

EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. ANÁLISIS DE DOS CASOS (São Carlos y Las Palmas de Gran Canaria)

Blanco García, Álvaro del
Borba Marchetto, Patricia
Caballero Quintana, Andrés
Donato, Rosoé Francisco

Pires, Valdemir
Rodríguez Márquez, Jesús
Sanz Mulas, Andrés



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
Madrid, 2010

© Instituto de Estudios Fiscales (2010)

Todos los derechos reservados. No está permitido la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicaciones.administracion.es>

<http://www.060.es>

Depósito Legal:

ISBN: 978-84-8008-329-4

NIPO: 602-10-037-X

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel. 91 339 54 28 - Fax 91 339 87 20

Imprime: ARTEGRAF, S.A.

Sebastián Gómez, 5

28026 Madrid

ÍNDICE

| | <u>Páginas</u> |
|---|----------------|
| PRESENTACIÓN, por José María Labeaga Azcona y José Luis Bizelli | 7 |
| CAPÍTULO I. «Objetivos, elementos críticos y marco analítico», por Andrés Caballero Quintana y Andrés Sanz Mulas..... | 11 |
| CAPÍTULO II. «La adjudicación de los contratos del sector público (análisis Brasil-España)», por Patricia Borba Marchetto, Álvaro del Blanco García y Jesús Rodríguez Márquez..... | 63 |
| CAPÍTULO III. «O caso de São Carlos», por Valdemir Pires y Rosoé Francisco Donato..... | 85 |
| CAPÍTULO IV. «El caso de Las Palmas de Gran Canaria», por Andrés Caballero Quintana, Andrés Sanz Mulas y Álvaro del Blanco García | 171 |
| CAPÍTULO V. «Algumas reflexões sobre compras públicas: eficiência e transparência», por Valdemir Pires, Andrés Sanz Mulas, Andrés Caballero Quintana y Rosoé Francisco Donato | 249 |
| – «Algumas reflexiones sobre compras públicas: eficiencia y transparencia», por Valdemir Pires, Andrés Sanz Mulas, Andrés Caballero Quintana, Rosoé Francisco Donato y Álvaro del Blanco..... | 255 |
| CONCLUSIONES FINALES | 261 |

PRESENTACIÓN

Una de las grandes líneas estratégicas en las que se apoya la Política Exterior de España es la Cooperación Internacional. Es ésta una acción de Estado elaborada con amplio consenso, reflejado en el Pacto de Estado contra la Pobreza firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria junto a la Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

Contamos en nuestro país con una importante trayectoria en materia de Cooperación Internacional, cuya orientación ha evolucionado para adaptarse a las necesidades y al contexto internacional, que evolucionan de forma muy dinámica. Así, nos encontramos, actualmente, en un momento en que se desarrolla el III Plan Director de la Cooperación Española, correspondiente al periodo 2009-2012, que pretende ser el plan de la eficacia del desarrollo, más allá de la eficacia de la ayuda. Trata, para ello, de incidir en la dotación de las capacidades humanas e institucionales necesarias para una ayuda eficiente.

Aunque los componentes del vector de la Cooperación Internacional son diversos, interesa resaltar aquí que el III Plan Director considera entre los enfoques y principios de dicha política el de la asociación entre iguales. Y, entre sus múltiples objetivos, el de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, poniendo en primer plano la participación y los entornos locales donde *vive la gente*, apostando por el desarrollo endógeno y participativo, y por el apoyo a las políticas públicas de los países socios.

El estudio que ahora se presenta hace referencia a la eficiencia y transparencia en las compras públicas en dos Ayuntamientos: Las Palmas de Gran Canaria y São Carlos, y encaja perfectamente en el marco de la nueva gobernanza. Este proyecto ha sido una apuesta decidida del Instituto de Estudios Fiscales por iniciar una línea de trabajo con la que se desea contribuir al fortalecimiento de la Hacienda Pública, condición *sine qua non* para el desarrollo democrático de una sociedad. Se pretende abrir camino en la dirección mencionada, además de detectar mejores prácticas en la gestión de los fondos públicos, de las que siempre es provechoso aprender.

La publicación que ahora ve la luz es una prueba del éxito de esta primera experiencia de cooperación entre los diversos actores que pueden contribuir a la misma, tanto desde el ámbito académico como desde la administración pública. La investigación subyacente y esta publicación han sido realizadas con la ayuda del Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica (PCI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Vaya para ellos, en primer lugar, mi más sincero agradecimiento.

El equipo de trabajo ha estado formado por investigadores de Brasil y de España. Las instituciones brasileñas participantes han sido la *Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho»* de Araraquara y el *Ayuntamiento de São Carlos* del Estado de São Paulo. Valdemir Pires, profesor responsable brasileño del proyecto, y Rosóe Francisco Donato, Secretário Municipal de Planejamento e Gestão, constituyen el equipo de Brasil. Por su parte, las instituciones españolas participantes han sido el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, representado por Andrés Caballero, y

el Instituto de Estudios Fiscales, en las personas de Alvaro del Blanco, Jesús Rodríguez y Andrés Sanz. A todos ellos quiero, desde estas líneas, agradecerles profundamente su entusiasmo, esfuerzo y dedicación. Considero, además, que es de justicia expresar mi especial reconocimiento a Andrés Sanz, sin cuyo impulso y apasionamiento este trabajo no hubiese sido posible.

Madrid 28 de octubre de 2010

JOSÉ MARÍA LABEAGA AZCONA
Director del Instituto de Estudios Fiscales de España

APRESENTAÇÃO

É comum as parcerias interinstitucionais para pesquisa exigirem volumosos recursos e pesada engenharia administrativo-financeira para funcionarem, principalmente quando estão envolvidas relações internacionais. Mesmo assim, nem sempre os resultados são satisfatórios.

A presente publicação é uma demonstração de que algo diferente é viável. Com poucos recursos e uma relação quase informal, pesquisadores do IEF – Instituto de Estudos Fiscais, do Ministerio de Economia y Hacienda do Governo de Espanha, e da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da UNESP – Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho», associados a profissionais da Prefeitura Municipal de São Carlos e do Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, trabalharam durante dois anos estudando a dinâmica das compras nas duas municipalidades e avaliando em que medida e de que maneira foram se tornando mais eficientes e transparentes.

Tomando por referência a metodologia da narrativa analítica, numa perspectiva de pesquisa exploratória, utilizando a análise documental e de entrevistas, produziram estudos de caso bastante elucidativos acerca da temática em questão – compras e contratações públicas, no Brasil e na Espanha. A leitura revela análises ao mesmo tempo rigorosas e de fácil compreensão, tornando o resultado útil para melhor compreensão do cotidiano da gestão pública.

O conhecimento acumulado na pesquisa irá se somar a outros produzidos pelo Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público da UNESP/FCL-Ar/Departamento de Administração Pública, em um caminho que visa contribuir não só para a formação de profissionais e pesquisadores, mas também para o oferecimento de saberes aplicados, úteis à construção de gestões mais eficientes, eficazes, efetivas, transparentes, legítimas e sustentáveis.

O resultado final desta pesquisa, bastante visível, é parte de um esforço maior com produtos intermediários – muitas vezes invisíveis, mas nem por isso menos importantes – dos quais fazem parte vários seminários de estudos e reuniões para a disseminação de informações, na UNESP, no IEF e nas duas prefeituras. Além disso, houve a criação e consolidação de um núcleo binacional de pesquisadores que se propõem a eventuais projetos futuros, com aplicação de uma metodologia promissora para estudos dessa natureza.

É, portanto, uma satisfação e uma honra para a UNESP/FCL-Ar ter sido uma das casas que abrigou, ao longo de 2009 e 2010, pesquisa aplicada tão instigante e voltada para a melhoria dos níveis de governança pública.

JOSÉ LUIS BIZELLI
Director de UNESP/FCL-Ar*

* UNESP/FCL-Ar = Universidade Estadual Paulista «Julio de Mesquita Filho»/Faculdade de Ciências e Letras-Araraquara. São Paulo, Brasil.

Capítulo I

OBJETIVOS, ELEMENTOS CRÍTICOS Y MARCO ANALÍTICO

Andrés Caballero Quintana
Andrés Sanz Mulas

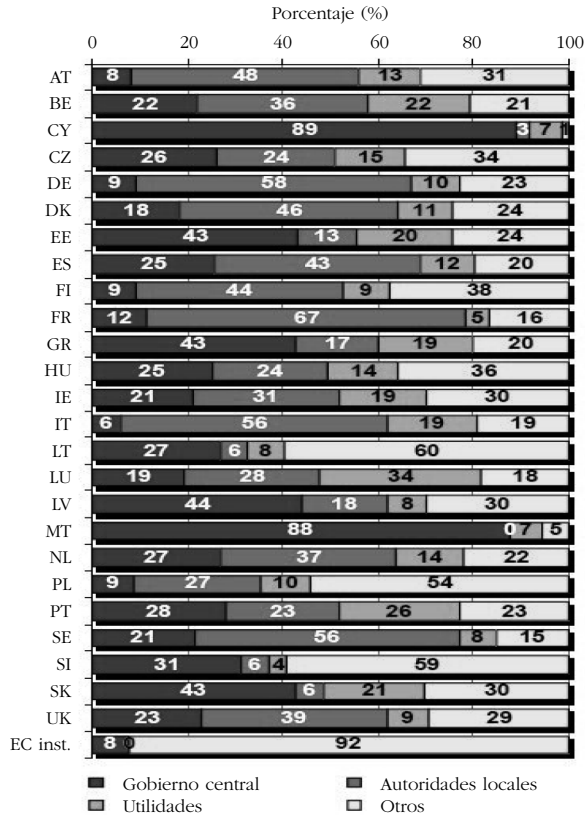
SUMARIO: Introducción.– Los objetivos del proyecto.– Limitaciones.– Compras públicas: bienestar, crecimiento y democracia. La importancia y dimensión de las compras públicas. Transparencia, clave para las compras públicas.– Enfoque metodológico.– El marco analítico. Actores. Factores. Transparencia. El tiempo.– El formato estándar para los estudios de caso. Actores. Factores. Episodios.– Resumen.– Referencias.

INTRODUCCIÓN

Las compras públicas se han convertido en una herramienta catalizadora del desarrollo económico de los países y de cada rincón de su territorio (Murray, 2009). La visión de las compras como aspecto ‘rutinario’ de la gestión (Gordon, Zemansky & Sekwat, 2000) ha dejado paso a innovadores enfoques que vinculan su probado carácter estratégico, con el diseño específico de políticas públicas (Snider 2006; 2008), adoptando los gobiernos, de los distintos niveles territoriales, acciones concretas para aprovechar su potencial. Sustituyendo, en la praxis, la clásica asunción de aquellas como instrumento de ‘engranaje procedimental’ al servicio de otros fines y políticas, tal y como se ha podido identificar en episodios específicos de los casos, español y brasileño, que aquí se exponen.

En la Unión Europea (UE), las compras públicas suponen el 16% del PIB. Del total destinado a dichas compras, aproximadamente, el 38% corresponden a suministros, el 37% a servicios y el 19% a obras públicas. Si bien, los porcentajes y el total destinado a compras varían para según los diversos niveles de gobierno de cada Estado miembro, según se observa en el Gráfico mostrado a continuación:

GRÁFICO 1
Distribución de los contratos licitados públicamente según la autoridad competente, en cada país, media para el período entre 2002 y 2005 (en número)



Fuente: Eurostat, 2010.

Este desarrollo y otros impactos positivos que se atribuyen a una adecuada gestión del ciclo de las compras públicas (Cave *et al.*, 2003; Schiele *et al.*, 2006; Hommen, 2005; Hommen, 2009; Murray, 2009) se motivan, principalmente, por altos niveles de transparencia, notable calidad de la información sobre el ciclo completo de las compras, incluida su ejecución y evaluación, un eficaz sistema normativo y legal, así como al buen hacer de responsables y profesionales implicados en el ciclo de las compras.

El porcentaje de las compras públicas abiertas a la concurrencia competitiva ha ido creciendo de forma notable en los últimos quince años, tal y como se refleja en el Cuadro 1 expuesto a continuación. Así, en el conjunto de la Europa de los quince, siguiendo la serie histórica, se observa que en el año 2008 ese tipo de compras suponían el 2,87% del PIB, un 22,65% más que ocho años antes y un 103,55% más que en 1995.

CUADRO 1
**Valor de las compras públicas publicadas en concurrencia,
en porcentaje del PIB en la UE, años 1995, 2000 y 2008**

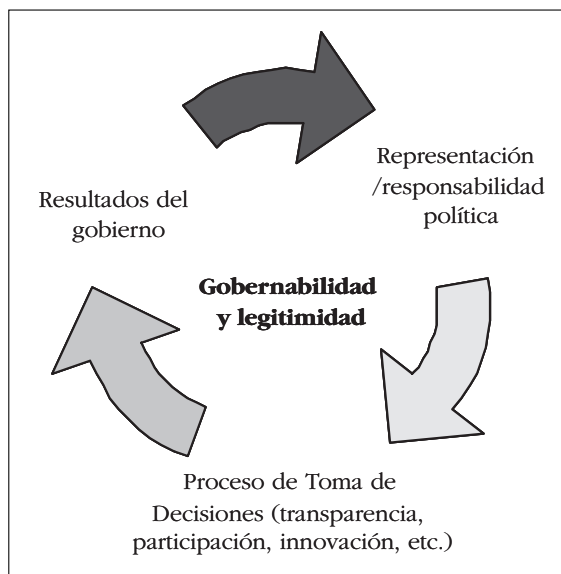
| | 1995 | 2000 | 2008 | Dif. 1995- 2008 en % | Dif. 2008- 2000 en % |
|-------------------|------|------|------|----------------------------|----------------------------|
| EU (27 countries) | : | : | 3,14 | | |
| EU (25 countries) | : | : | 3,08 | : | |
| EU (15 countries) | 1,41 | 2,34 | 2,87 | 103,55% | 22,65% |
| Belgium | 0,97 | 2,26 | 3,58 | 269,07% | 58,41% |
| Denmark | 2,64 | 3,6 | 2,97 | 12,50% | -17,50% |
| Germany | 0,89 | 0,94 | 1,19 | 33,71% | 26,60% |
| Ireland | 1,53 | 2,57 | 2,46 | 60,78% | -4,28% |
| Greece | 4,15 | 3,85 | 2,78 | -33,01% | -27,79% |
| Spain | 1,15 | 3,13 | 3,61 | 213,91% | 15,34% |
| France | 0,93 | 2,37 | 3,69 | 296,77% | 55,70% |
| Italy | 1,09 | 2,12 | 2,32 | 112,84% | 9,43% |
| Luxembourg | 0,7 | 1,56 | 1,3 | 85,71% | -16,67% |
| Netherlands | 0,98 | 2,1 | 1,87 | 90,82% | -10,95% |
| Austria | 0,82 | 2,3 | 2,42 | 195,12% | 5,22% |
| Portugal | 2,02 | 1,91 | 2,52 | 24,75% | 31,94% |
| Finland | 1,29 | 2,01 | 3,95 | 206,20% | 96,52% |
| Sweden | 2,28 | 3,38 | 3,54 | 55,26% | 4,73% |
| United Kingdom | 3,19 | 3,65 | 4,44 | 39,18% | 21,64% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos Eurostat 2010.

Las cifras expuestas ponen en valor la importancia de las compras públicas como área de interés para el estudio. Así, la presente investigación analiza la gestión de las compras públicas locales desde el ámbito de la gobernabilidad, significando este concepto la capacidad de ejecutar políticas públicas y acciones colectivas para resolver problemas y desarrollar su propio territorio (Lefèvre, 2005:195). Conviene aclarar que, con frecuencia, gobernabilidad y gobernanza tienen a sustituirse como sinónimos de forma errónea. El primero tiene mayor alcance que el de gobernanza, por cuanto este último se centra en el cambio en la forma de gobernar.

La gobernabilidad se relaciona directamente con el tradicional debate del ámbito local sobre la eficiencia y la democracia (Tomás, M., 2010). Cobrando aquí especial significación el enfoque de Scharpf (1997 y 1999) y Bañón *et al.* (1997), entre otros, al abordarse eficiencia y democracia desde el punto de vista de la legitimidad, «entendida (esta última) como la capacidad de los sistemas políticos para generar tanto representación ciudadana y responsabilidad política (input-oriented legitimacy), como resultados satisfactorios de las políticas públicas (output-oriented legitimacy) [...]» a lo que se añade «la throughput legitimacy, que haría referencia al procedimiento de toma de decisiones (transparencia, grado de apertura y de inclusión)» (Tomás, 2010: 126).

GRÁFICO 2
Gobernabilidad, eficiencia y democracia desde el enfoque de la legitimidad



Fuente: Elaboración propia a partir de Tomás, M., 2010.

Así, la gobernabilidad, pivotada sobre los tres ejes citados (1. Representación-responsabilidad política; 2. Resultados y; 3. Toma de decisiones), alumbró nuevas ventanas de oportunidad para el fortalecimiento democrático y la rendición de cuentas, al facilitar la participación de todo tipo de actores, públicos y privados, en todas las fases de las políticas públicas. Aspectos considerados en la investigación por coadyuvar a la identificación de factores, actores o herramientas conducentes a mejoras en cada uno de dichos ejes y, por ende, en la ciudadanía y sus instituciones, públicas y privadas.

Un nivel óptimo de eficiencia en la ejecución del gasto público, gestionado a través de los procesos de compras públicas, supone un elemento crítico para el tejido empresarial, la economía, la ciudadanía y el sistema democrático. De hecho, cuando se orientan al crecimiento económico, las compras son instrumentos adecuados para favorecer la competitividad de la economía (Porter, 1999; Murray, 2009).

Por otra parte, una buena gestión de las compras públicas favorece la puesta en valor de los recursos públicos, escogiendo aquellas opciones de inversión y gasto que primen el mejor criterio para la ciudadanía, incardinándose en lo que la corriente anglosajona denomina «best value».

Desde el punto de vista del sistema democrático, una gestión eficiente y eficaz de las mismas contribuye a la mejora de la legitimidad del conjunto del sistema político (estatal, regional y/o local) y del gobierno responsable de dicha gestión (Bañón et. Al, 1997), garantizando además la transparencia del proceso y la ausencia de corrupción.

La importancia del sistema de compras públicas es relevante para cualquier nivel de gobierno, especialmente, en el ámbito local, ya que los municipios suelen jugar un destacado rol como actor de la economía y la política de cada ciudad.

Asimismo, las compras públicas, como se ha puesto de manifiesto en las entrevistas realizadas en la presente investigación, son una piedra de toque de la calidad democrática de la gestión de las finanzas públicas. Reflejan la forma de utilizar los recursos públicos y su impacto se visualiza por todos los actores sociales e institucionales, con una elevada incidencia en los grupos de interés que representan empresarios, medios de comunicación y partidos políticos.

En este sentido, la transparencia en este campo es un importante indicador que los agentes citados tienen muy en cuenta, como reiteradamente han indicado los entrevistados, tanto en Brasil, como en España. Más aún, la transparencia en las compras públicas, dado el peso que estas suponen en la economía, es un elemento clave para favorecer, o perjudicar, la necesaria competencia en los mercados y con ello, el crecimiento económico de los territorios.

Conscientes de dicha importancia, el Instituto de Estudios Fiscales, del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España en colaboración con el Departamento de Administração Pública de la Univesidade Estadual Paulista «Julio de Mesquita Filho», del Estado de São Paulo (Brasil), ha desarrollado la presente investigación con el soporte financiero y excelente apoyo de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), contando además con la inestimable colaboración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (España) y la Prefeitura de São Carlos (Brasil).

Al respecto, la colaboración de los dos municipios ha sido clave para el éxito del proyecto. En primer lugar, por la posibilidad de acceso a la información que han brindado, manifestando un primer nivel de transparencia, apertura al cambio y a la innovación. En segundo lugar, porque han favorecido los contactos y relaciones con los actores, tanto internos, como externos, que consideraba relevantes el equipo de investigación. En último lugar, porque nos han brindado sus instalaciones para todas aquellas actividades en las que las hemos precisado para el desarrollo de nuestro trabajo.

Por otro lado, el desarrollo de la investigación, apoyada en un sólido marco teórico y metodológico de acreditada validez en las ciencias sociales a escala internacional, ha permitido limitados avances en el conocimiento detallado de los procesos de compras de España y Brasil en el ámbito local. La heterogeneidad de actores, factores, resultados e intereses analizados, unida al reducido número de casos de estudio, los escasos recursos presupuestarios para la investigación, el corto período de investigación abordado y las dificultades relacionadas con su análisis cuantitativo, circunscriben las conclusiones y recomendaciones identificadas al ámbito de las dos ciudades. Razones por las que, a tenor de la importancia de este campo para el bienestar de la ciudadanía y el crecimiento económico, sería recomendable investigar, en el futuro próximo, nuevos estudios más detallados sobre la materia, incluyendo una muestra más amplia de ciudades.

En esta línea, el marco teórico considerado se fundamenta en la teoría institucionalista (North, 1990; Thelen y Steinmo, 1992; DiMaggio, P, 1998; O. Prats, 2007) y en relación a ella, en la metodología de la narrativa analítica (Bates *et al.*, 2000), siendo éstas instrumentos útiles para los fines que persigue la presente investigación. Al tiempo que, han sido testadas en investigaciones del ámbito de los procesos de cambio en la gestión de las compras públicas (Barzelay, 2003), en el diseño

y el ciclo de las compras públicas (Schiele *et al.*, 2006), en el análisis de los responsables electos en los procesos de compras (Murray, 2007), el desarrollo una política de compras públicas sostenibles para las ciudades (Preuss, 2007) o en la identificación de modelos de innovación en las compras públicas europeas (Hommen *et al.*, 2009), así como, entre otros, en los procesos gerenciales de toma de decisiones en la gestión urbana del agua (Sanz, A. *et al.*, 2003; Lobina, 2005; Lanz, 2005; de la Motte, 2005).

De hecho, el marco analítico de la investigación del proyecto Watertime (1) (A. Sanz *et al.*, 2003), financiada por la Comisión Europea en el VI Programa Marco de Investigación, supone un referente primordial del presente trabajo empírico. Queremos destacar aquí que la metodología utilizada, aunque toma como referencia el citado proyecto, es una adaptación que se adecua a las restricciones con las que se ha operado en la realización de este trabajo (limitaciones de recursos y tiempo, principalmente), salvaguardando en todo caso el rigor del proceso investigador y los resultados obtenidos.

Así, resulta oportuno citar la importancia y utilidad previsible de los resultados que se derivan de la investigación en los casos de São Carlos (São Paulo, Brasil) y Las Palmas de Gran Canaria (Canarias, España) ya que, de los análisis realizados en las últimas décadas por las ciencias sociales se destaca el papel y el valor añadido que reportan los aspectos gerenciales y cualitativos para los sistemas de información y los resultados organizativos (Rogers, 2000; Nooteboom, 2000).

Existen elementos que resaltan las limitaciones que supone reducir el análisis al uso de métodos, estrictamente, cuantitativos destinados a identificar, por ejemplo, niveles específicos de eficiencia. En dicho sentido, tales sistemas de información cuantitativos se han demostrado insuficientes para garantizar el éxito en sus resultados (Ostrom, 2003; Kasemir *et al.*, 2003; Sancho y Parrado, 2004; A. Caballero, 2008). Los trabajos de la recientemente galardonada con el Premio Nobel, E. Ostrom, entre otros expertos, han contribuido a visualizar la utilidad de los nuevos enfoques que, hoy día, están incidiendo en la innovación de los sistemas de información e investigación. Por ejemplo, en el caso de los sistemas de riego primitivos de Nepal, construidos por granjeros, han funcionado mucho mejor que los modernos sistemas hidráulicos construidos por firmas de ingeniería. Razón que se apoya en la existencia de reglas o instituciones intangibles que al consolidar un modelo de capital social, equitativo y eficiente, y una densa red de relaciones sociales con los actores claves; otorga legitimidad a los stakeholders (agentes implicados e interesados) y favorece un rendimiento superior al sistema hidráulico que, aunque técnicamente y cuantitativamente es más eficiente, sus usuarios potenciales no lo aplican y por tanto, no hay retorno, ni beneficio derivado de una inversión tan cuantiosa.

En cualquier caso, como se indicaba anteriormente, sería deseable desarrollar nuevos estudios en el ámbito de las compras públicas locales que pudieran suplir las limitaciones del presente y aunar las bondades que supone la utilización conjunta de elementos cuantitativos y cualitativos en el análisis de la gestión y las políticas públicas.

(1) www.watertime.net

LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo central de este proyecto se centra en el análisis de los procesos de cambio en las compras públicas, con especial atención a la transparencia y la eficiencia, en las ciudades de São Carlos (Brasil) y Las Palmas de Gran Canaria (España). Pretendemos identificar factores, actores y herramientas que han contribuido a mejorar la gestión pública de ambos Ayuntamientos, así como los elementos que han podido incidir en el desarrollo económico de los territorios, en el fortalecimiento democrático, en el incremento de la concurrencia empresarial en la contratación y en la competencia en los mercados.

Para tal fin, se desarrolló una investigación conjunta con un equipo multidisciplinar que implicó a expertos españoles y brasileños que, aunque modesta y de limitado alcance, pretende ser de utilidad para la mejora en el campo objeto de estudio.

Por otro lado, al igual que en otras actividades internacionales, tanto la UNESP, como el IEF, se plantean con este tipo de investigaciones favorecer el desarrollo de nuevos proyectos y actividades a largo plazo, ligadas a esta y a otras temáticas.

El IEF, que va a cumplir el próximo 1 de diciembre de 2010 el cincuenta aniversario desde su creación, ha sido el promotor de este proyecto, teniendo una larga experiencia en la investigación y la cooperación internacional para el desarrollo, reforzada por una renovada estrategia de fortalecimiento de los vínculos con los países iberoamericanos. En ese contexto y siguiendo las líneas estratégicas establecidas por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), se plantearon como objetivos del proyecto los siguientes:

- El impulso y desarrollo de los vínculos ya existentes entre el equipo de investigación español y brasileño. Una parte importante de los participantes habían desarrollado actividades, tanto académicas, como de intercambio en seminarios, cursos, etc., que han servido de base para la consolidación de la red de colaboración e investigación resultante de este proyecto.
- El fomento de las relaciones y sinergias entre las dos instituciones, y sus colaboradoras, con el objetivo de permitir, a medio plazo, la firma de un convenio de colaboración científica y técnica para favorecer la eficacia, eficiencia y equidad de la hacienda pública en ambos países. Al respecto, en el momento de escribir este capítulo, están muy avanzadas las conversaciones para la implementación de dicho convenio, habiéndose establecido aspectos concretos de mutuo interés, especialmente, en el campo de las publicaciones conjuntas.
- El fortalecimiento de la presencia del Instituto de Estudios Fiscales en América Latina como centro de referencia en investigación, estudio y asesoramiento en el ámbito público. Las diversas conferencias, y seminarios impartidos por los miembros del equipo, junto con la difusión realizada del proyecto han coadyuvado de manera eficaz al logro de este objetivo.
- La difusión del trabajo realizado a través de una publicación. Este libro es la resultante del logro de este objetivo tanto en el marco académico como entre los gestores públicos, los responsables políticos y la sociedad en general.

En último lugar, citar que a lo largo de la ejecución de este proyecto se han pretendido alcanzar objetivos complementarios, ligados a las metas del Plan Director de

la Cooperación Española, relacionadas con el fortalecimiento de la colaboración entre países e instituciones, así como establecer y consolidar relaciones entre expertos y representantes de las mismas, con la intención de que la cooperación hispano brasileña continúe afianzándose bajo la premisa del mutuo enriquecimiento y aprendizaje, motivo por el que, en el futuro, se desarrollarán nuevas investigaciones en este ámbito y en otros de interés común. Así, en lo referente a objetivos complementarios al proyecto de investigación, se ha establecido un diálogo con los agentes implicados en el proceso de compras, tanto dentro de las instituciones, como con los grupos interesados (empresarios, medios de comunicación, representantes políticos, etc.), que ha apoyado de forma relevante las metas previstas para el presente proyecto de investigación.

LIMITACIONES

Este ámbito de investigación (compras públicas) es de reciente trayectoria (Arrowsmith & Hartley, 2002), «inmaduro» (Snider y Rendon, 2008:310) desde el punto de vista académico y complejo, dada la existencia de múltiples actores, factores e intereses presentes, explícita e implícitamente, en las mismas.

Este hecho supone, per se, una limitación notable, que se ha tratado de suplir con el apoyo en otros ámbitos y recursos de la ciencia, al objeto de diseñar un marco teórico y metodológico adecuado para lograr los objetivos diseñados.

Vinculado a lo anterior, otra limitación del estudio ha sido su comunicación, dada la complejidad de la investigación que se planteaba. Así, para favorecer la comprensión del trabajo que se estaba realizando, se editó un folleto informativo que contenía una versión preliminar de este capítulo, una explicación de los objetivos del proyecto y una aplicación piloto al caso de São Carlos. Esta información fue de gran utilidad para facilitar la divulgación del proyecto, su marco teórico y metodológico, sirviendo de ayuda, tanto a un mejor desarrollo de la investigación, mediante una óptima colaboración de los actores, como a una mejor comprensión de los objetivos de la misma.

Por otra parte, siendo este un proyecto enmarcado en la cooperación para el desarrollo, no se agotan sus objetivos en lo relativo a los resultados de la investigación que aquí se presenta. El campo de investigación se enmarca en el ámbito de la gestión pública, en concreto, en la gestión de las finanzas públicas en los procesos de compras, siendo el presente documento resultado de una investigación aplicada. Por ello, los resultados de la misma se enfocan a facilitar su posterior consideración y, en su caso, aplicación por aquellos Ayuntamientos que lo estimen de interés. Al tiempo que, se convierten en elementos críticos para posteriores investigaciones en este ámbito, tanto para el IEF, como para la UNESP.

Dado el volumen de fondos disponibles para el presente estudio (destinados a facilitar los desplazamientos y seminarios ya que, no se destinan recursos económicos para la investigación, ni para la contratación o remuneración de expertos) no se pretende con ella indicar pautas específicas que sirvan para el incremento de la eficiencia en este importante sector de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, creemos que las reflexiones planteadas, basadas en el trabajo empírico desarrollado en los dos casos elegidos, pueden servir para la consideración de gestores, políticos, proveedores y para la ciudadanía, en general, sobre posibles caminos de mejora de la gestión pública que se realiza en ambos países.

El conocimiento de las experiencias de gestión ha sido amplio. Las actividades, en las que han participado todos los miembros del equipo de investigación, nos han permitido conocer la realidad de la gestión pública y local en ambos países. Tanto por las entrevistas realizadas, como por el intercambio con gestores y empleados públicos, en los diversos seminarios abiertos que se han desarrollado. Asimismo, la puesta en común en la Universidad con los grupos de investigación ha permitido la reflexión y mejora metodológica, así como la inclusión de actores, eventos y otros elementos en el análisis que lo han enriquecido.

Tal y como se recogía en la propuesta que se presentó a la convocatoria de ayudas del Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica (PCI-Iberoamérica), la investigación propuesta tiene numerosos retos. La existencia de múltiples actores, intereses, niveles de gobierno, períodos temporales, objetivos y resultados dispares requiere un abordaje holístico, mediante instrumentos teóricos y metodológicos adecuados y sólidos.

Así, la utilización de métodos cuantitativos ha estado limitada por poder abordar tan sólo dos estudios de caso, dadas las restricciones de esta investigación. Como se apuntó, ha de tenerse en cuenta que el presupuesto tan sólo permitía el intercambio entre los investigadores y, en ningún momento, se ha podido sufragar el coste de investigadores a tiempo completo, ni parcial, para este proyecto. Por esta razón, sería deseable que, al aumentar el número de casos de estudio y teniendo un tamaño muestral adecuado, se desarrollasen, en el futuro, análisis cuantitativos que permitieran conocer más en profundidad el objeto de estudio y el análisis de impacto económico presupuestario, reportando nuevas propuestas que favorezcan mejoras notables para la eficiencia de los procesos de compras públicas.

Por último, en aras a contribuir a la difusión del proyecto, así como al conocimiento de los resultados de la investigación, se ha realizado esta publicación. Si bien, la misma no se había previsto en la propuesta realizada a la AECID para su financiación. Con todo, la posibilidad de que tanto los académicos, como los gestores u otros agentes interesados en esta materia (medios de comunicación, empresarios, ciudadanía) puedan tener un fácil acceso al trabajo realizado se alinea con los principios de transparencia que se reiteran en el ámbito de las compras públicas y, dado que la investigación ha contado con financiación pública, resulta coherente y acertado.

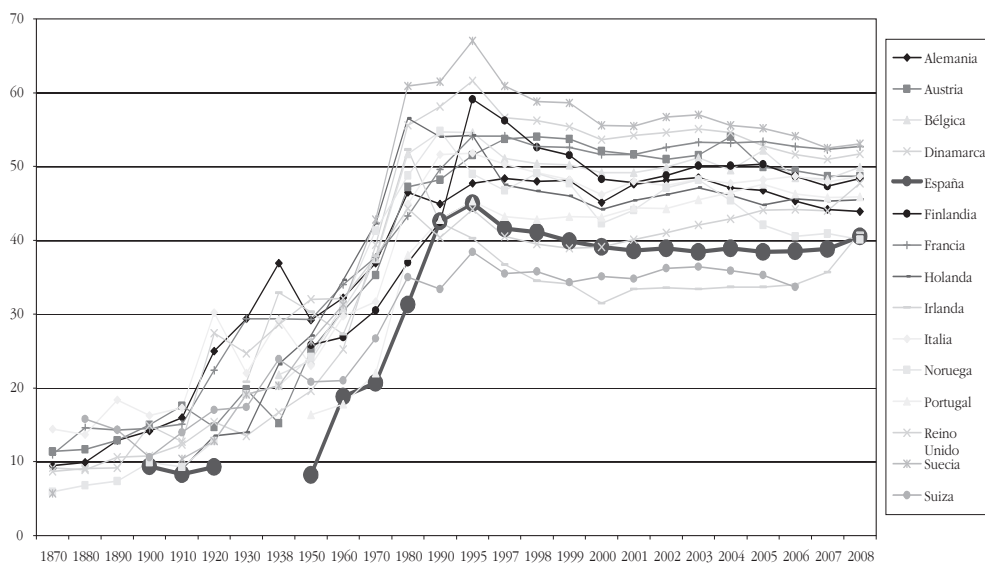
COMPRAS PÚBLICAS: BIENESTAR, CRECIMIENTO Y DEMOCRACIA

La crisis del 29 y la eclosión de la economía keynesiana suponen un cambio fundamental en las «responsabilidades» del Estado, teniendo un inmediato reflejo en el presupuesto. Se inicia entonces un proceso de cambio y transformación que, al afectar tanto al volumen, como a la composición de los gastos, tiene un importante efecto en la gestión o ejecución de los mismos. Especialmente, en la segunda mitad del siglo XX, donde se ha observado una radical transformación del Estado, tanto en su papel, como en sus funciones, teniendo un alto impacto en el ciclo presupuestario.

Estos cambios se inician en el primer tercio del Siglo XX, si bien, alcanzan su plenitud al final del siglo. No solamente hay que tener en cuenta el crecimiento del volumen de los fondos de los que dispone el Estado y su porcentaje en el producto nacional, más importante aún, si cabe, es el cambio esencial en relación al papel que tienen los bienes y servicios públicos en la vida cotidiana de la ciudadanía.

El aumento en la extensión de la llamada *esfera pública* ha llevado a que una parte muy importante del bienestar de la ciudadanía de los países europeos dependa, en una gran medida, de las características de su sector público. En el gráfico siguiente (Blanco, 2009) constatamos claramente la evolución, en términos cuantitativos, del porcentaje que suponen los gastos públicos sobre el PIB a lo largo de un amplio periodo de años, observando el cambio estructural que comentábamos anteriormente en el último tercio del siglo.

GRÁFICO 3
Evolución del gasto público de países de la UE en porcentaje del PIB (1870-2008)



La ampliación y diversificación del papel del sector público se puede observar en cuatro grandes áreas (Albi, 2009):

- Las funciones que en relación a la estabilidad y el crecimiento económico se le asignan.
- La producción y/o provisión de bienes y servicios derivados de la existencia de los llamados fallos del mercado así como las funciones de regulación en ciertos mercados.
- Las políticas redistribuidoras de renta.
- Las políticas ligadas a la aparición de nuevos derechos entre los que se encuentran por ejemplo la sanidad pública gratuita para todos los ciudadanos o los ingresos mínimos de inserción,...

No pretendemos describir, ni analizar en profundidad las cuatro grandes áreas porque no es el objeto de este trabajo. Sin embargo, es importante llamar la atención

sobre los elementos más destacables: a) En relación al cambio que supone la incorporación de estas tareas para las compras públicas y, especialmente; b) A la transparencia en su proceso de gestión.

Asimismo se debe resaltar también que requieren una mayor y más compleja capacidad de realimentación para poder llevarlas a cabo eficaz y eficientemente.

En el caso español, en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, el gobierno realiza un análisis de la situación económica donde explica y justifica la forma en la que esos presupuestos van a favorecer el crecimiento y la estabilidad económica. En la presentación de los presupuestos para el ejercicio 2009 (MEH, 2009), por ejemplo, el gobierno español, define la situación y la evolución de la economía nacional en el marco del contexto internacional y, en este año, de los mercados financieros. El presupuesto pues va a enmarcar sus cifras macro en esos escenarios que se prevén a medio plazo. Asimismo, se define una estrategia de política fiscal que supone unos criterios en relación al presupuesto, en el ejemplo, del ejercicio de 2009: «Unos presupuestos austeros, centrados en la inversión productiva y el gasto social». Incluso en ese documento se traslada el marco teórico desde el que se elabora esa política económica.

Igualmente, se explicitan las prioridades y las ponderaciones de las políticas de gasto de cara a los objetivos de estabilidad y crecimiento de la economía. Por ejemplo. «Durante el año 2009 el Gobierno seguirá impulsando el cambio de modelo productivo sobre la base del desarrollo de la economía del conocimiento, el fomento de la innovación tecnológica, la modernización de las infraestructuras y el aumento de la productividad. La reordenación de la composición cualitativa del gasto contribuye a sustentar nuestro modelo de crecimiento futuro sobre unas bases más sólidas. Así, los PGE para 2009 siguen prestando una especial atención a las políticas de I+D+i, infraestructuras y educación».

Como vemos, aunque sea muy someramente, en las importantes responsabilidades que se atribuyen al Estado en relación con el crecimiento y la estabilidad, estamos trabajando con herramientas y objetivos muy distintos a los del presupuesto tradicional y esto va a requerir, tanto un proceso de discusión parlamentaria diferente, como unos mecanismos de gestión también adecuados a estas necesidades.

En relación al ejemplo expuesto, observamos que una parte importante de los grandes objetivos; como la modernización de las infraestructuras; van a tener un claro reflejo en los procesos de compras públicas y, por lo tanto, en la importancia de estas para el logro de tales objetivos macro, a los que el presupuesto sirve.

La teoría de los fallos del mercado ha puesto de manifiesto que hay ciertos mercados que por sus características no son capaces de realizar una asignación óptima de los recursos disponibles. Por lo que se precisa la intervención del sector público. Nos referimos a casos como los monopolios llamados naturales (y otras situaciones), en los que la existencia de múltiples oferentes no es eficiente y, el permitir el comportamiento de un monopolista que maximice el beneficio, no generará el bienestar colectivo.

Sin entrar a discutir las ineficiencias de los gobiernos, que pueden hacer que la resultante de su actuación sea incluso más ineficiente (2) que dejar que opere el mercado, parece que, como proponen otros autores (Cullis, 1991), existen motivadas ra-

(2) Véase el interesante libro de Wolf, (1995).

zones para defender la intervención pública en estos casos. La idea que sustentan es que el sector público podría alcanzar unos niveles de eficiencia inaccesibles para el privado. El óptimo, con provisión o regulación pública, sería más eficiente que sin ella. Dado que, para que se alcance este óptimo es preciso que el sector público se comporte eficientemente, los procesos de compras juegan un papel determinante en el logro de esa eficiencia. El sector público puede ser más eficiente en esos casos siempre que el uso de los recursos que realiza lo sea.

En relación a estas actividades, en las que se debe intervenir por razones de fallo de mercado, se plantea una amplia panoplia de mecanismos de intervención. En primer lugar, está la discusión sobre si debe responsabilizarse el sector público de la provisión del bien o dejar que se encargue el agente, o agentes privados, pero regulando su actividad. Supuesto que la decisión haya sido la provisión por parte del sector público del bien o servicio del que se trate, la producción del mismo puede realizarse directamente por parte del sector público o a través de agentes privados.

En el caso de la provisión pública y producción privada, los contratos con los proveedores del bien se convierten en un elemento clave. La eficiencia y eficacia de la producción privada dependerá de un proceso de contratación que garantice esos criterios. Este es un claro ejemplo de la importancia y complejidad del proceso de compras públicas, así como de la necesidad de garantizar la mejor gestión del mismo. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la seguridad, cuando se encarga a un privado la producción de este tipo de servicios pero mediante financiación pública. O bien, en el caso de las llamadas colaboraciones público privadas, cuando, por ejemplo, adoptan la forma de una concesión en el sector de las carreteras.

Cuando la producción es pública, también es necesario que se adquiera una parte muy importante de los inputs en el mercado y, por lo tanto, la eficiencia y eficacia de esa producción va a venir muy ligada a la implementación de esos criterios en los procesos de compras.

Se ha ido asentando en la conciencia de la ciudadanía, especialmente de los países europeos, la idea que una de las obligaciones del sector público es mejorar la distribución de la renta existente. Al respecto, véase la gráfica expuesta a continuación, donde se visualiza el respaldo social que tiene el papel redistributivo del Estado. Esto es, modificar la distribución que genera el mercado para lograr un resultado más equitativo. Esta función que incluso, en el caso español, tiene relevancia constitucional (3), no era ni siquiera imaginable cuando surge el presupuesto público separado de la Hacienda Real. Tampoco el esquema democrático que en relación al presupuesto se deriva de la revolución francesa incorpora esa exigencia al presupuesto. La equidad no es una variable fácil de medir, ni tiene tan solo una dimensión (horizontal, vertical, intergeneracional,...) por lo que es un campo en el que aún se necesita una amplia investigación.

En todo caso, en relación al tema que nos interesa, la mayor parte de las políticas redistributivas que luego tienen efectos en los programas presupuestarios, suponen un importante volumen de compras públicas. Piénsese en dos típicas políticas de este tipo: la sanidad y la educación.

(3) El artículo 31.2 de la Constitución Española recoge el criterio de equidad y es de destacar que dicho artículo se encuentra en el Título II: De los derechos y deberes fundamentales:

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»

CUADRO 2
**Preguntas realizadas por la encuesta Fundación BBVA sobre
 la «percepción del modelo económico y valoración de la crisis», año 2009**

Cuadro ¿En qué medida está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase? «El Estado debe tener un papel muy activo en el control de la economía»

Media en una escala de 0 a 10, donde 0 significa que está completamente en desacuerdo y 10 que está completamente de acuerdo. Base: total de casos (6002). Según características sociodemográficas y auto-ubicación ideológica.

| | |
|----------------------------------|------------|
| Total | 6.9 |
| Edad | |
| 18-24 | 6.7 |
| 25-34 | 6.8 |
| 35-44 | 6.8 |
| 45-54 | 6.9 |
| 55-64 | 7.0 |
| 65 y más | 7.0 |
| Clase social | |
| Baja-media baja | 7.0 |
| Media media | 6.8 |
| Alta-media alta | 6.8 |
| Auto-ubicación ideológica | |
| Izquierda | 6.9 |
| Centro | 6.8 |
| Derecha | 6.6 |
| Nivel de conocimiento | |
| Conocimiento bajo | 6.8 |
| Conocimiento medio | 6.9 |
| Conocimiento alto | 6.8 |

Fuente: Fundación BBVA, Departamento de Estudios (2009) Informe «PERCEPCIÓN DEL MODELO ECONÓMICO Y VALORACIÓN DE LA CRISIS».

En el caso de la sanidad hay múltiples servicios que se adquieren (compran) en el sector privado en muchos países. En la educación, uno de los episodios del caso São Carlos que se recoge en este libro es un claro ejemplo de la importancia de las compas públicas y de los nefastos efectos que la mala gestión de las mismas puede producir en la calidad de vida de la ciudadanía (en este caso concreto, los alumnos de las escuelas).

Por último, nos encontramos con una serie de actuaciones del sector público que obedecen a la incorporación de un conjunto de nuevos derechos que se considera el Estado debe proteger, por el mero hecho de ser ciudadano. En algunos casos, el origen de estas actividades tiene mucha relación con criterios de equidad pero no siempre es así.

En España, recientemente, se ha aprobado la denominada *ley de dependencia* (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia). Es un ejemplo de nuevos derechos de ciudadanía que lleva consigo una gran carga de compras públicas, con una especial dificultad en su gestión y en la que aparece también la participación de la sociedad civil en la gestión de la política.

En el marco de esas funciones, han surgido en el tema que nos ocupa dos aspectos que nos gustaría resaltar. El primero, ya comentado en el párrafo anterior, se refiere a la *gestión compartida de la producción de muchos de los bienes y servicios que se precisan para estas políticas*. Pensemos, por ejemplo, en el caso de los servicios que se proporcionan a personas minusválidas en los que, por un lado, se convocan subvenciones para Organizaciones No Gubernamentales (que están compuestas por familiares de estas personas) y además, se compran servicios de transporte. Aunque la forma que se adopta es la subvención, indirectamente supone la producción de un servicio por parte de entes privados para la provisión de un bien del que el Estado se responsabiliza. En cierta medida, la problemática de estos casos afecta también a los procesos de compras.

El segundo tema que queríamos poner de manifiesto es lo relativo a la llamada *teoría de la agencia* que ha tenido interesantes desarrollos en el campo de las compras públicas y últimamente, especialmente, en las llamadas colaboraciones público privadas, también conocidas como *public private partnership* (PPP), en inglés.

No vamos a desarrollar aquí en profundidad los problemas de principal (propietario o accionista)-agente (gestor, gerente, director o concesionario) pero sí queremos al menos comentar lo que suponen. Es curioso que haga ya 30 años que este tema se planteó en relación a la contratación de los servicios municipales. El trabajo de Stein (1990) examina las prácticas asociadas con la contratación. Ofrece un modelo de principal-agente y testa en qué condiciones la decisión de contratar se ve mediada por los diferentes actores que participan en el proceso.

Recientemente, ha aparecido un interesante trabajo de Palma *et al.*, (2009) en el que abordan el tema de las colaboraciones público privadas desde la perspectiva del principal-agente. Estos autores plantean la cuestión describiendo varios supuestos. El primero, que la información es asimétrica entre el agente (contratista o proveedor) y el principal (accionista o dueño, en este caso, la Administración). Así, el agente (el contratista privado) tiene más información sobre sus propias acciones y sobre la realidad en la que opera que la administración contratante o principal (local, regional o estatal).

Este supuesto es bastante plausible y el episodio de la merienda da São Carlos es un claro ejemplo, como luego se podrá analizar en el caso en cuestión. Se parte de que el agente persigue su propio interés y que ese interés puede ser divergente o incluso contrario a los del sector público. Cuando el sector público encarga al sector privado que realice una tarea en su nombre, intenta negociar un contrato en el que se fijarán los parámetros más relevantes. Entre los que se incluyen la naturaleza y cantidad del producto o servicio, los tiempos y las características del mismo, y los mecanismos a través de los cuales se va a controlar al operador privado. La existencia de asimetría dificulta, si no impide, que esos mecanismos produzcan los efectos esperados o, al menos, debemos tener en cuenta que la asimetría puede dificultar ese control.

LA IMPORTANCIA Y DIMENSIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

Si con lo comentado anteriormente hemos puesto de manifiesto que el cambio en el papel del sector público tiene un efecto en las compras públicas, en este epígrafe queremos resaltar su importancia, especialmente en el ámbito de un mercado único como es el europeo.

La expansión de la actividad de los sectores públicos en la segunda mitad del siglo XX ha generado una participación muy importante de los gobiernos en la economía. En todos los países de la OCDE el porcentaje sobre el PIB es superior al 34%, tal y como se refleja en la gráfica expuesta anteriormente. De este volumen, hay una parte muy importante que supone, a través de sus diversos modos, compras directas de bienes o servicios que se realizan al sector privado y que son utilizadas por la administración para la ejecución de las políticas públicas. Otra parte se refiere a la compra, de una u otra manera, de bienes y servicios que se hace al sector privado al objeto de proveer servicios públicos.

El proceso de creación y desarrollo de la Unión Europea tiene como uno de sus objetivos fundamentales el establecimiento de un mercado único europeo. Estos objetivos hoy explicitados de forma nítida, sin embargo, han estado presentes desde sus orígenes. Tal es así que, el proceso de construcción europeo iniciado en 1951, con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, continúa en 1957, con la creación de la Comunidad Económico Europea a través del tratado de Roma (Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Luxemburgo e Italia) y ya en 1968, se suprimen cuotas y aranceles en el comercio entre estos países. Es a partir de los 80 cuando se inicia el camino hacia el mercado único.

De este modo, el mercado único trata de ser un espacio europeo en el que se pretenden remover las barreras que dificulten el libre movimiento de personas, bienes, servicios y capitales, al objeto de que la ciudadanía europea pueda obtener los beneficios que esta ampliación de los mercados nacionales genera.

En las primeras etapas de este proceso, las instituciones europeas y los Estados no fueron conscientes del papel que los mercados de compras públicas jugaban en la creación de un mercado interno europeo. Las preocupaciones iniciales se referían a la libre circulación de capitales, a la supresión de las barreras al comercio y, en fases posteriores, se fue siendo consciente de la importancia de los temas de contenido presupuestario y de los ingresos, tales como la fiscalidad.

Sin embargo, en la actualidad, la visión que se tiene en la Unión Europea del mercado único incluye tanto aspectos ligados a la libertad de mano de obra, bienes, servicios y capital, como a otros aspectos tales como los derechos de los consumidores, los derechos de propiedad industrial, los derechos a la protección de datos y otros orientados a la salvaguarda del libre mercado y de los derechos de la ciudadanía.

Asimismo la U.E. incluye otros aspectos. Se considera que un conjunto de normas que regulen la libertad de movimiento citada no es suficiente. Es necesario que los agentes económicos confíen en la posibilidad de competir a lo largo de la Unión Europea. Esto requiere la armonización de las leyes que regulan las sociedades mercantiles, así como los sistemas contables y de auditoría. La homogeneización de la información, y la garantía de la fiabilidad de la misma, es un elemento clave en una política de mercado interno.

La homogeneización de las leyes que regulan la actividad mercantil, junto con la eliminación de comportamientos fiscales que dificulten la libre competencia, en el mercado único, son aspectos a tener muy en cuenta.

Por último, se incluye dentro de los elementos a considerar en el mercado único como un aspecto clave: los mercados de compras públicas. Dada la importancia de estos mercados, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, son determinantes en el desarrollo del mercado interno, entre otras, por las siguientes razones:

1. Las adjudicaciones públicas en muchos de los sectores pueden suponer un elemento que dificulte, si no impida, la entrada de oferentes en los mercados (nuevas empresas). Dada la importancia que tienen los mercados, por ejemplo, el de obras públicas; la existencia de la constitución, por la vía de los hechos o adjudicaciones, de barreras de entrada infranqueables, estas podrían entenderse como fuente de subvenciones indirectas a las empresas nacionales ya que, en su caso, sólo accederían a tales contratos las empresas de ese país, contraviniendo así los objetivos del mercado único europeo. Con ello, este tipo de actuaciones pueden impedir la creación de un mercado europeo en un sector o favorecer la existencia de mercados monopolísticos u oligopolísticos.
2. La necesidad de aumentar la competencia y transparencia en un sector clave de la economía, coadyuvando con ello a la mejora de las empresas europeas en términos mundiales.
3. La modernización y apertura de los procedimientos de contratación en todo el territorio de la Unión permitirá una ampliación del mercado y, como consecuencia, junto con un mayor desarrollo económico, la adquisición de bienes y servicios más eficientes y de mayor calidad para los contribuyentes. Se podría avanzar en la línea de tener más por menos, esto es, poner en la praxis el concepto de 'best value'.

Junto con estas medidas, directamente relacionadas con la mejora de la competencia interna y que se podrían englobar dentro de la denominada política de fomento del mercado único, existen otras muchas actuaciones que pretenden incrementar la eficiencia de los mercados que, desde el punto de vista teórico, tendrían relación con los fallos del mercado y los mecanismos redistribuidores del sector público.

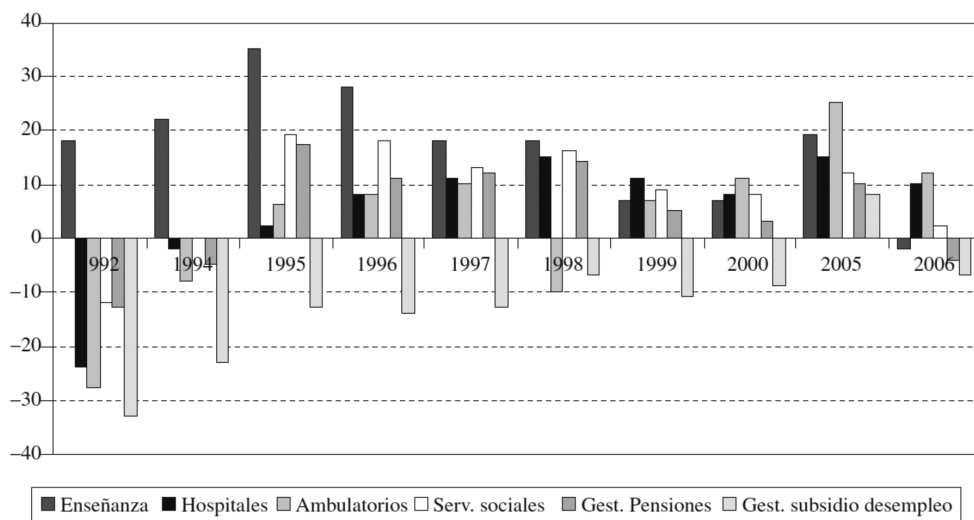
Otra notable vertiente del fenómeno de las compras públicas está vinculada a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia de la actuación pública. Si en la faceta anterior lo esencial es el impacto sobre el sector privado que tiene la actuación del sector público, en esta, lo esencial son los efectos que tienen el proceso y los procedimientos de compras en el sector público.

Hay dos aspectos claramente separables. El primero, se refiere a la necesidad del sector público de comprar de la manera más barata posible los bienes más adecuados a sus necesidades. El segundo, referido con la capacidad, o poder, que genera la ejecución del presupuesto. Es decir, que el presupuesto ejecutado mediante las compras públicas no sea utilizado para tener una mayor influencia, lejos del interés general de la ciudadanía. En otros términos, que la corrupción no suponga un elemento que distorsione la voluntad popular (Qizilbash, 2008).

La importancia de las compras públicas se debe a la importancia de su volumen y su substancial crecimiento en las últimas décadas. Recuérdese, por ejemplo, los porcentajes de crecimiento existentes entre el año 1995 y 2008, ya reflejados. Según la OCDE, en la mayoría de los miembros de la Unión Europea, las compras públicas se estiman entre un 10 y 15% del PIB y, entre un 25 y 30% de los gastos públicos. Importantes acuerdos internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio tienen como objeto este campo de la gestión pública.

En este marco y a colación del concepto de gobernabilidad y la triada sobre la que ésta pivota (representación-responsabilidad política; resultados y; toma de decisiones), se evidencia cómo la ciudadanía reclama buen gobierno. La gráfica expuesta a continuación lo refleja, mostrando la evolución de la valoración sobre los servicios públicos y el incremento del nivel de exigencia.

GRÁFICO 4
Evolución de la valoración del funcionamiento de los servicios públicos (mucho + bastante) – (poco + nada) (1992-2006)



Fuente: Del Pino, E. (2007:10) a partir de los Estudios 2.019 de 1.992, 2.111 de 1.994, 2.187 de 1.995, 2.212 y 2.219 de 1.996, 2.253 de 1.997, 2.293 de 1.998, 2394 de 2000, 2594 de 2005 y 2.650 de 2006 (CIS). Porcentajes. Pregunta: ¿En qué medida: mucho, bastante, poco o nada, cree usted que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona eficazmente?

Así, la formulación de dichas demandas se traduce en la escena política y en la opinión pública de múltiples formas (encuestas de opinión, reformas administrativas, planes de modernización, reclamaciones administrativas, fiscalizaciones, corrupción, desafección, etc.), incidiendo finalmente sobre los resultados electorales y el crecimiento económico. Al respecto, los resultados de todo nivel de gobierno pueden ser evaluados en términos, globales y por áreas específicas, de avances o retrocesos de los países, regiones o ciudades. Tal y como sintetiza Kaufman (2000) «la experiencia práctica en muchos países demuestra que una gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo económico y social, en tanto que una gobernabilidad eficaz lo promueve. Lo mismo sucede a nivel regional y local.»

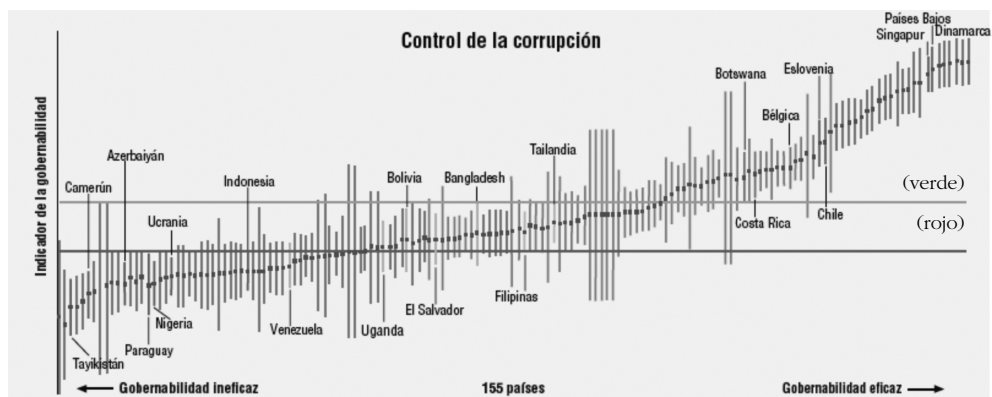
La gobernabilidad, en su triple acepción, puede actuar como instrumento que promueve el desarrollo, la transparencia y la equidad o, al contrario, que incide en la pérdida de bienestar y contribuye al incremento de la corrupción, debilitando la efi-

ciencia de los resultados y la legitimidad del equipo gobernante y del conjunto del sistema político. Factores que no son neutros en relación a la posición competitiva y a la calidad de vida de la ciudadanía de los países, regiones o ciudades en el marco internacional. Más aún, el Instituto del Banco Mundial (Kaufman *et al.*, 1999) considera que existe una comprobable relación entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social.

Sirva de ejemplo sobre ello la gráfica expuesta a continuación, donde se muestra el análisis empírico integrado de un número reducido de conceptos de gobernabilidad, relacionados con seis bloques de indicadores sobre (Kaufman *et al.*, 2000): «voz y rendición de cuentas», «inestabilidad y violencia política», «eficiencia gubernamental», «marco regulatorio», «firmeza del estado de derecho» y «control de la corrupción (4)».

GRÁFICO 5

Eficacia de la gobernabilidad y control de la corrupción, análisis comparado



Fuente: Kaufmann, Krazy y Zoido-Lobatón (1999 a y b).

Nota: Este gráfico muestra estimaciones del control de la corrupción en 155 países durante el período 1997-98; se indican algunos países con fines ilustrativos. Las barras representan el rango probable de valores para este indicador de la gobernabilidad, y el punto medio de las barras señala la estimación del nivel más probable correspondiente a cada país. La longitud de estas barras varía según la información disponible para cada país y según la medida en que coinciden las diferentes fuentes de información. Los países en rojo –Tayikistán a Indonesia– (verde –Bostwana a Dinamarca–) corresponden a indicadores de la gobernabilidad en el tercio interior (superior) del conjunto de países. Los países en amarillo –Venezuela a Taiandia– no corresponden a ninguno de los dos grupos anteriores. La posición relativa de los países esta sujeta a considerables márgenes de error y reflejan la percepción de una variedad de organismos públicos y privados, Los datos aquí presentados no refleja de ninguna manera la posición oficial del Banco Mundial ni del Fondo Monetario Intermeoconial.

(4) «Los países han sido ordenados a lo largo del eje horizontal conforme a la puntuación que les corresponde en este índice. En el eje vertical se presenta el rango de valores estadísticamente probables del índice como una línea vertical para cada país; el punto medio indica la estimación media sobre el nivel de “control de la corrupción” en ese país, que varía ampliamente de un país a otro.»

En este contexto, se pone en valor la importancia de la contratación pública como eje transversal de los indicadores de buen gobierno citados. Motivo por el que resulta importante el análisis aquí realizado, apoyado en la teoría institucional y en la narrativa analítica de la evolución histórica de los resultados en la gestión de las compras públicas.

En este sentido y con carácter general, además de las citadas sobre buen gobierno, el mercado de las compras públicas procura el mejor servicio al ciudadano y tiene claras implicaciones sobre otras variables, tales como el desarrollo de la economía, la innovación gerencial (Rogers, 2000; Nooteboom, 2000), la innovación tecnológica o la mejora de la competitividad de las empresas. Actuando como palanca para la obtención del mayor valor público, derivado de una adecuada gestión de los recursos públicos. Eurostat cifra el mercado de la contratación pública en los Estados miembros en 1,8 billones de euros en 2006, lo que equivale a un 16 % del PIB comunitario. Razón de más para que las Directivas comunitarias sobre la cuestión procuren abrir dicho mercado a todos los operadores económicos, con independencia de sus dimensiones, constituyéndose en «instrumento político para establecer sinergias con otros objetivos de responsabilidad pública» (COTEC, 2008:24).

Estos objetivos compartidos de promoción de la innovación, la libre competencia, la productividad y el desarrollo económico han venido a sumarse a los principios tradicionalmente asumidos en el marco de las compras públicas, cuáles son la publicidad, la transparencia y la concurrencia. Aspectos que han formado parte del entramado jurídico español desde que, en el año 1965, se aprobara el Texto Articulado de la Ley de Contratos. Cuestión que, sucesivamente, ha ido actualizándose mediante la adopción de las Directivas Europeas en el ámbito Estatal, tales como la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995, que fue modificada por la Ley de 53/ 1999; el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante LCAP) o bien, por la última y más reciente Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público. En otro capítulo abordaremos más en detalle los contenidos de las legislaciones de los dos países a los que corresponden los casos estudiados. Y haremos una descripción del marco institucional de Brasil y España.

En los últimos años se ha producido una notable proliferación de documentos estratégicos, acuerdos internacionales y normativas, tanto internacionales como europeas, encaminadas a introducir mejoras en el mercado de compras públicas. Siguiendo lo indicado por la Comisión Europea (SEC (2008) 2193) se pretende con ello *«permitir a los Estados miembros y a sus poderes adjudicadores aprovechar plenamente el potencial de las Directivas sobre contratación pública, a fin de garantizar condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas [...]»*, por lo que *«la mayor participación [...] en las compras públicas generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos, lo que ofrecerá a los poderes adjudicadores una mejor relación calidad-precio. Por otra parte, la mayor competitividad y transparencia de las prácticas de contratación pública permitirá a las PYMES (5) desarrollar su potencial de*

(5) El documento citado, 'Código europeo de buenas prácticas para el acceso de las pymes a los mercados de compras públicas', aborda con detalle la problemática de este tipo de empresas que reúnen la mayor parte de los empleos, directos e indirectos, en la UE. En este sentido, desde un punto de vista cualitativo complementario al precedente, los datos resultantes de la encuesta del INE sobre innovación tec-

crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía europea.»

En esta línea, la Comisión Europea (2006, 2008) se ha pronunciado reiteradamente sobre la conveniencia de diseñar el ciclo completo de la política de compras públicas, de convertir al sector público en ‘comprador inteligente’ que vaya más allá del mero cumplimiento de trámites formales para la adquisición de servicios o productos en el que con frecuencia se incurre, en aras a incrementar la productividad y la innovación de su organización y del tejido económico que le suministra sus productos y servicios.

Sensu contrario, sirvan los análisis realizados por Geroski (1990), quién llama la atención sobre los resultados negativos que se derivan de las prácticas proteccionistas y del favoritismo, tendentes a la creación de oligopolios, monopolios, pérdidas de innovación y eficiencia.

Estos hechos, de tener horizonte estratégico y vinculación con las políticas públicas de todos los niveles de gobierno, resultarían de gran interés. Tal es así que, en casos como el canario, las prácticas gerenciales de mejora de la productividad del tejido empresarial podrían tener incentivos para su mejora mediante la introducción de este tipo de elementos en los pliegos técnicos y administrativos. Más aún cuando la evidencia parece sugerir su adopción pues, aproximadamente (Cámaras Canarias, 2008:10) «el 70% de las empresas canarias nunca ha realizado prácticas en productividad competencial, es decir, nunca han analizado si las horas trabajadas por sus empleados son desempeñadas por los trabajadores de la empresa con mayor preparación y resultado [...]; un 70% nunca ha fijado objetivos e indicadores a corto plazo y un 67% nunca han establecido acciones para mejorar el rendimiento.»

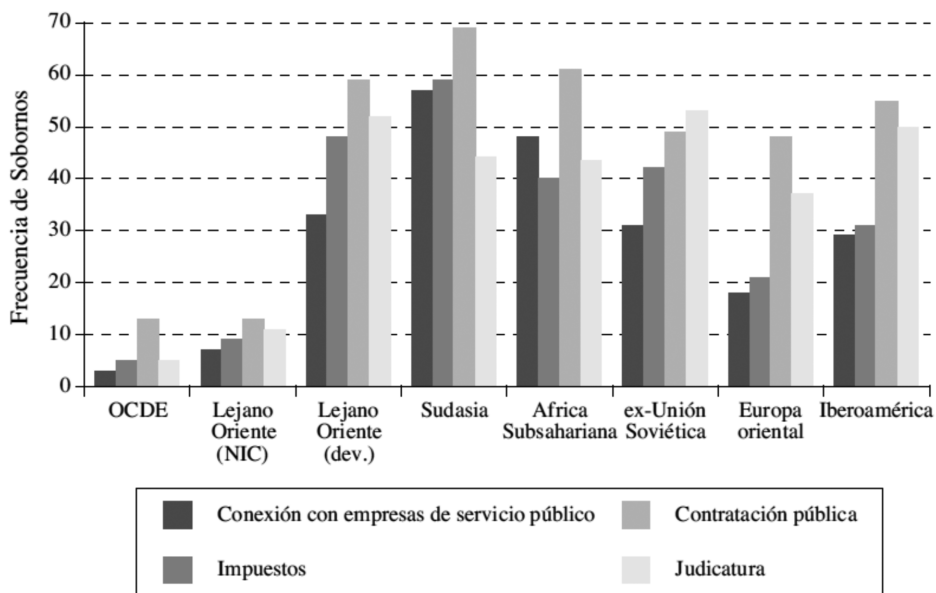
A tal efecto, distintos informes y guías elaboradas por relevantes instituciones internacionales (OCDE 2009; Comisión Europea, 2008) han puesto el énfasis en la necesidad de que se mejore la gestión pública de los procesos de compras, en todos los niveles de gobierno, especialmente en línea con los siguientes elementos de interés:

- Transparencia e información. Tal y como afirma la OCDE (2007), «el secretismo fomenta la corrupción. La transparencia y la rendición de cuentas se han reconocido como condiciones clave para la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción en la contratación pública.»
- Mejora de la calidad de la información de los procesos de licitación, adjudicación y control de la ejecución.
- Requisitos financieros de las licitaciones y desviaciones producidas en su ejecución.
- Tiempo de presentación de ofertas, selección y tramitación, en relación a los requisitos administrativos y financieros requeridos.
- Eficiencia en la gestión de los recursos públicos y de las empresas proveedoras.
- Utilización de nuevas tecnologías en el ciclo de las compras públicas.
- Incremento de los niveles de libre competencia y libre concurrencia de empresas en la contratación pública.

nológica, período 2004-2006 en España, identificaron a 49.415 empresas; de ellas 47.407 eran Pymes (empresas de menos de 250 empleados). Asimismo, en las ciudades objeto de análisis se reproducen en similares parámetros los datos citados, siendo las Pymes quienes aglutinan la mayor parte del tejido empresarial y del empleo.

GRÁFICO 6

Frecuencia de los sobornos en el ámbito de la contratación pública



Fuente: OCDE, 2007. (Kaufmann, Banco Mundial (2006), basado en la Encuesta de opinión ejecutiva 2005 del Foro Económico Mundial que abarca 117 países. La pregunta planteada a la empresa fue: «en su industria, ¿con qué frecuencia realizan las empresas pagos adicionales no documentados y sobornos en relación con permisos / servicios públicos / impuestos / concesión de contratos públicos / el poder judicial?»).

- Incremento de la productividad del sector público y del sector privado.
- Valor público de los procesos de compras, resultante de las relaciones calidad-precio y competencia-calidad-precio.

Merece nuevamente llamar la atención sobre el *informe de integridad en las compras públicas*, realizado por la OCDE (2007) (6), quién identifica el proceso de licitación como la fase más regulada y transparente, poniendo el énfasis en las sombras que pueden surgir de las fases previa y posterior a la licitación, desde la evaluación de las necesidades a la gestión del contrato, ejecución y pago, así como sobre las excepciones a los procedimientos competitivos, es decir, las circunstancias especiales, tales como la urgencia extrema y los contratos de valor reducido. Pudiendo el licitador, en su caso, introducir elementos adicionales de control y transparencia. Cuestión

(6) Existe una traducción del documento, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública del Gobierno de España (2009). Hay un resumen ejecutivo traducido por el INAP y accesible en septiembre de 2010 [http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/4164D71F-C724-49BE-A975-DCB3EC41803A/0/P%3C3%A1gnciaIntegridad_en_contratacion.pdf]

que ha sido objeto de análisis en las ciudades citadas, con las limitaciones propias de medios y tiempo disponible en este estudio.

La evolución normativa sobre compras públicas europea y española ha ido introduciendo mejoras que facilitan la adopción de medidas en los ámbitos citados, especialmente, en relación a la irrupción de la sociedad de la información y a uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Al respecto, la aprobación española de normas tales como la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público o bien, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (7), ha supuesto la creación de un nuevo marco legal que brinda oportunidades específicas de mejora en relación al impulso de la transparencia y la eficiencia para la gestión pública, esta última vinculada, en buena medida, a la innovación tecnológica. Sirva como ejemplo de ello, la capacidad legal de definir las compras en base a especificaciones funcionales capaces de promover con más ahínco la innovación y la creatividad, estando equiparada al mismo nivel que una norma, o bien, el posible uso de mecanismos contractuales tales como el diálogo competitivo para la realización de contratos excepcionales, por su naturaleza, requisito y fines.

No obstante lo anterior, el factor humano, resulta determinante para la obtención de las mejoras que podrían derivarse de dichas innovaciones legislativas, traduciéndose en mejoras concretas para la gestión, la transparencia, el desarrollo económico, el libre mercado, la concurrencia y la eficiencia pues, los resultados que se alcancen, dependerán de las competencias y la cualificación que los mismos han tenido y tendrán al respecto de las siguientes áreas clave:

- Conocimiento jurídico.
- Deber de sigilo y confidencialidad.
- Diseño adecuado de proyectos, servicios o productos.
- Fomento de la libre concurrencia.
- Elaboración de pliegos técnicos y administrativos adecuados a los objetivos de los servicios públicos y a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, calidad y equidad. Al respecto, resulta oportuna la recomendación que realiza la Comisión Europea (2008:15) sobre la necesaria profesionalización de los gestores e intervinientes en los procesos de compras pues, «la falta de información suficiente, pertinente y clara dificulta la comprensión de las necesidades del poder adjudicador y la formulación de una oferta adecuada. A subsanar esta situación debe estar enfocada la formación y orientación de los poderes / las entidades Adjudicadoras»
- Oferta de valor (8), gestión y evaluación de los riesgos (costes en los que se incurrirá tras la contratación, aspectos críticos del contrato, renovación, etc.).
- Costes de transacción, ex ante y ex post.
- Reutilización de la información derivada de los procesos de evaluación y fiscalización de las compras públicas ejecutadas.

(7) La ley regula la posibilidad de usar toda la información y documentos, en cualquier soporte, por personas físicas o jurídicas, tanto para fines comerciales como para cualquier otro, estableciendo la posibilidad a la Administración de cobrar tasas por facilitarlas.

(8) El comprador público debería analizar no solo el precio ofertado sino además, el ciclo de vida del producto o servicio en cuestión en relación a los posibles costes añadidos de formación, reposición, instalación, mantenimiento, rediseño, modificados, etc.

- Conocimiento de las TIC.
- Capacidad de seguimiento de la evolución e innovaciones en el mercado comercial y tecnológico objeto de licitación.
- Capacidades técnicas, objetivas y verificables, para la realización de evaluaciones técnico-económicas, tanto en relación a los costes directos, como a los posibles costes indirectos que se generen.
- Conocimiento y práctica en técnicas de negociación.
- Valores y competencias democráticas, en relación a la transparencia informativa y al buen gobierno.
- Innovación gerencial, conocimiento e integración en redes (de compras públicas, tecnológicas, de benchmarking, etc).

En línea con ello, la OCDE (2008) ha identificado la irrupción en los países más innovadores del perfil del *'gestor contractual'* quiénes, a resultas del enfoque de contratación descentralizada que opera en la mayoría de los países y la profesionalidad especializada requerida para tales fines, además están aplicando nuevas aptitudes respecto a la gestión de proyectos, cuál es la gestión de riesgos; identificando y fiscalizando elementos vulnerables a ineficiencias y corrupción en el ciclo del contrato; y la incorporación de innovadoras medidas de control social directo, implicando a las partes interesadas (empresas, usuarios y público en general) en el análisis de la integridad del proceso de contratación pública, incluida su ejecución. Medidas que, con las adaptaciones específicas, también han sido objeto de investigación en los casos de análisis de Las Palmas de Gran Canaria y São Carlos, en el período de referencia, como luego se describirá.

Específicamente, en el proyecto de investigación que nos ocupa: *EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS (ETCP): ANÁLISIS DE DOS CASOS (LAS PALMAS DE GRAN CANARIA Y SÃO CARLOS)*, vinculado a los avances, factores, actores, lecciones a aprender y buenas prácticas que se han identificado en el período analizado de las ciudades de São Carlos (Brasil) y Las Palmas de Gran Canaria (España), se tratan de abordar los siguientes objetivos:

1. Caracterizar las prácticas innovadoras que, en materia de transparencia en los mercados de compras públicas, se están desarrollando en los municipios elegidos.
2. Establecer las condiciones en las que se han producido los procesos de cambio e innovación en los procesos de compras públicas y en la introducción de mecanismos de eficiencia, así como los agentes intervinientes en los mismos.
3. Realizar una evaluación aproximada de los resultados obtenidos tras la implantación de mecanismos de eficiencia y transparencia.

Dada la versatilidad de la metodología que supone la narrativa analítica (Ragin, 1987; Barzelay, 2001), se ha establecido un diálogo fluido con los agentes implicados. Ello ha permitido: a) testar los resultados obtenidos en cada una de las fases que se reflejen en los informes parciales del proyecto y; b) identificar algunos de los factores críticos que desde las dimensiones económica, social, política, tecnológica o institucional permiten o favorecen los procesos de cambio en la eficiencia y transparencia de estos mercados.

Así, la elección de los casos de estudio se ha revelado acertada en el proceso de implementación del proyecto. Por un lado, el tamaño y las características de los municipios tenían las similitudes suficientes como para poder trabajar con unidades homogéneas. Por otro lado, la diferencia de la evolución de ambos ha permitido en-

contrar singularidades que permiten una mayor variedad de elementos, generando una reflexión más rica y fructífera para el enriquecimiento mutuo.

Con todo, esta investigación pretende ser un primer paso para una posterior, y más amplia, en la que se aborde esta temática tanto en otros municipios de los dos países elegidos, miembros del G-20 (España y Brasil), como en otros municipios de otros países de América Latina.

En resumen, la pertinencia del objeto de estudio consideramos que ha quedado constatada en los párrafos anteriores. Tan sólo resaltar que el interés que han demostrado los actores con los que nos hemos relacionado en el enfoque y el objeto de nuestra investigación pone de manifiesto que es un tema que preocupa e importa a los ciudadanos. A título de ejemplo recordamos entre los números actores que manifestaron su disposición en el futuro a seguir colaborando en este tipo de investigaciones a: el fiscal de Riberao Bonito, la periodista que «levantó» en São Carlos el episodio del comedor escolar, el concejal que potenció la mejora en la transparencia en Las Palmas, los empresarios a los que se pidió opinión previamente a la modificación de las normas de contratación en ese ayuntamiento o a periodistas relevantes en la defensa del interés general en ambas ciudades.

TRANSPARENCIA, CLAVE PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS

El abordaje de las compras públicas como política pública específica ha tenido un reducido desarrollo, si bien, las compras públicas han sido, y son, parte esencial de otro tipo de políticas públicas, tales como el desarrollo económico, la concurrencia empresarial, la competencia, la transparencia o la innovación (Snider y Rendon, 2008).

Ello viene a reflejar, por una parte, el incipiente desarrollo que tiene las compras públicas como objeto de estudio fuera del ámbito estrictamente jurídico. Y, por otra, la visión tradicional de las compras públicas como herramienta de soporte a las restantes acciones de gobierno.

Sirva de nítido ejemplo el acuerdo, de día 2 de julio de 2010, del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Gobierno de España, denominado Estrategia Estatal de la Innovación, que cuenta con cinco ejes, siendo el segundo basado en las compras públicas y en el papel del sector local en ellas, tal y como se describe textualmente a continuación:

«Fomento de la innovación desde la demanda pública: Se centra en acelerar la innovación actuando desde la demanda de las administraciones mediante políticas de compra pública. La Estrategia ha identificado un conjunto de compras públicas dependientes de la Administración General del Estado y de las Administraciones Locales, a través del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, impulsado por el Ministerio de Política Territorial. Estas compras públicas con componente innovador suman más de 1.700 millones de euros en 2010. Se trata de oportunidades de negocio para empresas innovadoras en ámbitos como la economía verde o la economía de la salud, sectores llamados a jugar un papel muy relevante en el nuevo modelo productivo.»

En este sentido, como reza el subepígrafe, asumiendo la definición de transparencia de Villoria (2008) como el «flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes, información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la

aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión», se observa que la misma permanece asociada, en años recientes, a las compras públicas como catalizadoras de los cambios que demanda la sociedad y sus actores, ambas, desde enfoques autónomos, coincidentes en atribuir a las compras públicas un papel crítico para el éxito de sus propios objetivos como políticas públicas específicas. Al respecto, en relación a la transparencia, caben como ejemplos las iniciativas que desempeña la conocida ONG Transparencia Internacional o bien, entre otras muchas, las acciones del colectivo «Coalición Pro Acceso, tenemos derecho a saber» (www.proacceso.org), en demanda de mejoras en este ámbito en España.

Por otra parte, resulta de interés la tarea de síntesis que realiza Hill *et. al.*, (2007) quienes analizan los trabajos de Roberts, 2002; Stiglitz, 1999; Bellver y Kaufmann, 2005 y; Merino, 2005, afirmando que la transparencia y el acceso a la información son componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna por al menos cuatro grandes razones:

1. Son un medio para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.
2. Son condiciones que contribuyen a promover un mercado más eficiente y más justo; Entre otros estudios, pudiera citarse el desarrollado por Mehrez y Kaufman (1999) donde se demuestra mediante el análisis de 56 países en el período comprendido entre 1977 y 1997 como un nivel reducido de transparencia y desregulación de los mercados financieros incrementa la vulnerabilidad de las instituciones financieras. Cuestión que bien podría ponerse nuevamente de moda, dados los orígenes de la actual crisis económica mundial.
3. Son una herramienta que permite prevenir actos de corrupción y abusos de autoridad; Además, en este mismo sentido, el trabajo de Kaufmann *et. al.*, (1999a) examina la relación causal entre gobernanza y crecimiento. Sus resultados muestran una fuerte correlación positiva entre el buen gobierno y el incremento de la renta per capita a través del denominado 'circulo virtuoso' mediante el que a mayores niveles de renta, mayor es el rendimiento de sus gobiernos. Igualmente resulta muy relevante el trabajo de Islam (2003) donde explora como la fluidez de la información contribuye a la mejora la calidad institucional en 169 países al tiempo que mejora la gobernanza. Su análisis de regresión muestra que los países que proporcionan una mejor información económica, en términos de cantidad y la calidad, también tienen un mejor y mayor número de indicadores sobre gobernanza y transparencia.
4. Son un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas en un entorno de pluralidad democrática. Entre otros estudios, Reinikka y Svensson (2003) evidencian cómo el acceso a la información reduce la corrupción.

Así, se deduce de ello que la transparencia y el acceso a la información son aspectos cruciales para la rendición de cuentas de la acción de gobierno y con ello, de la evaluación del desempeño que sobre la misma haga la ciudadanía para lo cual, se requerirá en todo momento del fácil acceso a información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los planes, objetivos, metas y resultados de aquélla.

En esta línea es relevante el notable avance producido en relación a la aprobación de leyes de acceso a la información pública. Tal y como se muestra a continuación, en la actualidad hay más de 69 países en el Mundo que han implantado normas referidas a dicha cuestión.

CUADRO 3
**Años y países que han aprobado Leyes de Acceso a la Información
(hasta 2006)**

| País | Año | País | Año |
|-------------------|------------|----------------------|------------|
| Suecia | 1766 | Inglaterra | 2000 |
| Colombia | 1888 | Lituania | 2000 |
| Finlandia | 1951 | Moldavia | 2000 |
| Estados Unidos | 1966 | Slovakia | 2000 |
| Dinamarca | 1970 | Sudáfrica | 2000 |
| Noruega | 1970 | Bosnia y Herzegovina | 2001 |
| Francia | 1978 | Polonia | 2001 |
| Australia | 1982 | Rumania | 2001 |
| Nueva Zelanda | 1982 | Angola | 2002 |
| Canadá | 1983 | Jamaica | 2002 |
| Austria | 1987 | México | 2002 |
| Filipinas | 1987 | Pakistán | 2002 |
| Italia | 1990 | Panamá | 2002 |
| Holanda | 1991 | Perú | 2002 |
| España | 1992 | Tayikistán | 2002 |
| Hungría | 1992 | Uzbekistán | 2002 |
| Ucrania | 1992 | Zimbabwe | 2002 |
| Portugal | 1993 | Argentina | 2003 |
| Bélgica | 1994 | Armenia | 2003 |
| Belice | 1994 | Croacia | 2003 |
| Corea del sur | 1996 | Eslovenia | 2003 |
| Islandia | 1996 | India | 2003 |
| Irlanda | 1997 | Kosovo | 2003 |
| Tailandia | 1997 | Turquía | 2003 |
| Israel | 1998 | Antigua y Barbuda | 2004 |
| Letonia | 1998 | Ecuador | 2004 |
| Albania | 1999 | República Dominicana | 2004 |
| Georgia | 1999 | Serbia | 2004 |
| Grecia | 1999 | Suiza | 2004 |
| Japón | 1999 | Alemania | 2005 |
| Liechtenstein | 1999 | Azerbaiján | 2005 |
| República Checa | 1999 | Montenegro | 2005 |
| Trinidad y Tobago | 1999 | Uganda | 2005 |
| Bulgaria | 2000 | Macedonia | 2006 |
| Estonia | 2000 | | |

Fuente: David Banisar, Freedom of Information Around the World, 2006 (<http://www.freedominfo.org>).

Por otro lado, por primera vez, el 14 de abril de 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido, por unanimidad, el derecho a la libertad de expresión (9) y el de acceso a la información de las Administraciones Públicas y Gobiernos, en aplicación del artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

La demanda se interpuso por la *Hungarian Civil Liberties Union* que alegaba que las decisiones de los tribunales de su país de negar el acceso a conocer los detalles e información de un parlamentario equivalía a una violación de su derecho a tener acceso a la información de interés público. El hecho de que esta sentencia de la razón al demandante es un hito notable en el avance de los derechos civiles y de la obligación de transparencia en el ejercicio de gobierno de los recursos públicos en todo el mundo.

Así, por obvio que resulte, no es menos importante destacar que la consolidación de la transparencia depende del proceso de cambio para una nueva cultura en la administración pública y los ámbitos políticos (Hill *et al.*, 2007; Eréndina Sandoval, 2007).

Siguiendo los diversos pronunciamientos de las instituciones financieras internacionales, en sentido contrario, la ausencia de transparencia favorece la corrupción. Sus efectos son perversos. Según el Instituto del Banco Mundial e investigadores que han realizado análisis empíricos, se ha identificado que la corrupción afecta negativamente al crecimiento y al desarrollo, en concreto sobre los siguientes ejes (Villoria, 2002):

- a) Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad.
- b) Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente.
- c) Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio.
- d) Disminuye los ingresos del Gobierno, pues favorece el dinero negro y la evasión fiscal.

De este modo, la corrupción atenta contra el funcionamiento del mercado, basado en la confianza, la legitimidad de las instituciones y el respeto a las reglas del juego. Es imposible la existencia de mercado sin derechos de propiedad, y éstos deben ser garantizados por instituciones sólidas que los amparen (Stiglitz, 2002). Todo ello, a su vez, potencia la consolidación de una cultura organizativa no equitativa que deja a un lado los principios básicos de la economía capitalista, esto es, la información perfecta de los mercados y la competencia.

En unión a los cambios que se asocian a la consolidación de tales razonamientos, se observan otros cambios en las tendencias gerenciales e institucionales de profundo calado. De este modo, mientras que hasta principios de la presente década el enfoque de la nueva gestión pública primaba la orientación a la eficiencia y a los resultados, hoy día se percibe un notable cambio en las tendencias de la gestión pública, al hilo de la consolidación de conceptos tales como el de gobernabilidad que antes se describía (en su triple acepción: a) representación-responsabilidad política; b) resultados del gobierno y; c) proceso de toma de decisiones, y que ha permitido

(9) En relación a la querrela interpuesta por la asociación húngara Társaság a Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) contra el Gobierno de Hungría, aplicación número 37374/05. Accesible en abril de 2009 en: <http://freedominfo.org/documents/hungary-itelet1.doc>

la adquisición de relevancia al proceso de toma de decisiones y con ello, a vectores tales como la innovación, la participación o la transparencia, al ser garantes del interés público y de la mejora de la competitividad del conjunto de las economías, cuestión nuclear en este nuevo mundo globalizado. De este modo, hoy existe más notoriedad en la defensa de los derechos de ciudadanos y empresas al acceso a la información pública, o en manos de las instituciones y los servidores públicos (OCDE, 2005; Roberts, 2006). Al tiempo que se promueve la transparencia gubernamental como elemento básico de integridad, prevención de la corrupción y fomento del libre mercado (Pope, 2000). Como decía Louis Brandeis, juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos entre 1916 y 1939: la transparencia es el mejor de los desinfectantes (*«Sunlight is said to be the best of disinfectants»*).

En este sentido, en el caso español y en el momento de publicar el presente estudio, resulta oportuno fijar la atención en dos elementos importantes: el primero, la presumible aprobación del anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública y su puesta en vigor en España, prevista para el 2011 (10); y segundo, la realización de encuestas de transparencia relativas a los Ayuntamientos españoles, dirigidas por Transparencia Internacional (www.transparencia.org.es).

El Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública supondrá un nuevo derecho para la ciudadanía y para los actores socioeconómicos que podrán conocer toda *«información elaborada o adquirida por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y que obre en su poder»*. Además, se prevé que su alcance sea amplio y abarque a *«otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas siempre que haya sido obtenida o generada en el ejercicio de su actividad pública»*, según informa la coordinadora del proyecto, la Vicepresidenta D^a María Teresa Fernández de la Vega. En este sentido, se prevé que la norma alcance a documentos y de todo otro soporte, obligando a responder las demandas de información en treinta días o un máximo de sesenta, si fuera complejo, otorgando a la Agencia de Protección de Datos la potestad de salvaguarda inmediata de los derechos de las partes. Como se observa, las implicaciones de la aprobación de la mentada Ley podrían suponer un cambio notable para los agentes intervinientes o interesados en los procesos y resultados de las compras públicas y, por ende, es previsible que las demandas de información aumenten, en todos los niveles de gobierno.

Con la aprobación del anteproyecto, previsto para el año 2011, España cubre la carencia de ser el único estado de la UE sin una ley de este tipo y que, a su vez, se vincula con el acuerdo adoptado en este sentido por el Consejo de Europa en noviembre de 2008, llamado Convenio para el Acceso a Documentos Oficiales.

Por otro lado, la elaboración y publicación de el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, elaborado por Transparencia Internacional España. El ITA trata de medir la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España por población, utilizando 80 indicadores, divididos en cinco áreas, una de ellas relacionada con los contratos públicos, de las que resultan diversos rankings.

(10) Publicado en EL PAIS el día 16/08/2010, bajo el titular: *«Una ley regulará el 'derecho a saber' de los ciudadanos ante la Administración»*. (http://www.elpais.com/articulo/espana/ley/reguladora/derecho/saber/ciudadanos/Administracion/elpepiesp/20100816elpepinac_1/Tes).

El ITA, creado en el año 2008, ha supuesto un aldabonazo que está sirviendo para movilizar la opinión pública sobre esta cuestión ya que, los resultados de dicho índice tienen gran impacto en los medios de comunicación y por ende, los representantes políticos, en general, tienden a cuidar su imagen mediática y electoral. Sirva de ejemplo de ello la evolución positiva en la publicación de datos que ha supuesto su irrupción. Así, en 2008, sólo Bilbao obtuvo la calificación de sobresaliente y la puntuación media fue de 52 (rango de puntuación es de 0 a 100); en 2009, fueron 14 sobresalientes y una puntuación media de 64, y finalmente, en 2010, 21 sobresalientes y una media de 73 puntos.

Es decir, hoy hay más Ayuntamientos preocupados de alcanzar más de 90 puntos que en el año 2008 y eso, por sí mismo, supone un pequeño avance basado en el valor de la ciudadanía, la opinión pública y los actores sociales en poner en la agenda política esta cuestión crítica. Tal y como se observa en la tabla expuesta a continuación, este proceso aún siendo de alcance limitado, por el momento, está incidiendo en la cultura de los gobiernos municipales:

CUADRO 4
Evolución de los cinco bloques del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos españoles, años 2008-2010

| | Puntuación media (de 0 a 100) por año (110 Aytos) | | |
|--|---|------|------|
| | 2010 | 2009 | 2008 |
| Transparencia Global | 70,2 | 64 | 52,1 |
| A) Información sobre la corporación municipal | 64,4 | 71,4 | 69,9 |
| B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad | 73,7 | 71,4 | 69 |
| C) Transparencia económico-financiera | 30,2 | 49,1 | 29,1 |
| D) Transparencia en las contrataciones de servicios | 66,5 | 58,3 | 37,3 |
| E) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas | 68,6 | 67 | 48,4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Transparencia Internacional España.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Como se ha señalado anteriormente, en esta investigación, vamos a abordar el estudio de dos casos que, en el futuro serán continuados por otros análisis posteriores sobre otras ciudades. Por esta razón, se trata de adoptar un enfoque metodológico que permita identificar los elementos relevantes y que, en el futuro, dicha información sea susceptible de ser comparada con nuevos casos. El estudio ha permitido atisbar algunos elementos claves en los procesos de cambio ligados a la mejora de la eficiencia, principalmente, vinculadas a la mejora de la transparencia.

Esta investigación comparativa pretende analizar similitudes y diferencias a lo largo de un conjunto muy limitado de casos. Cuando los casos (u observaciones) son suficientemente numerosos podemos utilizar otro tipo de técnicas (cuantitativas). En nuestra investigación, el reducido número de casos nos delimitará a la búsqueda de

diferencias y similitudes, centrándonos fundamentalmente en valoraciones de tipo cualitativo.

Como plantea el profesor Ragin (1987, pag. 19): *«los fenómenos sociales son complejos, pero están altamente ordenados. Este tipo de orden en la complejidad es muy claro en ciencia social comparada. No es difícil en un caso concreto observar o, en otros, descubrir líneas gruesas en los comportamientos en una colección de casos. La dificultad estriba en entender la diversidad entre los casos de manera que se junten las similitudes y diferencias en un marco único y coherente. En otras palabras; a menudo es imposible resumir de una manera teórica y sustantivamente significativa el orden que parece derivarse de los diferentes casos»*. Para algunos autores como Nohlen (2008), el enfoque comparativo sería el método por excelencia de la ciencia política: *«el método comparativo es considerado como el método más propio de la Ciencia Política. Esto se confirma por el alto grado de sofisticación que tal método ha alcanzado dentro de la Ciencia Política en relación a otras disciplinas en las que también se ejerce la comparación, como por ejemplo la comparación jurídica en el derecho público.»*

El análisis que se realiza aquí tiene además una perspectiva histórica. Como indican Mahoney y Rueschemeyer (2003: 3) *«el análisis histórico comparativo tiene una larga y destacada historia en las ciencias sociales. Aquellos a los que reconocemos como los fundadores de la moderna ciencia social desde Adam Smith, a Alexis Tocqueville o a Carlos Marx realizaron análisis históricos comparativos como una manera fundamental de investigación [...] Tras un periodo de abandono, las décadas recientes están siendo testigo de un espectacular resurgir de la tradición histórica comparativa»*.

Si bien, esa incorporación como elemento clave del tiempo y, por lo tanto, de la historia es un elemento típico de las ciencias sociales, los análisis comparativos se desarrollan en todas las ramas del saber. Mendonça y Romero (2008) han presentado recientemente el estudio de dos casos en relación a factores climáticos. En el campo de las ciencias naturales también se producen este tipo de trabajos (Fisher y otros, 2009), especialmente en los ámbitos ligados a la medicina o, entre otros, son numerosos, desde hace muchos años, en el campo de la ingeniería (Ivasishina *et al.*, 2008).

Las instituciones y quizá más las instituciones públicas, son resultado de los complejos procesos de interacción que se han producido en el pasado. Al igual que como Wildavsky nos plantea en relación al presupuesto, la resultante de un momento histórico concreto es el fruto del equilibrio de fuerzas que se ha producido: *«un presupuesto por lo tanto se convierte en una tela de araña de relaciones sociales así como legales en la que se realizan los compromisos entre todas las partes»* (Wildavsky 2001).

EL MARCO ANALÍTICO

El marco analítico se define como el conjunto de teorías, metodologías e instrumentos que se aplicarán en la presente investigación para el logro de los objetivos definidos en la misma. Consecuencia de ello, el marco analítico de este proyecto recoge la metodología que se va a aplicar, sienta las bases para identificar los tipos de datos que se consideran relevantes para el trabajo empírico, así como establece la forma en la que esa información se va a utilizar para el conocimiento en profundidad de los casos de estudio.

Con ello, se pretende conocer, describir y explicar aquellos hitos claves para la comprensión conjunta del caso, bien sean iniciativas innovadoras, reformas, cuestiones críticas que provocaron protestas o reconocimientos, etc. Para tal fin, se utilizará

la narración de los procesos en los que tales decisiones, eventos o episodios se producen. La narración contribuye a la correcta comprensión del caso y de ahí que, en ocasiones, elementos que, en apariencia, no están directamente vinculados con una decisión, sin embargo, deban ser considerados, analizados y descritos pues su impacto es determinante para dichas decisiones. Sirva de ejemplo una reforma normativa en la legislación, como el nuevo código técnico de edificación y la obligatoriedad de incorporar elementos de sostenibilidad energética en las edificaciones, supondrá, directamente e indirectamente, que las Administraciones Públicas españolas incentiven los aspectos medioambientales y la sostenibilidad en las licitaciones de viviendas y obras públicas.

En su caso, sería objeto de análisis, entre otros, para evaluar el grado de eficiencia que ello supone respecto a los contratos similares anteriores a dicha Ley, si la aplicación de la normativa y la selección de las empresas adjudicatarias se limitan a cumplir los mínimos legales o, por el contrario, incorporan mejoras que pudieran ser determinantes en su selección. En el caso de São Carlos, lo sucedido en Ribeirão Bonito –que es un municipio diferente– es muy importante para poder comprender la dinámica en la que se producían los hechos en el caso de estudio. Este tipo de situaciones son difíciles de conocer y de asociar, a menos que se tenga un gran conocimiento del caso de estudio y su entorno. Un aspecto del comportamiento de los agentes de la sociedad civil, como es la posición crítica de las asociaciones de vecinos en relación a la corrupción, no se podría entender sin conocer la actuación de la Asociación de vecinos de Ribeirão Bonito. Su comportamiento no fue el mismo en todos los casos. Si adjudicamos a un agente el objetivo de lucha contra la corrupción como sería en este caso, hay que relativizarlo y matizarlo puesto que, ante algunas actuaciones, su conducta es neutral ante la corrupción.

A través de la estructura narrativa, los casos de estudio se analizan mediante la identificación de episodios relevantes en un periodo temporal que, dependiendo de cada caso, abarca al menos 20 años. La amplitud del periodo dependerá de las posibilidades de conocimiento profundo del caso y de la evolución histórica, característica de cada uno de ellos. Como hemos comentado a lo largo de este capítulo, los medios disponibles para una investigación limitan el alcance de la misma. En este proyecto, el análisis de los casos de estudio se ha realizado en el horizonte temporal posible, dadas esas limitaciones. Quizá y dado que esta investigación se ha planteado en el marco del Programa de Cooperación Interuniversitaria y de Investigación Científica, nuestro mayor interés se ha centrado en profundizar el caso brasileño, puesto que en el caso español, la metodología ya había sido desarrollada en el proyecto *Watertime*, ya citado.

En el tipo de procesos que abordamos en esta investigación (transparencia y eficiencia en las compras públicas) han acontecido importantes cambios en los últimos años, por lo que el objeto de estudio puede acotarse en un periodo de tiempo relativamente reducido. El desarrollo de las funciones del Estado, como hemos visto anteriormente, es un fenómeno de corto recorrido en términos históricos. En ese marco, la importancia de la eficiencia en el uso de los recursos públicos se ha incorporado a las preocupaciones de la gestión en tiempos relativamente recientes. Aunque un principio del presupuesto clásico era la publicidad, la transparencia, tal y como se formula en la actualidad, es un criterio muy joven. Por esta razón, no es de extrañar que el horizonte temporal de nuestros casos sea mucho más reducido que en otras investigaciones. En otros casos, como fueron algunos de *Watertime*, los episodios de cambio que determinaron situaciones presentes se remontaron a momentos mucho

más antiguos en el tiempo (11). El problema abordado, en ese caso, era la gestión del ciclo urbano del agua y el suministro de agua ha sido una de las funciones que el sector público ha asumido desde hace muchos siglos. En el caso de Madrid en concreto, el origen de la gestión actual se remonta al año 1851 en el que se creó el organismo responsable de esa política en la Comunidad de Madrid (Sanz *et al.*, 2005).

Los episodios elegidos en cada objeto de análisis se seleccionan para ser desarrollados debido a su relevancia en la incidencia y explicación del cambio, del fracaso en el intento del cambio o incluso en algunos casos, retrocesos hacia situaciones de momentos anteriores. Solemos tener la tendencia a pensar que los procesos son lineales y que hay una tendencia de progreso a lo largo del tiempo. Sin embargo, en muchas ocasiones, se producen episodios que neutralizan los elementos que han generado los cambios. Gaetani (2002) plantea un interesante ejemplo para poder comprender conceptualmente el episodio. Describe el episodio de reforma de la gestión pública que se produjo en Brasil entre los años 1995 y 1998. En el episodio se identifican una serie de eventos que se plasman sumariamente en la estructura narrativa que se recoge en el Gráfico 7 (Gaetani 2002 b). Para tal fin, utiliza una estructura narrativa que diseña una cadena de eventos que se explican desde enfoque teórico que el profesor Barzelay (2001) aporta sobre esta temática.

La secuencia de eventos, y su dinámica interna, se describen y analizan mediante un esquema común que permitirá las comparaciones, tanto entre los diferentes episodios de un mismo caso, como entre los diferentes casos estudiados o a analizar, en el futuro. Con ello, se identificarán y analizarán los episodios que van a configurar nuestro dos casos de análisis, estableciendo y estudiando dichos eventos y, a su vez, describiendo los elementos que los componen.

Estos eventos (que pueden ser anteriores, posteriores, contemporáneos, relacionados o en el interior del episodio) nos permiten describir los procesos que se han producido en la organización que estamos estudiando. Dada la utilidad de la misma, además nos ayudarán a identificar los actores y factores que intervienen en los mismos. Facilitando, en su caso, una explicitación gráfica que ilustre, de forma resumida, las variables analizadas, tal y como se muestra a continuación para el citado ejemplo brasileño (Gaetani, 2002a).

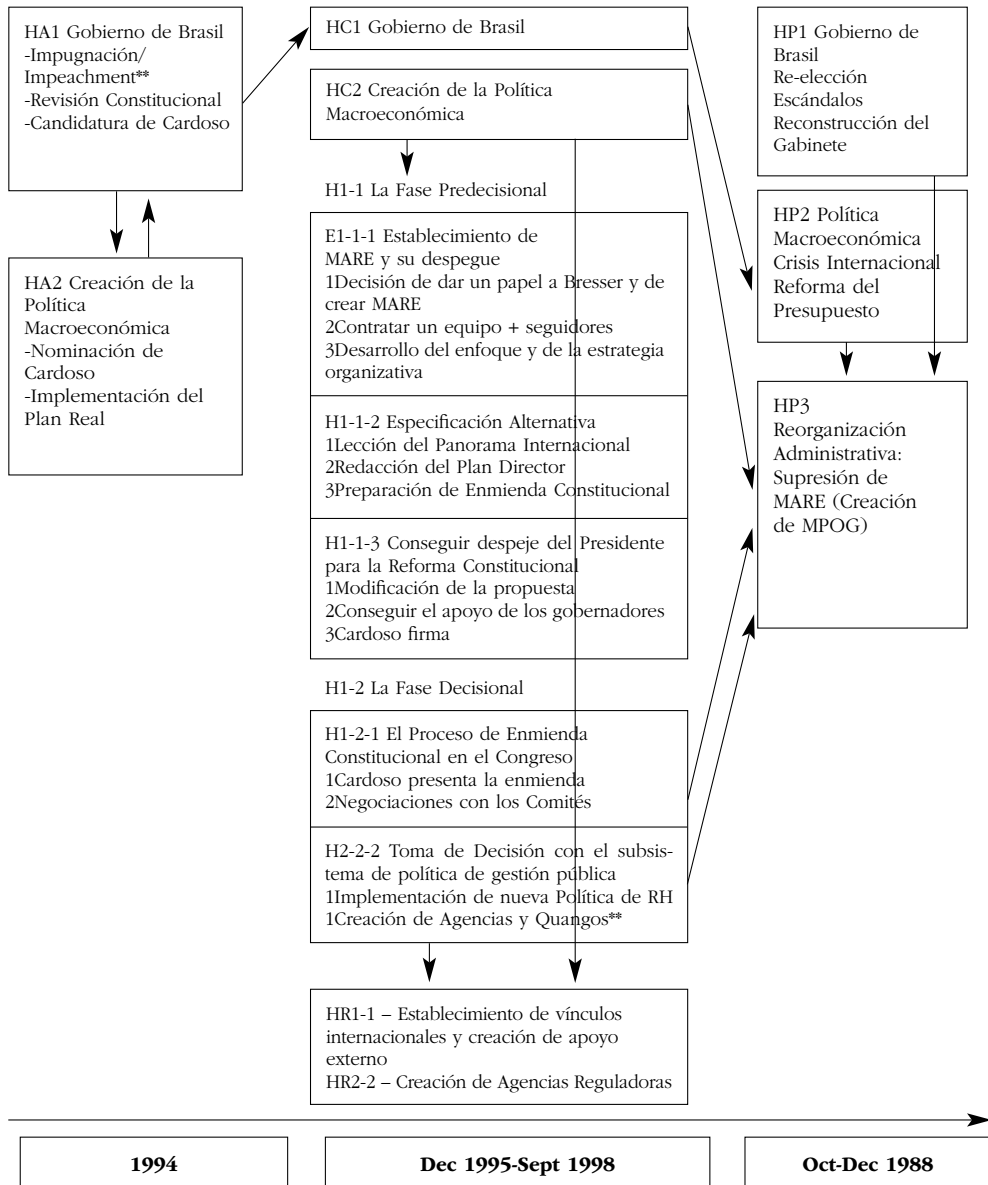
La metodología utilizada en Watertime (A. Sanz *et al.*, 2003) ha servido de referente para esta investigación, aunque como hemos indicado con un alcance más modesto. En ella, se introdujeron los factores y actores, así como su categorización homogeneizada en la estructura narrativa, al objeto de comprender mejor los procesos que se producen en la toma de decisiones, en el diseño y organización del ciclo urbano del agua en Europa y sus ciudades.

La identificación de estos actores y factores en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución y efectos de las mismas, en los procesos de cambio o reforma, en el marco de la narración analítica exige un conocimiento muy profundo del caso. Este conocimiento se va produciendo a través de una acumulación de información de lo sucedido en la organización a lo largo del tiempo. De ese conocimiento se identifican los actores claves, sus objetivos, sus preferencias, sus reglas de comportamiento, y en su caso, el supuesto poder y capacidad de influencia identificables y que, a su vez, sean refrendados por los datos y actores en los procesos objeto de estudio.

(11) Véase en el caso de Madrid de Watertime, la creación del Canal de Isabel II en el último tercio del siglo XIX. http://www.watertime.net/docs/WP2/D31_Madrid.doc.

GRÁFICO 7
Episodio: Cambio en la política de administración pública
en Brasil: 1995-1998 (Gaetani)

La Reforma Gerencial del Estado
 Brasil 1995-1998



HA = hechos anteriores; HC = hechos contemporáneos; H = hechos de esta historia; HR = hechos relacionados; HP = hechos posteriores.

La existencia en el equipo de trabajo de investigadores que, por unas razones o por otras, hayan estudiado el caso o, que hayan participado en la definición o gestión de elementos claves del mismo, facilita, en gran medida, su conocimiento. En la mayor parte de los casos españoles estudiados en el proyecto Watertime, tanto los investigadores adscritos al proyecto como otros colegas de la universidad y de otros centros de investigación, tenían un amplio conocimiento tanto de los casos como de la evolución del sector del agua en España en los últimos 35 años. Además al disponer de presupuesto suficiente se pudieron realizar una serie de análisis que favorecieron tanto el conocimiento de los casos, como el poder testar la información que recogíamos. Piénsese que en el caso de Córdoba por ejemplo se utilizó profusamente la técnica de grupos de discusión.

Asimismo de esa acumulación de información, se infieren interacciones estratégicas que configuran los procesos de cambio e innovación para la mejora de la transparencia y la eficiencia en las compras públicas en el período de estudio.

La comparación de las narraciones analíticas de casos en los que se han producido cambios y reformas nos va a permitir identificar los elementos claves de esos procesos, e inferir condiciones que pueden favorecer o dificultar esos cambios. De este modo, se coadyuva al objetivo final de nuestra investigación, esto es: conocer e identificar prácticas que permitan su posterior aplicación para mejorar las condiciones que favorecen los procesos de cambio, transparencia, eficiencia e innovación en la gestión de las compras públicas.

Aunque muchos de los trabajos y de los autores que trabajan con esta metodología tienen unos objetivos más ambiciosos, en nuestra investigación tan sólo pretendemos conocer condiciones que favorecen o dificultan los cambios citados. A título de ejemplo, Margaret Levi (Levi 2002) considera que la narración analítica implica la elección de un problema o puzzle: construir un modelo para explicar la lógica de los procesos y esclarecer las decisiones claves y, finalmente, evaluar las implicaciones que el modelo genera.

Sin embargo, en nuestra investigación no pretendemos establecer o deducir un modelo, sino algo más modesto. Es decir, realizar una rigurosa descripción de los casos, proceder a la identificación de los actores y factores que han operado en los mismos y, en la medida de lo posible, conocer las condiciones que favorecen tales cambios y reformas ligadas a la transparencia y a la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

ACTORES

Los actores son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, tengan, o no, ánimo de lucro. Los actores, y sus acciones, se observan como interdependientes en el marco de los procesos de estudio. No se pretende conocer, describir y analizar a los actores de una forma independiente o autónoma. Se trata de captar aquellos elementos, tanto de sus acciones, como de sus características, que tienen relación con los procesos que estamos estudiando.

Dado que como hemos reiterado el tiempo y los medios dedicados a la investigación son muy limitados, la relación de actores que hemos incluido en ambos casos no es todo lo detallada que hubiéramos deseado, si bien consideramos que hemos incluido la mayor parte de los actores claves. Sin embargo, al igual que sucedía en Watertime (A. Sanz *et al.*, 2003), sí conocemos que los procesos de compras pú-

blicas envuelven a un amplio y diverso conjunto de actores, en las diferentes facetas que esta actividad de la gestión pública tiene. Estos actores pertenecen, como veremos en los casos de estudio, a diferentes niveles de gobierno e incluso a distintos poderes del Estado. Sin pretender ser exhaustivos, se podría identificar, entre otros, los siguientes actores: a) Los funcionarios encargados de la gestión de las compras; b) los proveedores; c) los políticos; d) los partidos políticos; e) las organizaciones de la sociedad civil; f) los medios de comunicación; g) periodistas individuales; h) otros funcionarios de diversas instituciones (fiscales, policía, etc.); i) tribunales de cuentas, etc.

Estos actores tienen unos roles, intereses y objetivos que pueden variar a lo largo del tiempo e incluso, ser muy diferentes en las diferentes fases del estudio de caso. A título de ejemplo, la preocupación por la reforma de las compras públicas y el incremento de la transparencia, puede no producirse de la misma manera al principio de la legislatura que al final. El comportamiento de un actor, por ejemplo un responsable de compras, puede ser diferente si el responsable de hacienda es una u otra persona.

En relación a los actores debemos ocuparnos de, al menos, los siguientes aspectos:

- Identificar los actores claves en los procesos. Como hemos comentado, el conocimiento del caso, va a ser determinante a la hora de desarrollar esta tarea. La identificación del fiscal de Ribeirão Bonito como un actor clave en el caso de São Carlos, se debió al profundo conocimiento de la historia reciente de los municipios de la zona.
- Sus intereses y sus acciones en la búsqueda del logro de esos intereses. En muchos casos no es fácil identificar los intereses reales de los actores o incluso puede haber una mezcla de ellos. En la entrevista que tuvimos con la asociación de empresarios en el caso de Las Palmas, había tres actores que tenían unos intereses como grupo ligados al incremento de la transparencia, puesto que ellos tendrían más posibilidades de competir. Pero también, alguno de ellos, prefería que los contratos se dividieran según el tipo de producto para incrementar la competencia, especialmente debido a las condiciones de insularidad.
- Las variables que determinan su satisfacción. Fue interesante poder tener acceso a la contestación que hicieron los empresarios citados anteriormente, a la petición que les hizo el ayuntamiento, para conocer su opinión en relación a las nuevas normas de contratación que pensaban aprobar.
- Sus reglas de decisión. En algunos casos como es el de São Carlos, esas reglas en lo que se refiere al proceso de compras son bastante constantes. La apuesta por la transparencia se ha mantenido y de alguna forma se ha convertido en una necesidad sentida por los ciudadanos. En otros casos no existe una continuidad tan clara en los comportamientos.
- Sus relaciones con otros actores, en el pasado y en el presente. En el caso de São Carlos, fue muy ilustrativo comprender la relación que habían tenido los actores de edad más joven, que participaron en el proceso de cambio. Habían sido compañeros en la escuela y en la pandilla de adolescentes y esto les generaba una relación muy sólida que benefició en gran medida la posibilidad de cambio, ante las graves dificultades del mismo.

Podemos clasificar los actores en tres grupos:

1. Los actores internos; que tienen un papel y un estatus en el proceso de toma de decisiones. Las razones de su participación y sus competencias y responsabilidades pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, la legislación puede prever que es necesaria una comisión compuesta por diversos miembros de la corporación para evaluar las distintas propuestas de los suministradores al objeto de adjudicar el contrato. Los miembros de esa comisión son actores internos que van a ser los responsables de la toma de decisiones en la adjudicación. Sin embargo, ellos van a estar restringidos, tanto por las normas que deben aplicar, como por los controles que puedan ejercer sobre ellos otros actores como, por ejemplo, las asociaciones de vecinos, o la fiscalía, o el Tribunal de Cuentas o los medios de comunicación.
2. Los actores externos; no tienen normalmente un papel claro y específico en el proceso de toma de decisiones pero ejercen, o pueden ejercer, una influencia muy importante. Normalmente, estableciendo condiciones, o restricciones, en el marco de las que deben operar los actores internos. En los casos que se van a estudiar en esta investigación hay algunos actores externos, como son los medios de comunicación, que cumplen unos papeles en relación a los procesos de compras que no eran previsibles, en la línea de configurar restricciones o condicionantes.
3. Actores individuales. Estos son otro tipo de actores que no están organizados y que actúan como individuos, como por ejemplo, el ciudadano que es el receptor final de los bienes y servicios. En algunos casos, aunque un actor pertenezca a una organización, su participación en el proceso puede deberse más a sus características individuales o, al menos, ser más relevantes para la explicación de su conducta que su pertenencia a una organización. Por ejemplo, en el caso de São Carlos, el fiscal del episodio de Ribeirão Bonito, probablemente deba caracterizarse más como actor individual que como perteneciente al Ministerio Público. El comportamiento de este fiscal no fue el mismo que otros tuvieron ante circunstancias semejantes. En todo caso, sí es relevante resaltar el especial e importante papel que tiene el ministerio público en el marco institucional brasileño.

En el marco analítico de Watertime (12) se recoge una primera aproximación a los posibles actores (pág. 18) incluyendo su nivel de gobierno, el nombre y su papel, que puede ilustrar lo que hemos comentado.

FACTORES

Para establecer los límites de la investigación que vamos a abordar es necesario acotar los factores que vamos a tener en cuenta en la descripción de las unidades de análisis. En este proyecto vamos a mantener los factores con los que se trabajó en Watertime y en principio con un enfoque similar. En todo caso, acomodaremos la profundidad en el análisis de los mismos, a las limitaciones que en esta investigación tenemos.

(12) http://www.watertime.net/Docs/WP1/D4_Analytical_Framework.pdf

Los factores no solamente los vamos a encontrar al igual que sucede con los actores a nivel municipal que es en el que hemos definido los casos. Los procesos de toma de decisiones, de cambio o reforma son el resultado de múltiples elementos y factores interactuando sobre esta realidad municipal. En el caso español, las reformas realizadas en la Ley de contratos, fruto a su vez de los cambios normativos a nivel europeo, son claves para entender los procesos.

Al objeto de acotar estas dimensiones de trabajo incluiremos cinco factores que se recogen en el Cuadro 5, así como algunos de los posibles aspectos que pueden recoger.

CUADRO 5
Factores y aspectos clave en los procesos de cambio

| Factor | Ejemplo de aspectos que puede abarcar |
|--------------------------|--|
| Político e institucional | Nivel de apertura institucional Autonomía del organismo público en relación a las influencias políticas y de los grupos de interés Nivel de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil Madurez y desarrollo del sistema de partidos Sostenibilidad política de las decisiones Proceso político a través del cual las opciones son consideradas |
| Económico | Eficiencia Sostenibilidad económica Regulación Déficit presupuestario Asignación de recursos Costes |
| Social | Implicación de la sociedad en la reforma Control social de resultados Cooperación de la sociedad en el proceso de cambio Rechazo social al proceso Aceptación social Demanda social de reforma |
| Técnico | Calidad del proceso Gestión de la información Coste de transparencia de la información Impacto sobre la eficiencia Implicaciones a largo plazo de reformas técnicas |
| Medio ambiental | Sostenibilidad medio ambiental Impacto medio ambiental de los resultados Inclusión de los costes medio ambientales |

En relación a los factores, debemos identificar de entre los que tienen influencia en los procesos estudiados y, aquellos que son los más relevantes en cada uno de las

unidades de análisis. En este momento del tiempo y en el pasado. Resulta igualmente importante inferir cuales serán los más importantes en el futuro. Y, por último, es esencial identificar de estos factores cuales son los claves para favorecer los procesos de cambio que deseamos.

En el capítulo de conclusiones recogeremos estos elementos, al objeto de poder aportar elementos de reflexión para lograr el objetivo último de nuestros trabajo; la mejora de la gestión de las compras públicas.

TRANSPARENCIA (13)

La OCDE (2002) define transparencia como: «*la apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentalización de la política pública*». La presencia del concepto transparencia en estudios del ámbito de las ciencias sociales resulta cada vez más frecuente. Esta significativa relevancia resulta, sin embargo, relativamente reciente pues, su impulso en nuestro entorno, y en España, se remonta a finales de los años ochenta del Siglo XX, cuando adquiere un papel destacado en la esfera científica y social. Basta verificar la fecha de aprobación del cuadro antes mostrado, sobre los países con legislación sobre acceso a la información, para constatar su carácter reciente.

Así, los factores que inciden sobre ello son múltiples y exceden el objeto del presente, si bien, entre otros, se identifican los acuerdos institucionales en el plano internacional, Banco Mundial, FMI y la ONU a través de la campaña mundial de gobernanza urbana (Kaufman, 2005), principalmente, unidas a las demandas de los mercados, tras la constatación de graves falsedades en empresas como Enron o Parmalat que minoraron la confianza de las empresas y de la ciudadanía, como palancas fundamentales para dicho cambio.

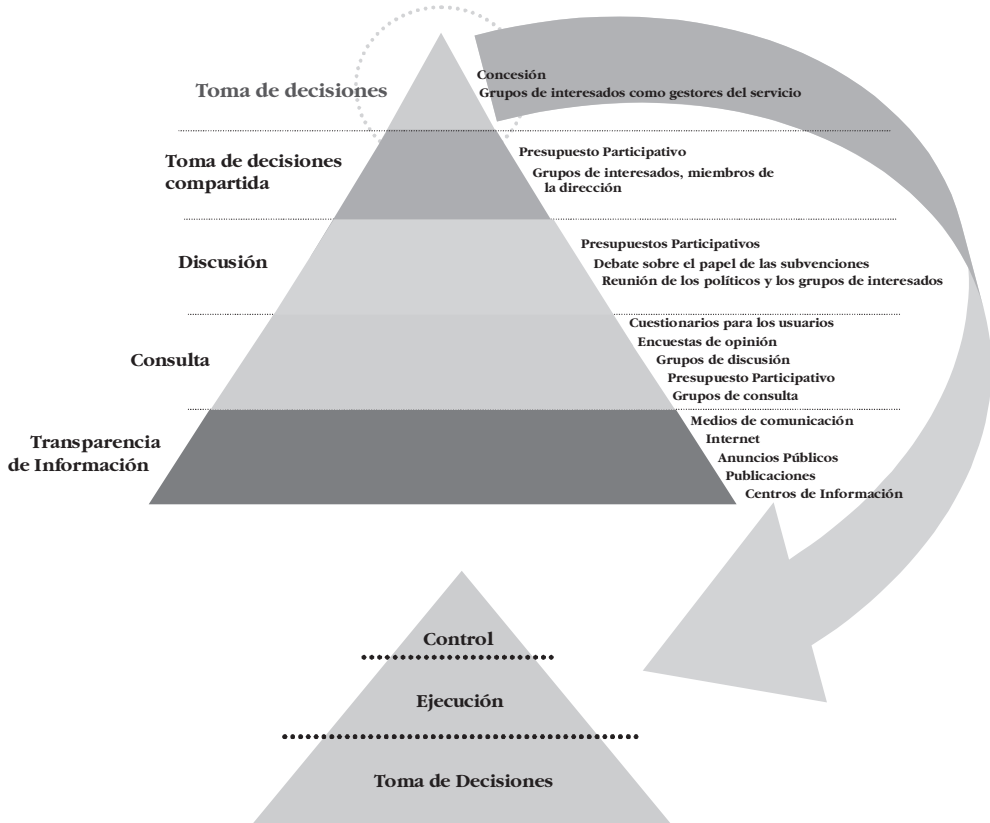
Llegados a este punto, en relación al enfoque de estudio, es oportuno recordar que en el proyecto Watertime, fue la participación el aspecto que se quería destacar en relación a la gestión del ciclo urbano del agua.

Por esa razón se realizó una aproximación a la misma, teniendo en cuenta las tres fases del ciclo presupuestario y estableciendo una gradación entre los niveles de participación.

El Gráfico siguiente resume los niveles posibles de participación.

(13) Dada la importancia de este criterio realizamos un documento sobre transparencia en el que también participó Lucía Torrejón a la que agradecemos su colaboración. Parte de dicho trabajo está incluido en ese epígrafe.

GRÁFICO 8
Niveles de participación



Fuente: Caballero, García y Sanz (Watertime, 2003).

Como se observa en el mismo, la transparencia en la información es el primer nivel y prerequisite para que se pueda dar la participación. Así, entendemos que hay que tener un enfoque de ciclo presupuestario, esto es entender tanto la transparencia, como la participación, en las tres fases del ciclo de las políticas públicas (diseño; ejecución y; evaluación). El proceso de compras públicas afecta esencialmente a la ejecución presupuestaria y es, en esa fase, en la que es esencial la transparencia en el ciclo del contrato. También es relevante la transparencia en el control, puesto que la transparencia y participación en esa fase puede favorecer la retroalimentación para la mejora de los procesos de ejecución presupuestaria.

La transparencia es un principio esencial en el marco regulador de la contratación pública, que ha de estar presente en todas las fases del procedimiento, desde la inclusión del gasto en el presupuesto hasta la fase de ejecución. Como condición necesaria para la consecución de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, los países y diversas organizaciones internacionales han tomado conciencia de la necesidad

de incorporarla en las normas que en general disciplinan la misma, y muy en particular en las relativas a la gestión de los fondos públicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) publica en 2002 el manual *Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*, que define la transparencia como «la apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentalización de la política pública», y más concretamente, entiende la transparencia presupuestaria como «la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y conforme a tiempos bien establecidos».

Pero sin duda, el referente más cercano y próximo al tema que nos ocupa es la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Incremento de la Integridad en la Contratación Pública* (Octubre, 2008), que establece los principios que han de regir el ciclo completo de la contratación, y cuyo fin es evitar riesgos a la integridad, definida como el uso de fondos, recursos, activos y autoridad, de acuerdo con los propósitos oficiales previstos y conforme al interés público.

La Recomendación enumera una serie de conductas que constituyen violaciones a la integridad, entre otras la corrupción, en especial el soborno, el fraude y hurto de recursos, el conflicto de intereses, el abuso y manipulación de la información, el tratamiento discriminatorio en el proceso de la contratación, etc., y establece diez principios de aplicación a los países miembros, pero también a gobiernos subnacionales, e invita a los países a difundir estos principios entre los países no miembros y entre el sector privado, toda vez que éste desempeña un papel dominante en la entrega de bienes y servicios para el sector público.

Entre los principios destacamos los relativos a la transparencia, que establecen que los países miembros deben procurar un adecuado grado de transparencia en el ciclo de la contratación para promover el tratamiento justo y equitativo de los posibles proveedores, proporcionándoles información clara y permanente en función de la etapa del procedimiento, protegiendo la información confidencial que asegure la igualdad de oportunidades y evite la colusión, y que incremente el control de la corrupción. Así mismo deberán maximizar la transparencia en la adjudicación y tomar medidas preventivas para aumentar la integridad, en particular para las excepciones al procedimiento abierto, tales como extrema urgencia y seguridad nacional.

El Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI), a través del *Código de Buenas prácticas de Transparencia Fiscal* (revisión 2007) y del Manual de Transparencia Fiscal, que amplía y explica los pilares y principios del Código, ha promovido en la última década la apertura y claridad en la divulgación de políticas públicas. Ambos se han convertido en parámetro de referencia de la transparencia fiscal y principal fuente de información sobre estrategias para la mejora de la misma.

En concreto, el módulo de transparencia fiscal de los *Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas* (14) se ha elaborado sobre la base del Código por casi la mitad de los países del FMI

El propio Código establece que la transparencia fiscal es importante en todos los niveles de gobierno, y que muchas prácticas óptimas en él contenidas también son aplicables a las corporaciones públicas, que, en particular, deberán funcionar con transparencia, publicar informes anuales y ser objeto de auditoría externa todos los años.

(14) <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>.

Los pilares fundamentales del Código son la clara definición de funciones y responsabilidades, procesos presupuestarios transparentes, acceso al público de la información y garantías de integridad. Del análisis del Código y del Manual, podemos destacar respecto a las compras públicas, las siguientes normas:

1. Clara definición de funciones y responsabilidades

1.1.5 Las relaciones del gobierno con el sector privado deberán ser transparentes y ajustarse a normas y procedimientos claros.

1.2.4 Los acuerdos contractuales entre el gobierno y las entidades públicas o privadas, (...) deberán ser claros y estar a disposición del público

91. Conforme a las buenas prácticas, las condiciones de un contrato deben exponerse al escrutinio del público mediante la publicación del mismo o, por lo menos, mediante la divulgación de las condiciones fundamentales del contrato. En algunos países se están adoptando medidas para subcontratar el suministro de bienes o servicios públicos en el sector privado. Las asociaciones entre los sectores público y privado son un método cada vez más común de subcontratación. Como en el caso de las decisiones sobre adquisición, los procedimientos usados para seleccionar al proveedor y suscribir el contrato deben ser transparentes.

Para la divulgación de todos los contratos conforme a las prácticas óptimas han de cumplirse los siguientes requisitos:

Los contratos, incluidas las renegociaciones pertinentes, deberán darse a conocer al público. Se recomienda la normalización y simplificación de los contratos.

Los pagos futuros estipulados en los contratos en vigor deberán notificarse e incluirse en la planificación a medio plazo.

Deberán divulgarse plenamente las garantías del gobierno vinculadas a asociaciones entre los sectores público y privado o a otros acuerdos contractuales.

Cuando el gobierno asume la mayoría de los riesgos asociados al proyecto, los activos deberán considerarse como activos del gobierno y registrarse en las cuentas fiscales.

2. Procesos presupuestarios transparentes

2.2.1 [...] El sistema contable deberá constituir una base fiable para hacer un seguimiento de los ingresos, los compromisos, los pagos, los atrasos, los pasivos y los activos.

3. Acceso al público de la información

3.2.2 [...] Los datos fiscales deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose de ingresos, gastos y financiación, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas.

4. Garantías de integridad

4.2.3 [...] Los reglamentos sobre adquisiciones, en concordancia con las normas internacionales, deberán ser asequibles y cumplirse en la práctica.

282. Los mecanismos para la contratación de bienes y servicios, particularmente cuando se trata de grandes contratos, debe ser abierta y transparente para garantizar que las oportunidades de corrupción sean mínimas y que el uso de los recursos públicos sea adecuado. Deberán aplicarse similares consideraciones a la subcontratación de servicios públicos. El cumplimiento riguroso de los reglamentos sobre adquisiciones es un requisito fundamental para el establecimiento de un sistema de adquisiciones sólido.

283. Deberán establecerse mecanismos de licitación transparentes y apropiados para los contratos que superen un determinado umbral, y los reglamentos sobre adquisiciones deben conferir atribuciones independientes a un comité o junta de licitaciones y exigir que las decisiones de dichos órganos estén sujetas a auditorías. En aquellos casos en que se contratan con el sector privado los servicios que anteriormente eran provistos dentro del gobierno, los procedimientos deben estar sujetos a las mismas o similares regulaciones sobre adquisiciones.

Algunos países han formulado leyes sobre adquisiciones, basadas en la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios, de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (15).

4.2.4 Las operaciones de compra y venta de activos públicos deberán realizarse en forma transparente, y las principales operaciones deberán identificarse por separado.

La Comisión Europea publica en 2006 *el Libro verde sobre la Iniciativa Europea a través de la Transparencia*, pues considera que un elevado nivel de transparencia forma parte de la legitimidad de toda administración moderna y que los ciudadanos europeos tiene derecho a contar con unas instituciones públicas eficientes, responsables y basadas en una cultura de servicio, y a esperar que el poder y los recursos con que cuentan los organismos políticos y públicos se gestionen cuidadosamente y no se produzcan abusos con fines de lucro personal.

En lo que respecta a la contratación pública, han sido varias las Directivas dirigidas a la mejora de la eficacia y transparencia en las compras públicas, y que dieron lugar en España a la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, en particular las Directivas:

- 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.
- 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro.
- 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.
- 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Esta disposición refunde las anteriores e introduce numerosos y trascendentales cambios en esta materia, suponiendo un avance cualitativo en la normativa europea de contratos.

En el marco civil internacional destaca Transparency International, organización mundial cuyo fin desde su fundación en 1993 es la lucha contra la corrupción, citada

(15) <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/ml-procurement-s.pdf>.

anteriormente como autora del informe de transparencia de los Ayuntamientos españoles. Así, TI reúne a figuras relevantes de gobierno, de la sociedad civil, de la empresa y de los medios para promover la transparencia en elecciones, en la administración y contratación pública y en los negocios.

También en el marco civil *Open Budget Initiative* constituye un programa global de investigación y defensa para promover el acceso del público a la información del presupuesto y la adopción de sistemas presupuestarios responsables. El programa se basa en un estudio minucioso y sistemático de las prácticas en vigor realizado por especialistas del país. Con la Encuesta de Presupuesto Abierto (2008) evalúa si los gobiernos dan el acceso público a la información del presupuesto y oportunidades de participar en el proceso presupuestario.

Desde ella se crea el *Índice de Transparencia Presupuestaria*, que permite clasificar el nivel de acceso del público a la información sobre el presupuesto en 59 países. El índice se usa para evaluar la disponibilidad de documentos presupuestarios fundamentales, la cantidad de información que contienen y la puntualidad de su divulgación a la ciudadanía, a fin de dar una idea fidedigna del grado de compromiso y rendición de cuentas en materia presupuestaria en cada uno de los países.

EL TIEMPO

El objetivo de los estudios de caso no es ‘retratar’ o ‘pintar’ una imagen estática de los procesos de las compras públicas, en los que se producen cambios, o reformas en relación a la transparencia, en un momento dado del tiempo. Se trata de construir, o reconstruir, «el guión de la película» en función del que los actores (individuales e institucionales) y los factores (políticos, económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales) han desarrollado, a lo largo del tiempo, los procesos de toma de decisiones y su implementación.

Así pues, se pretende integrar una perspectiva institucionalista, vinculada a la path dependency o teoría de la trayectoria futura, en con un intervalo de tiempo suficientemente significativo, con una previsible perspectiva de futuro en cada caso de estudio. Dado que los actores (tomadores de decisiones) tienen que evaluar y prever las posibles alternativas futuras e identificar las sendas óptimas para ejecutar la alternativa elegida, resulta relevante la descripción de esos procesos. En los dos casos estudiados, se puede observar como existen antecedentes en el tiempo que nos explican en gran medida lo que ha sucedido en episodios posteriores.

La dimensión temporal nos plantea, entre otros, aspectos como los siguientes:

- ¿Cuáles ha sido las decisiones estratégicas que más han afectado a la senda seguida por la organización en los procesos de compras públicas?. Por ejemplo cuando se decide por parte del nuevo equipo de gobierno de São Carlos, nombrar a un jefe de compras con el perfil personal y profesional de la persona que eligieron, esta decisión va a ser determinante para las posibilidades de éxito en el proceso de regeneración de la contratación pública.
- ¿Quién y qué factores definen y crean las condiciones del cambio?, ¿Qué tipo de innovaciones o cambios se han producido? ¿Qué elementos de eficiencia o transparencia resultan identificables en dichos cambios e innovaciones? La incorporación de los pliegos y licitaciones en curso en la web municipal palense en el año 2002, o bien, las nuevas normas y la apertura de la mesa de

contratación a la oposición (tras un período de cuatro años en el que se le negó el acceso) que impulsó el responsable de Hacienda en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, en el año 2007, son un buen ejemplo de lo que estamos comentando.

- ¿Cómo condiciona el contexto, histórico, institucional, económico u otro las mejores prácticas de cara al futuro, especialmente aquellas que sean potencialmente aplicables? Un ejemplo relevante que se está viviendo en el periodo de análisis en ambos casos, es la asunción por parte de los diversos organismos internacionales (como hemos visto en el epígrafe anterior) de la transparencia como un elemento clave en la sana gestión de las finanzas públicas. Este tema, que hoy está plenamente asumido, junto con el de la participación, no lo estaba hace 20 años, aunque algunos ya lo planteábamos en el ámbito del ciclo presupuestario (Sanz 1981).
- ¿Qué límites imponen las decisiones tecnológicas ejecutadas? ¿Y su relación en perspectiva de futuro? La implantación de la licitación electrónica, junto con la ganancia de transparencia puede generar una mayor eficiencia. En ese campo, las decisiones tecnológicas y la gestión de los medios informáticos, será clave y por lo tanto, ese ámbito que no depende en muchos casos del área de Hacienda, puede suponer una importante restricción.
- ¿Cómo se ha formulado y decidido las posibles estrategias, en los diferentes periodos de tiempo? En los casos estudiados, parece que las estrategias se habían decidido en el programa que los partidos habían preparado antes de las elecciones.
- ¿Cuál ha sido el papel de los agentes privados y su relación con el sector público en los procesos de cambio en el pasado y que es probable que suceda en el futuro? ¿Y la sociedad civil? En ambos casos de estudio, se ha recogido interesante información en relación a agentes privados, a los que, en un caso, son colaboradores de los procesos de cambio y, en otros, son la razón por la que había que implementar el cambio.

La dimensión temporal implica la descripción y el análisis, a través de la narración analítica, de la relación entre la decisión de implementar los cambios y reformas y las acciones de los actores y factores.

EL FORMATO ESTÁNDAR PARA LOS ESTUDIOS DE CASO

En este documento no vamos a desarrollar en profundidad el marco analítico, ni tampoco el formato estándar para los estudios de caso, puesto que, como hemos comentado, el presente proyecto de investigación, se basa en la adecuación de la metodología aplicada en Watertime (A. Sanz et Al. 2003) a un trabajo con menos medios y por lo tanto más limitaciones.

Por esta razón, no profundizaremos en la definición y descripción de los diversos componentes (actores, factores,...), que consideramos suficientemente explicados a los efectos de este proyecto.

Considerando tales restricciones, el formato estándar es una herramienta para usarla en los casos de estudio. Pretende asegurar que los datos se recogen de manera consistente con el marco analítico que estamos utilizando y que se plasman con una misma organización. También es una forma de garantizar una presentación de la in-

formación homogénea. En esta investigación en la que se estudian tan solo dos casos, no parece tan relevante. Sin embargo, si en el futuro ampliáramos el campo de estudio a otros casos, sería muy importante haber decidido previamente un formato común.

Así, también favorece la posibilidad de comparación e integración de los diversos casos de estudio. El formato estándar tiene a su vez la suficiente flexibilidad para poder recoger situaciones diferentes. Por eso, en algunos casos, se profundizará más en el uso del mismo, se desarrollará más algunas de sus facetas y en otros, serán otros aspectos los que más se desarrollarán. La versión que estamos utilizando de dicho formato es muy flexible y no tan sofisticada como en el proyecto Watertime.

ACTORES

Los actores se clasificarán en grupos homogéneos que permitan su asociación en los diferentes casos.

La tabla de actores contendrá al menos la siguiente información:

- **Clave de identificación del actor.** Incluye dos letras que identifican el grupo (por ejemplo SI para sindicatos) y un número para ir identificando los diferentes actores del mismo grupo.
- **Descripción.** Se indica el nivel de gobierno al que pertenece y hace una breve descripción (Por ejemplo Alcalde de Riberão Bonito del 2000 al 2004).
- **Papel en los procesos de compras públicas.** Se describen las principales funciones que desarrollan en relación a los procesos de compras públicas.
- **Poder e influencia.** Se trata de identificar la capacidad del actor en los procesos de toma de decisiones e implementación de las mismas. Por ejemplo en el caso de la Asociación de Moradores de Ribeirão Bonito, su poder es mayor que el de una asociación de su ámbito y tamaño debido al poder que en el sector privado tienen sus dirigentes. Esto les permite una influencia política y mediática que trasladan a la asociación.
- **Objetivos.** Se trata de recoger tanto los fines formales que tienen los actores como los reales en la medida en la que sean identificables.

FACTORES

Los factores recogen tanto comportamientos y motivaciones subjetivas como hechos objetivos que afectan de manera relevante a los procesos de cambio o que nos ayudan a comprender los eventos que componen los episodios.

La tabla de factores recoge tres elementos:

- Tipo de Factor. Político, económico, tecnológico, social o medioambiental.
- Clave. Por ejemplo E1 para el primer factor económico que se identifica.
- Descripción. Aporta la información necesaria para conocer del hecho o comportamiento al que nos referimos y que influye en el proceso que estamos estudiando. Por ejemplo promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

EPISODIOS

Para cada episodio, se confeccionará una tabla en la que se recogerán todos los eventos que lo componen, así como las claves de los actores y factores que intervienen en el mismo. Asimismo, en la medida en la que sean identificables, se recogerán los eventos fuentes y los eventos posteriores. Por último, se recogerán los resultados del evento relevantes al objeto de nuestra investigación.

Dada que esta es una tabla clave para entender el formato recogeremos un ejemplo tomado del caso de Madrid del proyecto Watertime. Se incluyen tan sólo 2 de los 12 eventos que componen el episodio.

Los actores que se recogen en estos dos episodios son:

- WU1. Canal de Isabel II.
- PE2. Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Los factores que se recogen en estos dos eventos son:

- E12. Presiones competitivas del sector privado.
- E13. Éxito y buenos resultados del CYII.
- E14. Aparecen posibilidades de negocio para el CYII.
- E16. Una empresa pública debe usar su superávit para beneficio público o se reinvierte o reduce las tarifas.
- E24. Mejoría económica desde 1987, lo que lleva a un aumento de la actividad industrial.
- E25 El Canal dispone de activos que puede invertir.
- T12. Tendencia a implementar sistemas de gestión de abastecimiento de agua y saneamiento en España, través de concesiones a desde principios de los 90.
- T14. Sinergias entre sistemas de abastecimiento y saneamiento y recogida de residuos.
- T16-El CYII tiene capacidad de ejecutar una buena gestión.
- T27. Amplia experiencia y capacidad técnica del CYII en el abastecimiento de agua y saneamiento.

TABLA 1
Ejemplo de Episodio: El canal de Isabel II (CYII) implementa una política de diversificación de negocios y se convierte en una compañía multinacional (1991)

| Evento | Descripción | Fecha | Actores | Factores | Resultados | Evento fuente | Evento consecuencia |
|---------------|---|---------------------|----------------|--|---|--|---|
| Ev37 | El Gerente del CYII propone al Consejo de Administración iniciar un proceso de diversificación, mediante el desarrollo de nuevos negocios | Principio de los 90 | WU1 PE2 | E24 E14 E13 T27 E25 E16 | La propuesta es aceptada en la medida en la que los riesgos sean cuantificados y limitados. Se establecen tres áreas de acción. Gestión de abastecimiento, explotación hidroeléctrica y comunicaciones móviles. | Mejora continua en los resultados financieros de la compañía. Desde 1985 los ingresos crecen muy rápidamente | Ev2 |
| Ev38 | CYII empieza a participar en licitaciones para la gestión de sistemas de abastecimiento a nivel nacional e internacional | 1991 | WU1 | T27 E14 E12 T12 T16 T14 | Se inicia el proceso de expansión de las actividades del CYII fuera de la Comunidad Autónoma | Ev1 | En 1995 el CYII asume mediante concesión la gestión de ciclo del agua en el municipio de Cáceres. |

RESUMEN

En este capítulo hemos pretendido explicar las razones que nos han llevado a la elección de nuestro objeto de estudio y la importancia que este campo tiene en la gestión de las finanzas públicas. Hemos descrito los objetivos tanto de la investigación como del proyecto de cooperación internacional en el que se enmarca.

Hay algunos aspectos especialmente relevantes para el objeto de estudio como es la transparencia que hemos analizado con más profundidad, intentando recoger el estado de la cuestión en la actualidad.

En este capítulo se hace una breve descripción del método de trabajo al objeto de que se puedan comprender tanto las actividades realizadas como el contexto de los resultados obtenidos. Se comentan con suficiente profundidad las limitaciones que tiene esta investigación, al objeto de conocer tanto el alcance de la misma como las posibles vías de desarrollo en el futuro.

Este proyecto es una investigación que tiene como objetivo final la mejora de los procedimientos de compras públicas y por lo tanto, muchos de los agentes a los que se solicitó información, serán los primeros beneficiarios de los resultados de la misma. Por esa razón, consideramos muy importante disponer de una herramienta, como es este documento, que sin grandes pretensiones teóricas, facilite la comprensión del estudio y sus resultados a dichos agentes y a otros interesados.

Referencias

- Albi, E., González-Páramo, J. y Zubiri, I. (2009): *Economía pública / I, Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*, 3ª Edición, Ariel, Barcelona.
- Arrowsmith, S. y Hartley, K. (Eds.) (2002): *Public Procurement* (Vols.1 y 2), Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Banisar, D. (2006): *Freedom of information around the world*. Privacy International, <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>.
- Bañon, R. y Carrillo, E. (1997): *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid.
- Barzelay, M. (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- Barzelay, M. y Gallego, R. (2006): *From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change, Governance*, Volume 19, Issue 4, 531-557.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar, J. y Cejudo, G. (2003): Research on Public Management Policy Change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide, *International Public Management Review IPMR*, Vol. 4, Is. 1, 2003: 20-41.
- Bates, R., Avner G., Rosenthal J., y Weingast B. (2000): Analytic Narratives Revisited, *Social Science History* 24, 685-696.
- Bellver, A. y Kaufmann D.I (2005): *Transparenting transparency: Inicial Empirics and Policy Applications*, (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664).
- Blanco, A. y Sanz A. (2009): *Introducción en Presupuestos Generales del Estado. Manual Didáctico*, Iglesias, J. Editor, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Caballero, A. (2008): *Los sistemas de información en la toma de decisiones en gestión de aguas*, Documento Final de las Semanas Temáticas, Tribuna del Agua, Expo Zaragoza 2008.
- Caldwell N., Walker, H., Harland, C., Knight, C., Zheng, J., y Wakeley T. (2005): Promoting competitive markets: The role of public procurement, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Volume 11, Issues 5-6, September-November 2005: 242-251.

- Cámaras Canarias (2008): *Informe de la productividad empresarial canaria*, Reegenerating-Cámara de Comercio de Tenerife, <http://www.camaratenerife.com/pdf/revista%20PRODUCTIVIDAD.pdf>.
- Cave, J. y Frinking, E. (2003): *Public Procurement and R&D: Short Analysis of the Potential and Practices*, en J.P. Gavigan (Ed) *Public Procurement and R&D: A JRC/IPTS-ESTO Fast Track Working Paper: 11-4*, European Commission Joint Research Centre-Institute for Prospective Technological Studies, European Science and Technology Observatory, Paris, France.
- Comisión Europea (2006): *Libro Verde de 3 de mayo de 2006 - Iniciativa europea en favor de la transparencia*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:ES:PDF>.
- (2008): *Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos* SEC (2008) 2193.
- Cotec (2008): *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro Blanco*. Fundación Cotec para la innovación tecnológica.
- Cullis, J. y Jones P. (1991): *Microeconomía y Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- De la Motte, Robin. (2005): D44. *WaterTime case study - Warsaw, Poland*, http://www.watertime.net/docs/WP2/D44_Warsaw.doc#_Toc97956440.
- Del Pino, E. (2007): Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de Bienestar, *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 185-208.
- Dellepiane, S. (2006): *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*. Forum de Recerca, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona 3 de Mayo 2006.
- DiMaggio, P. (1998): The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154, 1998: 696-697.
- DiMaggio, P. y H. Louch (1998): Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks?, *American Sociological Review*, 63: 619-637.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Edler, J. y Georghiou L. (2007): Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side, *Research Policy*, Volume 36, Issue 7, September: 949-963.
- Eréndina Sandoval, I. (2007): *Transparencia y control ciudadano*, Ed. Instituto de Acceso a la información pública del Distrito Federal, México. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo3/Ensayo3.pdf>.
- Ferruz, L., Marco S, I., y Acero, I. (2008): Evolución temporal de los Códigos de Buen Gobierno en España, *Boletín Económico de ICE nº 2948 del 16 al 30 de septiembre de 2008*. http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2948_19-28_16E8BFF889D6ED2DA89A1C7C8DBA7545.pdf.
- Fondo Monetario Internacional (2007a): *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal* <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.
- (2007b): *Manual de Transparencia Fiscal*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>.
- Gaetani F. (2002a): *Public management policy change in Brazil: 1995-1998*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- (2002b): *Cambio en la política de administración pública en Brasil: 1995-1998*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Geroski, P.A. (1990). Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy, *International Review of Applied Economics*, 42 (2): 182-198.
- Gerring J. (2004): «What Is a Case Study and What Is It Good for?», *The American Political Science Review*. Menasha: May 2004. Vol. 98, Iss. 2; p. 341 (14 pages).
- Gordon, S., Zemansky, S., & Sekwat, A. (2000): The Public Purchasing Profession Revisited, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12 (2): 248-271.

- Gregory H. y Simmelkjaer, R. (2002): *Comparative Study of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Members States, Final Report*, WEIL, GOTHSHAL y MANGES (on behalf of the European Commission, International Market Directorate. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/corpgov/corp-gov-codes-rpt-part1_en.pdf.
- Hill, B.G., Hernández Mata, A. y Dussauge, M. (2007): *Transparencia y acceso a la información pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas* en 'Gobierno Corporativo para el Sector Público'. Ed. INFONAVIT y el Centro de Excelencia de Gobierno Corporativo, México.
- Hommen, L. (Ed.), (2005): *Towards an innovation-friendly Public Procurement Framework in Europe*. (Innovative Utilities Project Deliverable 10). Heidelberg, Germany: EURESCOM.
- Hommen, L. y Rolfstam, M. (2009) *Public Procurement and Innovation: Towards a taxonomy*. Journal of Public Procurement, Vol. 9, Issue 1, 17-56
- Islam, R (2003): *Do more transparent Governments govern better?*, Policy Research Working Paper 3077, World Bank.
- Ivasishina O., Markovskya P., Matviychuka Y, Semiatinb S., Wardb C. y S Fox (2008): A comparative study of the mechanical properties of high-strength β -titanium alloys, *Journal of Alloys and Compounds*, Volume 457, Issues 1-2, 12, June 2008: 296-309.
- Kasemir, B., Jäger, H., C. Jaeger C.. y Gadner, M. (2003): *Public Participation in Sustainability Science. A handbook*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kaufmann, D. (2005): *Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción*. Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/09/pdf/basics.pdf>.
- Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005): *Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. WBI, World Bank, <http://ssrn.com/abstract=808664>.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Zoido-Lobaton, P. (1999 b): *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2196, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/27/000094946_99101105050694/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- (1999, a): «*Aggregating Governance Indicators*,» World Bank Policy Research Working Paper No. 2195 http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/23/000094946_99101105050593/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- (2000): La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción, *Finanzas & Desarrollo*, Junio de 2000.
- Lanz, K. (2005): *D12: WaterTime case study – Berlin, Germany*, http://www.watertime.net/docs/WP2/D12_Berlin.doc.
- Lefèvre, C. (2005): *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*, en Rojas, E.; Cuadrado, J. y Fernández Güell, J.M. (eds.) *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo: 195-262.
- Leif H. y Rolfstam M. (2009): Public procurement and innovation: towards a taxonomy, *Journal of Public Procurement*, Volume 9, Issue 1: 17-56.
- Levi, M (2002): *Modelling Complex Historical Processes with Analytic Narratives*, en Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makrosozialer Analysen, Mayntz, R. Editor: 108-127. Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- Lobina, E., (2005): D11: *WaterTime case study - Arezzo, Italy* [Accesible: http://www.watertime.net/docs/WP2/D11_Arezzo.doc] [Acceso: 30/11/2009].
- Mahoney J. y Rueschemeyer D. (2003): *Comparative Historical Analysis. Achievements and agendas*, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Mahoney J. y Rueschemeyer D. (editores), Cambridge University Press, Nueva York.
- Mauro, P. (1995): Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* Vol. 110, n° 3, (agosto, 1995): 681-712.
- Mehrez, G. and Kaufmann, D. (1999): *Transparency, liberalization and financial crises*, World Bank Policy Research Working Paper 2286.

- Mendel, T. (2008): *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO. <http://www.fas.org/sgp/foia/comparative.pdf>.
- Mendoza M. y Romero H. (2008): *Análise comparativa dos fatores e formas dos climas urbanos de Florianópolis-Brasil e Valparaíso-Chile*, 8º Simpósio Brasileiro de Climatologia Geográfica – 24 a 29 de Agosto de 2008 – Alto Caparaó/Minas Gerais.
- Merino, Mauricio (coord.) (2005): *Transparencia: libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAD), México.
- Murray, G. (2009): Public procurement strategy for accelerating the economic recovery, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14 Iss: 6: 429-434.
- Murray, J.G. (2007): Strategic procurement in UK local government: The role of elected members, *Journal of Public Procurement*, 7 (2): 194-212.
- Nohlen, D (2008): *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*, Institut de Ciències Polítiques i Socials Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona WP núm. 265 Barcelona.
- Nooteboom, B. (2000): *Learning and Innovation in Organizations and Economies*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Open Budget initiative (2008): *Encuesta de presupuesto abierto. Encuesta de Presupuesto Abierto* http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportSpanish_lores.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2002): Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria («OECD Best Practices for Budget Transparency»), *OECD Journal on Budgeting* 1(3): 7-14, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
- (2005): *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
 - (2007): *Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. OCDE. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/44/38947794.pdf>.
 - (2008): *Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement*, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>.
 - (2009): *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD, Paris.
- Ostrom, E. (2003): Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo: 155-23.
- Palma A., Leruth L. y Prunier, G. (2009): Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships, *IMF Working Papers* 09/177.
- Parrado, S. y Sancho, A. (2004): Los organismos de Cuenca de España y los consejos de Cuenca mexicanos: análisis comparativo y reflexiones, *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, Nº. 3444: 17-34.
- Pope, Jeremy (2000): *El Libro de Consulta 2000 (Sourcebook)*,: Transparencia Internacional, Berlín, www.tm.org.mx.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York.
- Prats, O. (2007): Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 9, nº 16, Primer Semestre, 2007: 121-148.
- Preuss, L. (2007): Buying into our Future: Sustainability Initiatives in Local Government Procurement, *Business Strategy and the Environment*. 16: 354.365.
- Qizilbash M. (2008): Two Views of Corruption and Democracy, *Review of Political Economy*, 1465-3982, Volume 20, Issue 2, 2008, P: 275.291.
- Ragin, C. (1987): *The Comparative Method*, University of California Press, Berkeley.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2003): *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*, Policy Research Working Paper num. 3239, World Bank.
- Roberts, A. (2006): *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rogers, J. (2000): Doing Institutional Analysis: Implications for The Study of innovations, *Review of International Political Economy*, 7 (4): 595-644.

- Sandoval, I. y Ackerman, J. (2005): Leyes de transparencia en el mundo, *Cuaderno de Transparencia No.7*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- Sanz, A. (2003): *Watertime Analytical Framework* (D4). European Commission, Fifth Framework Programme, Contract No: EVK4-2002-0095 http://www.watertime.net/wt_reports.asp
- Sanz, A. y Martínez, A. (1981): *Hacia una nueva concepción del control externo de la actividad financiera en control del sector público* en el Control del Sector Público. Instituto de Estudios Fiscales.
- Sanz, A., Caballero, A. y Rodríguez I. (2005): *Madrid en Water, Time and European Cities, History Matters for the Futures*, Petri S. Juuti and Tapio S. Katko (Editors), Tampere University Press, Tampere, <http://www.watertime.net/Docs/WP3/WTEC.pdf>.
- Scharpf, F.W. (1997): The problem solving capacity of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, 4 (4): 520-538.
- Scharpf, F.W. (1999): *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schiele, J. y McCue C. (2006): Professional service acquisition in public sector procurement: A conceptual model of meaningful involvement, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 26 Iss: 3: 300-325.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Sage Publications, Londres.
- Snider, K. (2006): Procurement Leadership: From Means to Ends, *Journal of Public Procurement*, 6 (3): 274-294.
- Snider, K. y Rendon, R. (2008): Public Procurement Policy: Implications for the Theory and Practice. *Journal of Public Procurement*, Volume 8, Issue 3: 310-333.
- Stein, R. (1990) The Budgetary Effects of Municipal Service Contracting: A Principal-Agent Explanation *American Journal of Political Science*, 34, 2: 471-502.
- Stiglitz, Joseph E. (1999): On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, Oxford Amnesty Lecture, Oxford, Reino Unido, 27 de enero.
- (2002): *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.
- Tanzi, V. (1998): *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff Papers, 45 (4).
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001): Corrupción, inversión pública y crecimiento, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001: 73-82.
- Temple, J. and Johnson, P. (1998): Social Capability and Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 1998, vol. 113, issue 3: 965-990.
- Thelen, K. y Steinmo, S. (1992): *Historical Institutionalism in comparative Politics* en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative Analysis*, Thelen, K. y Steinmo, S, y Longstreth, F., Cambridge University Press, Cambridge.
- Tomás, M. (2010): Gobernabilidad democrática, democracia y eficiencia, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 23, julio: 125-148.
- Villoria, M. (2002): *Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044508.pdf>
- (2008) *Transparencia*. Documentación del Primer Seminario Internacional Transparencia, Participación y Presupuesto. Instituto de Estudios Fiscales. http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/OtrosSeminarios/2008_tppVilloria.pdf.
- Wildavsky, A. and Caiden, N. (2001): *The New Politics of the Budgetary Process*, Longman, Nueva York.
- Wolf, C. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Capítulo II

LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (ANÁLISIS BRASIL-ESPAÑA)

Patricia Borba Marchetto

Professora de Direito Tributário
Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - UNESP

Álvaro del Blanco García

Instituto de Estudios Fiscales

Jesús Rodríguez Márquez

Instituto de Estudios Fiscales

SUMARIO: A) Introducción.– B) Estado actual de la cuestión en los dos países.– C) El procedimiento de adjudicación en la normativa española. C.1) El Procedimiento de adjudicación de los contratos de las AAPP.– C.1.1) Los principios que informan el procedimiento de adjudicación. C.1.2) Los procedimientos de adjudicación. C.1.2.1) Procedimientos de adjudicación normales. C.1.2.1.1) El procedimiento abierto. a) Concepto. b) Plazo de presentación de las proposiciones. c) Mecánica del procedimiento. C.1.2.1.2) El procedimiento restringido. a) Concepto. b) Mecánica del procedimiento. c) Plazo de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones. C.1.2.2) Procedimientos de adjudicación especiales. C.1.2.2.1) El procedimiento negociado. C.1.2.2.2) La adjudicación directa de los contratos menores. C.1.2.2.3) Diálogo competitivo. a) Concepto. b) Mecánica del procedimiento. C.1.2.2.4) Los concursos de proyectos con jurado. C.1.2.3) Sistemas de selección de contratación masiva. C.2) El Procedimiento de adjudicación de otros contratos del sector público.– D) Los criterios de adjudicación. Breve referencia a la subasta electrónica.– E) El procedimiento de licitación en la normativa brasileña. E.1.) La competencia legislativa. E.2.) El objeto y el concepto legal de licitación en la normativa brasileña. E.3.) Los principios en la normativa brasileña. E.4.) El procedimiento de licitación y sus modalidades. E.4.1) La «Concorrência». E.4.2) La «Tomada de Preços». E.4.3) El «Convite». E.4.4) El «Concurso». E.4.5) El «Leilão». E.4.6) El «Pregão».– F) Conclusiones.– Bibliografía.

A) INTRODUCCIÓN

El tema elegido para elaborar el presente artículo es consecuencia de un trabajo comparado previo llevado a cabo por los autores de la presente comunicación relativa a la normativa actual en ambos países (Brasil-España) en materia de contra-

tación administrativa, asunto complejo y de gran importancia debido a la necesidad del cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia, concurrencia y publicidad envueltos en el tema y que deben presidir toda la contratación del Sector Público.

De ese trabajo previo, se llegó a la conclusión de que el tema adecuado para analizar e incluir en la presente obra era «la adjudicación de los contratos del sector público», esto es, tratar los diversos procedimientos de adjudicación de los contratos administrativos y los criterios de adjudicación según la terminología utilizada por el legislador español. Por su parte, la normativa brasileña lo denomina como modalidades y tipos de licitación

La finalidad del presente artículo es poner de manifiesto los diversos procedimientos y criterios de adjudicación regulados tanto en la normativa brasileña como española. Por tanto, no vamos a analizar esta materia desde una visión crítica e interpretativa sino descriptiva, con la finalidad de que el lector pueda atisbar las diferencias y semejanzas existentes en la normativa sobre contratación pública brasileña y española.

El mayor énfasis se dará en el análisis comparativo que se llevará a cabo al final del documento, en relación a los procedimientos adoptados en España y Brasil, donde se extraerán algunas conclusiones con respecto a los dos procedimientos. (1)

Hechas estas precisiones vamos a comenzar a tratar el tema propuesto.

B) ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN EN LOS DOS PAÍSES

El artículo 149.1.18 de la Constitución Española (en adelante, CE) reserva a la competencia del Estado la legislación básica sobre contratación pública.

Esta habilitación competencial se desarrolla en la Ley de Contratos de Sector Público de 2007 (en adelante, LCSP) desarrollado parcialmente por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo (2).

Esto significa que, salvo los preceptos recogidos en la Disposición Final Séptima, la LCSP es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.

Por último, la Disposición Final Segunda regula una serie de normas específicas de contratación para los Entes Locales.

Por su parte, la modificación normativa establecida en España en 2007 obedece a la necesidad de adecuar la legislación española en materia de contratos públicos a

(1) Así, para una mejor comprensión hay que señalar que el texto legal en Brasil se presenta con la siguiente estructura:

Capítulo I - Das Disposições Gerais;

Capítulo II - Da Licitação;

Capítulo III - Dos Contratos;

Capítulo IV - Das Sanções Administrativas e da Tutela Judicial;

Capítulo V - Dos Recursos Administrativos e,

Capítulo VI - Disposições Finais e Transitórias.

(2) Por tanto, la materia que actualmente no ha sido desarrollada por el Real Decreto antes dicho, se regirá por la normativa reglamentaria anterior, esto es, por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Obviamente estamos ante una situación transitoria que finalizará con la aprobación de una norma que desarrolle totalmente la actual LCSP.

las exigencias comunitarias (3). La razón estriba en asegurar las condiciones necesarias para garantizar un verdadero mercado comunitario. Para ello, el legislador español ha optado en la mayoría de las ocasiones por transcribir literalmente el contenido de la Directiva 2004/18/CE, de tal manera que el articulado de la LCSP ha cambiado formalmente en determinadas cuestiones (como por ejemplo, los criterios de adjudicación) pero no en cuanto al fondo.

A su vez, la regulación de los contratos celebrados por el gobierno en Brasil, tras la democratización del Estado, ha evolucionado y sufrido grandes cambios en los últimos años, especialmente en las últimas dos décadas. Los diversos cambios legislativos han surgido en un intento de armonizar los principios de la eficiencia, eficacia y efectividad de las actividades del sector público, con una actuación más rápida del gobierno sobre la ejecución e implementación de proyectos, y la transparencia en todo el proceso de inserción de las adquisiciones. Hoy en día, la disposición constitucional contenida en el artículo 37, XXI de la Constitución de la República Federativa brasileña (CF) (4), de 1988, está regulada por la Ley n.º 8666, del 21 de junio 1993 (5), con los numerosos y constantes cambios operados en sus dieciséis años de existencia, entre las que destacamos la Ley n.º 8.883, del 08 de junio 1994 (6) y la n.º 10.520, del 17 de julio de 2002 (7), además de la enmienda constitucional (EC) n.º 19, del 04 de junio de 1998 (8), diversos decretos y portarías (9). A pesar de la extensa legislación brasileña respecto al tema, siguiendo la propuesta presentada en este trabajo se van a analizar las características generales y relevantes que implican la licitación y contratación pública, basados principalmente en la Ley 8666/93, modificado por los cambios posteriores en las mencionadas leyes.

C) EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA (10)

Dentro de la fase de adjudicación de los contratos públicos, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, distingue por un lado, la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP), y, por otro, la adjudicación de los contra-

(3) Fernández Astudillo, (2005); Vázquez Matilla, (2009); Moreno Molina, J.A., «La nueva Ley de Contratos del Sector Público: principales novedades y aspectos problemáticos» en la web www.cositaltfe.es.

(4) **Art. 37** - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(5) Publicada en la prensa nacional brasileña en el *Diário Oficial da União (DOU)*, del 22-06-1993.

(6) Publicada en el *DOU* del 09-06-1994.

(7) Publicada en el *DOU* del 18-07-2002.

(8) EC publicada en el *DOU* del 05-06-1998.

(9) La portaría es un acto de la Administración Pública que revisa la determinación de providencias. Su finalidad es mejorar el servicio público.

(10) Carbonero Gallardo, (2003); Santías Viada, (1995); Colás Tenas, J. y Medina Guerrero (coords.), (2009); Gil Ibáñez, (1998).

tos del sector público. Nosotros vamos a seguir en nuestro estudio la temática establecida en la mencionada ley.

C.1) EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP

Este procedimiento se regula actualmente en los artículos 122 a 172 LCSP. Frente a la regulación anterior (año 2000), el régimen jurídico actual ha complicado sustancialmente la materia que se analiza, ya que, mientras que la normativa precedente hacía referencia únicamente a tres tipos de procedimientos de adjudicación (abierto, restringido y negociado), y, a otras tres formas de adjudicación (subasta, concurso y la adjudicación directa para los contratos menores), la LCSP ha añadido un novedoso procedimiento de adjudicación denominado diálogo competitivo.

En cuanto a los criterios de adjudicación, se modifica la clásica terminología de la subasta y el concurso por una fórmula única «la oferta económica más ventajosa». La realidad es que esta modificación es más de forma que de fondo, pues, dependerá que se utilice un único criterio de adjudicación, en cuyo caso será el precio (lo que en la terminología clásica era la subasta) o varios (el conocido antiguo concurso).

C.1.1) **Los principios que informan el procedimiento de adjudicación**

La LCSP establece como principios básicos que deben respetarse en la adjudicación de los contratos, el principio de igualdad, no discriminación, transparencia, confidencialidad y publicidad.

La finalidad de estos principios es, entre otras, cumplir con la libre concurrencia, de tal manera que se garantice que todo el que desee contratar con algún Ente Público de algún Estado Miembro de la Unión Europea, pueda hacerlo en condiciones reales de igualdad y con transparencia. De ahí la obligación de remitir los documentos de la adjudicación al Tribunal de Cuentas.

En cuanto al principio de confidencialidad no es sino una necesidad propia del ámbito que regula la normativa. No es posible iniciar un expediente administrativo sino se garantiza a las empresas que los órganos de contratación no pueden divulgar la información facilitada por las empresas y que los propios empresarios consideren confidenciales, como por ejemplo, secretos técnicos, comerciales, etc.

C.1.2) **Los procedimientos de adjudicación (11)**

Se puede decir que el procedimiento de adjudicación se inicia en el momento de la convocatoria de la licitación. Es desde ese momento cuando los candidatos saben el procedimiento y criterios de adjudicación que se van a aplicar y será tras la licitación cuando el procedimiento de adjudicación despliegue todos sus efectos.

A fin de facilitar la comprensión de los diversos procedimientos de adjudicación, es común diferenciar entre:

(11) Menéndez Rexach (2005).

- Los procedimientos de adjudicación normales, esto es, a los que deben acudir por regla general la diversas AAPP y que son: el procedimiento abierto y restringido.
- Los procedimientos de adjudicación especiales, a los que únicamente se podrá acudir cuando concurren los supuestos específicamente tipificados en la LCSP: procedimiento negociado, diálogo competitivo, concurso de proyectos con jurado y adjudicación directa.
- Por último, para cerrar el círculo hay que hacer referencia a los sistemas de selección de contratación masiva: acuerdo marco, sistema dinámico y sistema racionalizado.

C.1.2.1) ***Procedimientos de adjudicación normales***

C.1.2.1.1) El procedimiento abierto

a) *Concepto*

Se regula en los artículos 141 a 145 de la LCSP. Se define por la Ley como aquel en virtud del cual «todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores».

b) *Plazo de presentación de las proposiciones*

En cuanto al plazo de presentación de las proposiciones, hay que tener en cuenta si el contrato está sujeto a regulación armonizada o no:

- En el primer caso, el plazo de presentación será al menos de cincuenta y dos días a contar desde la fecha del envío del anuncio del contrato a la Comisión Europea. No obstante, el plazo se puede reducir en determinados casos tasados por la propia ley. Fundamentalmente la reducción opera cuando se utilicen medios electrónicos, informáticos o telemáticos en el acceso a los pliegos, a la documentación complementaria, o en la preparación y envío de los anuncios, etc.
- En el segundo caso, el plazo de presentación de proposiciones no podrá ser inferior a quince días a contar desde la publicación del anuncio del contrato, salvo en los contratos de obras y de concesión de obras públicas cuyo plazo mínimo se incrementa a veintiséis días.

c) *Mecánica del procedimiento*

La Mesa de Contratación en el plazo de un mes, contado desde la fecha de finalización del plazo para presentar las ofertas, calificará la documentación previa que debe ser aportada por el empresario conforme al artículo 130 de la LCSP y que deberá presentarse en sobre distinto al que contenga la proposición.

Posteriormente, se procederá a la valoración, conforme a los criterios de adjudicación previamente establecidos, de las diversas proposiciones formulando la correspondiente propuesta de adjudicación al órgano de contratación. Esta propuesta no es vinculante para el órgano de contratación. No obstante, cuando éste no adjudica el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar las razones por las que se separa de tal propuesta.

Aquí tenemos que distinguir dos supuestos:

- Cuando el único criterio a tener en cuenta es el precio, en cuyo caso la propuesta de adjudicación será siempre la de menor precio. En caso de empate se utiliza la regla del sorteo.
- Sin embargo, cuando se han establecido diversos criterios de adjudicación, la Mesa de Contratación podrá solicitar informes técnicos. En este apartado, la LCSP ha introducido una interesante novedad con la finalidad de objetivizar el procedimiento de adjudicación. La novedad consiste en que cuando el valor de los criterios de adjudicación que no puedan obtenerse por cifras o porcentajes que sean resultado de la mera aplicación de fórmulas, sea superior a los que sí se pueden hay que tener en cuenta dos aspectos:

- 1.º Los primeros se valorarán y puntuarán antes que los segundos.
- 2.º La valoración corresponderá a un órgano externo cuya decisión será vinculante para el órgano de contratación.

El procedimiento de adjudicación termina, valga la redundancia, con la adjudicación del contrato por el órgano de contratación. En esta fase procedimental hay que distinguir una primera adjudicación provisional seguida, en su caso de la definitiva.

Sobre esta cuestión, al igual que ocurría en la determinación de los plazos para presentar las proposiciones, hay que distinguir si se ha establecido un único criterio de adjudicación o varios:

- En el primer caso, la adjudicación provisional deberá realizarse en el plazo máximo de quince días a contar desde el siguiente al de la apertura de las proposiciones
- En el segundo caso, el plazo máximo será de dos meses, salvo que se hubiese establecido otro distinto en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Una vez realizada la adjudicación provisional, empieza a contar el plazo de diez días hábiles para interponer recurso administrativo que suspendería el plazo para elevar a definitiva la adjudicación del contrato. En caso contrario, transcurridos quince días la adjudicación se eleva a definitiva.

C.1.2.1.2) El procedimiento restringido

a) *Concepto*

Se recoge en los artículos 146 a 152 de la LCSP. La ley lo define como aquél en virtud del cual «sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación», quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores».

A pesar de ser uno de los procedimientos de adjudicación clasificados como normal, su utilización práctica es escasa y las diversas AAPP raramente acuden a este procedimiento al complicarse la mecánica de la adjudicación en exceso.

b) *Mecánica del procedimiento*

A diferencia del procedimiento abierto, en el procedimiento cerrado se pueden atisbar dos fases claramente diferenciadas:

- La primera fase que podemos denominar de preselección: Presentadas las solicitudes de participación por un número indeterminado de empresarios, la Administración objetivamente descartará a todos aquellos que no reúnan los criterios de solvencia establecidos en el pliego de condiciones.
- La segunda fase que podemos denominar de invitación: La LCSP establece que de los empresarios previamente seleccionados, la Administración, simultáneamente y por escrito, deberá invitar discrecionalmente a un número determinado de ellos a presentar proposiciones con el único límite que no deberá ser inferior a cinco y debiendo garantizarse una competencia efectiva.

c) *Plazo de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones*

- Plazo de presentación de las solicitudes de participación

Al igual que ocurría en el procedimiento abierto, hay que distinguir si el contrato está sujeto a regulación armonizada o no:

- En el primer caso, el plazo de recepción de las solicitudes no podrá ser inferior a treinta y siete días a contar a partir de la fecha del envío del anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea. No obstante, cuando estemos en presencia de contratos de concesión de obra pública, el plazo mínimo se incrementará a cincuenta y dos. El plazo se reduce en siete días cuando el anuncio se envíe por medios electrónicos, informáticos o telemáticos.
- En el segundo caso, el plazo será de al menos diez días a contar desde la publicación del anuncio.

- Plazo de presentación de las proposiciones

Con carácter general y siguiendo la tradicional distinción que la LCSP hace dependiendo de si se trata de contratos sujetos a regulación armonizada o no, en el primer caso, el plazo será como mínimo de cuarenta días, contados a partir de la fecha de envío de la invitación escrita pudiéndose reducir los plazos cuando se utilicen medios informáticos electrónicos o telemático. En el otro caso, el plazo mínimo se reducirá a quince días.

Lógicamente, el procedimiento termina con la adjudicación del contrato primero provisional y posteriormente definitiva. Su tratamiento jurídico es similar al comentado anteriormente en el procedimiento abierto al cual me remito.

C.1.2.2) ***Procedimientos de adjudicación especiales***

C.1.2.2.1) El procedimiento negociado

Se regula en los artículos 153 a 162 de la LCSP. La propia ley lo define como aquel procedimiento en virtud del cual «la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos».

Puede decirse por tanto, que el procedimiento negociado es una adjudicación directa precedida de una fase de negociación sobre las cuestiones económicas y técnicas del contrato que se hayan determinado en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

La característica fundamental de este procedimiento radica en la menor rigidez y formalismo, en relación a la publicidad y concurrencia, en comparación con los procedimientos comentados anteriormente. De ahí que este procedimiento sea especialmente atractivo para las AAPP.

Por ello, se trata de un procedimiento especial y que sólo cabe aplicarlo en los supuestos tasados en los artículos 154 a 159 de la LCSP a los cuales me remito.

Este procedimiento puede llevarse a cabo con o sin publicidad. La regla general es que sea sin publicidad salvo en los casos establecidos en la Ley. Con la finalidad de garantizar el principio de concurrencia, en los casos en los que el procedimiento negociado se lleve a cabo sin publicidad, se deberá solicitar ofertas de al menos tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato.

Cuando el procedimiento se lleve a cabo con publicidad, los plazos para la presentación de solicitudes de participación y proposiciones se regirá por las normas comentadas en el procedimiento restringido.

La terminación del procedimiento se produce con la adjudicación del contrato, en términos similares a los recogidos en los anteriores procedimientos, con la única especialidad de que en la adjudicación provisional se deberá concretar y fijar los términos definitivos del contrato.

C.1.2.2.2) La adjudicación directa de los contratos menores

Es el procedimiento más ágil, ya que, en virtud del mismo, los contratos se adjudican directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la presentación.

Dada la vulneración que supondría a la concurrencia de las empresas la utilización masiva de este procedimiento, únicamente cabe utilizarlo para contratos de baja cuantía. En concreto, las cuantías son:

- Para los contratos de obras, el importe debe ser menor de 50.000 €.
- Para el resto de contratos, 18.000 €.

C.1.2.2.3) Diálogo competitivo (12)

a) *Concepto*

El diálogo competitivo se regula en los artículos 163 a 167 de la LCSP. La ley define este procedimiento como aquel en virtud del cual «el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta». Dado el coste que supone para una empresa acudir a este tipo de procedimientos, los órganos de contratación podrán establecer primas o compensaciones para los participantes en el diálogo.

Este procedimiento de adjudicación especial está pensado únicamente para contratos complejos en los que el órgano de contratación considere que el uso de los

(12) Nores Escobar (2007).

procedimientos de adjudicación normales (abierto o restringido) no son adecuados para garantizar una correcta adjudicación. Dado que se trata de un acto discrecional, según la normativa administrativa común éste ha de ser motivado.

Este carácter excepcional se justifica, al igual que el resto de procedimientos de adjudicación especiales, porque por su dinámica restringe en cierta medida el principio de concurrencia. Por esta razón sólo cabe acudir a él en última instancia.

b) *Mecánica del procedimiento*

Como todo procedimiento en materia de contratación pública (salvo excepciones), se comienza con la publicación del anuncio de licitación. En el mismo, o bien en un documento descriptivo, se definirán las cuestiones esenciales básicas del contrato. No obstante, por las particularidades de este procedimiento, y en definitiva, la razón de ser del mismo, esas cuestiones esenciales básicas están por definir. La concreción de las mismas se llevará a cabo en el diálogo que posteriormente se produzca entre la Administración y los empresarios.

Una vez publicado el anuncio, las empresas interesadas en participar en el diálogo presentarán su candidatura. Posteriormente la Administración seleccionará a algunas de ellas de acuerdo con las mismas reglas que fueron comentadas en el procedimiento restringido en relación a la selección de los candidatos. No obstante, la Administración podrá limitar el número de empresas a invitar en el diálogo, en cuyo caso, no podrán ser menos de tres.

Seleccionados los candidatos, éstos y el órgano de contratación llevarán a cabo un diálogo a fin de definir, concretar los medios adecuados para satisfacer las necesidades de la Administración.

El fin del diálogo se producirá cuando se hayan identificado las mejores soluciones técnicas. Esta parte del procedimiento se caracteriza por ser muy flexible, ya que el procedimiento se puede articular de diversas maneras, aunque, como no podría ser de otra manera, garantizando la competencia efectiva y la confidencialidad.

Tras el diálogo, las propias empresas que han presentado en la fase del diálogo las soluciones, presentarán las ofertas formales para la adjudicación del contrato.

El procedimiento de adjudicación terminará cuando el contrato se adjudique (primero provisionalmente y después definitivamente) a la oferta económica más ventajosa.

C.1.2.2.4) Los concursos de proyectos con jurado

Se regula en los artículos 168 a 172 de la LCSP. La ley lo define como aquel procedimiento encaminado a la obtención de planos o proyectos, principalmente en el campo de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado.

Existen diferentes posturas doctrinales sobre si la actual figura jurídica de los concursos de proyectos es un procedimiento de adjudicación stricto sensu, o por el contrario, nos encontramos con una especialidad del contrato de servicios.

No es objeto del presente trabajo analizar las diversas posiciones de la doctrina en atención a sus argumentos jurídicos. Baste decir, que nosotros pensamos que no se trata de un procedimiento de adjudicación stricto sensu, sino más bien de una especialidad del contrato de servicios (para más información sobre la cuestión nos remitimos a las siguientes obras: En contra de nuestro criterio: «El concurso de proyec-

tos según la nueva Ley de Contratos del Sector Público» de Gracia Herrero, F.J.; a favor de nuestro criterio «La contratación en el sector público tras la Ley 30/2007, de 30 de octubre» de Carlos Cubillo y Antonio-Ramón Rodríguez, ed. Comares (julio 2009).

Por último, debemos comentar que tras la presentación de las ofertas por los licitadores, la determinación de la más favorable económicamente se realizará por el órgano de contratación asistido por un jurado. El régimen jurídico del jurado de los concursos de proyectos se establece en los artículos 172 y 298 de la LCSP a los cuales me remito.

C.1.2.3) **Sistemas de selección de contratación masiva**

Se regulan en los artículos 178 a 191 de la LCSP.

Es preciso tener en cuenta que estos novedosos sistemas de selección no son en esencia nuevos procedimientos de adjudicación, sino más bien una serie de mecanismos prácticos que permiten simplificar y dotar de flexibilidad a los procedimientos de adjudicación que con anterioridad hemos comentado.

Por esta razón, únicamente vamos a definir conceptualmente los diversos sistemas de selección de contratación masiva que la LCSP regula, sin entrar a analizar detenidamente cada uno de ellos.

Un «acuerdo marco» es un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuyo objeto consiste en establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas (arts. 180 a 182 LCSP)

Un «sistema dinámico de adquisición» es un proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones (artículo 183 a 186 LCSP).

Las «centrales de contratación» consiste en que las entidades del sector público puedan centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, en servicios especializados.

En la AGE, la contratación deberá efectuarse a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), que operará, respecto de ellos, como Central de Contratación Única, sin perjuicio de que la financiación de los correspondientes contratos, corra a cargo del organismo peticionario.

C.2) EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE OTROS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Se regulan en los artículos 173 a 177 de la LCSP.

Su objetivo no es otro que recoger una serie de especialidades subjetivas y objetivas respecto de los procedimientos ya comentado anteriormente.

Por tanto, al no tratarse de ningún tipo de procedimiento de adjudicación diferente a los anteriores, sino únicamente de ciertas especialidades respecto a los anteriores procedimientos, no vamos a comentar ninguna de las especialidades.

D) LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (13)

Con anterioridad a la aprobación de la LCSP, la normativa española en materia de contratación pública distinguía dos figuras jurídicas: el concurso y la subasta.

La diferencia existente entre ambas era básicamente la siguiente: mientras que en la subasta el único criterio que se tenía en cuenta a la hora de adjudicar el contrato era el precio; en el concurso, el contrato se adjudicaba a la mejor oferta, proposición evaluada en su conjunto, esto es, el criterio de adjudicación no era únicamente el precio, sino que junto a éste, se establecían otros criterios a fin de adjudicar el contrato al mejor en atención a las necesidades de la Administración.

Con la aprobación de la LCSP, se transpone la Directiva Europea en sus propios términos, de tal manera que la clásica distinción desaparece. Tal es así, que en la normativa actual se hace referencia únicamente al concepto «oferta económica más ventajosa». No obstante, este cambio operado es más formal que sustancial, ya que, la LCSP permite que el único criterio de adjudicación sea el precio. Ello nos lleva a la conclusión de que cuando esto sucede el concepto de «oferta económica más ventajosa» puede ser entendido conforme a la clásica terminología española como una subasta, pues el contrato se adjudicará a aquel cuyo precio sea el menor.

En el mismo sentido cabe hablar del concurso, ya que, actualmente la LCSP recoge una lista abierta de criterios de adjudicación que pueden ser utilizados para la adjudicación del contrato. Estos criterios son entre otros: la calidad, las características medioambientales, las exigencias sociales, las características estéticas o la disponibilidad y el coste de los repuestos.

En la medida que existan diversos criterios para adjudicar un contrato, estaremos ante lo que anteriormente se entendía como concurso.

Por otro lado, la LCSP enumera aquellos supuestos en los que la adjudicación deberá hacerse teniendo en cuenta más de un criterio de adjudicación. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar los siguientes:

- Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.
- En los casos que el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.
- Cuando se requiera el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.
- En los contratos de gestión de servicios públicos.
- En los contratos de suministros y de servicios aunque con excepciones.
- En aquellos contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medioambiente.
- Etc.

Por último baste decir que los criterios de adjudicación se determinarán por el órgano de contratación y detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en, en su caso, en el documento descriptivo.

(13) Llinares Cervera (2009); Casajús Aguado (2004).

Con el fin de objetivar el procedimiento, se darán preponderancia a aquéllos criterios de adjudicación que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

• Breve referencia a la subasta electrónica

Conceptualmente la subasta electrónica no puede ser catalogada como un criterio de adjudicación, sino más bien como una segunda oportunidad a los licitadores para mejorar su oferta, ya que, el artículo 132 de la LCSP la define como un proceso repetitivo, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas, para la presentación de mejoras en los precios o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que las mejoren en su conjunto, basado en un dispositivo electrónico que permita su clasificación a través de métodos de evaluación automáticos.

La utilización de la subasta electrónica está limitada únicamente a los procedimientos abierto, restringido y, en algunos del procedimiento negociado.

Una vez que el órgano de contratación decida recurrir a la subasta electrónica deberá indicarlo en el anuncio de licitación e incluirlo en el pliego. Concluida la subasta electrónica se adjudicará el contrato.

E) EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN EN LA NORMATIVA BRASILEÑA

E.1) LA COMPETENCIA LEGISLATIVA

Conforme hemos mencionado, la regulación de los contratos celebrados por el gobierno en Brasil, viene regulada, principalmente, por la L. 8666/93. Dicho texto legal tiene por objeto establecer las normas generales, entendidos como los principios y normas que regulan la licitación y los contratos relacionados con obras, servicios, compras, enajenaciones y arrendamientos celebrados por el gobierno, directa e indirectamente, proporcionando un sistema normalización de los uniformes mínimo legales necesarios para garantizar la eficacia de los mecanismos de control ejercidos por organismos externos y la propia comunidad (14).

Resulta muy importante señalar que el concepto jurídico de la norma general sobre la licitación y contratación de la gestión, aunque indeterminado, no debe ser interpretado de forma absoluta.

De tal suerte que aspectos entendidos como requisitos mínimos exigidos a la validación de la contratación administrativa, entre ellos las hipótesis de obligatoriedad (ou no) de licitación, sus modalidades y tipos, requisitos de participación y validez, bien como el régimen jurídico aplicado a la contratación administrativa comprenden la disciplina impuesta por la Unión, de hecho, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades federales, incluso de la administración indirecta.

Por otra parte, asegurando la garantía al principio federativo del Estado Brasileño, la competencia legislativa específica no compete a la Unión. La propia constitución

(14) A este respecto parece solucionada la indeterminación relativa en cuanto al alcance de la expresión «normas gerais» contenida en el artículo 1 de la L 8666/93, que se traduce en el tema de amplio debate doctrinal.

reservó esa responsabilidad a otras esferas políticas, garantizando la autonomía interna.

Lo que se encuentra, con la L.8666/93 es una invasión clara de competencias en lo que respecta a las normas procedimentales de los estados y municipios, es decir, las normas no generales. El legislador en su intención de legislar sobre normas generales, se ha agotado el tema, en violación del art. 22, XXVII de la Constitución (15).

Por lo tanto, en relación a la competencia, hay que señalar la primacía de la organización federativa sobre el concepto de una norma general, aunque en algunas disposiciones de la ley la inversión de la discusión sea visible. Así, de las disposiciones de la L.8666/93, solo las normas generales son obligatorias a otras esferas de gobierno, quedando cada entidad liberada para regular sus normas especiales.

E.2) EL OBJETO Y EL CONCEPTO LEGAL DE LICITACIÓN EN LA NORMATIVA BRASILEÑA

Teniendo en cuenta la disposición constitucional contenida en la cláusula XXI del art. 37, el art. 2 de la L8666/93 prescribe la licitación como el procedimiento obligatorio en las contrataciones administrativas aplicado por los órganos de la administración directa en su sentido amplio, comprendiendo, incluso las autarquías, las fundaciones públicas, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta y otras entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios (16), con excepción de las disposiciones legales.

Mientras tanto, en el ordenamiento brasileño no son todos los ajustes con particulares que dependen de licitación, existen convenios administrativos que la Administración Pública promueve con particulares que dispensan el procedimiento (17).

Conforme veremos, los principios relativos a la ley, previstos en el art. 3 se traducen en una perfecta conceptualización legal de licitación, además de exponer sus objetivos. Así que veamos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

(15) Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no Art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do Art. 173, § 1º, III.

(16) Debido a la multiplicidad y heterogeneidad de las entidades que comprenden la administración indirecta, la aplicabilidad amplia de la L8666/93, principalmente tras la EC 19/98, genera serias divergencias, aspecto que será analizado en otra oportunidad.

(17) A propósito, vide art. 116 da Lei 8.666/93.

Varios autores se han dedicado a definir el tema. En palabras de Hely Lopes Meirelles (18) la licitación representa el procedimiento administrativo por el cual el Gobierno selecciona la oferta más ventajosa para el contrato de interés. Por Diógenes Gasparini es el procedimiento administrativo por el que una persona legalmente obligada selecciona, en base a criterios objetivos previamente establecidos, a aquellos interesados que se hayan presentado a la convocatoria con la propuesta más ventajosa para el contrato o interés general (19).

E.3) LOS PRINCIPIOS EN LA NORMATIVA BRASILEÑA

Son muchos los principios que, explícita o implícitamente, se refieren a la ley de licitación y garantizan, al aplicarse, la ética de todo el procedimiento. Algunos de ellos vienen expresos en el art. 3º de la ley. El mismo precepto añade principios constitucionales establecidos en el art. 37 de la Constitución Federal, aquellos regulares en todas las modalidades de las actividades administrativas del Estado, sean ellos legalidad, moralidad, impersonalidad y publicidad, que forman un conjunto inter-relacionado de principios que no permite aplicación e interpretación aislada.

Obviamente todos los principios, tienen por finalidad cumplir con una de las obligaciones principales de la Administración, que es lograr la propuesta más ventajosa para el Gobierno, como ya se mencionó. Pero alcanzar la propuesta más ventajosa no siempre es suficiente, ya que nunca será válida si se vulneran los derechos y garantías individuales.

En otras palabras, el procedimiento de licitación busca permitir que la Administración contrate con todos aquellos que reúnan las condiciones necesarias para servir al interés público, teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la capacidad técnica y económico-financiera de interesado, la calidad del producto y el valor del objeto. En palabras de Marçal Justen Filho (20), lo «ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a maior qualidade, pagando o menor preço.»

Por lo tanto se trata de la manifestación más concreta del principio de la República, que busca la eficiencia como base para las actividades administrativas del Estado, en la promoción del desenvolvimiento nacional.

E.4) EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y SUS MODALIDADES

Las licitaciones serán efectuadas en el sitio donde está ubicada la administración interesada, salvo por motivo de interés público, debidamente justificado. Sin embargo, la habilitación no se restringe solamente a aquellos instalados en el territorio de la licitación, pudiendo participar todos aquellos que se juzgaren interesados.

Su información será difundida por lo menos una vez, de acuerdo con la redacción de la L. 8883/94, en el «Diário Oficial» (21) de la Unión, cuando se trate de ad-

(18) Meirelles (2006).

(19) Gasparini (2008).

(20) Justen Filho (2008).

(21) Boletín oficial del país.

quisiciones federales o realizados con fondos federales, o garantizados por instituciones federales, en el «Diário Oficial» del Estado o el Distrito Federal en el caso de licitación realizada por un organismo o entidad del gobierno estatal o municipal o del Distrito Federal, respectivamente, a menos que el procedimiento se procese en forma electrónica. Al mismo tiempo, en periódico de gran circulación diaria en el estado y el municipio, en su caso, va a publicar resúmenes de los anuncios de las concurrencias, la toma de precios, concursos y subastas (22), con una indicación de donde los interesados pueden obtener el texto completo de la convocatoria y toda la información sobre la licitación más allá indicando el plazo de presentación de ofertas o de participación en el evento, dirigido a la preparación de las partes interesadas.

Como veremos, existen seis modalidades de licitación en el ordenamiento jurídico brasileño. Cinco de ellas están expuestas en los apartados del artículo 22 de la L 8666/93 y la última, introdujo por primera vez por la Medida Provisional nº 2.108/2000 y, posteriormente, regidas por la L10.520/2002.

Entendida como aquellas modalidades que no tienen fines específicos, citamos la concurrencia, la toma de precios y el convite. Estos se pueden utilizar para cualquier tipo de adjudicación, tienen un procedimiento más amplio y flexible, teniendo la Administración que establecer las exigencias y los requisitos de conformidad con la contratación que se trate. Por otra parte, hay dos modalidades de licitación que se dirigen a propósitos específicos. El concurso que se utiliza en la elección de técnicas, científicas o artísticas, a través de la introducción de premios o de compensación a los ganadores, conforme lo establecido en la convocatoria. Y la subasta (leilão), con el fin de seleccionar la mejor propuesta para la venta de bienes o derechos, según lo permitido por la ley.

Por regla general, el criterio de selección para la utilización de las distintas modalidades de licitación es de tipo económico (23), por tanto, ninguno de los proce-

(22) En portugués: concorrência, tomada de preços, concursos y leilões, respectivamente.

(23) Assim: art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

- I- para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
 - a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)
 - b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- II- para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

dimientos puede inaugurarse sin que la Administración establezca de antemano el costo estimado de la contratación. Sin embargo, excepcionalmente, la L8666/93 establece la posibilidad de adoptar modo distinto, teniendo en cuenta otros criterios que no sean económicos, por ejemplo, la complejidad del objeto.

Considerando la existencia de diversas modalidades de contratación, como ya se dijo, resulta necesario hacer en este punto, así como se presenta en el ordenamiento brasileño, la distinción entre modalidad de licitación (clasificación que se refiere principalmente al valor estimado del contrato) y tipo de licitación (que se relaciona con el juicio de las propuestas y tiene variaciones en la fase externa del procedimiento de licitación).

Actualmente, la ley brasileña adopta cuatro tipos de licitación, en un rol exhaustivo, inscrito en el § 1 del artículo 45, a saber:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica;
- c) técnica e preço, e
- d) maior lance ou oferta.

La preocupación por la prevención del fraude se convierte en la principal justificación para la clasificación presentada, situación evidenciada por la prohibición de la invitación o los precios de salida, según proceda, para porciones de la misma obra o servicio, o de obras y servicios de la misma naturaleza, mismo lugar y que se puede realizar de forma simultánea, salvo en el caso de la contratación de empresas especializadas que no sea el ejecutor de la obra, como la interpretación de la § 5, combinado con el § 2, art. 23 de la ley en cuestión.

E.4.1) La «Concorrência»

La concurrencia pública, conforme redacción modificada por la L9648/98, es la modalidad de licitación utilizada en la contratación de los grandes valores, en las

§ 4º Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

§ 5º É vedada a utilização da modalidade «convite» ou «tomada de preços», conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de «tomada de preços» ou «concorrência», respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 6º As organizações industriais da Administração Federal direta, em face de suas peculiaridades, obedecerão aos limites estabelecidos no inciso I deste artigo também para suas compras e serviços em geral, desde que para a aquisição de materiais aplicados exclusivamente na manutenção, reparo ou fabricação de meios operacionais bélicos pertencentes à União. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

compras o alienaciones de bienes inmuebles, concesión de derechos de uso real y licitaciones internacionales (24).

La amplia difusión en la divulgación de este tipo de licitación merece destaque y representa, precisamente, una condición para garantizar que la participación está abierta a todas las partes interesadas que, en la primera etapa, de habilitación preliminar, reúnan las condiciones mínimas previstas en la convocatoria para la ejecución de su objeto.

A diferencia de otras modalidades, la fase de clasificación preliminar de la competición, representa el punto de partida del procedimiento de licitación, realizado poco después de su apertura, y este es el momento de presentación de la información y documentos relativos a la prueba de calificación jurídica, la competencia técnica y económico-financiera y la regularidad fiscal de los interesados..

Como ya se mencionó, se trata de una habilitación previa, por tanto, se verifica, en este momento, si la persona interesada tiene condiciones e idoneidad para tener su propuesta revisada. Es interesante mencionar que la habilitación de un interesado para la participación en un determinado procedimiento no garantiza su participación en otros, aunque se produzcan simultáneamente.

La calificación o descalificación en la habilitación solo tendrá efecto para el procedimiento de que se trata.

También es un requisito legal en esta modalidad de licitación, el juicio por un jurado compuesto por al menos tres miembros, de los cuales al menos dos servidores deben ser de la entidad licitante, los otros pueden ser externos.

La responsabilidad solidaria se asigna a cada uno de los miembros de la comisión mencionada, a menos que las posiciones divergentes aparezcan en el acta, junto con los fundamentos adecuados. Los miembros del comité tienen un mandato de un año, siendo prohibida la renovación total de sus elementos en el período siguiente.

E.4.2) **La «Tomada de Preços»**

La «tomada de preços» es la modalidad de licitación, regulada en el artículo 22 de la L8666/93, que posee como regla la posibilidad de la participación de los interesados que tienen un registro anterior, conforme lo dispuesto en el párrafo 2, en su primera parte.

El contenido de las previsiones es en razón de la rapidez y sumariidad que el legislador ha pretendido asignar a esta modalidad de licitación, permitiendo la habilitación de los interesados.

En el registro previo, se apunta de una manera genérica, es decir, independiente de una licitación concreta, si están presentes los requisitos de idoneidad y competencia necesarios para aquel que desee contratar con el gobierno. Después del análisis es expedido un certificado de registro, válido hasta por un año, que inserta a los interesados en una categoría en particular, teniendo en cuenta las calificaciones técnicas y económicas, a parte de los documentos presentados.

No obstante la regla presentada, la última parte del párrafo 2 de dicho precepto en su redacción original, permite la participación en el proceso de licitación para los

(24) En los casos de licitación internacional admitiese, igualmente, la «tomada de preços», cuando el órgano o entidad tuviere registro internacional de fornecedores, o el «convite», cuando no tuviere fornecedor del bien o servicio en el país.

interesados que cumplan con todos los requisitos de inscripción hasta el tercer día anterior a la fecha de recepción de las ofertas, observada la cualificación necesaria.

La excepción se complementó con la promulgación de la Ley N ° 8883/94, que introdujo el párrafo noveno del artículo 22.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la intención del legislador, es posible entender que los que no hayan hecho la inscripción anterior, deberán presentar, dentro de los tres días antes de la presentación de las ofertas, toda la documentación necesaria para obtener el registro.

Las observaciones respecto de la divulgación en la «tomada de precios» deben ser las mismas ya señaladas en la concurrencia, con plena atención a la publicidad que se da a la elección, sin embargo, con la diferencia en los plazos, según el artículo 21, apartados 2 y 3 de la ley.

E.4.3) **El «Convite»**

Entre los procedimientos de licitación previstos en la ley, el «convite» es el que tiene el procedimiento más simplificado, tal como se verifica de la lectura del apartado 3 del artículo 22.

Se aplica a los contratos de menor valor, debido a la falta de complejidad en el objeto a contratar, el convite es el único modo en que la ley dispensa la publicación de la convocatoria (edital).

Dicha convocatoria se hará por escrito, a través de la llamada solicitud de invitación con antelación de 5 días laborables.

En razón de la manifiesta informalidad prevista en el procedimiento se faculta a la Administración a invitar potenciales interesados para, juntamente con otros candidatos del rango pertinente al objeto de la licitación, registrados o no, participaren del proceso licitatorio, manifestando su interés dentro de las 24 horas de la presentación de la propuesta.

La iniciativa de la Administración en la asignación de las llamadas debe ser ejercida con considerable cautela, para evitar el daño a la moral y la igualdad, y no debe significar ningún tipo de privilegio, o derecho adquirido a algún participante.

La disposición legal establece, en su caso, la participación de al menos tres (3) candidatos, sin embargo, la participación de candidatos en menor número no es suficiente por sí solo para determinar la repetición del convite.

Su juicio se hará por el Comité de Licitación y puede ser reemplazado en casos excepcionales por los servidores designados formalmente por la autoridad administrativa, con arreglo al apartado 1 del art. 51.

E.4.4) **El «Concurso»**

El «concurso» es aquella modalidad de licitación aprobada para la elección entre cualquiera de las partes interesadas, de labor técnica, científica o artística.

A través de este instituto, la Administración tiene por objeto seleccionar, mediante la introducción de la recompensa o remuneración, los ganadores considerando su capacidad mental y habilidades físicas.

La amplia difusión de esta modalidad se efectúa mediante la publicación de la convocatoria, con al menos 45 días de antelación, según lo permitido por la ley. Por otro lado, la administración podrá adoptar más largo plazo, coherente con el logro de un trabajo artístico o técnico y la necesidad del objeto, según proceda.

Todos los criterios de participación deben ser fijados, obligatoriamente, por la Administración, en el acto de la convocatoria.

Hay un cambio en las reglas del «concurso», respecto de los procedimientos adoptados en las licitaciones anteriormente estudiadas, ya que el anonimato de los participantes sólo deja de existir en el momento posterior al juicio del vencedor.

La inversión mencionada busca evitar el favoritismo y/o limitaciones entre los participantes, y también cualquier influencia sobre los jueces.

Por último, cabe mencionar que de acuerdo con las disposiciones del párrafo 2 del art. 52 que, cuando se trate de un proyecto el ganador deberá permitir a la administración ejecutarlo cuando sea necesario.

E.4.5) **El «Leilão»**

El «Leilão», como es llamado en Brasil, es la modalidad de licitación entre cualquiera de las partes para la venta de bienes muebles «inútiles» para la Administración o los productos legalmente incautados, o incluso de los bienes inmuebles cuya compra se ha dado a través de los procedimientos judiciales o la entrega del bien en pago.

Este es un procedimiento habitual en Derecho Procesal y Derecho Comercial, donde hay una concentración en un solo momento, innumerables actos encaminados a seleccionar la oferta más ventajosa, es decir, que ofrecen la oferta más alta, por encima del evaluación.

En particular, observamos que para la validez de este procedimiento, la Administración tiene que garantizar una amplia difusión del anuncio, el «leilão» es despojado de extrema formalidad, durante su logro, dada la posibilidad de las ofertas verbales.

Otra distinción importante es que en el procedimiento del «leilão» no se hace la habilitación, según lo estipulado por el art. 32 § 1 de la ley, sin embargo, antes de su ocurrencia se ajusta a la evaluación preliminar de los bienes esenciales que serán subastados por la Administración, como una forma de establecer el precio de adjudicación mínimo.

Por último, en lo que respecta a los pagos, una vez capturada, los bienes deben ser pagados en efectivo, o el porcentaje establecido en la convocatoria, es decir, no inferior al 5% (cinco por ciento), y el pago pendiente, en cuyo caso en el plazo estipulado en la convocatoria, so pena de perder la cantidad que se haya efectuado, a favor de la Administración. En el caso de los «leilões» internacionales, el pago en efectivo se puede hacer dentro de 24 (veinticuatro) horas.

E.4.6) **El «Pregão»**

Las normas para la licitación, en sus modalidades, utilizados por el gobierno, en general para la compra de bienes o contratación de servicios, tras lo establecido por la L8666/93, se mostraban insuficientes para las necesidades actuales.

El procedimiento había sido extremadamente burocrático y por lo tanto lento, sin tener en cuenta los deseos de la Administración Pública.

Vino la necesidad de introducir un nuevo tipo de licitación, más ágil y que respondiera a las exigencias del gobierno emergente y la de sociedad moderna.

Después de varios estudios realizados por organismos vinculados al gobierno, en que participó, entre otros, el «Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão» a tra-

vés de la «Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/SLTI» y del «Departamento de Logística e Serviços Gerais/DLSG», así como los organismos reguladores, como la Anatel, se publicó la Medida Provisional no. 2.026, del 04 de mayo 2000, que estableció dentro de la competencia de la Unión, de conformidad con el art. 37 de la Constitución, una nueva modalidad de licitación denominada «pregão».

Después de algunos cambios importantes en el tema, regulado por varios decretos, apareció el Decreto n° 3697, de diciembre del mismo año, donde se ha adaptado a la legislatura a un modo electrónico.

Fue creado, entonces el llamado «Pregão Electrónico», que mediante el uso de tecnologías de la información ha traído consigo una mayor publicidad y la eficacia del instituto, que es reconocido actualmente como el modo preferido de licitación debido a las ventajas que ofrece, sin duda.

Sin embargo, varios autores cuestionan la constitucionalidad de la «Lei do Pregão» y la medida provisoria que le antecede, afirmando que con el fin de agilizar el procedimiento para ofrecer celeridad, el legislador se ha olvidado de llenar vacíos importantes, causando así daños al interés público.

F) CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto nos resta concluir, de ante mano, que ambos ordenamientos jurídicos tienen como fondo la observancia de determinados principios fundamentales que expresen la preocupación referente a los contratos realizados con el sector público, con la pretensión de alcanzar la propuesta más ventajosa para la Administración Pública, atendiendo simultáneamente a criterios de igualdad, eficiencia, transparencia, publicidad y moralidad o ética.

Por otro lado, del análisis de los procedimientos (o modalidades de licitación, como es llamado en Brasil) se puede concluir que los dos ordenamientos jurídicos tienen, aunque de forma distinta, procedimientos que engloban todas las posibilidades de contratación pública. Con respeto a una posible comparación, debemos hacer dos consideraciones, la primera es que, aunque con algunas salvedades, el procedimiento restringido, previsto en la legislación española se asemeja a la modalidad de convite en el ordenamiento brasileño, en lo referente al llamamiento del interesado. La segunda, también considerando determinadas peculiaridades contenidas en los dos procedimientos es que el procedimiento negociado, del ordenamiento jurídico español, se iguala al concurso del ordenamiento brasileño, si pensamos que ambos tienen en sus características la preocupación con la labor técnica, científica o artística.

A su vez, la posibilidad de contratación directa, tal como está en España no se contempla en el ordenamiento brasileño. A nuestro modo de ver, la facilidad prevista favorece una posible violación al principio de la igualdad o impersonalidad.

Con respecto al dialogo competitivo, referido procedimiento nos parece muy adecuado y, por lo tanto, sería de gran valía su adopción en el ordenamiento jurídico brasileño, una vez que el diálogo establecido con los candidatos seleccionados permite desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer las reales necesidades de la Administración Pública y que servirán de base para que los candidatos seleccionados presenten una oferta.

Por último, se constata que ambos ordenamientos utilizan los medios electrónicos y telemáticos en sus procedimientos, pero en las contrataciones del sector publico

realizadas en España la posibilidad de la adopción de las tecnologías de la información están más avanzadas y se encuentran presentes en todos los procedimientos, lo que no ocurren en el ordenamiento brasileño.

Bibliografía

- Carbonero Gallardo, J.M. (2003): Procedimientos y formas de adjudicación de los contratos administrativos. *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial*.
- Casajús Aguado, S. (2004): Los criterios objetivos de adjudicación de los contratos administrativos por concurso. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 24/2004, págs. 133 a 218.
- Colás Tenas, J. y Medina Guerrero M. (coords.) (2009): Estudios sobre la Ley de contratos del sector público. *Fundación Democracia y Gobierno Local*.
- Fernández Astudillo, J.M. (2005): Los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y de servicios de la Unión Europea: la nueva directiva reguladora de los contratos públicos. *Editorial Bosch*.
- (2008): Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público». *Editorial Bosch*.
- Gasparini D. (2008): *Direito Administrativo, 14ª ed., Saraiva, 2008, São Paulo, p. 479.*
- Gil Ibáñez, J.L. (1998): Procedimientos y formas de adjudicación de los contratos administrativos. *La Ley-Actualidad*.
- Gutiérrez Julián, F.J. (2009): Manual práctico de la ley de contratos del sector público: Ley 30/2007, de 30 de octubre. *Fundación Asesores Locales*.
- Justen Filho, M. (2008): «Comentários à lei de licitações e contratos administrativos», 12ª ed., Dialética, São Paulo, pág. 63.
- Llinares Cervera, P. (2009): Algunas consideraciones sobre los criterios de adjudicación en el Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, a la luz del Derecho comunitario». *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, nº 82/2009, págs. 36 a 63.
- Meirelles H.L. (2006): *Direito Administrativo Brasileiro, 32ª ed., Malheiros, 2006, São Paulo, p. 272 ss.*
- Menéndez Rexach, A. (2005): Actos administrativos. Procedimiento y contratos de las Administraciones Públicas. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, nº 28/2005, págs. 117-138.
- Moreno Molina, J.A.: «La nueva Ley de Contratos del Sector Público: principales novedades y aspectos problemáticos» en la web www.cositalfe.es.
- Nores Escobar, J.L. (2007): La novedad del diálogo competitivo en el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público. *Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, Vol. II nº 2/2007, págs. 3 a 9.
- Santías Viada, J.A. (1995): La adjudicación de los contratos: Procedimientos, formas y criterios de adjudicación. Derecho de los contratos públicos, coordinado por Benigno Pendás García, 1995.
- Vázquez Matilla, F.J. (2009): La modificación de los contratos administrativos: reflexiones en torno a la STJCE de 29 de abril de 2004 y la Ley de Contratos del Sector Público. *Civitas: Revista española de derecho administrativo*, nº 143/2009, págs. 529 a 564.

Capítulo III

O CASO DE SÃO CARLOS

Valdemir Pires
Rosoé Francisco Donato

SUMÁRIO: Introdução.– 1. A cidade de São Carlos, no Estado de São Paulo, Brasil.– 2. A Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC). 2.1. Município e poder local no Brasil. 2.2. Finanças municipais: São Carlos, 2000-2008. 2.3. Compras públicas como item de despesa no Brasil e em São Carlos: 2008.– 3. Eficiência e transparência nas compras públicas: o caso de São Carlos, 2001-2008. 3.1. Compras públicas no Brasil: área de gestão ineficiente e propícia às práticas de corrupção. 3.2. Inovações em compras públicas em São Carlos: 2001-2008. 3.2.1. Os contextos político e econômico nacional das inovações em compras públicas em São Carlos. 3.2.2. Os contextos político e político-administrativo local das inovações em compras públicas em São Carlos. 3.2.3. O episódio do «Escândalo da Merenda». 3.2.4. Eficiência e transparência nas compras públicas: inovações no primeiro mandato de Newton Lima Neto (2001-2004). 3.2.5. Inovações em compras públicas no segundo mandato de Newton Lima Neto (2005-2008).– Conclusões.– Referências.

Introdução (1)

O estudo das inovações em compras públicas na Prefeitura de São Carlos, no Estado de São Paulo, Brasil, no período 2001-2008 (ou seja, desde que se iniciaram es-

(1) Agradecimentos são devidos a pessoas e instituições que contribuíram para a viabilidade da pesquisa de que resultou o presente texto. À AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pelo apoio financeiro; ao IEF – Instituto de Estudios Fiscales e à UNESP/FCL-Ar – Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, que abrigaram institucionalmente o projeto; à Prefeitura Municipal de São Carlos, por permitir o acesso a documentos e facilitar as entrevistas com funcionários; ao Prefeito Municipal de São Carlos, Oswaldo Baptista Duarte Filho e aos diretores do IEF (José María Labeaga Azcona) e da UNESP/FCL-Ar (José Luis Bizelli), pelo apoio decidido; aos colegas

sas inovações e até o momento em que foi possível levantar informações), cujos resultados iniciais (2) são aqui apresentados, tomou por referência a metodologia da narrativa analítica, apresentada no capítulo 1 deste livro. Não foi possível aplicá-la na totalidade (3) devido às limitações de tempo e de recursos humanos para dominar e aplicar na plenitude seus instrumentais, já que é intensiva na demorada e intrincada exploração de fontes primárias e entrevistas, visando o conhecimento profundo da realidade, para evitar visões pré-concebidas dos fatos. A leitura de processos administrativos e judiciais e de jornais e revistas, juntamente com as entrevistas de protagonistas e observadores contemporâneos dos fatos foi o caminho percorrido para, com idas e voltas, tentar construir uma aproximação do que poderia ter sido o «roteiro» do «filme» escrito *a posteriori*, tal como preconizado pela metodologia adotada. Embora o «roteiro» aqui apresentado não contenha todas as informações desejáveis e desejadas, ele oferece os ingredientes essenciais do «filme», contribuindo para que se perceba a dinâmica histórica e institucional para se inovar na direção da eficiência e transparência das compras públicas, no contexto de um governo local, de um país recém-democratizado, que se envolveu com esforços de reforma do Estado nos anos recentes, sob pressão para retomar o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, obter equilíbrio fiscal e melhor uso do dinheiro público.

O cenário (geral e local), onde se moveram os atores, está aqui relativamente bem delineado; os «atos» e «cenas» principais podem ser percebidos, e, com algum esforço, as ligações entre eles podem ser captadas, além das motivações, avanços e recuos dos agentes. Como resultado, tem-se uma percepção das mudanças como um processo intenso em política e negociações, sob forte conflito de interesses, que de algum modo pode auxiliar o analista e o reformador a perceber que não bastam boas ideias e o domínio de modelos abstratos de eficiência e transparência para promover mudanças favoráveis a elas, ainda que tais ideias e modelos possam ser úteis. Por isso, assim como as investigações começaram sem hipóteses e premissas a serem verificadas (desejava-se uma imersão na realidade para dela retirar percepções parciais conducentes a explicações as mais objetivas possíveis, numa abordagem de pesquisa exploratória), elas terminam não com conclusões propriamente ditas (hipóteses comprovadas empiricamente por meio de um método *a priori*), mas com alguns indícios de quais os caminhos a percorrer na busca de ampliar a eficiência e a transparência em compras públicas, levando em conta contextos culturais e político-institucionais concretos.

O texto que se segue está assim estruturado: inicialmente é apresentada a cidade de São Carlos, cenário socioeconômico, político e cultural específico das inovações

de pesquisa do IEF, especialmente a Andrés Sanz Mulas, pelo amparo diuturno no manejo do instrumental metodológico e pela constante disponibilidade para solucionar problemas típicos do trabalho em grupo; a Andrés C. Caballero Quintana pelo ânimo incansável e alto nível de diálogo científico; a todos os entrevistados, tão amáveis e solícitos mesmo sendo abordados em meio às suas inúmeras tarefas profissionais e responsabilidades; a Angela Blanco Moreno, pela coordenação e encaminhamentos formais que foram imprescindíveis.

(2) Por ocasião do prazo final para conclusão do Projeto AECID/UNESP/IEF/018090/08 - *Eficiência e Transparência nas Compras Públicas (ETCP): análise de dois casos – Las Palmas de Gran Canaria e São Carlos* havia sido acumulada uma quantidade de informações, dados e contatos ainda não totalmente explorada. Além disso, o tempo dedicado à análise não foi suficiente para a plena aplicação do método adotado, que se revelou, no trajeto, bem mais exigente do que se esperava de início. Assim, abordagens futuras dos materiais poderão produzir novos frutos.

(3) Notar-se-á que os quadros descritivos aqui apresentados são apenas os de episódios (ainda assim sem a completa concatenação entre todos os eventos), faltando os quadros de atores, fatores e decisões.

em compras públicas estudadas (capítulo 1); depois é apresentada a Prefeitura Municipal de São Carlos, que se constitui na estrutura organizativa e infraestrutural de exercício do poder local na cidade, de acordo com a lógica de funcionamento do Federalismo (político e fiscal) previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (capítulo 2); por fim entra-se na análise do caso das inovações das compras públicas na Prefeitura de São Carlos, antes delineando o contexto nacional em que elas ocorreram (capítulo 3).

A partir dos resultados aqui apresentados abre-se uma perspectiva de continuidade da pesquisa, no médio e longo prazos, seja pela aplicação em maior profundidade da metodologia da narrativa analítica, seja por outras abordagens que possam se beneficiar dos materiais acumulados, só parcialmente aproveitados neste capítulo, devido ao término do prazo previsto para o projeto inicial. Para a continuidade da pesquisa foi criada, no Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (4), do Departamento de Administração Pública da UNESP/FCL-Ar – Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Letras – Araraquara SP, a linha de pesquisa *Eficiência e Transparência nas Compras e Contratações Públicas*. Pretende-se a partir dela ampliar os estudos sobre compras públicas no Brasil, especialmente com o enfoque empírico e aplicado, para suprir uma carência há muito identificada na literatura nacional.

1. A cidade de São Carlos, no Estado de São Paulo, Brasil

São Carlos é uma das mais dinâmicas cidades de São Paulo (5), o Estado brasileiro economicamente mais desenvolvido (em torno de 30% do PIB e 22% da população do país), localizado na Região Sudeste que, constituída por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, responde por aproximadamente 55% do PIB brasileiro e concentra mais de 42% da população.

Situa-se na região central do Estado (a 230 km da capital, com excelentes condições de acesso rodoviário, contando, ainda com um pequeno aeroporto (6)) e tem um parque industrial expressivo, montado a partir da acumulação financeira propiciada pela agricultura cafeeira do final do século XIX e início do século XX (TRUZZI, 1986). No último quarto do século passado se tornou um pólo de alta tecnologia, concentrando em suas universidades (UFSCar - Universidade Federal de São Carlos e USP - Universidade de São Paulo, públicas, além de outros centros pertencentes à iniciativa privada (7)) um contingente de pesquisadores que é um dos maiores do país (8). Estão instalados na cidade, ainda, a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e a Fundação ParqTec, uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, criada em 1984, com a finalidade de gerenciar e promover o desenvolvi-

(4) <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=03306032YCBL2T>

(5) Em 2005 foi apontada como a 16ª cidade mais dinâmica do Brasil, em pesquisa da Florenzano Marketing Ltda.

(6) As linhas aéreas regulares podem ser conectadas em aeroportos de São Paulo (Cumbica, internacional e Congonhas, regional) ou Campinas (Viracopos, a menos de 150 km).

(7) Essas instituições de ensino superior atraem para a cidade aproximadamente 25.000 estudantes, vindos de todas as regiões do país e do exterior.

(8) São Carlos apresenta grande concentração de cientistas e pesquisadores: um pesquisador doutor (PhD) para cada 180 habitantes. No Brasil a relação é de um doutor para cada 5.423 habitantes.

mento do Pólo Tecnológico de São Carlos, a partir da transferência de tecnologia dos centros de pesquisa para as empresas. Já conhecida como «Capital da Tecnologia» (9), o município contará em breve com um grande centro chamado Cidade da Bioenergia, um complexo para abrigar centros de pesquisa, *show-room*, centro de eventos e outras acomodações de apoio.

Com área de 1.140,92 Km² e 223.226 habitantes (2008), São Carlos gera um PIB (produto interno bruto) de R\$ 3.501,27 milhões (2007) (10), com significativo peso da atividade industrial (11), na qual se destacam as empresas Volkswagen (motores), Tecumseh (compressores), Faber Castell (lápís), Electrolux (geladeiras e fogões), TAM (manutenção de aeronaves), além de empresas têxteis, de embalagens, de máquinas, tintas, lavadoras, equipamentos ópticos e outras. Em grandes ramos, as atividades econômicas da cidade contam com aproximadamente 950 indústrias, 770 empresas de construção civil, 6.900 de comércio e 10.100 de prestação de serviços, totalizando quase 20.000 empresas no segmento formal da economia (12).

São Carlos é, pois, uma cidade bem localizada (com os decorrentes benefícios infraestruturais desse privilégio geográfico), rica e bastante desenvolvida para os padrões brasileiros e até mesmo paulistas, usufruindo de uma dinâmica socioeconômica e de influência política que a colocam entre as mais importantes do Brasil. Em termos de qualidade de vida, já foi apontada como a 12^a. melhor cidade para se viver (em avaliação feita pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) e 50^a. melhor para se trabalhar (conforme pesquisa da Fundação Getúlio Vargas de 2008). Tem uma infraestrutura urbana moderna (hotéis, restaurantes, *shopping center*, centros de convenção, sistema de transportes coletivos) e rede viária bem cuidada para os padrões brasileiros. Conta com 10 emissoras de rádio, 1 de televisão (afiliada à Rede Globo, maior e mais assistida emissora de TV do país) e 2 jornais diários. É dotada de uma rede de serviços públicos (educação, saúde, saneamento, água e luz, cultura, esportes, segurança pública) que atende a população em níveis quantitativos e qualitativos superiores aos da média nacional.

A realidade política local, em São Carlos, não se diferencia muito da encontrada em outras cidades de mesmo porte e grau de industrialização/urbanização, no Brasil e no Estado de São Paulo. Os partidos políticos, com baixa densidade ideológica (às vezes não passando de siglas eleitorais), são utilizados por grupos das elites locais para se revezarem no poder, com esporádicas quebras dessa lógica. A política local se enlaça com a estadual e nacional por meio de alianças que nem sempre respeitam as diferenças partidárias, pautando-se no mais das vezes por conveniências de grupos e trocas ocasionais de apoios. A redemocratização a partir de 1985, que sucedeu ao regime militar (1964-1984), não banuiu por completo esta lógica, mas o ambiente de eleições livres e regulares, associado à emergência de novos protagonistas institucionais (novos partidos – alguns mais ideológicos, entidades de classe, organizações da sociedade civil, associações de moradores etc.) e pessoais (líderes comunitários,

(9) A cidade gera 14 registros de patentes por 100 mil habitantes, contra uma média nacional de 3,5.

(10) Área de acordo com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<http://www.ibge.gov.br/home/>) e população e PIB de acordo com o SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (http://www.seade.gov.br/produtos/pibmun/tab_2007.htm).

(11) A cidade conta com dois distritos industriais e complexos polos metal-mecânico, aeronáutico e de alta tecnologia.

(12) Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de São Carlos.

sindicalistas, estudantes, professores universitários, intelectuais etc.) aos poucos vai constituindo as bases de um novo modo de fazer política no nível local. Em São Carlos uma mudança dessa natureza se verificou nas eleições de 2000, quando foi eleito um candidato do Partido dos Trabalhadores – PT: Newton Lima Neto, ex-reitor da UFSCar. Não é pouco significativo que o novo prefeito (reconhecido progressista e homem não alinhado aos grupos tradicionais do poder local) tenha sido um acadêmico de uma instituição que foi o centro das articulações que levaram à fundação do seu partido na cidade, nos anos 1980, e palco de disputas políticas que espelhavam confrontos de grupos antagônicos nos cenários políticos local, regional e nacional. A vitória, entretanto, se deu por apenas 128 votos (13), sendo assim interpretada:

(...) mesmo quando surgem novos nomes para a disputa do governo local, as principais lideranças da disputa e o seu vencedor pertencem aos grupos que se perpetuam, alternando-se à frente do poder executivo. Este ‘continuismo’, ao menos em relação à liderança do executivo da cidade, tem uma interrupção nas eleições municipais de 2000, quando a coligação entre PT e PC do B sai vitoriosa. Entretanto, a eleição para prefeito do petista Newton Lima Neto, ex-reitor da UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), se dá primeiramente num contexto municipal bastante específico, em que as lideranças dos grupos políticos ‘tradicionais’ não conseguem chegar a um acordo sobre a sucessão no município. Daí se abre a possibilidade para a apresentação de uma alternativa, viabilizada pela liderança carismática de Newton Lima Neto, pois apesar do PT disputar as eleições locais para o cargo majoritário desde a volta do pluripartidarismo, em 1982, seus resultados sempre foram pouco expressivos e sua base social muito pequena. (OLIVEIRA, 1988)

Newton Lima Neto, entretanto, reelegeu-se em 2004 e fez seu sucessor em 2008, consolidando-se a posição do PT no governo de São Carlos, sempre mantendo um comportamento político e um estilo de gestão característicos, reconhecidamente progressistas, anticorrupção e focados na busca de melhores resultados no uso dos recursos disponíveis. As inovações em compras públicas levadas a efeito na Prefeitura de São Carlos são um capítulo importante dessa história, tendo sido uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo iniciado em 2001, no enfrentamento de um esquema de corrupção de grandes proporções e alcance regional, em que estavam envolvidos importantes políticos tradicionais da cidade.

Aparentemente, em São Carlos, na última década, estilo de gestão (calcado em eficiência, transparência e respeito à coisa pública) e comportamento político (democrático, republicano, partidariamente coerente) se reforçaram mutuamente e, amparados por uma conjuntura nacional favorável a melhores governos, geraram um novo ambiente político, desfavorável a comportamentos e estilos do tipo tradicionalmente adotados na cidade por governantes anteriores. As mudanças implantadas na prefeitura, nos processos de compras públicas e de gestão orçamentária, foram partes importantes da concepção e das práticas político-administrativas que, no conjunto,

(13) Nas eleições de 2000 os votos válidos foram 101.018, ficando 40.342 votos para o PT de Newton Lima Neto e 40.214 para o segundo colocado, Octávio Dagnone Melo (Coligação «São Carlos ação e competência» – PPB, PDT, PTB, PMDB, PSC, PPS, PFL, PSB, PSD).

aparentemente contribuíram para transformações verificadas na política são-carlense. É possível que elas tenham se tornado moeda de troca valiosa nas relações eleitorais/cidadãos-políticos/governantes, ajudando a reduzir a importância dos pequenos favores e do clientelismo típicos da política local no Brasil.

2. A Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC)

A Prefeitura Municipal de São Carlos tem uma estrutura organizacional complexa, constituindo-se fundamentalmente de secretarias e coordenadorias (órgãos responsáveis por áreas-meio e áreas-fim de atuação governamental). Essa estrutura permite visualizar quais as funções com que se envolvem os municípios no Brasil e também as especificidades da Prefeitura de São Carlos (que possui órgãos pouco comuns à esfera municipal de governo, abaixo assinalados com *).

As secretarias são 17:

- Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoal,
- Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento,
- Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social,
- Secretaria Municipal de Comunicação,
- *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia,
- Secretaria Municipal de Educação,
- Secretaria Municipal de Esporte e Lazer,
- Secretaria Municipal de Fazenda,
- Secretaria Municipal de Governo,
- Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano,
- *Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude,
- Secretaria Municipal de Obras Públicas,
- Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão,
- Secretaria Municipal de Saúde,
- Secretaria Municipal de Serviços Públicos,
- *Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda,
- Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito.

As coordenadorias são três:

- *Coordenadoria de Artes e Cultura,
- Coordenadoria de Meio Ambiente,
- *Coordenadoria de Orçamento Participativo e Relações Governo-Comunidade.

Além das secretarias e coordenadorias, a administração direta conta também com:

- Chefia do Gabinete do Prefeito,
- Assessoria de Projetos Especiais,
- Controladoria Geral do Município,
- Corregedoria Geral do Município,
- *Ouvidoria Geral do Município.

No âmbito da administração indireta e fundacional há quatros entidades:

- Fundação Educacional São Carlos,
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE),
- Fundação Pró-Memória de São Carlos,
- Progresso e Habitação São Carlos.

Os funcionários são contratados por concurso público, havendo também cargos de livre nomeação política (cargos de confiança). O total de contratados diretamente gira em torno de 3.900 pessoas (agosto de 2010), sendo aproximadamente 10% ocupantes de cargos de livre nomeação (sem concurso público). A maioria dos funcionários atua nos setores de educação (1.640 cargos, principalmente professores) e saúde (860 cargos, principalmente médicos e enfermeiros). Há também contratações terceirizadas (que aumentam o número de agentes a serviço da prefeitura, porém empregados por empresas detentoras de contratos de prestação de serviços com a prefeitura), principalmente para coleta de lixo, limpeza e conservação urbana e pavimentação.

A análise da evolução dos cargos ocupados na Prefeitura Municipal de São Carlos no transcorrer do período 2000-2010 indicam a priorização das áreas de educação e saúde, consoante as exigências constitucionais de gastos mínimos de 25% e 15%, respectivamente, nessas áreas.

2.1. Município e poder local no Brasil

O Brasil é uma República Federativa que se organiza em União (governo central), Distrito Federal (Brasília), 26 Estados e 5.565 Municípios. Os Municípios têm *status* de entes da Federação e considerável grau de autonomia relativa. O poder local é exercido pelos Prefeitos (chefes do Poder Executivo eleitos a cada quatro anos, administram as Prefeituras) e por uma Câmara Municipal ou Câmara de Vereadores (Poder Legislativo), constituída por vereadores, também eleitos a cada quatro anos, em número proporcional à quantidade de habitantes (14).

O orçamento municipal é constituído de receitas próprias, transferências constitucionais (compulsoriamente feitas pelos Estados e pela União) e transferências voluntárias (negociadas entre os entes da Federação). As receitas próprias são oriundas basicamente dos impostos sobre a propriedade territorial e predial, sobre transações imobiliárias e sobre prestação de serviços. As principais transferências constitucionais são as feitas pelos Estados aos Municípios, na forma de quota-parte do imposto estadual sobre transações comerciais e na forma de divisão equitativa da arrecadação com o imposto sobre a propriedade de veículos automotores; e as feitas pela União aos Municípios (e também aos Estados), a partir de um fundo de participação, constituído por percentuais da arrecadação federal de imposto sobre a renda (de pessoas físicas e jurídicas) e sobre a produção industrial. Existem também transferências equalizadoras para sustentar as despesas com Saúde (SUS – Sistema Único de Saúde) e Educação (FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

(14) Para uma compreensão do processo histórico que levou à atual configuração da estrutura formal do poder local no Brasil, ver <http://www.promemoria.saocarlos.sp.gov.br/?conteudo&id=142>.

A grande maioria dos municípios é de pequeno porte (15), sobrevivendo basicamente com os recursos transferidos pela União (principalmente quotas do FPM – Fundo de Participação dos Municípios). Os municípios médios e grandes se beneficiam mais de receitas próprias (por terem mais imóveis e maior volume de prestação de serviços) e de transferências estaduais (por adicionarem mais valor à produção – critério de maior peso para as transferências do imposto sobre comércio; e por terem em seu território maior número de veículos automotores registrados). Todos, porém, dependem das transferências governamentais praticadas com base num sistema criado no final dos anos 1960 e alterado apenas marginalmente até os dias atuais (16).

Com a Constituição Federal de 1988 houve uma descentralização da receita em favor principalmente dos Municípios, mas logo em seguida ocorreu o desmonte dessa decisão, por meio de retenção de parcela das transferências da União, de criação de tributos federais não transferíveis, de redução no volume de transferências voluntárias. Paralelamente, os Municípios foram sendo obrigados a ampliar suas responsabilidades e despesas, principalmente com Educação e Saúde (17). O cenário geral é marcado por esforços para a manutenção de superávits fiscais e de conflito distributivo entre os entes da federação, amenizado nos anos recentes pela melhoria da receita tributária em todos os níveis (18). A capacidade de investimento dos municípios é pequena. No conjunto foi de 13,2% em 2008 (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2009), mas este percentual distorce a realidade ao considerar os grandes investimentos feitos por cidades-capitais, especialmente São Paulo. Em 2008, 43,3 % das despesas dos municípios foram com pessoal; 40,1% com custeio e 3,4% com amortização e juros da dívida (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2009).

2.2. Finanças municipais: São Carlos, 2000-2008

Em 2008, São Carlos ocupou o 93º. lugar no *ranking* das receitas totais dos municípios brasileiros (R\$ 356 milhões (19)), de acordo com a Frente Nacional de Prefeitos (2009). A cidade, ainda de acordo com esta entidade, foi a 88ª. maior beneficiada pela transferência de ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (20) e a 40ª. maior arrecadadora de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial. A sua arrecadação de ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis foi a 86ª. maior do Brasil. Em termos de despesa ocupou em 2008 as seguintes posições: 89ª.

(15) Dos 5.565 municípios brasileiros, 4.078 têm até 20 mil habitantes; existem 963 que chegam a 50 mil e 299 que atingem 100 mil; apenas 194 superam os 100 mil habitantes e destes, 31 têm população a partir de 500 mil (conforme dados do Censo de 2000, a ser atualizado pelo Censo de 2010, em andamento).

(16) A receita municipal total no país esteve assim composta em 2008: receita tributária própria, 18,2%; principal transferência dos Estados (ICMS): 20,5%; principal transferência da União (FPM): 19,2%; outras fontes: 42,1% (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2009).

(17) Atualmente são obrigados a gastar no mínimo 25% em Educação e 15% em Saúde.

(18) Em valores reais (atualizados pelo IPCA médio de 2008), a receita municipal total apresentou a seguinte evolução de 2002 a 2008: 2002, R\$ 163,8 bilhões; 2003: R\$ 157,63 bilhões; 2004: R\$ 175,15 bilhões; R\$ 187,13 bilhões; R\$ 206,09 bilhões; R\$ 229,86 bilhões; 264,85 bilhões (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2009).

(19) Para comparação internacional, os valores em real (R\$) de todas as tabelas deste capítulo podem facilmente ser convertidos em euro utilizando-se o conversor do Banco Central do Brasil, disponível em <http://www4.bcb.gov.br/?TXCONVERSAO>.

(20) Trata-se da principal receita dos governos estaduais. 25% do total arrecadado é transferido para os municípios com base num índice de participação cujo cálculo é explicado por PIRES (1999).

maior despesa com pessoal; 90^a. maior despesa de custeio; 93^a. maior despesa com investimentos; 56^a. maior despesa com amortizações e encargos da dívida. Foi a 80^a. cidade em gastos com Saúde. Em Educação não figurou entre os 100 maiores.

O comportamento das principais receitas próprias de São Carlos de 2000 a 2008 pode ser avaliado a partir da tabela 1. Em termos reais, em 2008 (em relação a 2000), o IPTU cresceu 32%; o ISS cresceu 75% e o ITBI cresceu 77%, revelando todos uma performance positiva. O comportamento das principais receitas transferidas, entretanto, não foi tão inequivocamente positivo, conforme revela a tabela 2. A transferência de ICMS em termos reais cresceu apenas 5,5% em 2009, em relação a 2000, embora em relação a 2001 tenha aumentado 29% (o que revela que em 2001 a capacidade de obter transferência de ICMS de São Carlos caiu, recuperando-se ao longo do período (21)). A transferência de FPM cresceu 54% e a de IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, 75%. De fato, embora com alguns titubeios, as receitas próprias e transferidas de São Carlos revelaram um boa performance no período compreendido entre 2000 e 2008, a exemplo do que ocorreu com a maioria dos municípios de mesmo porte no Brasil.

TABELA 1
**Evolução das principais receitas próprias do Município de São Carlos:
2000-2008**

| | IPTU | ISSQN | ITBI |
|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| 2000 | R\$ 13.858.052,56 | R\$ 5.113.796,39 | R\$ 1.358.818,51 |
| Δ 2000/2001 | -1% | 17% | 4% |
| 2001 | R\$ 13.702.669,70 | R\$ 5.964.935,89 | R\$ 1.410.899,34 |
| Δ 2001/2002 | 20% | 22% | 34% |
| 2002 | R\$ 16.425.031,24 | R\$ 7.261.039,39 | R\$ 1.897.066,98 |
| Δ 2002/2003 | 13% | 22% | 0% |
| 2003 | R\$ 18.586.767,87 | R\$ 8.841.370,13 | R\$ 1.906.000,25 |
| Δ 2003/2004 | 15% | 15% | -3% |
| 2004 | R\$ 21.320.218,17 | R\$ 10.145.752,99 | R\$ 1.843.025,00 |
| Δ 2004/2005 | 11% | 16% | 47% |
| 2005 | R\$ 23.692.078,83 | R\$ 11.758.221,48 | R\$ 2.709.493,83 |
| Δ 2005/2006 | 24% | 16% | 7% |
| 2006 | R\$ 29.347.047,74 | R\$ 13.632.057,80 | R\$ 2.904.831,04 |
| Δ 2006/2007 | 12% | 19% | 25% |
| 2007 | R\$ 32.961.652,59 | R\$ 16.198.964,33 | R\$ 3.617.705,07 |
| Δ 2007/2008 | 17% | 16% | 40% |
| 2008 | R\$ 38.563.283,75 | R\$ 18.833.814,75 | R\$ 5.071.996,12 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balançetes da Receita da Prefeitura Municipal de São Carlos.

(21) De fato, a cidade vem enfrentando quedas no seu índice de participação no ICMS desde 2001.

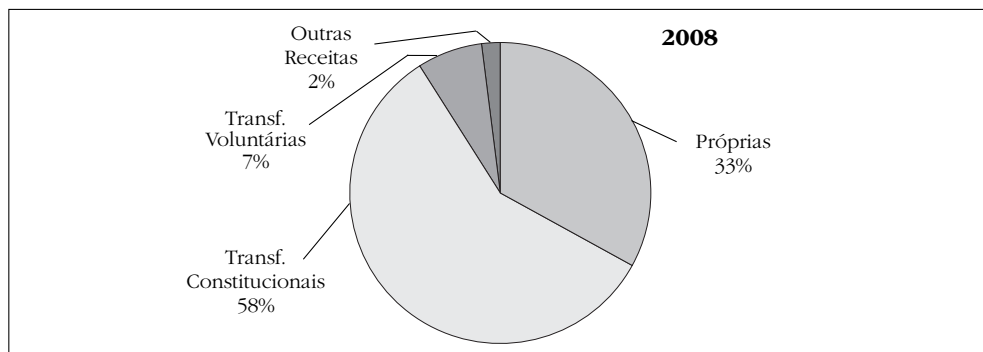
TABELA 2
Evolução das principais receitas transferidas do Município de São Carlos: 2000-2008

| | ICMS | IPVA | FPM |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2000 | R\$ 37.979.727,18 | R\$ 5.838.885,62 | R\$ 11.283.205,54 |
| Δ 2000/2001 | -9% | 25% | -1% |
| 2001 | R\$ 34.427.632,08 | R\$ 7.269.705,11 | R\$ 11.135.396,53 |
| Δ 2001/2002 | 33% | 16% | 44% |
| 2002 | R\$ 45.620.657,34 | R\$ 8.399.071,82 | R\$ 16.049.536,47 |
| Δ 2002/2003 | 13% | 8% | 4% |
| 2003 | R\$ 51.703.635,35 | R\$ 9.098.145,13 | R\$ 16.723.832,01 |
| Δ 2003/2004 | 14% | 15% | 11% |
| 2004 | R\$ 58.943.328,06 | R\$ 10.475.177,70 | R\$ 18.617.084,95 |
| Δ 2004/2005 | 7% | 21% | 24% |
| 2005 | R\$ 63.085.067,00 | R\$ 12.627.490,99 | R\$ 23.107.841,96 |
| Δ 2005/2006 | 10% | 21% | 11% |
| 2006 | R\$ 69.508.278,06 | R\$ 15.331.468,50 | R\$ 25.556.156,51 |
| Δ 2006/2007 | 5% | 21% | 15% |
| 2007 | R\$ 73.301.045,08 | R\$ 18.497.245,72 | R\$ 29.480.308,43 |
| Δ 2007/2008 | 15% | 16% | 24% |
| 2008 | R\$ 84.505.111,79 | R\$ 21.512.833,67 | R\$ 36.661.409,08 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balançetes da Receita da Prefeitura Municipal de São Carlos.

O peso relativo dos grandes grupos de fontes de receitas do Município de São Carlos pode ser visualizado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Participação das grandes fontes de receita na receita total do Município de São Carlos em 2008



Os dados da execução da despesa do município de São Carlos no período 2000-2008 (tabela 3) revelam o resgate da capacidade de investimento a partir de 2003, atingindo o pico em 2007; despesas com pessoal apresentando comportamento variável de 2000 a 2004, com crescimento desacelerado de 2005 a 2008; forte priorização nas despesas com saúde, com redução nos gastos com educação (cujos níveis foram recuperados em 2007 e 2008 (22)); forte redução nos gastos com assistência social; manutenção de uma política de habitação e urbanismo oscilante, em termos de financiamento.

TABELA 3
Evolução dos principais itens de despesa do Município de São Carlos: 2000-2008

| | Despesa por Função | | | | Natureza da Despesa | |
|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|
| | Saúde e Saneamento | Educação e Cultura | Assistência e Previdência | Habitação e Urbanismo | Pessoal | Investimentos |
| 2000 | R\$ 23.538.320,94 | R\$ 34.945.484,91 | R\$ 10.138.019,95 | R\$ 11.980.407,14 | R\$ 48.166.914,22 | R\$ 12.863.287,44 |
| Δ 2000/2001 | 90% | -3% | 39% | 3% | 14% | -40% |
| 2001 | R\$ 44.785.280,93 | R\$ 33.766.835,45 | R\$ 14.120.047,71 | R\$ 12.352.396,39 | R\$ 54.898.386,64 | R\$ 7.708.902,90 |
| Δ 2001/2002 | 13% | -15% | -72% | 55% | 20% | 50% |
| 2002 | R\$ 50.495.258,07 | R\$ 28.867.500,81 | R\$ 3.981.876,21 | R\$ 19.194.783,86 | R\$ 65.997.862,05 | R\$ 11.568.209,30 |
| Δ 2002/2003 | 13% | 22% | 29% | 46% | 20% | 50% |
| 2003 | R\$ 57.296.743,85 | R\$ 35.158.191,03 | R\$ 5.149.911,76 | R\$ 27.948.171,34 | R\$ 78.993.163,27 | R\$ 17.399.898,97 |
| Δ 2003/2004 | -16% | 0% | -41% | -28% | 6% | -3% |
| 2004 | R\$ 48.030.000,00 | R\$ 35.327.000,00 | R\$ 3.056.000,00 | R\$ 20.167.000,00 | R\$ 83.687.041,00 | R\$ 16.961.987,34 |
| Δ 2004/2005 | 34% | 24% | 16% | 30% | 9% | 130% |
| 2005 | R\$ 64.409.743,29 | R\$ 43.911.532,40 | R\$ 3.533.618,94 | R\$ 26.142.523,33 | R\$ 91.210.123,97 | R\$ 39.036.994,71 |
| Δ 2005/2006 | 55% | 15% | -3% | -24% | 18% | -25% |
| 2006 | R\$ 100.131.433,50 | R\$ 50.527.341,26 | R\$ 3.415.039,17 | R\$ 19.767.373,32 | R\$ 108.024.402,10 | R\$ 29.472.281,93 |
| Δ 2006/2007 | -7% | 24% | 50% | 25% | 18% | 72% |
| 2007 | R\$ 93.486.763,19 | R\$ 62.706.379,23 | R\$ 5.111.034,55 | R\$ 24.693.330,21 | R\$ 127.179.734,54 | R\$ 50.839.497,67 |
| Δ 2007/2008 | 2% | 17% | 31% | 45% | 17% | -9% |
| 2008 | R\$ 95.641.543,33 | R\$ 73.597.753,95 | R\$ 6.670.311,25 | R\$ 35.843.532,60 | R\$ 148.762.601,30 | R\$ 46.263.231,94 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balançetes da Despesa da Prefeitura Municipal de São Carlos.

(22) O número de professores saltou de 532 em 2000 para 1.119 em 2009 e foram construídas 12 novas escolas (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2009), dado que indica que apesar do comportamento das despesas, não se deixou de aplicar em educação em São Carlos, neste período.

A amortização e o serviço da dívida consumiram volumosos recursos ao longo do período 2000-2008 (tabela 4), principalmente nos anos de 2000, 2001 (pico) e 2003 e, como já se mencionou, ainda coloca São Carlos em posição desconfortável no ranking dessa rubrica entre os municípios brasileiros (2008). Há que se ter em mente, entretanto, que São Carlos, em 2001, tinha uma dívida de aproximadamente um orçamento anual, reduzindo-a para 1/3 em 2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2009, p. 75). O equacionamento da dívida, a melhora na arrecadação e repasses e financiamentos federais (que totalizaram R\$ 314 milhões de 2001 a 2008) propiciaram à Prefeitura melhores condições de atuação, as quais, aparentemente foram aproveitadas para incrementar políticas sociais e para realizar investimentos, sem deixar de lado a recuperação salarial do funcionalismo (23).

TABELA 4
Evolução da despesa com amortização e encargos da dívida da Prefeitura Municipal de São Carlos: 2000-2008

| | Dívida | |
|-------------|--------|---------------|
| 2000 | R\$ | 35.692.096,29 |
| Δ 2000/2001 | | 137% |
| 2001 | R\$ | 84.475.128,73 |
| Δ 2001/2002 | | -98% |
| 2002 | R\$ | 1.859.011,37 |
| Δ 2002/2003 | | 2641% |
| 2003 | R\$ | 50.952.185,13 |
| Δ 2003/2004 | | -97% |
| 2004 | R\$ | 1.498.000,00 |
| Δ 2004/2005 | | 79% |
| 2005 | R\$ | 2.683.746,06 |
| Δ 2005/2006 | | 16% |
| 2006 | R\$ | 3.118.740,76 |
| Δ 2006/2007 | | 491% |
| 2007 | R\$ | 18.434.735,45 |
| Δ 2007/2008 | | 46% |
| 2008 | R\$ | 26.855.449,74 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Patrimoniais da Prefeitura Municipal de São Carlos.

Para os padrões brasileiros, o comportamento da receita, da despesa e da dívida no período de 2000 a 2008, São Carlos se coloca como uma prefeitura financeira-

(23) A inflação acumulada de novembro de 2000 a março de 2008 foi de 50,38%, enquanto que o piso salarial evoluiu 101,41% na Prefeitura (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2009, p. 71).

mente saudável, com administração tributária e orçamentária de boa qualidade, ao contrário do que se verificou neste município em períodos anteriores, especialmente na administração imediatamente anterior à que teve início em 2001.

2.3. Compras públicas como itens de despesa no Brasil e em São Carlos: 2008

As compras públicas no Brasil são regidas por um marco legal único para todos os níveis da Federação (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), conforme esclarece o capítulo 2 deste livro.

A Lei Federal 8.666/93 (24), com as alterações que sofreu ao longo dos anos, fornece o esteio fundamental para os procedimentos licitatórios e de contratação, estabelecendo as modalidades de convite, tomada de preço, concorrência (nacional e internacional) e concurso; prevê, ainda, as condições para dispensa e inexistência de licitação.

A modalidade pregão (25) (presencial e eletrônico) é mais recente, atingindo os municípios a partir da Lei Federal 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns. Para o pregão não existe limite de valor, enquanto que para as demais modalidades a lei estabelece o seguinte:

QUADRO 1
Modalidade de licitação por valor

| | Compras e outros serviços | Obras e serviços de engenharia |
|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Dispensa de licitação | < R\$ 8.000 | < R\$ 15.000 |
| Convite | entre R\$ 8.000 e R\$ 80.000 | entre R\$ 15.000 e R\$ 150.000 |
| Tomada de Preços | entre R\$ 80.000 e R\$ 650.000 | entre R\$ 150.000 e R\$ 1.500.000 |
| Concorrência | > R\$ 650.000 | > R\$ 1.500.000 |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Federal 8.666/1993.

O volume de operações e de gastos segundo modalidades de licitação em nível federal, no ano de 2008 é apresentado no quadro 2:

(24) Tramita no Senado o Projeto de Lei 32/07 (PL 7.909/07 na Câmara dos Deputados) que propõe alterações de porte na Lei 4.320/64.

(25) Trata-se de um tipo de leilão reverso que veio a simplificar os processos licitatórios no Brasil, com grande economia na tramitação e, em muitos casos, também em preços. Para uma análise da evolução desta prática licitatória e de seus resultados, ver SANTANA (2009).

QUADRO 2
Compras Públicas Federais Brasileiras por Modalidade de Licitação

| Modalidade | 2008 | |
|-----------------------------------|----------------|--------------------------|
| | Operações | Valor Compra (R\$) |
| Convite | 1.967 | 54.497.535,87 |
| Tomada de Preço | 1.750 | 203.012.033,13 |
| Concorrência | 915 | 3.159.541.905,84 |
| Concorrência Internacional | 50 | 1.237.090,17 |
| Pregão Eletrônico | 33.972 | 12.211.808.101,42 |
| Pregão Presencial | 1.385 | 1.914.364.205,26 |
| Concurso | 8 | 282.000,00 |
| Dispensa | 246.889 | 3.783.602.312,10 |
| Inexigibilidade | 14.048 | 3.210.978.280,03 |
| TOTAL | 303.984 | 24.539.323.463,82 |

Fonte: SIASG/Comprasnet (GAIE/DLSG/SLTI/MP).

No Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Carlos (26) obtém-se a lista completa de processos licitatórios abertos em 2008 (27): convites, 76; tomadas de preços: 50; concorrências 10; pregões eletrônicos, 85; inexigibilidade, 5; dispensa: 9. Miranda (2010), afirma terem sido concluídos 6 concorrências (R\$52,1 milhões (28)), 34 convites (R\$ 2,1 milhões), 75 pregões (R\$ 10,06 milhões) e 38 tomadas de preços (R\$ 17,8 milhões), envolvendo no total R\$ 82,06 milhões, o que representa aproximadamente 24% da despesa executada naquele ano. Trata-se de um percentual bastante significativo, uma vez que na União os processos licitatórios envolvem em torno de 3%.

3. Eficiência e transparência nas compras públicas: o caso de São Carlos: 2001-2008

3.1. Compras públicas no Brasil: área de gestão ineficiente e propícia às práticas de corrupção

As compras e contratações públicas e os correspondentes processos licitatórios, no Brasil, em todos os níveis da Federação, frequentemente são alvos de práticas ilícitas.

(26) <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/licitacoes-concluidas.html>, acesso em 25/08/2010.

(27) Trata-se de informações de processos licitatórios abertos, podendo ser concluídos com compras e contratações ou não, pois há casos de cancelamento.

(28) Neste ano foi concluída a concorrência para a construção do Hospital Escola, o que inflou o dado desta modalidade em relação a anos anteriores.

citadas como superfaturamento, cobranças de propinas, favorecimento de licitante, fracionamento de fornecimento (para evitar a licitação e vender diretamente, sem enfrentar concorrente), desvios e roubos etc. e também sofrem não raras vezes da falta de profissionalismo e/ou diligência da parte dos que são responsáveis por elas, os quais atuam muito mais sob a pressão de rotinas legais do que no espírito da busca da compra/contratação mais vantajosa para o setor público, segundo Motta (2010). Por isso, é muito forte no país, de acordo com este autor, o que ele denomina de «sistema corruptocêntrico» (legislação e procedimentos padronizados visando o combate às práticas ilícitas, com insuficientes resultados), em detrimento de um sistema visando eficiência e eficácia, com maior discricionariedade dos agentes públicos. Inovações tecnicamente possíveis para melhorar a qualidade das compras, como a adoção de metodologias largamente difundidas na iniciativa privada (*Strategic Sourcing* (29), *Total Cost of Ownership* (30), por exemplo) raramente são cogitadas, e quando são, esbarram em dificuldades de ordem legal e no baixo nível de qualificação/especialização do pessoal de compras do setor público (que nos Estados Unidos, por exemplo, constitui uma elite do setor público). Não obstante isso, é fato que nas últimas duas décadas o Brasil tem sido palco de mudanças positivas na gestão pública, fruto da democratização e das ondas modernizantes trazidas pelos esforços na direção de reforma do Estado. Assim, pouco a pouco, embora com resultados menos expressivos do que os desejados, a adoção de sistemas informatizados e mudanças legislativas (como a criação do pregão, presencial e eletrônico e as exigências de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/00, no início dos anos 2000) e a estruturação de controles internos mais rigorosos (especialmente na União, onde a Controladoria Geral representa um avanço reconhecido por todos) estão mudando o quadro desolador com que o país se defrontava. Adicionalmente, a atuação do Ministério Público, diante de denúncias e de investigações pela Polícia Federal, gera uma realidade em que a repressão se junta à prevenção (controle interno, transparência, participação cidadã) para reduzir a incidência de abusos e achaques contra o patrimônio e o interesse públicos.

3.2. Inovações em compras públicas em São Carlos: 2001-2008

A Prefeitura Municipal de São Carlos passou por numerosas transformações políticas e de gestão no período 2001-2008, entre elas as que modificaram os procedimentos nas compras e contratações públicas, elevando a transparência e a eficiência dos processos a elas relacionados. O estudo desse caso, tendo por referência a metodologia da narrativa analítica (ver capítulo 1 deste livro), permite uma análise em profundidade dos acontecimentos, atores e resultados que o caracterizam, além de lançar luzes sobre as mudanças mais gerais que estão se processando no campo das compras públicas no Brasil, uma vez que este caso pode ser tomado como representativo de outros que vêm ocorrendo no país.

(29) Ver KRALJIK, 1983.

(30) Ver SANTANA e ROCHA, 2008.

3.2.1. O contexto político e econômico nacional das inovações em compras públicas em São Carlos

O caso das inovações em compras públicas em São Carlos no período 2001-2008 não pode ser adequadamente compreendido se não se leva em conta o contexto político e econômico nacional em que ele está inserido. De fato, essas inovações, que resultaram em maior transparência e eficiência, em parte se devem a fatores locais (estudados no tópico seguinte), e em boa medida respondem a mudanças legais, institucionais e de comportamento político que marcaram a realidade brasileira a partir da redemocratização, desde meados dos anos 1980. Portanto o primeiro grande episódio a considerar (ainda que não em profundidade) nesse estudo de caso é o da redemocratização no Brasil, levando-se em conta, no interior dela, os eventos mais diretamente relacionados ao objeto de estudo: eficiência e transparência nas compras públicas. Assim, ele é apresentado na tabela a seguir, posteriormente comentada de forma a ensejar e balizar o estudo do caso de São Carlos, propriamente dito.

QUADRO 3

Eventos do episódio da redemocratização e consolidação democrática no Brasil (1985-2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas em diversas fontes bibliográficas
 Legenda: EvN = evento nacional; EvI = evento internacional; EvE = evento estadual

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|---|--|---|---|---|
| EvN01 | O General João Batista Figueiredo (ARENA- Aliança Renovadora Nacional e PDS - Partido Democrático Social a partir de dezembro de 1979, partido do governo nos tempos do bipartidarismo) é o último militar a exercer a Presidência da República | 15/03/1979-15/03/1985 | General João Batista Figueiredo, ARENA/PDS, militares | Político: último governo da ditadura militar, sofre forte desgaste devido às manifestações de rua e ao acirramento da oposição | Fim dos governos militares no Brasil, que impunham restrições às atividades políticas e operavam com baixa transparência na gestão orçamentária e nas contratações públicas | Eleição de Tancredo Neves (contra Paulo Salim Maluf) no Colégio Eleitoral, apesar das intensas jornadas populares pelas Diretas-já. | Ditadura militar (1964-1985) |
| EvE01 | Paulo Salim Maluf (ARENA- Aliança Renovadora Nacional e PDS - Partido Democrático Social a partir de dezembro de 1979) exerce o mandato (obtido por eleição indireta) de Governador do Estado de | 15/03/1979-14/05/1982 | Paulo Salim Maluf, PDS | Político/eleitoral: alinhado ao regime militar e acusado em casos de corrupção, Maluf mantém forte liderança eleitoral na cidade e no Estado de São Paulo, tendo cacife para se colocar como candidato à Presidência da República. Principal li- | Resistência de grupos conservadores e de um tipo de político característico do período autoritário, sob o qual pairam dúvidas acerca da honestidade administrativa | Eleição de Franco Montoro (PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, criado a partir do MDB - Movimento Democrático Brasileiro, sigla da oposição nos tempos do bipartidarismo (1965-1979)) | Desgaste dos governos militares e avanço da oposição nas eleições anteriores, levando o governo a tentar vários ca- suismos na legislação eleitoral e partidária |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-----------------------|----------------------|---|--|---|--|
| | São Paulo, tendo sido, anteriormente, Prefeito nomeado da cidade de São Paulo (1969-1971) e, posteriormente, deputado federal (1982-1987, 2007-atual). | | | derança na estruturação do PDS em substituição à ARENA | | | |
| EVE02 | André Franco Montoro (PMDB) exerce o mandato de Governador do Estado de São Paulo | 15/03/1983-15/03/1987 | Franco Montoro, PMDB | Político/eleitoral: conquista do governo do Estado de São Paulo por um dos políticos mais progressistas da oposição, que desaloja a ARENA e coloca o MDB no poder | Governo democrático, que opta por descentralização e modernização, se esforça por desenvolver programas sociais, inclusive apoiando a Reforma Agrária | Governo de Orestes Quéricia, menos progressista, embora do mesmo partido. | Governo de Paulo Salim Maluf (PDS) |
| EVN02 | José Sarney (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) exerce o mandato de Presidente da República | 15/03/1985-15/03/1990 | José Sarney, PMDB | Político/eleitoral: primeiro governo civil depois da derrota da ditadura militar | Mandato marcado pela elaboração da nova Constituição pelo Congresso Constituinte, por altíssima inflação, pesada dívida externa e plano econômico fracassado (Plano Cruzado) | Início dos governos ocupados por civis, depois de longa ditadura militar no país. | Morte de Tancredo Neves, Presidente eleito tendo Sarney como vice. |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-------------|---|---|---|---|---|
| EvN03 | Plano Cruzado | Fev/1986 | Presidente José Sarney, Dilson Funaro (Ministério da Fazenda) | Econômico: tentativa muito popular, levando o povo às ruas como “fiscais do Sarney”, porém fracassada de combate à inflação | Plano econômico visando o combate à inflação, criou nova moeda (Cruzado), congelou os preços e declarou moratória da dívida externa, com amplo apoio popular | Plano Bresser | Hiperinflação, que desorganiza a economia, inclusive as contas públicas, dificultando a gestão de preços nas licitações e contratos |
| EvN04 | Criação da STN – Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda | 10/03/1986 | Governo Federal, Ministério da Fazenda | Administrativo: melhoria da gestão das contas públicas federais | Maior racionalidade na administração dos gastos públicos federais e posterior início de acompanhamento das contas municipais e monitoramento do endividamento das esferas subnacionais de governo | Período de inovações na gestão das contas públicas federais | Confusão na gestão de recursos do Tesouro e contas do Banco Central |
| EvN05 | Entrada em vigor do Decreto-Lei 2.300, que “Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal” | 21/11/1986 | Governo Federal | Legislativo: tratamento mais sistemático para licitações e contratos | Legislação específica e mais detalhada sobre licitações e contratos administrativos, porém não muito exigente quanto | Lei 8.666, mais completa e rigorosa para disciplinar licitações e contratos | Vigor do Decreto-Lei 200/1967, que promoveu a organização da Administração Federal, (título XII – “Das normas relativas a |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|--|---|---|--|---|
| EVN06 | Criação do STAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal | 1987 | Governo Federal, Ministério da Fazenda, STN – Secretaria do Tesouro Nacional, SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados | Técnico: utilização de sistema avançado de armazenagem, processamento e disponibilização de informações econômico-financeiras e orçamentárias | ao controle dos processos e procedimentos. Resultou em abrandamento em relação ao Decreto-Lei 200, permitindo critérios subjetivos (notas técnicas) para escolha de fornecedores, não limitando prazos para adiantamentos, e sendo pouco severa contra superfaturamentos. | | licitações para compras, obras, serviços e alienações') |
| EVY03 | Orestes Quéricia (PMDB) exerce o mandato de Go- | 15/03/1987-15/03/1991 | Orestes Quéricia, PMDB | Político/eleitoral: ascensão de um político que fora líder | Redução do imposto reformista anterior no go- | Caixa único do governo federal, interligação entre unidades e órgãos | Criação da STN com a missão de racionalizar a gestão fiscal e financeira do Governo Federal |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-------------|--|--|---|---|---|
| | vernador do Estado de São Paulo | | | municipalista na época da luta contra a ditadura, senador anteriormente, dos mais votados, mas sem o perfil progressista do governador anterior, Franco Montoro | verno do Estado | Pública de Quêrcia para o Governo do Estado de São Paulo | |
| EvN07 | Plano Bresser | Julho/1987 | Governo Federal, Bresser Pereira (Ministro da Fazenda) | Econômico: nova tentativa de debelar a inflação | Congelamento de salários e aluguéis, suspensão da moratória da dívida externa | Plano Verão | Fracasso do Plano Cruzado |
| EvN08 | Promulgação da Constituição Federal de 1988 | 05/10/1988 | Congresso Nacional Constituinte | Legislativo: elaboração de uma nova Constituição Federal, que catalisou e consagrou os avanços sociais e políticos decorrentes da luta contra a ditadura (1979-1988) | Maior autonomia aos municípios, que adquirem a condição de verdadeiros entes da federação, com novas responsabilidades e maior volume de recursos disponíveis | Grande número de inovações legislativas e institucionais que removeram o "entulho autoritário" do regime militar. | Longo período de resistência à ditadura (1979-1985), que culminou com a luta pelas Diretas-já (1984-85) e com a eleição do primeiro presidente civil e convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte |
| EvN09 | Plano Verão | 16/01/1989 | Governo Federal, Collor | Econômico: plano econômico menos | Medidas monetárias e fiscais restritivas | Plano Collor | Fracasso do Plano Bresser e queda |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-----------------------|---|--|--|---|--|
| EvN10 | Fernando Collor de Mello, eleito pelo PRN – Partido da Renovação Nacional, pequeno e novato, e com amplo apoio da grande imprensa nacional, exerce o mandato de Presidente da República, depois de eleger-se com uma plataforma anti-corrupção (“Caçador de Marajás”) e pró-modernização da economia | 15/03/1990-20/12/1992 | Fernando Collor de Mello, PRN; Lula, Brizola, Covas, Aurélio Chaves (grandes nomes da política nacional, candidatos derrotados) | Político/eleitoral: ascensão inesperada e meteórica de um político que se envolverá em diversos escândalos de corrupção, tendo apoio de Paulo César (PC) Farias, nome amplamente associado à corrupção em todo o país. | Mandato presidencial marcado por fracassada e impopular política econômica (Planos Collor I e II, que confiscou dinheiro depositado nas cadernetas de poupança populares) não contêve a inflação e abriu a economia às importações | Governo de Itamar Franco, vice-presidente de Collor, que assumiu sem maiores traumas, ao contrário do que era comum em períodos anteriores na política brasileira, marcados por vários golpes | do Ministro Governo de José Sarney, no qual a crise econômica se acirrou, enquanto as conquistas políticas da democratização foram sendo sedimentadas |
| EvN11 | Plano Collor | 16/03/1990 | Governo Federal – Fernando Collor de Mello, Zélia Cardoso | Econômico: tentativa heterodoxa e marcada por medidas de força antipou- | Volta do Cruzeiro como moeda, confisco da caderneta de pou- | Plano Real | Fracasso do Plano Verão |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-----------------------|--|---|---|--|---|
| EVE04 | Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) exerce o mandato de Governador do Estado de São Paulo | 15/03/1991-01/01/1995 | Luiz Antonio Fleury Filho, PMDB | Político/eleitoral: o PMDB, ainda identificado com o antigo MDB da luta contra a ditadura, permanece no governo de São Paulo por 3 mandatos consecutivos | pança, medidas de privatização das empresas do governo e abertura da economia | Governo de Mário Covas (PSDB) em São Paulo | Governo de Orestes Quercia |
| EVN12 | Entrada em vigor da Lei Federal 8.429/92 | 02/06/1992 | Governo Federal – Collor de Mello, Congresso Nacional | Legislativo: criação de mecanismo que auxilia na identificação de eventual enriquecimento ilícito de agentes públicos | Obrigatoriedade de transparência na evolução patrimonial dos agentes públicos | Adoção de procedimentos administrativos para mapear a evolução patrimonial dos agentes administrativos | Sucessivos escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos |
| EVN13 | Renúncia do Presidente Fernando Collor de Mello, diante da iminência de ser impedido por processo de <i>impeachment</i> em | 29/12/1992 | Fernando Collor de Mello, Congresso Nacional, sociedade civil mobilizada (incluindo os jovens “caras-” | Político: <i>impeachment</i> de um presidente sem criar crise institucional, assumindo o vice, o que se configura como uma conquista para a democracia brasileira | Sentimento popular de “basta” à corrupção | O vice-presidente Itamar Franco, PRN, assume a vaga deixada por Fernando Collor de Mello | Mandato presidencial conturbado, marcado por atos de corrupção, gerando intensa mobilização popular pelo <i>impeachment</i> |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|---|--|--|--|---|
| | andamento desde 02/10/1992 | | pintadas") | leira | | | |
| EvN14 | Itamar Franco exerce o mandato de Presidente da República | 29/12/1992-01/01/1995 | Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso | Político/eleitoral: governo em que Fernando Henrique Cardoso constrói as bases para a hegemonia seguinte do PSDB | Mandato presidencial em que Fernando Henrique Cardoso atua como Ministro da Fazenda e implementa o bem sucedido Plano Real, que debela a inflação que persistia há décadas no país | Dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso | <i>Impeachment</i> de Fernando Collor de Mello |
| EvN15 | Sancionada a Lei Complementar 75/1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União, tornando mais eficiente este órgão previsto no artigo 127 da Constituição Federal de 1988 | 20/05/1993 | Governo Federal, Congresso Nacional, Ministério Público | Legislativo: plena institucionalização do Ministério Público como "4º poder" | Fortalecimento do Ministério Público em diversas frentes, inclusive no combate à corrupção, especialmente nas licitações e compras públicas | Ampla atuação dos agentes do Ministério Público, com grande repercussão nacional | Criação do Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 |
| EvN16 | Entrada em vigor da Lei federal 8.866/93 | 21/06/1993 | Governo Federal e Congresso Nacional | Legislativo: recrutamento das exigências nas licitações | Maior rigor nas exigências para conduzir e validar | Vigor do Decreto-Lei 2.300, menos rigoroso | Clamor por moralidade nos meios de comunicação |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|--------------|---|--|---|--|--|
| EvN17 | Plano FHC I | Agosto/1993 | Governo Federal, Fernando Henrique Cardoso (Ministro da Fazenda) | Econômico: primeira das ações de Fernando Henrique Cardoso para obter equilíbrio das variáveis macroeconômicas | licitações e formalizar contratos administrativos | O Plano precisa de ajustes: Plano FHC II | de massa e na opinião pública, após sucessivos escândalos de corrupção e impeachment do Presidente Fernando Collor |
| EvN18 | Escândalo de corrupção – Caso dos “Anões do Orçamento”: descoberta de esquema de propinas entre congressistas da Comissão Mista do Orçamento, a partir das emendas parlamentares | Outubro 1993 | Congresso Nacional, Comissão Mista do Orçamento, Deputados Ibsen Pinheiro, Genaldo Correa e João Alves de Almeida, economista João Carlos Alves dos Santos (técnico da Comissão Mista do Orçamento) | Policial: imagem de corrupção associada aos deputados e senadores | GPI do Orçamento e cassação a afastamento de parlamentares, com forte repercussão negativa sobre a imagem do Congresso Nacional | Punição de alguns parlamentares, mudanças nos procedimentos da Comissão Mista do Orçamento quanto às emendas parlamentares ao Orçamento da União | Comoção nacional diante de escândalos de corrupção, inclusive o que culminou com o impeachment do Presidente Fernando Collor |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|---|---|---|---|--|--|
| EvN19 | Criação do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, criado com o nome de Fundo Social de Emergência (emenda constitucional) | Final de 1993, vigorando de 1994 a 31/12/1999 | Governo Federal | Econômico: a União passa a reter uma parte (20%) do “bolo” que constitucionalmente deve transferir a Estados e Municípios, ameaçando a coesão do federalismo fiscal | O governo federal deixou de transferir 20% dos recursos que deveriam ser constitucionalmente destinados aos Estados e Municípios e também desvinculo essa porcentagem dos gastos com Educação | DRU – Desvinculação das Receitas da União | Dificuldades orçamentárias e financeiras do governo federal, originadas com a perda de receita disponível para Estados e Municípios desde a CF de 1988 |
| EvI01 | Crise econômica do México | 1994-1995 | México, economia latino-americana | Econômico: crise externa contamina o desempenho da economia brasileira | Maiores dificuldades para a condução da política econômica de estabilização no Brasil | Esforços para manter o crescimento e combater a inflação | Política econômica de estabilização |
| EvN20 | Criação do SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (cujo acesso pela internet se dá por meio do Comprasnet), pelo Decreto 1.094/94 | 1994 | Governo Federal, Ministério do Planejamento | Tecnológico: aprimoramento da gestão por sistemas integrados informatizados do Governo Federal | Salto na qualidade da gestão de licitações e contratos, assegurando maior eficiência e transparência, simultaneamente | Constante aperfeiçoamento do sistemas integrados, inclusive de compras | Gestão precária de licitações e contratos, devido à descentralização e inexistência de sistemas informatizados de trabalho |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|--|--|--|--|--|
| EvN21 | Plano FHC II | Março/1994 | Governo Federal, Ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso | Econômico: combate à inflação | Adoção de medidas corretivas na rota da política econômica de estabilização | Plano Real | Necessidade de ajustes no Plano FHC I |
| EvN22 | Emendas à Lei federal 8.866/93, por meio da Lei federal 8.883/94 | 08/06/1994 | Governo Federal e Congresso Nacional | Legislativo | Correção e alteração de itens considerados inadequados na Lei 8.666/93 | Aperfeiçoamento da Lei 8.666/93 | Insatisfação com alguns dispositivos da Lei 8.666/93 |
| EvN23 | Plano Real | 14/06/1994 | Governo Federal – Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (Ministro da Fazenda) | Econômico: primeiro plano econômico bem-sucedido no combate à inflação | Criação de nova moeda (Real) e debelamento da inflação | Estabilidade monetária e políticas monetárias e fiscais recessivas para mantê-la, num cenário internacional desafiável | Fracasso dos Planos FHC I e II Collor |
| EvN24 | Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) exerce seus dois mandatos consecutivos na Presidência da República | 01/01/1995-01/01/2001 | Fernando Henrique Cardoso, PSDB | Político/eletoral: ascensão do PSDB ao governo central Econômico: política econômica de estabilização alinhada às indicações dos organismos multilaterais; explosão da dívida mobiliária federal como cons. da política cambial | Nova fase da economia, com fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos, embora com baixo crescimento do nível de atividade, renda e emprego | Governo de Lula | Governos com baixa eficácia nas políticas econômicas e com menores índices duradouros de aprovação popular |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|--|--|---|--|---|
| EvE05 | Mário Covas (PSDB) exerce dois mandatos consecutivos de Governador do Estado de São Paulo, falecendo antes de concluir o segundo. | 01/01/1995-06/03/2001 | Mário Covas, PSDB | Político/eleitoral: governo do PSDB em São Paulo alinhado com o governo federal de Fernando Henrique Cardoso | | Governo de Geraldo Alkimim | Governo de Fleury Filho |
| EvI02 | Crise dos Tigres Asiáticos, iniciada com a desvalorização da moeda na Tailândia | 1997 | Países asiáticos, economia mundial | Econômico: dificuldades econômicas para o Brasil, ampliando os desafios para a política econômica | Contribuição do cenário econômico nacional | Política econômica de juros elevados | Ambiente econômico mundial favorável |
| EvN25 | Criação do PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária | 1997 | Governo Federal, BNDES | Administrativo: apoio à modernização administrativa e tributária dos municípios | Possibilidade de modernização da gestão a partir de financiamento: 366 municípios atendidos, com desembolso total de R\$ 561 milhões até 2009 | Vários casos bem-sucedidos de modernização tributária; alguns municípios informaram seus procedimentos | Baixo aproveitamento do potencial tributário dos governos locais. |
| EvN26 | Entrada em vigor da Lei federal 9.472 (Lei Geral de Telecomunicações) | 16/07/1997 | ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, e Governo Federal | Legislativo: novas abordagens para o processo licitatório, simplificando-o por meio do pregão | É criada a modalidade de licitação pregão, para uso pela ANATEL | A modalidade pregão começa a ser utilizada por outros órgãos | Privatização das estatais e criação de agências reguladoras |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-------------|------------------------------|--|--|---|---|
| Ev103 | Crise da Rússia | 1998 | Rússia Congresso Nacional | Econômico: dificuldades para a condução da política econômica de estabilização | Acordo com o FMI e tomada de empréstimo de US\$ 41 bilhões | Exigências do FMI de manutenção de superávits primários elevados | Travessia difícil da crise do Sudeste Asiático |
| EvN27 | Senado cria restrições para o endividamento público (Resolução 78) | 1998 | Senado Federal | Legislativo: dificuldades para Estados e Municípios fazem uso do endividamento para manter suas atividades e políticas públicas | São criadas restrições mais severas e o Banco Central passa a emitir parecer prévio à contratação de dívidas por Estados e Municípios. | Maior disciplina financeira nos níveis subnacionais da Federação | Crescente endividamento dos Estados e Municípios e sucessivas rodadas de renegociação das dívidas |
| EvN28 | Entrada em vigor da Lei federal 9.637, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absor- | 1998 | Governo Federal | Legislativo: novas figuras jurídicas podem ser criadas para desenvolver atividades antes estritamente governamentais, com o objetivo de promover a retirada do governo dessas atividades, com redução de seus gastos | Avanço na reforma do estado gerencialista, porém não significativo no primeiro momento | Abertura de um período de experimentação com as novas figuras jurídicas (entidades não estatais desenvolvendo funções públicas) | Reforma do Estado conduzida pelo Ministro Bresser Pereira |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|---|---|--|--|---|--|
| EvN29 | Maxidesvalorização cambial do real e explosão do risco Brasil | 1999 | Equipe econômica chefiada pelo Ministro Pedro Malan (Fazenda) | Econômico: política econômica recessiva | Restrições ao crescimento econômico e dificuldades para manter a política de estabilização | | Crise da Rússia |
| EvN30 | Incorporação dos setores sociais básicos (Saúde, Educação e Assistência Social) no PMAT | 1999 | Governo Federal, BNDES | Administrativo: financiamento para melhorar políticas sociais | Ampliação do escopo e dos tomadores dos financiamentos | | PMAT limitados a projetos de modernização tributária |
| EvN31 | DRU – Desvinculação das Receitas da União | Aprovada para vigorar inicialmente de 1999 a 2003, foi prorrogada para até 2011 | Governo Federal | Econômico: manutenção do esforço fiscal em prejuízo das unidades subnacionais do federalismo e das políticas sociais | Com o fim da FEF, o governo conseguiu aprovar emenda constitucional criando a DRU | Retenção de recursos de transferências constitucionais obrigatórias para obter equilíbrio financeiro no Governo Federal | FEF – Fundo de Estabilização Fiscal |
| EvN32 | Entrada em vigor dos Decretos 3.555 (Pregão presencial), 3.697 (Pregão eletrônico) | 2000 | Governo Federal | Legislativo: ampliação do uso do pregão | Regulamentação do pregão (presencial e eletrônico) pelo Governo Federal | Disseminação do uso do pregão | Uso do pregão pela ANATEL |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-------------|---|---|--|---|--|
| EvN33 | Entrada em vigor da Lei Complementar 101 (Lei de responsabilidade fiscal) | 04/05/2000 | Governo federal do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Congresso Nacional | Legislativo: Esforços do governo federal para equilibrar as contas públicas e atingir metas fiscais | Imposição de disciplina fiscal e financeira a todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios) | Melhoria da situação fiscal da maioria dos Estados e Municípios | Descontrole fiscal e financeiro, com frequentes renegociações de dívidas dos governos estaduais e municipais |
| EvN34 | Entrada em vigor da Medida Provisória 2.026 | 04/05/2000 | Governo Federal | Legislativo: ampliação do uso do prego | O Governo Federal passa a utilizar a modalidade prego, prorrogando a medida provisória várias vezes | Disseminação do uso do prego | Uso do prego pela ANATEL |
| EvN35 | Entrada em vigor da Lei federal 9.986 | 18/07/2000 | Governo Federal | Legislativo: ampliação do uso do prego | Utilização do prego como modalidade de licitação foi estendido às outras agências reguladoras | Disseminação do prego como modalidade de licitação | Uso do prego pela ANATEL |
| EvN36 | Escândalo da Quebra do Sigilo no Painel do Senado | 2001 | Senadores José Roberto Arruda, Antonio Carlos Magalhães e Jader Barbalho | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | A credibilidade do processo de decisão parlamentar é afetada | Cassações de mandatos legislativos | |
| EvN37 | Explosão da dívida pública | 2001 | Governo Federal e equipe econômica | Econômico: elevação do estoque e do serviço da dívida pública, exigindo | A dívida pública atinge R\$ 624 bilhões (sendo que era de R\$ 60 bil- | Política fiscal geradora de superávits primários combinada com política | Dívida pública em ascensão |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-------------|--------------------------------------|--|---|---|--|
| EvN38 | STN – Secretaria do Tesouro Nacional passa a controlar o endividamento de Estados e Municípios, em lugar do Banco Central (Resolução do Senado número 40 e 43) | 2001 | Governo Federal, Senado Federal, STN | Administrativo: as decisões sobre endividamento passam das mãos dos políticos (senadores) para os técnicos | Creritos técnicos passam a predominar sobre critérios políticos para avaliar o endividamento, com conseqüente ampliação das dificuldades para Estados e municípios contraírem dívidas | Padronização de procedimentos para autorizar operações de crédito para Estados e Municípios | O Senado aprovava as autorizações para endividamento, prevalecendo critérios políticos |
| EvN39 | Adoção do sistema de registro de preços pelo Governo Federal (Decreto 3.691) | 2001 | Governo Federal | Administrativo: utilização de modalidade racionalizadora das aquisições de caráter contínuo | Ampliação das modalidades de licitação e de compra, com potencial para ganhos de eficiência | O procedimento é pouco utilizado | Apesar de prevista legalmente, a modalidade de registro de preços não era praticada por oferecer riscos de impugnação e denúncia |
| EvN40 | Criação do cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF | 2001 | Governo Federal | Tecnológico: uso da tecnologia de cartões magnéticos para racionalizar e tornar mais transparente o pagamento de bens e serviços | Uso de cartão de crédito por servidores públicos para facilitar compras de pequeno valor e entrega imediata. | Abusos no uso do cartão levam a denúncias e recuos na sua implantação | Pagamentos feitos pelos procedimentos tradicionais |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------|-----------------------|---|---|---|---|
| EVN41 | Criação da CGU – Controladoria Geral da União (inicialmente Corregedoria-Geral da União, criada pela Medida Provisória 2.143-31) | 02/04/2001 | Governo Federal | de pequeno valor, abolindo os adiantamentos Administrativo: sofisticação do combate à corrupção no Governo Federal e nos entes subnacionais e entidades para os quais a União repassa recursos | Descobertas de práticas de corrupção e denúncia | Crecente aparelhamento para o combate a corrupção em nível de controladoria interna | Controle interno pouco eficiente no Governo Federal |
| EV06 | Geraldo Alkimim assume como Governador de São Paulo, com a morte de Mário Covas e em seguida se elege para um mandato completo, exercido no final por Cláudio Lembo devido ao afastamento do titular para disputar a Presidência da República | 06/03/2001-30/03/2006 | Geraldo Alkimim, PSDB | Político/eletoral: fortalecimento do PSDB em São Paulo | Alkimim se credencia para a disputa da Presidência da República | Alkimim disputa a Presidência da República e tem fraco desempenho | Governo de Mário Covas, que falece e abre oportunidade para seu vice, Alkimim assumir |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------------------------|---|---|--|--|--|
| EvN42 | Entrada em vigor do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257) | 10/07/2001 | Congresso Nacional, movimento pela habitação e urbanistas | Legislativo: vitória dos movimentos de urbanistas e pelo direito à moradia, defensores do uso social da terra e da democratização da gestão do território | Exigência de planejamento urbano democrático, com as cidades sendo obrigadas a fazer seus Planos Diretores | Novos Planos Diretores na maioria dos municípios | Municípios sem Planos Diretores ou com planos defasados |
| EvN43 | Entrada em vigor da Lei federal 10.520 (Lei do Pregão) | 17/07/2002 | Governo federal e Congresso Nacional | Legislativo: modernização dos processos licitatórios por meio de procedimentos mais rápidos e racionais | Consolidação dos pregões presencial e eletrônico, e extensão para os governos subnacionais | Ampliação rápida do uso do pregão pelos governos de todos os níveis | Modalidades licitatórias muito burocratizadas |
| EvE07 | Criação da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo | Setembro/2002 | Governo do Estado de São Paulo | Administrativo: medida visando melhorar a eficiência das compras estaduais | Melhor desempenho nas compras | | |
| EvN44 | Luis Inacio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) exerce seus dois mandatos consecutivos | 01/01/2003-atual (até 31/12/2010) | Luis Inacio Lula da Silva, Partido dos Trabalhadores | Político/eleitoral: chegada ao poder central de um partido de esquerda com propostas arrojadas (PT) | Consagração do PT como partido nacional, que cresceu a partir de municípios e Estados, desde sua criação em 1979 | Mudança no perfil ideológico do PT, para adaptar-se aos desafios de ser governo tendo que estabelecer coalizões. Permanece, entretanto, sua plataforma de políticas sociais progressistas, | Predominância de partidos dominados por políticos tradicionais, com o PT ganhando espaços a cada eleição nos níveis municipal e estadual |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|----------------|--|--|---|--|----------------------------------|
| EvN45 | Criação do Ministério das Cidades (Medida Provisória 103, depois convertida na Lei 10.683, de 28 de maio do mesmo ano) | 01/01/2003 | Governo Federal | Político: ponto culminante de uma trajetória de movimentos sociais pela reforma urbana | Existência de uma política urbana, para saneamento e para habitação, a partir da qual os | Municípios passam a receber financiamentos desde que apresentem projetos viáveis. Muitos têm dificuldades para elaborar os projetos. | Políticas urbanas descoordenadas |
| EvN46 | Operação Satiagraha | 2004 | Polícia Federal e Ministério Público, Daniel Dantas, Banco Opportunity | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | Combate a esquema de corrupção, desvio de verbas públicas e lavagem de dinheiro envolvendo o banqueiro Daniel Dantas e o Banco Opportunity, com prisão e soltura do banqueiros em diversos momentos | Longos processos judiciais | |
| EvN47 | Escândalo dos Bingos | Fevereiro/2004 | Políticos do Governo Federal e agentes do | Político: persistência de escândalos de corrupção em go- | Waldomiro Diniz, assessor do Ministro da Casa Civil, | CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos | Outros escândalos |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-------------|---|---|--|--|---|
| EvN48 | Operação “Vampiro” | Maio/2004 | Polícia Federal e Ministério Público | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | de José Dirceu, é acusado de extorquir dinheiro para a campanha do PT, depois do bicheiro Carlinhos Cachoeira divulgar vídeo de uma ação de Diniz tentando estorqui-lo | Longos processos judiciais | Outros escândalos |
| EvN49 | Entrada em vigor da Lei 11.079, que “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” | 30/12/2004 | Governo Federal e Congresso Nacional | Político-administrativo: novas formas de contratação, mais flexíveis e mais complexas | Consagração legal de um proposta iniciada por ocasião da reforma do Estado de FHC | Poucas experiências de PPPs | Dificuldades legais para o estabelecimento de parcerias público-privadas, que já existiam como idéia, proposta e experimentação |
| EvN50 | Escândalo dos Corretos | Maio/2005 | Funcionários públicos, do governo e políticos | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | Maurício Marinho, funcionário da ECT, é mostrado | CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Co- | Outros escândalos |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|-------------|---|--|---|---|--|
| EvN51 | Escândalo do Mensalão, iniciado por uma denúncia do deputado Roberto Jefferson | 2006 | Deputados, senadores e detentores de altos cargos no Governo Federal, empresas | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos, agora atingindo fortemente o governo Lula | em fita de vídeo (de Joel dos Santos Filho, advogado de vítima) negociando com empresário para facilitar participação em licitações em troca de propina, supostamente com apoio do deputado Roberto Jefferson | rreitos, depois CPMI do Mensalão, com a descoberta de outras faces do esquema de corrupção, comprometendo políticos do PT, inclusive José Dirceu, da Casa Civil | |
| EvN52 | Escândalo dos Sanguessugas | 04/05/2006 | Ex-deputados Romivon Santiago e Carlos Rodrigues, empresa Planan, Maria da Penha Lino (ex-funcionária do Ministério da Saúde) | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | A "Máfia das Ambulâncias" passa a ser investigada pela Polícia Federal | Cassação de mandatos e processos judiciais | Sequência de escândalos, como o dos Bingos e o dos Correios |
| | | | | | | CPJ – Comissão Parlamentar de Inquérito (junho-agosto/2006) que investiga 87 deputados e 3 senadores e abre processo de cassação contra 72 parlamentares | Controladoria Geral da União, em 2004 alerta o Ministro da Saúde sobre suposto esquema de desvio de recursos para compra de ambulâncias, por meio de fraudes em proc. licitatórios |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-------------------|------------------------|---|--|--|--|
| EvN53 | Operação "Sauva" | 11/08/2006 | Polícia Federal | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | Combate a esquemas de corrupção em licitações para compra de alimentos (merenda escolar) nos Estados de Rondônia, Rio de Janeiro, Amazonas, São Paulo, Ceará, Rio Grande do Norte e Distrito Federal | Prisão de 30 pessoas | Outros escândalos |
| EvN54 | Conversão do PMAT em linha de financiamento do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social | 2006 | Governo Federal, BNDES | Econômico: maior acesso aos fundos | Novos financiamentos a municípios | | PMAT como programa |
| EvN55 | Criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) na CGU (Decreto 5.683) | 24/01/2006 | Governo Federal | Político: combate sistemático da corrupção a partir da CGU | Maior preocupação em prevenir o que combater a corrupção já ocorrida | | Foco no combate e não na prevenção da corrupção no Governo Federal |
| EvE08 | José Serra (PSDB) exerce mandato | 01/01/2007- atual | José Serra, PSDB | Político: fortalecimento do PSDB em | Fortalecimento de José Serra na dis- | | |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|--|----------------------|---|--|--|--|
| | de Governador do Estado de São Paulo | | | São Paulo | puta pela Presidência da República | | |
| EvN56 | Escândalo de corrupção leva à "Operação Casarranca" da Polícia Federal | 12/11/2007 | Polícia Federal | Político: persistência de escândalos de corrupção em governos | Combate a esquemas de fraudes em licitações em prefeituras do Estado de Alagoas | Prisão de 21 pessoas | Outros escândalos |
| EvN57 | Operação "Nivalha" e Operação "Jaleco Branco" | 17/05/2007 e 21/11/2007, respectivamente | Polícia Federal | Político: mudanças na lei de licitações | Combate a esquemas de corrupção em licitações no Estado da Bahia ("Jaleco Branco") e em obras do governo Federal ("Nivalha", que derrubou o Ministro das Minas e Energia, Silas Rondon-deau) | Prisões e processos judiciais | Operação "Octopus", de que resultou a prisão de um empresário e de um ex-prefeito de Camaçari BA |
| EvN58 | PL 7.709/07 | 2007 | Governo Federal | Político: mudanças na lei de licitações | Proposta de mudanças na Lei 8.666/93 | EvN59 | Diversas inovações nos procedimentos licitatórios iniciados com o pregão |
| EvN59 | PLC 32/07* | 2007 | Câmara dos Deputados | Político: mudanças na lei de licitações | Versão da Câmara dos Deputados | Tramitando | Diversas inovações nos procedimentos |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|--|---|--|---|--|---|
| EvE09 | Implantação da AUDESP – Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo | 2007 (experimentalmente) e 2008 (plenamente) | Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP | Tecnológicos: procedimentos automatizados e online de auditoria de contas públicas municipais | para o PL 7709/07, em tramitação no Senado (Relator Senador Eduardo Suplicy) | Processo de adesão/enquadramento dos municípios | mentos licitatórios iniciados com o pregão |
| EvI04 | Crise financeira internacional iniciada com a quebra de bancos e seguradoras americanas e europeias, a partir de dívidas hipotecárias | Final de 2008-2009 | Economia internacional | Econômico: restrições ao crescimento econômico que havia sido forte em anos imediatamente anteriores | Redução das exportações, da demanda interna, da produção e do emprego, levando a que o governo reduzisse impostos e criasse programas de incentivo ao consumo, com consequências sobre as finanças públicas | Amenização das consequências da crise financeira internacional e pressões sobre as contas públicas | Período de significativo crescimento da economia brasileira, ancorada no crescimento da economia mundial e no fortalecimento do mercado interno, inclusive por meio de políticas públicas redistributivas |
| EvN60 | Operação Hígia da Polícia Federal | 13/06/2008 | Polícia Federal e Ministério Público | Político: persistência de escândalos de | Combate a esquema de corrupção | Longos processos judiciais | Outros escândalos Operação Caixa |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|--|---------------|---|--|--|--|--|
| EVN61 | Escândalo do Mensalão do Distrito Federal, a partir da divulgação de vídeo revelando esquema de divisão de recursos obtidos com propinas por políticos e funcionários do governo distrital | Novembro/2009 | José Roberto Arruda, governador do Distrito Federal | Político: persistência de escândalos de corrupção envolvendo políticos | CPI e pedido de impeachment de Arruda pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil | Processos judiciais | Operação Caixa de Pandora da Polícia Federal |

O longo episódio da redemocratização e da consolidação democrática no Brasil, tal como apresentado nesta tabela, consiste numa sucessão de eventos nacionais e estaduais (referentes a São Paulo, onde se localiza São Carlos) de natureza política/eletoral, econômica, legislativa, administrativa, tecnológica e policial, que permite compreender os elementos cruciais (principais fatores) causadores e decorrentes de um ambiente nacional e estadual, no qual emergem elementos positivos e negativos no que concerne às inovações em compras públicas. Percebe-se o movimento das forças partidárias, captam-se os sucessivos reveses econômicos (crises) e esforços para contorná-los (planos econômicos), observa-se o esforço legislativo e administrativo/tecnológico para reconfigurar as condições institucionais e operacionais visando melhorar o desempenho da gestão, nota-se uma sucessão de escândalos e as ações policiais e do Ministério Público para coibi-los. O que acontece em São Carlos de 2001 a 2008 pode ser considerado um subconjunto local, a faceta municipal bem-sucedida de um processo de transformação na política e na administração pública brasileira, possibilitada pela democracia emergente no país, que trouxe consigo novas forças políticas e uma mentalidade renovada de cidadania, ainda que insuficientemente solidificada e de alcance restrito (em grande parte devido à sua natureza incipiente, depois de duas décadas de ditadura e de séculos de práticas políticas clientelistas, corporativistas e patrimonialistas, amplamente reconhecidas e discutidas pela literatura especializada (31)).

A natureza pendular do processo de mudança – democracia ao invés de ditadura, lisura administrativa ao invés de corrupção – é bastante clara. Ao mesmo tempo em que novas normas, processos e ferramentas são estabelecidos para melhorar a gestão e torná-la mais republicana, explodem escândalos de corrupção de amplitude nacional de tempos em tempos. Candidatos conservadores e progressistas se revezam na preferência dos eleitores.

A conjuntura econômica varia muito no período, crises internas e externas sucedendo-se a períodos de economia em crescimento. A inflação, principal inimiga dos anos 1970-90 recebe um golpe fatal em 1994 (Plano Real) e a batalha contra o déficit e a dívida públicos toma o seu lugar. O crescimento econômico, que de 1964 a 1984 (aí incluído o «milagre econômico brasileiro» – 1968-1973) ocorreu a uma média anual de 6,29%, de 1985 a 1994 (ano da adoção do «Plano Real» de Fernando Henrique Cardoso contra a inflação), declina para 4,39% (1985-89). Cai para 1,34% (1989-94), atinge 2,31% (1995-2002) e chega a 3,57% (2003-2009). De 1985 a 2009, ou seja, ao longo da totalidade dos anos em que o país vive sob democracia, a economia cresceu magros 2,88%, sendo que as maiores taxas se verificaram no final do período.

As condições sociais desfavoráveis produzidas por vários momentos de dificuldades econômicas (inflação, desemprego e até mesmo inflação concomitante ao desemprego – estagflação), combinadas com uma elevada concentração funcional e regional da renda, típica do Brasil há décadas, constituíram o caldo de cultura de todas as mudanças do período, explicando em grande medida, juntamente com o fim do padrão de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista marginalmente integrado à economia mundial, a própria derrocada do regime militar.

(31) A respeito, ver Carvalho, 2010.

3.2.2. Os contextos político e político-administrativo local das inovações em compras públicas em São Carlos

O período 2001-2008 pode facilmente ser considerado um tempo de grandes mudanças políticas e político-administrativas na cidade de São Carlos. Depois de se revelarem divididos entre o continuísmo e a mudança política, em 2000, escolhendo Newton Lima Neto (32) (do PT) como prefeito, mas dando quase a mesma quantia de votos para seu principal opositor, João Otávio Dagnone de Melo (33) (PTB – Partido Trabalhista Brasileiro), os eleitores da cidade optaram outra vez por Newton em 2004 e pelo candidato do partido dele (Oswaldo Baptista Duarte Filho – Barba) em 2008. Esta sucessão de três governos do PT, capitaneados por dois ex-reitores da Universidade Federal de São Carlos, é bastante emblemática. Representa a escolha do novo, da mudança, em dois sentidos: Newton e Barba representam um grupo político-partidário que antes nunca tivera representatividade significativa na cidade, manobrando com estreita margem contra os nomes tradicionais que enfrentaram eleitoralmente em 2000, 2004 e 2008; esses dois prefeitos são oriundos do ambiente acadêmico-universitário, onde sempre tiveram vínculos sindicais no movimento docente, com forte inserção partidária; ao contrário dos adversários, portadores de longos currículos político-partidários e de exercício de cargos de governo.

Além disso, o estilo de gestão adotado pelos dois prefeitos enquadra-se em pólo oposto ao dos antecessores: ambos são experimentados administradores universitários, acostumados a decidir e agir em constante interação dialógica com seus pares, respondendo a conselhos e representações, sempre constrangidos a apresentar planos de trabalho e prestações de contas (34); ambos também têm perfil ideológico bem definido (de esquerda para centro-esquerda) e de alguma forma se pautam pelo «modo petista de governar» (35). Enquanto isso, a maioria dos antecessores eram políticos tradicionais, bastante vinculados a grupos locais, experientes num estilo de gestão pouco afeito às tecnicidades e alterações nos modos estabelecidos de relacionamento com o Legislativo e com a população, marcados por trocas de favores, populismo e clientelismo.

No período 2000-2008, o confronto entre os diferentes comportamentos políticos e estilos de gestão marcou constantemente as relações governo-sociedade e governo-oposição em São Carlos, não só nos períodos de disputa eleitoral, mas também ao longo dos mandatos. Desde o início. Um dos mais representativos episódios para se compreender o caso das inovações em compras públicas em São Carlos – o do «Es-

(32) Newton Lima Neto nunca tinha ocupado cargo político anterior, fora da universidade, do PT e do movimento docente. Em 1998 foi candidato a vice-governador de São Paulo, na chapa de Marta Suplicy (PT).

(33) Pode ser considerado o representante do continuísmo nas eleições de 2000 porque era o prefeito tentando reeleição, tendo ocupado o mesmo cargo anteriormente, além de outros cargos políticos na cidade, em diversas ocasiões.

(34) A UFSCAR é uma instituição que tem uma vida política intensa e complexa (SGUISSARDI, 1993). Nela Newton Lima Neto e Oswaldo Baptista Duarte Filho (Barba) construíram suas habilidades políticas e administrativas, vindos de outras cidades e fixando residência em São Carlos, onde ajudaram a fundar o Partido dos Trabalhadores - PT. Barba foi inclusive aluno, tendo ali realizado seus estudos de graduação.

(35) O PT desde os anos 1990 delineou um modo específico de governar, que durante muito tempo permitiu a identificação de seus governos municipais (DANIEL, 1990; BITTAR, 1992). Racionalização administrativa, participação popular e inversão de prioridades constituíam pilares dos autodenominados governos democráticos e populares do PT nos anos 1990 e início dos anos 2000.

cândalo da Merenda» – ocorreu em 2001. Sua análise, a seguir, lança muita luz sobre as mudanças políticas e político-administrativas da última década em São Carlos, e também esclarece em boa medida quais foram e como foram engendradas as medidas por maior eficiência e transparência nas compras públicas nesta municipalidade. Fica claro, também, por meio do estudo do «escândalo da merenda», o quanto teve peso o aspecto político-administrativo para alavancar politicamente o PT e seus candidatos e governantes locais.

3.2.3. O episódio do «Escândalo da Merenda» (36)

O «Escândalo da Merenda» consistiu na descoberta, em 2001, de um esquema de corrupção (37), que atuava regionalmente, pelo menos desde 1996, tirando vantagens nos processos de licitação, contratação, entrega e pagamentos das compras de materiais (38) (principalmente alimentos) feitos pelas prefeituras para abastecer a merenda escolar (alimentação), oferecida diariamente aos alunos da rede pública do ensino básico. As investigações levaram à acusação de vários funcionários da Prefeitura Municipal de São Carlos, de empresários locais e de dois ex-prefeitos da cidade (João Octávio Dagnone de Melo (39) e Rubens Massucio Rubinho (40)), além de agentes políticos e empresariais das cidades de Descalvado, Ibaté, Porto Ferreira e Ribeirão

(36) Este tópico e os seguintes levaram em consideração elementos colhidos por meio de entrevistas concedidas pelas seguintes pessoas aos pesquisadores: André Luiz dos Santos (Pregoeiro da Prefeitura Municipal de São Carlos, entrevistado em 22/04/2010, em São Carlos), Celso Batista dos Santos (Chefe da Divisão de Compras da Prefeitura Municipal de São Carlos, entrevistado em 22/04/2010, em São Carlos), Daniel Godoy de Jesus Miranda (foi Chefe do Almoxarifado, Controlador Geral e Diretor Financeiro da Prefeitura Municipal de São Carlos, entrevistado em 06/03/2010, em Piracicaba), Gilberto Perre (foi Diretor Financeiro da Prefeitura de São Carlos, entrevistado em 06/04/2010, em Brasília), Marcel Zanin Bombardi (promotor do Ministério Público do Estado de São Paulo, entrevistado em 04/11/2009, em Ribeirão Bonito), Neusa A. Soares - Baby Soares (jornalista, atuou em emissora de rádio de São Carlos, onde recebia e encaminhava denúncias sobre corrupção na prefeitura local, entrevistada em 03/11/2009, em Araraquara), Newton Lima Neto (Prefeito de São Carlos de 2001 a 2008, entrevistado em 22/04/2010, em São Carlos), Paulo José de Almeida (ocupou vários cargos no governo de Newton Lima, na área financeira e de compras, sendo Secretário de Fazenda na data da entrevista em São Carlos, em 05/11/2009), Paulo Roberto Olmo (varejista, fornecedor da Prefeitura Municipal de São Carlos há vários anos, entrevistado em 22/04/2010, em São Carlos), diretores da AMARRIBO - Amigos Associados de Ribeirão Bonito (entrevistados em Ribeirão Bonito em 05/11/2009: Antonio Moreno Galhardo, Fernando Guedes Torrezan e Pedro Sérgio Ronco).

(37) No primeiro semestre de 2009 a Justiça acatou as denúncias do caso, apresentadas pelo promotor Luiz Fernando Garcia, do Ministério Público de São Paulo. O processo tramitava até o momento em que este texto foi concluído.

(38) A merenda escolar é obrigatoriamente fornecida aos estudantes do nível básico de ensino no Brasil. O governo federal fornece recursos suplementares aos municípios para o custeio das despesas, por meio do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Em cada prefeitura deve funcionar um CAE – Conselho de Alimentação Escolar, com participação de representantes da sociedade, dos pais de alunos, dos profissionais de educação e da prefeitura, tendo por função gerir os recursos e prestar contas de sua utilização. Para maiores informações sobre o PNAE, ver http://www.portaltransparencia.gov.br/aprenda-Mais/documentos/curso_PNAE.pdf.

(39) Prefeito por dois mandatos (1983-88 e 1997-2000) e candidato derrotado por Newton Lima Neto em 2000.

(40) Prefeito de 1977-78 (vice que assumiu a vaga) e de 1993 a 1996, também derrotado por Newton Lima em 2000.

Bonito (a 35 km de São Carlos, onde o prefeito, Antônio Sérgio Melo Buzzá, primo de Dagnone, foi levado à renúncia diante das acusações e da ameaça de cassação do seu mandato, fugindo e sendo preso em seguida). O fato adquiriu repercussão nacional (VILLAMEIA, 2004).

O episódio do «Escândalo da Merenda» foi um dos primeiros desafios políticos e político-administrativos enfrentados pelo governo de Newton Lima Neto, logo ao assumir, em 2001. A nova equipe – em sua maioria novatos em gestão pública municipal – encontrou uma prefeitura administrativa e financeiramente devastada e a descoberta de um esquema de corrupção foi ao mesmo tempo uma prova a ser enfrentada e um mote para a afirmação da mudança.

Segundo depoimentos de vários participantes do governo nessa ocasião, a oposição apostou que a equipe inexperiente sucumbiria ao «caos» encontrado, à resistência de funcionários ligados às práticas anteriores e às dificuldades de articulação com as forças políticas locais, alinhadas a interesses contrários aos dos novos governantes (inclusive no Poder Legislativo), cuja legitimidade repousava numa vitória eleitoral tecnicamente empatada com o segundo colocado, exatamente uma figura de proa do *status quo*.

O que aconteceu, entretanto, foi o contrário: o direto e decidido enfrentamento administrativo, político, policial e jurídico dado ao caso, que teve duplo efeito positivo para o governo e para a administração pública local. De um lado, ficou publicamente clara a diferença de estilos entre o governo que chegava e os anteriores; de outro lado, a máquina pública começou a mudar por dentro, nas suas rotinas e procedimentos, aí incluídos os referentes às compras públicas, principalmente, pois o «Escândalo da Merenda» precisou ser enfrentado exatamente neste campo. Era na fraude às licitações e contratos que o esquema de corrupção agia.

O quadro 4, referente aos eventos e atores deste episódio, a seguir apresentado, permite o acompanhamento da cronologia e do encadeamento de acontecimentos do «Escândalo da Merenda», aqui considerado o início das inovações em compras públicas em São Carlos, tornando-as mais eficientes e transparentes.

QUADRO 4
Eventos do episódio do «Escândalo da Merenda» na cidade de São Carlos e região

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa em fontes primárias e entrevistas
 Legenda: EvL – Eventos locais, EvR – Eventos regionais, EvN – Eventos nacionais

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|--------------------|--|---|--|--|--|
| EvL1 | Processo eleitoral para escolha do Prefeito (Chefe do Poder Executivo local) e dos Vereadores (membros do Poder Legislativo local) em São Carlos, em que ocorreu acirrada disputa entre o então prefeito, João Octávio Dagnone de Melo (candidato à reeleição pelo PTB) e o candidato do PT, Newton Lima Neto, que iniciou o processo com apenas 2% das intenções de voto, contra aproximadamente 70% do principal opo- | Julho-outubro 2000 | João Octávio Dagnone de Melo e partidos da coligação; Newton Lima Neto e partidos da coligação; Rubens Massucio Rubinho e partidos da coligação; outros candidatos a prefeito. | Político-eleitoral: disputa de hegemonia entre grupos locais. | Disputa eleitoral acirrada, em que tradicionais ocupantes do poder local e novos atores políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores se enfrentaram. | EvL2 | Governos de Rubens Massucio Rubinho (1993-1996) e de João Octávio Dagnone de Melo (1997-2000). |

| Evento | Descrição | Data | Atores | Fatores | Consequências | Eventos seguintes ou desdobramentos | Eventos anteriores |
|---------------|---|-----------------|---|--------------------|---|--|--|
| EvL2 | Vitória eleitoral de Newton Lima Neto, do PT, com 40.342 votos, sendo que Dag- none obteve 40.214 votos, e Rubinho recebeu 5.513 votos, de um total de 101.018 votos válidos | Outubro 2000 | Newton Lima Neto, partidos da coligação; outros candidatos e partidos | Político-eleitoral | Vitória eleitoral de um novo grupo político em São Carlos e derrota de grupo tradicional. | EvL3 | EvL1 |
| EvR1 | Eleição para a Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito, em que o candidato eleito foi Antônio Sérgio Mello Buzzá (PMDB), com ajuda de Dag- none, ex-prefeito de São Carlos, seu primo. | Outubro de 2000 | Antônio Sérgio Mello Buzzá | Político-eleitoral | Buzzá assume a Prefeitura de Ribeirão Bonito em janeiro de 2001 | | Movimento de cidadãos de Ribeirão Bonito (residentes e não residentes) em defesa da moralidade administrativa e do desenvolvimento local, culminando na criação da AMARRIBO – Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito, em 1999. |