



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

Facultad de Posgrados y Educación Continua



COMPENDIO DE ENSAYOS CIENTÍFICOS

Vol. 3, N°1-Enero-julio 2011

Esta publicación es propiedad de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Las investigaciones publicadas en Investigaciones de Posgrados expresan exclusivamente la opinión de sus autores. La reproducción de las investigaciones es permitida siempre que se indique la fuente y para usos estrictamente académicos.

MISIÓN

Formar, por medio de la docencia, la proyección social y la investigación, profesionales capaces de integrarse y desarrollarse en un entorno nacional e internacional, con alta competencia, espíritu de investigación e innovación, sólida moralidad, profunda sensibilidad humana y clara visión del futuro.

VISIÓN

Tener consolidada y proyectada su excelencia académica, dentro de un proceso de acreditación permanente, nacional e internacional, manteniendo su liderazgo institucional y asegurando que sus graduados compitan exitosamente en un mundo globalizado.

SUMARIO

DIAGNÓSTICO DE LAS COMPRAS DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO A TRAVÉS DEL MERCADO BURSÁTIL, A LA LUZ DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LACAP - Marta Guadalupe Quintanilla Cartagena	5
DIAGNÓSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y SU APROVECHAMIENTO PARA EL FOMENTO DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES DE LAS EMPRESAS SALVADOREÑAS DEDICADAS A LA CONSULTORÍA Y ASESORÍA - Manuel Alfredo Rodríguez Joaquín	64
LA EXPERIENCIA DE URUGUAY COMO CENTRO LOGÍSTICO INTERNACIONAL. ALCANCES Y PERSPECTIVAS PARA EL SALVADOR - Mónica Beatriz Funes Sevillano	155
GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO COMO HERRAMIENTA DE COMPETITIVIDAD EN LA INDUSTRIA TEXTIL Y DE LA CONFECCIÓN - Guillermo Antonio Vásquez Bonilla	226



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

DIAGNÓSTICO DE LAS COMPRAS DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO A TRAVÉS DEL MERCADO BURSÁTIL, A LA LUZ DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LACAP

Marta Guadalupe Quintanilla Cartagena¹

¹ Maestra en Gerencia Pública y Social de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador.



CONTENIDO

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	10
CAPÍTULO II: EL PROCESO DE COMPRA Y CRITERIOS DE UTILIZACIÓN	19
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL PROCESO	29
CAPÍTULO IV: NIVELES DE UTILIZACIÓN DEL PROCESO DE COMPRAS POR MERCADO BURSÁTIL	40
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48



PREFACIO

La presente investigación tiene como finalidad establecer el potencial de las adquisiciones de bienes y servicios, que las instituciones del sector público a través del mercado bursátil (Bolsa de Productos y Servicios) y si en éstos han sido utilizados con criterios de transparencia, competencia y agilidad.

Planteamiento del problema:

Existe una reducida utilización del proceso de compra través del mercado bursátil, por parte de las instituciones del sector público, generado por las inquietudes sobre la suficiente transparencia, competencia y riesgos de incumpliendo de la Ley LACAP, al utilizarla.

Objetivo general:

Determinar el potencial para la adquisición de bienes y servicios, de las instituciones del sector público, a través del Mercado Bursátil en El Salvador, regulado por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. (LACAP), a la luz de los principios de transparencia, agilización procesos y de sana competencia.

Objetivos específicos:

- Determinar los niveles de aceptación y utilización del proceso de compra a través de Mercado Bursátil, en las instituciones del sector público.
- Identificar ventajas y desventajas del proceso de compra a través de la Bolsa de Productos y Servicios BOLPROES.
- Valorar en qué medida el proceso de compra a través de BOLPROES, mejora la competencia y transparencia de las compras institucionales.
- Identificar de los principales riesgos inherentes al proceso de compra a través de BOLPROES.

Metodología a utilizarse en la investigación:

- Investigación bibliográfica para establecer antecedentes.
- Revisión de la legislación nacional y estudio comparativo de ser el caso.
- Entrevistas a funcionarios de la administración pública, responsables del proceso de compras en instituciones de Gobierno.
- Entrevista a instituciones ejecutivos de BOLPROES, a nivel directivo.
- Entrevista a suministrantes y proveedores de bienes y servicios contratados mediante el mecanismo de BOLPROES.
- Análisis de los resultados de la investigación
- Cuadro de análisis estadísticos.



INTRODUCCIÓN

En el año dos mil, a través del Decreto Legislativo número ochocientos sesenta y ocho, publicado en el Diario Oficial ochenta y ocho, Tomo trescientos cuarenta y siete, de fecha cinco de abril del año dos mil, en El Salvador se produjeron cambios significativos en los procesos de compras de las instituciones del sector público. A través de dicho Decreto Legislativo, se promulga la Ley de Adquisiciones de la Administración Pública (LACAP), la cual es el marco legal y regulatorio de todas las adquisiciones de bienes y servicios de las instituciones públicas. En dicha ley se incorporan procesos de compras como la libre gestión, contratación directa, licitación o concurso público, licitación o concurso público por invitación y mercado bursátil.

A través del Decreto Legislativo número noventa y ocho publicado en el Diario Oficial doscientos, Tomo trescientos sesenta y nueve de fecha veintisiete de octubre del año dos mil cinco, entra en vigencia el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública RELACAP, donde se definen en forma muy clara los procedimientos de los productos aplicados en el mismo.

Uno de los procesos de compras establecidos en la referida ley, es la compra a través del mercado bursátil, el cual tiene la particularidad adicional de estar regulado en una ley especial, la cual es la Ley de la Bolsa de Productos y Servicios, su Reglamento y sus diversos Instructivos, así como ventajas y desventajas.

El proceso de compra de las instituciones públicas, a través del mercado bursátil, tiene como base generar procesos transparentes, con alto nivel de competitividad, lo cual es demostrado por la libertad de que cualquiera puede tener acceso a participar en la Bolsa.

A pesar de todo lo anterior, en el transcurso de la presente investigación, se ha recopilado opinión de los diferentes actores, quienes definieron aspectos esenciales del proceso.

A pesar de la ventaja de reducción de plazos de compra y precios, la realidad experimentada por las instituciones del sector público que han hecho uso del proceso no ha sido totalmente satisfactoria. Así pues, han existido factores que han limitado el crecimiento de la cuantía de las negociaciones.

El presente trabajo trata de contextualizar el proceso de compra a través del mercado bursátil, tanto en el ámbito legal, como su control regulado en los procesos prácticos, contrastado con las experiencias de alguna de las instituciones que han hecho uso del mismo.



En el Capítulo Uno, se hace una breve reseña histórica de los procesos de compras a través de la LACAP, la creación y finalidad de la Bolsa de Productos y Servicios.

El Capítulo Dos, enuncia a la luz de las leyes aplicables, cómo debe de realizarse el proceso de compras a través de este mecanismo.

El Capítulo Tres, se enuncia las ventajas y desventajas, que presenta el proceso, tal como está regulado en la Ley LACAP y leyes especiales aplicables.

El Capítulo Cuarto, en él se resumen los principales aspectos encontrados desde la perspectiva de los usuarios aplicadores del proceso y normativa, lo cual da como resultado ventajas, desventajas y riesgos encontrados al mismo. Es así como a partir de la investigación y perspectiva de los principales autores, se formulan una serie de conclusiones y recomendaciones, tendientes a procurar una mayor utilización del proceso, sin afectar a las instituciones o funcionarios que hagan uso del mismo.



CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. LACAP

Las compras institucionales están reguladas bajo el amparo de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). En ella se encuentran todos los procesos y procedimientos bajo los cuales deben realizarse las compras de los bienes y servicios de la administración pública.

El Ministerio de Hacienda (M.H), está facultado mediante el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) y obligado en cumplir el Art. 36, numeral 13 del mismo Reglamento el que textualmente dice: *“Define la política de compras del sector público y proponer las normas y los procedimientos en la adquisición de bienes y servicios para uso gubernamental”*.

Dentro de las causas que originaron la creación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, se mencionan las siguientes [Exposición motivos LACAP.1999]

1. Carencia de un régimen legal ordenado y sistemático.
2. Marco legal burocrático y engorroso en los procesos de suministro.
3. Falta de transparencia de las contrataciones.
4. Uso irracional de los fondos.
5. Falta expresa de procedimientos.
6. Montos desactualizados para contratar
7. Falta de procesos y parámetros unificados para evaluar las ofertas.

Es así como en el año dos mil, mediante el Decreto Legislativo trescientos cuarenta y siete del día quince de mayo del mismo año, se promulgó la Ley LACAP, siendo el resultado de tres años de trabajo.

En enero del año dos mil tres, se crea una estructura para responder a los nuevos retos. Debido a esto su estructura jerárquica cambia conformándose en tres áreas que son: [Modernización de las compras en El Salvador. Ministerio de Hacienda, 2010]

1. Operativa
2. Informática
3. Gestión

En octubre de ese año se emite la segunda edición del Manual de Gestión aplicable a todas las instituciones de la administración pública, en el cual se incorporaron otros procedimientos contemplados en la primera edición con el objeto de proporcionar a las instituciones, herramientas de apoyen la ejecución de los procesos de adquisiciones y contrataciones institucionales [ibídem, 2010].



Los procesos para ejecutar la gestión de compras del Gobierno cambiaron drásticamente con la promulgación de la LACAP, la cual se basaba en el principio rector de **Centralización Normativa y Descentralización Operativa**.

Aunado a esto, las nuevas corrientes tecnológicas y los tratados de Libre Comercio de los cuales El Salvador no está al margen, obligaron a los encargados de gerenciar las Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), a actualizarse con este tipo de conocimientos sobre la materia y además a la adecuación del proceso.

La LACAP establece en cuanto a los contratos administrativos, toda una serie de competencias, desarrollando atribuciones y obligaciones para cada uno de los protagonistas de la misma.

Los sujetos protagonistas de la ley, a quienes por ley se les han conferido sus respectivas competencias son:

1. Ministerio de Hacienda.
2. Fiscalía General de la República.
3. Unidad de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC).
4. Titular de las instituciones.
5. Instituciones del sector público
6. Gobiernos Municipales.
7. Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional.

La LACAP a la fecha cuenta con ocho reformas. Dichas reformas han nacido a la luz y la necesidad de actualizar el marco jurídico que regula las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, con los principios del derecho administrativo, los criterios de probidad pública y las políticas de modernización del Estado, obteniendo con todo ello que las contrataciones sean realizadas en forma ágil, oportuna y asegurando la utilización de procedimientos idóneos, transparentes y competitivos. Esto conlleva a la culminación del buen uso racional uso de los recursos financieros del Estado. [COMPRASAL. Ministerio de Hacienda, 2010]

Las reformas a la LACAP, se han dado a través de los siguientes Decretos Legislativos, detallando las de mayor relevancia.



Tabla 1. Reformas LACAP (2000-2009)

Decretos Legislativos	Artículo Reformado	Reforma
<p>D. L. No 204 del 30 de noviembre de 2000, publicado en el D. O. No 238, Tomo 349, del 19 de diciembre de 2000.</p>	<p>Art. 130</p> <p>Art. 131 BIS</p> <p>Art.134</p>	<p>Se modifican los contratos de concesión, y se clasifican así: De obra pública, servicio público, recursos naturales y subsuelos. Los Contratos de obra materiales de uso público se regularan en Decreto Especial.</p> <p>Se conceptualiza el contrato de concesión de servicio público.</p> <p>En ningún caso los contratos de concesión serán por tiempo indefinido. Prórrogas por períodos iguales o menores.</p>
<p>D. L. No 244 del 21 de diciembre de 2000, publicado en el D. O. No 11, Tomo 350, del 15 de enero de 2001</p>	<p>Art. 2 "c"</p> <p>Art. 6 "a"</p> <p>Art 7</p> <p>Art. 8 "b"</p> <p>Art. 16 Inc. 16 "a, b"</p> <p>Art. 18 Inc. 4</p> <p>Art. 20, 25 "g", 26 "b"</p> <p>Art. 40" c", 41 "c"</p> <p>Art. 66, 70, 73, 80 83, 89, 102 y 109 respectivamente.</p>	<p>Adquisiciones y contrataciones con fondos municipales.</p> <p>Competencia del Consejo de Ministro la aprobación de la política anual de las Contrataciones y Adquisiciones de las Instituciones de la Administración Publica, exclusión del los Órganos Legislativo y Judicial.</p> <p>La UNAC dependencia del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Requisitos para ser Jefe UACI, titulo o experiencia idónea.</p> <p>Habla de la Política anual de adquisiciones, en lo pertinente a la Ley Orgánica de la Administración Financiera.</p> <p>Firma de contrato del Estado Fiscal General de la República, Alcaldías y demás Instituciones sus titulares.</p> <p>En relación con los Gobiernos Municipales.</p> <p>En lo referente a la Libre Gestión.</p> <p>En lo referente a forma de selección de contratista en el concurso público. En la libre gestión no se puede adjudicar al mismo contratista cuando supere el monto de 80 salarios mínimo.</p>



	<p>Art. 151, 152,153, 154,155, 170</p>	<p>Competencia para declarar la urgencia. Titular con el conocimiento del Consejo de Ministros.</p> <p>La no concurrencia a firma del contrato en el plazo se puede dejar sin efecto o adjudicarse al segundo.</p> <p>Prórroga de contratos por periodos menores o iguales, resolución debidamente razonada.</p> <p>Nulidad de los actos preparatorios solo afecta a estos en sus consecuencias</p> <p>Subcontrataciones por caso fortuito o fuerza mayor.</p> <p>Modificación de contratos, órdenes de cambio por circunstancias imprevistas y comprobadas.</p> <p>No aceptar las obras de supervisión no conforme a lo contratado.</p> <p>Prohibiciones de los funcionarios o empleados públicos, que participen directa o indirectamente en una contratación.</p> <p>Amonestación para los funcionarios públicos que cometan infracciones, a funcionarios y empleados municipales.</p> <p>Causales de destitución para funcionarios municipales de obras.</p>
<p>D. L. No 593 del 31 de octubre de 2001, publicado en el D. O. N 222, Tomo 353 del 23 de noviembre de 2001</p>	<p>Art. 130</p> <p>Art. 131</p> <p>Art. 131 BIS</p> <p>Art.133</p> <p>Art 134</p> <p>Art. 135 y 136</p> <p>Art. 141</p>	<p>Se modifican nuevamente los contratos de concesión, suprimiendo los contratos de obras materiales de uso público.</p> <p>Se conceptualiza el contrato de concesión, pudiendo darse en concesión el uso del subsuelo y los derechos de construcción sobre los bienes nacionales de uso público. No prórroga de contrato.</p> <p>Contrato de concesión de servicios públicos, se concede temporalmente a persona natural o jurídica. El plazo se estipulará en el contrato.</p> <p>Se modifica la forma de seleccionar al concesionario.</p> <p>Competencia para adjudicar contratos de concesión: Titular o Consejo Directivo.</p> <p>Requisitos para celebrar un Contrato de Concesión.</p> <p>Obligaciones del concesionario.</p>



	Art 147-147 BIS Art.148	Establece la definición de las infracciones al contrato y las clasifica en leves y grave No hay prórroga para el contrato de concesión.
D. L No 66 del 10 de julio de 2003, Publicado en Diario Oficial No. 178 Tomo No. 360 del 26 de Septiembre de 2003.	Art. 44 se adiciona letra "w"	Contenido Mínimo de las Bases. Deberán de presentar las solvencias De pago extendidas por el ISSS y por las respectivas administradoras de pensiones, de las cotizaciones correspondientes, por lo menos con treinta días anteriores a aquel en que se presente la oferta.
D. L. No. 222 del 4 de diciembre de 2003, Publicado en Diario Oficial No. 237, Tomo No. 361 del 18 de diciembre de 2003	Art. 81	La formalización del contrato deberá de efectuarse en un plazo máximo de 8 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo que se refiere el Art. 77 de esta Ley salvo de caso fortuito o fuerza mayor.
D.L. N° 571, del 06 de enero del 2005, publicado en el D.O. N° 28, Tomo 366, del 09 de febrero del 2005	Art. 158, se adiciona letra "j"	"Sanciones Particulares". Haber sido sancionado de conformidad al Art 25 de la Ley de Competencia.
D.L. N° 909, del 14 de diciembre del 2005, publicado en el D.O. N° 8, Tomo 370, del 12 de enero del 2006	Art. 25 letra "a"	Haber sido condenado con anterioridad mediante sentencia, por delitos contra la Hacienda Pública, la corrupción, el cohecho activo, tráfico de influencia y los contemplados en la Ley Contra el Lavado de Dinero, mientras no hayan sido habilitados.
D.L No. 140 de fecha 01 de octubre de 2009, publicado en el Diario Oficial No. 203, Tomo 385 de fecha 30 de octubre de 2009.	Art. 161 y 165	Solución de conflictos por medio del arreglo directo y arbitraje de derecho.

Fuente. Diario Oficial El Salvador. (2010)

Actualmente, por iniciativa del Ministro de Hacienda, se ha presentado a la Asamblea Legislativa la "Novena" reforma a la LACAP, en la cual se propone incorporar las siguientes:

- La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), mantienen la tesis que las reformas a la LACAP permitirán ajustar los montos para contratos con plazos menores.

CASALCO sugiere cambios al artículo 88 de la LACAP, a fin de que se logre un equilibrio contractual cuando hay variaciones significativas en los mercados, es decir, permitir un ajuste de precios, tal como lo dictan las normas



internacionales. Por ejemplo, en el año dos mil ocho cuando subió el petróleo, ninguna empresa pudo ajustar contratos, a excepción de los que estaban con normativas internacionales.

La propuesta incluye el uso de la figura del arbitraje, a fin de dirimir los conflictos en noventa días, es decir, en forma eficiente. A mediados del año pasado, los legisladores hicieron varios cambios tanto a la Ley de Mediación y Arbitraje, como a la misma LACAP, para trasladar este tipo de casos al sistema de justicia.

CASALCO también sugiere que se incorpore una figura nueva, que ya está siendo utilizada en otros países, que es el auditor social, una persona que será testigo en algunos procesos, como cuando una licitación sea declarada desierta en dos ocasiones. Así pues ha habido interpretaciones de que esto ocurre para hacer una contratación directa y beneficiar a un determinado contratista. El auditor garantizaría una mayor transparencia. [CASALCO, 2010]².

- La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) elaboró propuestas legales para reformar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), con la intención que se facilite el acceso de las MYPES al proceso de compras del Estado.

Se busca que más empresas pequeñas puedan ofertar sus productos y servicios al Gobierno. Se sabe que las instituciones públicas son los mayores compradores del mercado y es una oportunidad para que la Micro y Pequeña Empresa (MYPES) se desarrolle.

La informalidad de las MYPES es un obstáculo para que sean parte de las compras del Estado, además que la LACAP está diseñada para las grandes empresas que cuentan con más recursos y una estructura amplia.

Entre los sectores MYPES que ha identificado el Ministerio de Economía (MINEC) y que se verían beneficiados por las reformas a la ley están las microempresas de carpintería, mantenimiento eléctrico, equipos de limpieza, textiles y calzado. [Reformas LACAP, 2010.]³

Es necesario hacer notar que ninguna de las reformas realizadas y las propuestas que están aún en estudio por parte de los Diputados de la Asamblea Legislativa, contempla fortalecer o impulsar el mecanismo de compra a través del mercado bursátil. Posiblemente esto sea por desconocimiento o porque verdaderamente no se le presta la debida importancia al mismo.

El mercado bursátil

² CASALCO (junio 2010)

³ Zometa. J. (2010). "Reformas a LACAP". El Diario de Hoy. Febrero. 21.



Se desconoce con exactitud el momento histórico y preciso en el cual aparecen las bolsas de valores en el mundo. En gran medida se atribuye esto a la creciente rapidez con la que se desarrollan los fenómenos propios de la actividad mercantil.

Sin embargo, desde que el hombre siente la necesidad de acudir en días específicos a un lugar común, con el propósito de intercambiar bienes y mercancías, aparecen los primeros signos de las bolsas.

Lográndose formular de esa forma el concepto más simple sobre lo que podemos denominar bolsa que es el lugar geográfico de reunión de comerciantes para practicar actos propios del giro mercantil. [Rodríguez, 2003]

El concepto moderno de bolsa como mercado organizado surge en siglo XVI, con la aparición de los títulos valores y las sociedades anónimas, se señala que la primera Bolsa General fue la de Amberes en el año de 1460. En ella, a partir de 1531 se negocian valores, en especial obligaciones emitidas por los reyes de Castilla, Portugal e Inglaterra. Finalmente, cabe destacar que la Bolsa de Ámsterdam ha sido considerada en términos generales como la primera bolsa de valores del mundo, puesto que en ella por primera vez se cotizaron acciones de sociedades. [Ibídem 2003]

En El Salvador las negociaciones a través del mercado bursátil se realizan a través de:

1. La Bolsa de Valores, que se abrevia BVES, es una institución privada que forma parte del Mercado de Valores. Inició sus operaciones desde abril del año mil novecientos noventa y dos, es controlada por la Superintendencia de Valores y regida por la Ley del Mercado de Valores, sus instructivos y Reglamentos.⁴
2. La Bolsa de Productos y Servicios, que se abrevia BOLPROES, es un mercado en donde mediante el libre juego de la oferta y la demanda, utilizando el proceso de subasta a viva voz, los productos se negocian por descripción, sin la presencia física de los mismos, todo ello en un marco de transparencia. Esto permite poner en igualdad de oportunidades a todos los participantes del mercado, garantizándose la transparencia, la calidad de los servicios e bienes o servicios adquiridos, rapidez y la liquidación del producto negociado en bolsa.

La Bolsa de Productos y Servicios, que se abrevia BOLPROES

La primera bolsa en el ámbito centroamericano fue creada en Costa Rica en el año de 1992 y a partir de la idea de integración comercial expresada en la cumbre presidencial de ese año, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) empieza a promover la creación de bolsas agropecuarias en el ámbito regional.

⁴Superintendencia de Valores El Salvador. 2010



En El Salvador se había cerrado el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), el 31 de julio del año de 1991⁵. En el resto de países del área se estaba sustituyendo progresivamente el tipo de intervención en la parte de comercialización de los granos básicos. [Gómez C., 2010]⁶

La Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador nació como una empresa privada dedicada a ofrecer a los productores, comerciantes e industriales, un mecanismo transparente, eficiente y seguro, donde toda la demanda y la oferta de bienes agropecuarios se reuniera, sin necesidad de la presencia física de dichos actores.

La Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador fue inaugurada oficialmente el 14 de julio del año de 1995, por el entonces Presidente de la República, doctor Armando Calderón Sol y comenzó sus operaciones el 24 de agosto del mismo año.

En el año de 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió a BOLPROES la cantidad de seiscientos ochenta y cinco mil dólares, en concepto de cooperación no reembolsable, lo que permitió que esta entidad aumentara sus operaciones bursátiles incrementándose la eficiencia en las transacciones que realiza. [Ibídem 2010]

El desembolso estaba orientado a potenciar el marco jurídico, procedimientos y organización interna, especificaciones de producto, difusión de información sobre la Bolsa, promociones en el ámbito de campañas con propósito educativos para los usuarios del mercado y atraer negocios a la Bolsa.

El donativo del BID formaba parte de un paquete de cuatro proyectos aprobados, cuyos fondos fueron aprobados en el mismo año, los cuales serían canalizados a través del Fondo Multisectorial de Inversiones (FOMIN) para beneficiar a las Bolsas de Productos y Servicios de El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana. [Ibídem 2010].

El 19 de junio de 1997, la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, aprobó la Ley de Bolsas de Productos y Servicios Agropecuarios, la cual tenía como objetivo principal regular la constitución, funcionamiento, limitaciones y prohibiciones de la misma.

El 10 de noviembre del año 2005, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto ochocientos sesenta y ocho, en el cual se establecía reformas a la Ley de las Bolsas de Productos y Servicios Agropecuarios, con lo cual se permite a la Bolsa ampliar su campo de acción, volviéndola más general y no dejándola enmarcada sólo al campo

⁵ Trujillo. D. (2008). "El IRA, un patrimonio olvidado". Diario Co Latino. Agos.02.

⁶ Gómez. C. (2010). Gerente General de BOLPROES. .

agropecuario. Por lo tanto, se modifica la denominación de la ley a "**Ley de Bolsas de Productos y Servicios de El Salvador**".⁷

La vigilancia y el efectivo cumplimiento de las disposiciones de la ley, está a cargo de la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles, la cual tiene la facultad para autorizar, regular, vigilar y sancionar a los infractores de la misma. [Ibídem 2010].

Tras quince años de operaciones, BOLPROES se ha consolidado como la única bolsa de productos del país y las negociaciones realizadas hasta la fecha demuestran los mecanismos utilizados. Actualmente, cuenta con ciento treinta accionistas o socios que representan a los distintos sectores de la actividad económica de El Salvador.

El objetivo principal de BOLPROES es promover, organizar y mantener un mercado público de productos y servicios, donde se garantice a los productores, a los industriales, a los comerciantes, y a las instituciones del sector público, condiciones de transparencia y seguridad en las operaciones efectuadas en este mercado.

Los negocios se realizan en sujeción a descripciones, ya que están clasificados, tipificados y con normas de calidad claramente definidas. [Ibídem 2010].

Figura 1. Bolsa de Productos y Servicios (BOLPROES)



CAPÍTULO II EL PROCESO DE COMPRA Y CRITERIOS DE UTILIZACIÓN

Las compras institucionales están reguladas por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, la cual desarrolla todos los procesos y procedimientos bajo los cuales deben realizarse las adquisiciones y contrataciones de las instituciones del sector público, con la única finalidad de que los recursos del Estado sean utilizados de la mejor forma, es así como en el Capítulo V,

⁷ Decreto Legislativo. No. 868. Diario Oficial 230, Tomo 369. dic. 2009.



Artículo 39 del referido cuerpo de ley, establece las “*Formas de contratación*”, el cual literalmente enuncia:

“*Art. 39.- Las formas para proceder a la celebración de los contratos regulados por esta Ley, serán las siguientes:*

1. *Licitación o concurso público*
2. *Licitación o concurso público por invitación*
3. *Libre gestión*
4. *Contratación directa,*
5. *Mercado bursátil.*

Las formas anteriormente indicadas, podrán incluir contratistas nacionales, nacionales y extranjeros o sólo extranjeros, que se especificarán en cada caso. El procedimiento de licitación se aplicará siempre que se trate de las contrataciones de bienes y construcción de obras y el concurso para contratación de servicios de consultoría.

Se entenderá por contrataciones en el mercado bursátil, las que realicen las instituciones del sector público en operaciones de Bolsas legalmente establecidas, cuando así convenga a los intereses públicos. Las adquisiciones por este sistema estarán reguladas por leyes específicas”. [LACAP 2000]

No existe una ley específica que regule las contrataciones de obras en el mercado bursátil. Por lo tanto, en la actualidad los objetos contractuales por este sistema se limitan a bienes, productos y servicios.

Aspectos esenciales del proceso de compras

Las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) son responsables de gestionar las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios necesarios para la consecución de los fines de las instituciones del sector público es así como ponen en marcha “el proceso de compras del sector público”, el cual presenta varios aspectos que señalamos a continuación:

1. El primero denominado proceso de planificación o programación anual de adquisiciones de bienes y servicios.[LACAP, Art 16]⁸
2. El segundo es la elaboración y aprobación de lo que serán las Bases de la Licitación.
3. El tercero corresponde la evaluación de ofertas recibidas de potenciales suministrantes y proveedores de bienes y servicio. [Ídem, Art.12”F”]

⁸ Decreto Legislativo N° 868, 10 de Noviembre del 2005, Diario Oficial N° 230, Tomo 369, del 09 de Diciembre de 2005



4. El cuarto la adjudicación, elaborándose el contrato y la ejecución del mismo, según las condiciones pactadas en las Bases de la Licitación. [Ídem, Art.12]

Programación o planificación anual de Adquisiciones y Contrataciones

Todas las instituciones del sector público deberán hacer su programación anual de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios, construcción de obras y contratación de servicios no personales, de acuerdo con su plan de trabajo y a su presupuesto institucional, el cual será de carácter público y deberá tener en cuenta lo siguiente, por lo menos lo siguiente:

1. La política anual de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos en el literal a) del Art. 6 de la LACAP.
2. Las disposiciones pertinentes de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (AFI).
3. Las existencias en inventarios de bienes y suministros.
4. Los estudios de pre inversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica, en realización con una obra.
5. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, complementarias y accesorias, así como aquellas que sirvan para ponerlas en servicio, definiendo metas a corto y mediano plazo.
6. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, los gastos de operación y los resultados previsibles, las unidades responsables de su ejecución, las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra, las investigaciones, los planos, los proyectos, especificaciones técnicas, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos técnicos económicos que sean necesarios.[LACAP.2000]

Después de considerar los aspectos antes señalados el Jefe UACI, con el Jefe de Planificación de Compras y todo el equipo de trabajo que los conforman, proceden a elaborar las Bases de la Licitación Pública o Concurso, según la denominación.

Dentro de las Bases de Licitación encontramos los **Términos Técnicos** y los **Términos Legales y Administrativos**. [Art. 17.RELACAP] Los términos técnicos contienen los siguientes aspectos:

1. Objeto de la licitación o concurso;



2. Requisitos obligatorios;
3. Evaluación técnica;
4. Términos de referencia;
5. Forma de pago;
6. Variaciones y cantidades; y
7. Anexos.

Los términos legales y administrativos contienen los siguientes aspectos:

1. Contenido de la oferta;
2. Solvencias y otros documentos legales solicitados;
3. Errores u omisiones subsanables;
4. Causas de suspensión de la licitación o concurso;
5. Consultas o aclaraciones;
6. Adendas, enmiendas o notificaciones;
7. Fecha de presentación de la oferta;
8. Recepción y apertura pública de la oferta;
9. Prohibiciones;
10. Evaluación financiera de la oferta;
11. Notificación de la adjudicación;
12. Formalización del contrato;
13. Vigencia del contrato;
14. Prórroga del contrato;
15. Administración del contrato;
16. Causales de finalización del contrato;
17. Penalidades;
18. Forma y trámite de pago;
19. Consideraciones especiales;
20. Definiciones;
21. Anexos.

Una vez elaboradas la base de la licitación o concurso, el jefe UACI recomienda al titular de la institución realizar de la compra a través de esta modalidad. El titular, tomando en cuenta la conveniencia de los intereses públicos y motivados por criterios de transparencia, competencia y sobre todo, rapidez y buenos precios, materializa la voluntad manifiesta de la institución por medio de una resolución fundamentada y razonada (Anexo 1). A través de ella, enuncia la existencia de un interés público para realizar la compra bajo esa forma de contratación, procurando en el resto del proceso la existencia de una certeza jurídica, para lo cual realiza designaciones de las autoridades competentes para los funcionarios o empleados involucrados en el mismo.

Es de esa forma y de conformidad a lo establecido en la LACAP, Ley de BOLPROES y su Reglamento, que a partir de este momento se hace necesaria la formalización de

la obligación con el puesto corredor de bolsa, el cual se materializa a través de la suscripción del **Contrato o Mandato con el Puesto Corredor de Bolsa (Anexo 2)**.

En él se establecen derechos como obligaciones que la institución y el puesto corredor deben de cumplir. [Art. 31.Reglamento BOLPROES.2005]

El puesto Corredor Comprador representa desde este momento los intereses de la Institución del Sector Público ante BOLPROES.

La contratación del puesto Corredor de bolsa por parte de la institución puede hacerse por medio de una libre gestión, si el monto no excede de los montos establecidos en LACAP para este tipo de contratación.

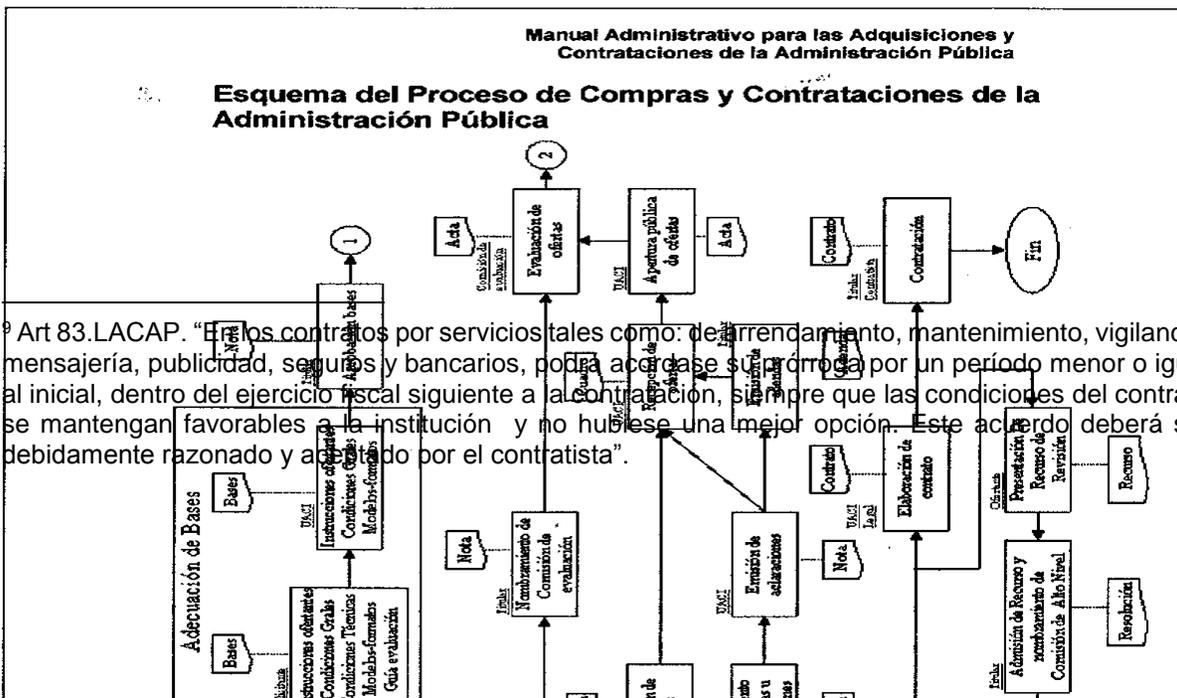
Si la contratación del puesto corredor comprador se realiza, a través de una Licitación Pública, el Jefe UACI deberá invitar a todos los puestos corredores de bolsa a participar de la misma, debiendo presentar sus respectivas ofertas e indicando en las mismas el porcentaje que cobrarán por la representación en la rueda de negociación. Aquí se realiza el proceso normal hasta que se le adjudica a un puesto.

Posterior se celebra el mandato al puesto corredor por un plazo de un año, el cual podrá prorrogarse por un período menor o igual al inicial dentro del ejercicio fiscal siguiente a la contratación, de conformidad a lo expuesto en el Art. 83 de la Ley LACAP.⁹

El mandato celebrado con el puesto corredor comprador con plazo de vigencia de un año, generará pago de comisión solamente por intervención en negociaciones en Bolsa, durante ese período de vigencia, es decir cuando se haga uso del mismo.

El porcentaje de la comisión del puesto corredor comprador, se establecerá de acuerdo al monto total negociado en bolsa.

Figura 2. Proceso de Compra





Fuente: Instructivo de Compras de la UNAC



Características del proceso de compras a través del mercado bursátil

Instrucción o mandato a corredor de bolsa

Las operaciones realizadas en la Bolsa comprenden:

1. El Mandato que es el contrato que se celebra entre el cliente/ institución del Sector Público y el puesto de bolsa / puesto corredor comprador, donde el mandante confiere derecho de representación al puesto de bolsa corredor, a cambio que éste negocie y compre por él en la Bolsa. [Art.12.Reglamento BOLPROES].¹⁰
2. El Contrato de Compraventa es aquél que se realiza entre los puestos de bolsa una vez que se ha cerrado la operación y que a su vez se firma por ambas partes en presencia del director del corro, quien ratificará dichas firmas con su firma y el sello de la Bolsa. [Ídem: Art 12] (Anexo 3).
3. El registro consiste en el acto en el cual los contratos ya firmados por ambas partes, y por el representante de la Bolsa, pasa a ser asentado en los libros de registro respectivos que para tal efecto se llevan.[Ídem: Art 12]
4. La Liquidación del Contrato consiste en la elaboración de un documento, por parte de la Bolsa, donde se determina el valor del contrato.[Ídem: Art 12]

Los Puestos de Bolsa nombran a sus agentes autorizados para que representen a sus clientes, sean estos compradores o vendedores se encuentra establecidos en el Artículo treinta y dos del Reglamento de BOLPROES, los cuales son empresas privadas que deben cumplir los requisitos siguientes:

1. Haberse constituido en sociedad anónima dedicada exclusivamente a negociar en la Bolsa y que uno de los socios del Puesto sea al mismo tiempo socio de la Bolsa.
2. Contar con un capital social totalmente pagado de treinta y cuatro mil doscientos ochenta y cinco dólares con setenta y dos centavos de dólar.
3. Constituir ante la bolsa un fondo de garantía por la cantidad de veintiocho mil quinientos setenta y un dólar con cuarenta y tres centavos de dólar.
4. Adquirir un Certificado Real de Operación (CRO) por un valor de tres mil cuatrocientos veintiocho dólares con cincuenta y siete centavos de dólar.

Los puestos de bolsa legalmente autorizados en El Salvador, para negociar en la Bolsa de Productos y Servicios son:

1. INTERPRODUCTOS, S.A.
2. LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, S.A.
3. NEAGRO, S.A.
4. AGRINEGOCIOS, S.A.
5. ASEBURSA, S.A.

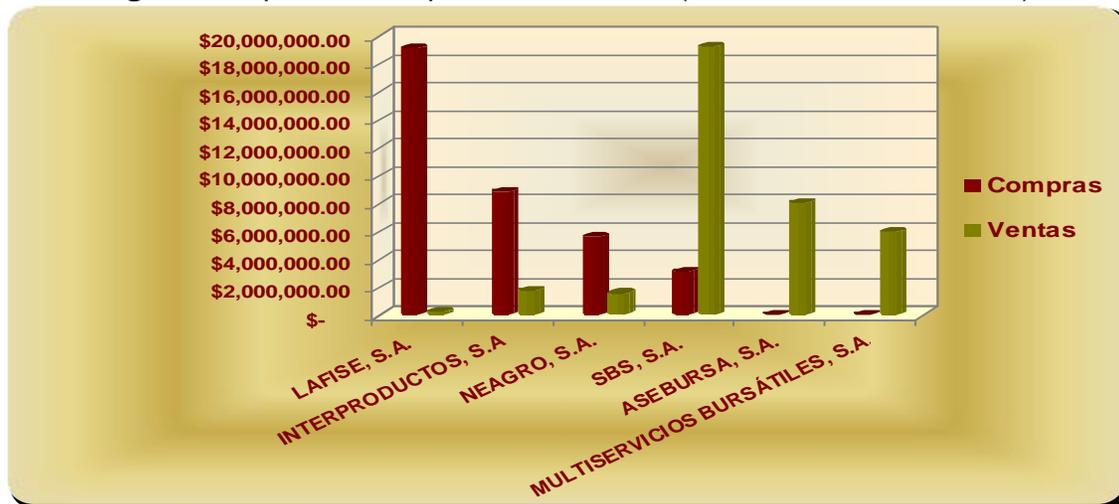
¹⁰ Art. 12.Reglamento BOLPROES. “El Mandato es un contrato entre el cliente y el puesto de bolsa en el cual el mandante da poder al puesto de bolsa para que negocie en la Bolsa”

6. MULTISERVICIOS BURSÁTILES, S.A.
7. PRODUCTOS Y SERVICIOS AGROBURSATILES, S.A.
8. SBS, S.A. (SUSPENDIDO TEMPORALMENTE). [Gómez. C.2010]

Una vez la institución haya definido el tipo de proceso mediante el cual realizará la contratación, el puesto debe materializar el Mandato, adquiriendo derechos y obligaciones para ambas que deben cumplirse.

Una de las obligaciones del puesto corredor de bolsa, es la presentación de la garantía de cumplimiento de oferta y posterior la de contrato, de conformidad a lo establecido en el Art. 31 de la Ley LACAP.¹¹, posteriormente el mandato es revisado por la Bolsa para darle su aceptación.

Figura 3. Operaciones puestos de bolsa (enero a diciembre 2009)



Fuente: BOLPROES ,2010

Condiciones de calidad

La Institución en las bases de la Licitación, específicamente en el apartado de la Especificaciones Técnicas, debe de incorporar ó señalar las condiciones de calidad que requiere del bien o servicio a adquirir, con la finalidad que los bienes que le serán ofertados por los puestos de bolsa vendedores los cumplan, debiendo especificarse la

Art. 31.- Para proceder a las adquisiciones y contrataciones reguladas por esta Ley, las instituciones contratantes exigirán oportunamente según el caso, que los ofertantes o contratistas presenten las garantías para asegurar) El Mantenimiento de Oferta; b) La Buena Inversión de Anticipo; c) El Cumplimiento de Contrato; y, d) La Buena Obra. En las bases de licitación o de concurso podrá determinarse cualquier otro hecho que deba garantizarse, según el caso, aunque no aparezca mencionado anteriormente. En las mismas bases de licitación o de concurso, deberá indicarse la exigencia de éstas garantías, los plazos en que deben rendirse o presentarse y, cuanto sea necesario.



modalidad bajo la cual se realizará la compra, la cual podrá ser inspección y muestra, los tiempos y forma de las entregas.

El Reglamento de BOLPROES, establece en su Art. 14 las diferentes modalidades de contratos de compraventa que se pueden realizar por intermedio de la Bolsa; éstos pudiendo ser:

1. Inspección,
2. Muestra, y
3. Descripción.

La compraventa por **inspección y muestra** es aquella en que las partes contratantes acuerdan las condiciones de calidad del producto, con la presencia física de todo el producto o de una muestra del producto que se ofrece.

La compraventa por **descripción** es aquella en que las partes contratantes acuerdan las condiciones con base en las normas de calidad, aceptadas previamente por la Bolsa, y sin la presencia física del producto.

Para determinar la calidad del producto negociado en la operación bursátil, la Bolsa cuenta con laboratorios de calidad autorizados, cuyo fin es verificar la calidad del producto que se está negociando y si éste cumple con las condiciones requeridas por el puesto de bolsa comprador. Si a criterio de la institución el producto muestreado no cumple con las condiciones requeridas, lo hace del conocimiento a su puesto corredor de bolsa, para que cumplir dicha condición.

En caso de existir discrepancias surgidas por condiciones de calidad el Gerente General interviene en el mismo en calidad de amigable componedor. En caso de no resolverse el incidente puede solicitarse la instalación de la cámara arbitral.

Las **operaciones acordadas** son aquellas que se celebran entre dos puestos de bolsa, en las cuales se combinan la posición de comprador y vendedor. Esta operación deberá pregonarse para que cualquier interesado en ella pueda pujar bajo las mismas condiciones del acuerdo previo. Finalmente, de no darse más pujas, la operación se cerrará y se registrará bajo la forma de un contrato [Art.24 Ley BOLPROES].

Las **operaciones cruzadas** son aquellas en las que un mismo puesto de bolsa posee la calidad de comprador y vendedor. Esta operación deberá pregonarse como una "operación cruzada" para que cualquier otro interesado en ella pueda pujar. De no darse ninguna oferta por la cantidad total o parcial a mejor precio que el pregonado, la operación cruzada se cerrará y se registrará bajo la forma de un contrato. En caso que la operación se fraccione, esto dará origen a dos contratos. [Ídem Art. 24.]

Sistema de transacciones u operaciones



Las operaciones bursátiles se podrán realizar en el recinto de la Bolsa o en cualquier otro lugar, siempre y cuando sean reuniones públicas donde todos los participantes tengan libertad de intervenir, dispongan de información y el precio se determine en subasta pública, a voz alzada por intermedio de un pregonero o un sistema electrónico. Las instituciones han establecido previamente un techo base de compra.

Las transacciones que se concreten en las ruedas de negociación, serán inscritas con sus respectivos precios al momento del registro y publicadas después de cada rueda, en un medio de comunicación masiva.

Las ruedas de bolsa serán presididas por un Director de Corro, el cual será un ejecutivo de la Bolsa, cuyas funciones están especificadas en un instructivo especial.

Toda negociación que se pacte a través de la Bolsa deberá registrarse ante la Bolsa y ante la Cámara de Compensación cuando ésta última exista.

En dicho registro, las partes se comprometen indefectiblemente, al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos celebrados. En el mismo acto del registro, las partes estarán en la obligación de depositar las garantías que se requieran, de conformidad a la naturaleza del contrato que se registra. El registro compromete, a la Bolsa a actuar como comprador ante el vendedor, y como vendedor ante el comprador [Art. 25.Reglamento BOLPROES].

Plazos de la negociación

La finalidad de realizar las compras de las instituciones públicas a través de este mecanismo, es minimizar los tiempos para la adquisición de los bienes y servicios de las instituciones del sector público, evitarse la burocracia que los otros procesos conllevan, no dejando de lado los criterios de transparencia y competencia en la misma.

Algunas instituciones cuentan dentro de su plan anual de compras con asignación presupuestaria para este tipo de compras, otros al no contar con el mismo sólo promueven este proceso como consecuencia de una emergencia para obtener bienes y servicios en forma rápida. Los plazos para formalizarse las compras oscilan entre los cinco y diez días, considerando esto de gran beneficio para las instituciones.

Pago

Por todo contrato que se registre en la Bolsa, ésta cobrará a cada parte contratante una comisión de hasta punto cinco por ciento del valor transado, más el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y la Prestación de Servicios (IVA).

Las comisiones de los puestos de bolsa y la institución pública son pactadas libremente entre éstos y oscilan entre el cero punto cinco por ciento y el uno por ciento más IVA, calculados sobre el monto de la operación realizada en Bolsa.

Entrega de lo pactado

El Jefe UACI, debe dejar establecido muy claramente todas las condiciones que deberán de cumplirse a fin de obtener a satisfacción el bien o servicio requerido. Esto no solamente incluye la calidad sino también las forma de entrega de los mismos.

El Reglamento de BOLPROES, contempla como formas de entrega las siguientes: contrato de entrega inmediata y contrato de disponible para entrega a plazo.

Para negociar cualquier contrato de los que hace referencia el Art. 23 del Reglamento de BOLPROES, las partes contratantes es decir puesto de corredor comprador como vendedor, deberán garantizar el cumplimiento de sus obligaciones manteniendo garantías, en la forma, cuantía y en el momento que señale la Bolsa, de acuerdo con las condiciones que ésta establezca al efecto.

Figura 4. Operación en BOLPROES



Fuente: BOLPROES ,2010



CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL PROCESO

La compra de los bienes y servicios de las instituciones del sector público a través del mercado bursátil, especialmente a través de la Bolsa de Productos y Servicios, BOLPROES, es un mecanismo legalmente establecido en la LACAP, sujeto a desarrollarse a través de la ley especial de bolsa y su reglamento.

A la luz de dichos cuerpos legales, se han encontrado aspectos que se deben considerar de mucha importancia para la efectiva agilización de las compras del sector público a través de este mecanismo. A su vez, hay aspectos que pueden ser mejorados.

A partir de la literalidad de lo enunciado en la LACAP, Ley como en el Reglamento de BOLPROES, éstos presentan una serie de ventajas como de desventajas. Éstas se enuncian a continuación:

1. Comprar los bienes a mejores precios, por la competencia que se puede generar.
2. Libertad e igualdad de intervención de proveedores o suministrantes, en el tiempo y en el espacio.
3. Los tiempos o plazos para concretizar las compras a través de este mecanismo son considerablemente más cortos.
4. Los plazos oscila entre ocho a diez días calendario, supervisado y autorizado por la propia Bolsa, posterior a esto se da la ejecución y liquidación.
5. No existe la posibilidad de interponer ninguna clase de recursos de los establecidos en la LACAP a este proceso de compra y lo que existe es la buena voluntad de parte de BOLPROES como ente contralor del proceso que la negociación realizada sea a satisfacción del cliente comprador. En caso de no poderse cerrar la negociación en la Bolsa, podrá pedirse la ejecución del contrato con la intervención del Gerente General como Amigable Componedor y/o solicitar la instalación de la Cámara Arbitral, que es quien será la encargada de dirimir la controversia, dando como resultado la buena ejecución del contrato¹².

¹²Art.42 Reglamento de la Bolsa: Las Bolsas establecerán las Cámaras Arbitrales, las que serán responsables de conocer y resolver en calidad de árbitro de equidad las divergencias que surjan por el incumplimiento de operaciones celebradas en las Bolsas. Sin perjuicio de lo anterior el Gerente podrá intervenir en calidad de amigable componedor como instancia previa a dicha Cámara. Las Juntas Directivas de las Bolsas dictarán los instructivos que regularán el nombramiento de los integrantes de



- 5-6.** Al no existir mayores requisitos legales y administrativos a cumplir, tales como la presentación de solvencias, constancias, fianzas, poderes, escrituras y otros establecidos en la LACAP, da como resultado el incremento del universo de oferentes y fortalece la competencia.
- 6-7.** Promoción y verificación de la calidad de los productos requeridos u ofertados, ya que la Bolsa cuenta con un laboratorio de control de calidad de los productos.
- 7-8.** Igualdad de condiciones en las negociaciones, las ofertas se hacen a voz alzada, los precios se ofertan al momento de la puja, lo cual se convierte en una SUBASTA A LA INVERSA, ya que se le adjudica el bien o el servicio al que puja menor precio en la rueda de negociaciones.
- 8-9.** BOLPROES juega un papel de Administrador de Contrato, ya que debe de velar por el efectivo cumplimiento del cumplimiento del contrato tanto en la calidad requerida como en los plazos establecidos.
- 9-10.** En otros países como México, Perú, cuentan en su Ley de Compra Institucional y su Reglamento, con todo un procedimiento muy claramente definido de este proceso de compra, denominado Proceso de Compra a la Inversa.

Asimismo, a la luz de la LACAP y los cuerpos legales antes citados, se encuentra aspectos considerados como **desventajas** al Proceso de Compra de los cuales se enuncian los siguientes:

1. Que las instituciones no prevean dentro de su presupuesto anual con una asignación presupuestaria, para la realización de la contratación del Corredor Comprador, es decir que no contemplan dentro de su plan anual de compras poder ejecutar las compras por este mecanismo.
2. La LACAP, establece en su Art 39, que este proceso de compra debe de realizarse cuando así convenga al interés públicos, por lo que no puede ser la regla, sino debe de considerarse un mecanismo especial de compra regulado por sus leyes especiales.
3. Como el trámite es menos burocrático, se puede sentir que se pierde el control administrativo del proceso.

las Cámaras Arbitrales, los procedimientos y *normas aplicables para el* conocimiento y resolución de controversias. Las decisiones emitidas por las Cámaras Arbitrales serán definitivas e irrecurribles”.



4. Este es un proceso que en la actualidad está determinado para el suministro de bienes y servicios, es decir que no contempla contratos de obra.
5. No hay mecanismos para realizar reclamos directos al proveedor.
6. Existe una sola Bolsa autorizada en el país, y muy pocos puestos de Bolsa, lo que provoca que pueda existir pocas fuentes de suministro de los bienes o servicios.

Dentro de los **riesgos** que se encuentran se pueden señalar:

1. Muy poco personal en la UACI para que maneje este proceso en forma exclusiva, lo cual provoca una sobrecarga del trabajo.
2. Es poco conocido el manejo del proceso lo que provoca desconfianza para usarlo.
3. La relación comercial impersonal, provocando posibles pérdidas por mala calidad de los bienes, dificultando los procesos de reclamos.
4. El intermediario en la bolsa, que es el puesto de bolsa, tiene más discrecionalidad en el proceso, aun cuando existe un mandato de negociación.

Criterio Utilizado para la selección de entrevistados

Uno de las principales limitantes que se tuvo para realizar este trabajo, fue la poca disposición de los funcionarios encargados de dirigir las UACI's, para brindar información relacionada al proceso de compras a través del mercado bursátil, si tenían experiencia en el tema, o simplemente atender la entrevista, si acaso no la tenían.

En virtud de ello, se consideró que no era procedente utilizar ningún método estadístico para establecer la muestra apropiada del universo de instituciones que tienen el potencial para usar este proceso de compras.

La primera consideración para definir la muestra, fue que las instituciones que ya habían participado en este proceso de compras, ya tenían el conocimiento y podían hacer aportes relevantes al presente trabajo de investigación. Además, se estimó que el número de instituciones que ya compraron a través del mercado bursátil, es significativo y permitiría obtener información para alcanzar los objetivos establecidos.

A continuación, se presenta el cuadro resumen de las opiniones recibidas de los funcionarios de las instituciones que accedieron a llenar la encuesta o a brindar una entrevista personal para responderla.



Tabla 2. Resumen de opiniones de los principales actores en el proceso de compras a través de BOLPROES

PREGUNTA	INSTITUCIONES							
	DIR. OACI/MAG	TEC. OACI/MAG	DGAF MAG	CENTA	MIN. SALUD	UNAC	ISSS*	ASAMBLEA LEGISLATIVA*
Cuál cree que fue la finalidad del Legislador Salvadoreño, al incorporar dentro de los Procesos de compras de la LACAP, el que se realiza en el Mercado Bursátil	Dar opciones de poder comprar utilizando otro mecanismo que no regula LACAP	Si por ser este un proceso mas ágil, y que no lleva el proceso de la LACAP	El Legislador al incorporar este proceso quería beneficiar a un sector en especial. Porque los accionistas de la Bolsa son de la empresa Privada, es decir que representan a un sector especial	Establecer un mecanismo de compra expedito en momentos en que se dispone de tiempo reducido para completarlo.	rapidez en las compras	Innovar en la forma de compra para el Estado y al mismo tiempo ponerse acorde a la legislación de la región.	Crear un mecanismo deferente de compra el cual será mas ágil para realizar las mismas-	Crear proceso diferente de participación de actores
Considera que el proceso de compra a través de Mercado Bursátil es una excepción a los otros procesos de compras de la LACAP	Si, ya que no lo regula directamente la LACAP	Si porque es un proceso que es diferente a los establecidos en LACAP	No es una excepción, pero si es un proceso especial regulado por la ley pero en una forma muy vaga, pues solo esta enunciado y no desarrollado	Es un proceso diferente con el mismo fin.	Es un proceso diferente con el mismo fin	No se exceptúa, sino que establece como una regulada por leyes específicas especial de contratación	No es solo un proceso diferente	No porque es un proceso legalmente regulado en la ley, la excepción es el procedimiento utilizado



Por su experiencia laboral y cargo que desempeña dentro de su Institución, se han realizado compras a través del mercado Bursátil, es decir a través de BOLPROES	Si, por ser un mecanismo más ágil al tener urgencia de contar con los productos	Si por considerarlo un proceso más ágil	Si se han realizado compras, por no haber encontrado buenos precios y al comprar en la BOLPROES se adquieren mejores precios,	Si por la rapidez con la cual se desarrollan los procesos	En la gestión actual. Nunca se ha utilizado.	No	Manifestó que durante su gestión en la Administración anterior si la había realizado, actualmente es poco	Si se han realizado.
Existe asignación presupuestaria para realizar las compras bajo esta modalidad. Si/No. Porqué	No existe una programación anual de compras bajo esta modalidad, pero si asignación para realizar cada proceso.	Si existe presupuesto para efectuar pago, aunque no está contemplado en el plan anual de compras,	No hay asignación presupuestaria, solo se contrata por urgencia y necesidad	No, no existe específicamente para este medio de compras.	No existen	La asignación presupuestaria es un trámite independiente de la modalidad que la institución utilizará para contratar	Si, ya que la contratación del Puesto corredor comprador se contrata a través de una Licitación Pública	No se compra bajo criterios de rapidez con carácter de urgencia
Cual ha sido el criterio utilizado dentro de su Institución, para realizar las compras de por esta vía	La urgencia de contar con los productos	Por la urgencia de efectuar las compras	Rapidez, buenos precios, transparencia en las compras.	El tiempo reducido para completar el proceso	Por no haberse utilizado, no existe criterio de utilización en el mismo.	No ha utilizado eso mecanismo de compra	buenos precios, rapidez	encontrar ahorro
Que clases de Bienes o Servicios ha adquirido su Institución a través de la Bolsa de Productos y Servicios	Equipos, plantas, fertilizantes, semilla, reactivos y medicamentos	Equipos, plantas fertilizantes, semillas, reactivos y medicamentos	Varios como insumos, fertilizantes, semilla, láminas, tanques de leche.	Fertilizantes, semillas certificadas de maíz y frijol principalmente.	ninguno	No se ha realizado compra por ese medio	canastillas maternales	papelería, artículos varios, equipos de oficina



Según su experiencia, considera que este Proceso de Compras tiene ventajas, en relación a los otros establecidos en la Ley. Si/NO. Enumérelas	Si. Menos tiempo; ahorro; permite pujar por precios; no se cierra negocio en la primera oferta.	Si por agilidad y ahorro	si, por buenos precios, rapidez, se da la subasta a la inversa, se puede llamar competencia internacional	Si. Agilidad en el proceso y posibilidades de ampliar la cantidad de las ofertas	Si, aunque no se ha utilizado puede darse ciertas ventajas. Como son buen precio, pujanza en las ofertas, tiempos mas rápidos.	Si, Tiempo de ejecución del proceso y ahorro a escala	Si su rapidez en los tiempos	Sí, porque es un proceso transparente y realizado a través de BOLPROES
Enumere las DESVENTAJAS que según su experiencia encontró en este Proceso de Compra. Enumérelas	No se tiene control directo sobre la negociación, recepción y seguimiento de contratos. Lento proceso de solución por inconformidad	No se tiene un control directo de los procesos y contratos.	Que los puestos vendedores no quieren aceptar condiciones requeridas por el puesto comprador, acuerdos colusorios, la mala forma de nombrar la cámara arbitral es muy poca competencia.	Riesgos de que los entes contralores del estado señalen deficiencias o incongruencias al proceso. Falta de control en el proceso por parte de las entidades públicas. Posibilidades de acuerdos colusorios de precios, riesgos de acuerdos colusorios entre puesto vendedor y comprador.	No existen procedimientos establecidos, poca competencia, hay muy pocos ofertantes.	Supervisión débil, Poca regulación.	pocos mecanismos de control	que no hay manuales que establezcan un proceso,
Como ve los precios ofertados a través de BOLPROES, con relación a los precios de mercado	Similares, pero se tiene la ventaja de poder pujar en la rueda de negociación, lo que permite obtener mejores precios al	Son diferentes porque hay pujas, y en la rueda de negociación se compra al precio más bajo	Se puede encontrar mejores precios, aun tomado en cuenta las condiciones pactadas	Hay variabilidad de precios, es decir algunas veces se obtienen precios considerablemente más bajo que los registrados en ofertas de Licitaciones	No han sido comprobados y por ende se desconoce la relación de precios.	Sin información	se encuentran a mejores precios	precios, se compra al menor precio, no se solicitan documentos de calificación financiera y legal a los vendedores



	cierre de la misma.			u otros procesos				
Se cumplen criterios de competencia y transparencia en este tipo de Proceso, SI/NO PORQUE	Si, porque existe puja en la rueda de negociación	Si porque hay rueda de negocios y gana el menor precio, siempre cuando cumpla los requisitos de calidad requeridos.	Consideran que dos ofertas no hacen la competencia necesaria, las ofertas colusorias que pueden darse, transparencia que es algo que debe de velar BOLPROES, Si hay mejores precios que en el mercado.	En los procesos que se conocen si se cumplen	Se desconoce por no haber utilizado este proceso.	No se ha utilizado, pero creería que si	puede ser si no se fundamenta bien la resolución razonada del puesto corredor de Bolsa, es decir el mandato	En los que ese Órgano Legislativo a realizado si
Considera que existen riesgos para las Instituciones del Sector Público, que realizan compras a través de este Proceso. SI/NO: PORQUE	No ya que está regulado en la ley y normativa aplicable	No porque el proceso está establecido en la ley	No porque es su proceso legalmente establecido en la ley. Aunque es riesgo que se pierde el control del proceso	Si, incumplimientos del vendedor en la calidad de lo ofertado.	No porque es un proceso establecido en la ley.	Por las desventajas que se enumeran en la pregunta 8	Puede por lo manifestado en la respuesta anterior	Si, por que se quiere ver como un proceso igual a los otros y este es un proceso especial



Si su respuesta anterior es POSITIVA, como clasificaría los riegos existentes			Riesgo del control de la ofertas	Administrativos y financieros.		Debería modificarse la entidad que supervisa de la Bolsa y establecer nuevos procesos y normativa de den más solidez a la bolsa	administrativos y financieros	Administrativos
Que debe hacerse para contrarrestar los riegos encontrados al proceso de Compra a través de BOLPROES			No se puede hacer nada, porque BOLPROES ya tiene sus procesos. No existe un instructivo específico para una mejor utilización del proceso.	Clarificar aun más las responsabilidades de las partes involucradas. Definir los aspectos legales	Se desconoce	Deficiencia por la falta de funcionamiento de la Bolsa productos	crear mecanismos de control que ayuden a clarificar proceso de compra	Quitar criterios subjetivos de valoración, debiendo definirse claramente los términos claves del proceso. Como Interés Público
Considera que pueden darse los acuerdos colusorios en este Proceso.	Si porque permite la operaciones cruzadas, que es donde un mismo puesto tiene calidad de vendedor y comprador	si por que se permite las operaciones cruzadas	Tiene participación porque tiene participación del proceso y los conoce de acuerdo a lo establecido en la LACAP, es necesario capacitarlos para que a la hora de auditar no lo hagan de	Es uno de los factores que reduce el interés para usar este proceso de compras.	Si ya que permite las operaciones cruzadas	Deficiente por la falta de funcionamiento de la Bolsa de Productos.	La participación es vital, pues deben de conocer bien el proceso	Si por las operaciones cruzadas que la misma ley de Bolproes permite



			conformidad a los otros procesos de LACAP					
Cómo ve la participación del ente controlador. (Corte de Cuenta de la República) en este proceso.	Que es necesario que reciban capacitación sobre este mecanismo de negociación, ya que lo auditan conforme a la LACAP	Que los audita como cualquier otro proceso	Si claro que si, por que lo auditan conforme a la LACAP	Por desconocimiento de los auditores por problemas registrados en el proceso, principalmente por la recepción de productos de calidad diferente.	Debe de capacitarse para desarrollar el mecanismo .	Si por la misma deficiencia expuesta anteriormente	Si por que ellos lo auditan igual que los otros procesos, desconocen lo especial del mismo.	Con muy poco desconocimiento para del proceso, pues lo quieren auditar igual que los otros
Condirá que puede existir un reparo de parte del entre Contralora este tipo de Proceso SI/NO PORQUE	No porque es regido por la normativ a y leyes que lo autorizan	No porque está regido por lay	Si lo auditan como un proceso normal de la LACAP	Si, se recibió el producto a satisfacción.	No si se basa en la ley, pero si puede haber reparo por el tipo de producto, o se dé por la falta de conocimiento de los auditores.	No se ha realizado compra por ese medio		Si
El proceso de compra a través de este mecanismo realizado por su institución se ha ejecutado y liquidado satisfactoriamente SI/NO. PORQUE	Algunos si , otros no.	Unos si otros no	En unos si en otros no		no se ha hecho	Si	Todos se han realizado bien	Si todos se han ejecutado satisfactoriamente



Si su respuesta es NEGATIVA, su institución ha solicitado a su Puesto Corredor de Bolsa la instalación de la Cámara Arbitral	Si y a la fecha todavía no han resuelto	Si para que sea conocido en todas las UACIS de las instituciones públicas.	Si pero se está a la espera de su instalación	Si	Es necesario para que pueda ser utilizado con mayor libertad y por las mayorías de la UACI.		NO	No
Considera es necesario capacitar a los Jefes y Técnicos de las UACIS, para darle más utilización a este Proceso de Compra	Si	Si porque no se tiene conocimiento mucho del proceso-	Si claro que si, con la participación de la UACI y BOLPROES, y definir claramente el proceso	Si	Si	Si	es urgente para impulsar este proceso	Si necesario para mejorar las compras en forma ágil
Cuál sería su recomendación para mejorar las deficiencias encontradas al Proceso de compra a través de BOLPROES	Que se actualicen los instrumentos, reglamentos, y que la UNAC les asesore, emitiendo el instructivo para regular este mecanismo	Que la UNAC emita un instructivo al respecto, juntamente con BOLPROES	Si como una buena forma de impulsar el proceso	Definición de criterios para evitar señalamientos de los entes contralores.	La creación de instructivo.	IDE respuesta 12	Creación regulación especial	Que debe crearse un instructivo que facilite el uso del proceso.



<p>Cuál cree que debe ser el trabajo de la Bolsa de Productos y Servicios para darle más impulso a este proceso</p>	<p>Divulgarlo a nivel de las instituciones de gobierno y empresas públicas y privadas, ya se mucho desconocen.</p>	<p>Que lo den a conocer a nivel de Gobierno y Empresa privada.</p>	<p>La creación de un instructivo . BOLPRO ES debe tener mejor control de los Puestos Corredores.</p>	<p>Gestionar pronunciamientos de la Corte de Cuenta de la República, sobre el pago de comisión al puesto corredor de bolsa.</p>	<p>Mayor divulgación tanto a las instituciones Gubernamentales como a las empresas privadas, para obtener participación ofertantes</p>	<p>Fortalecer supervisar sus garantías , dar a conocer el mecanismo de compra del mercado bursátil</p>	<p>Capacitar</p>	<p>Difundir el proceso de compra a todas las UACI'S</p>
---	--	--	--	---	--	--	------------------	---

***Instituciones que emitieron su opinión de forma verbal**



CAPÍTULO IV NIVELES DE UTILIZACIÓN DEL PROCESO DE COMPRAS POR MERCADO BURSÁTIL

Instituciones gubernamentales que han negociado en BOLPROES

En la presente investigación uno de los objetivos planteados es establecer el grado de aceptación o uso por parte de las instituciones del sector público de este mecanismo de compra, el cual como ya se ha mencionado a lo largo del desarrollo del mismo, es un proceso legalmente establecido en la LACAP.

Es así como dentro de la investigación se encontró que del universo total de trescientos sesenta y ocho UACI, incluyendo los Gobiernos Municipales, únicamente once han hecho uso de este mecanismo de compra. De los doscientos sesenta y dos Gobiernos Municipales ninguno ha acudido a BOLPROES a adquirir bienes y servicios.

Las razones principales por las cuales los Gobiernos Municipales no han hecho uso de este mecanismo de compra, es la falta de promoción de parte de BOLPROES y la falta de una clara normativa que lo regule.

Para BOLPROES es poco atractivo el mercado de los Gobiernos Municipales por la baja cuantía de sus compras.

Es importante señalar que el desarrollo de este trabajo, tuvo como limitantes, el hecho que los encargados de las UACI entrevistados, no se tomaron el tiempo para poder llenar las encuestas diseñadas, si no brindaron la información de manera verbal a las preguntas formuladas, las cuales tenían como base el esquema diseñado.

Dentro de las instituciones que han hecho uso de este mecanismo de compra podemos mencionar los siguientes:

1. Asamblea Legislativa
2. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS);
3. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
4. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
5. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova"(CENTA)
6. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
7. COREDAN
8. Ministerio de Educación (MINED)
9. Ministerio de Obras Públicas (MOP)
10. Secretaría Nacional de la Familia ahora Secretaria de Inclusión Social.
11. Vice ministerio de Vivienda.



En los últimos cinco años, la evolución de compras de cada una de las instituciones registradas se detalla de esta manera:

Tabla 3. Compras de instituciones públicas.2004 – 2009

INSTITUCIÓN	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
ANDA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 892.600,00	\$ 1.328.570,08	\$ -	\$ 2.221.170,08
ASAMBLEA LEGISLATIVA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 274.921,24	\$ 459.834,08	\$ -	\$ 734.755,32
CENTA	\$ -	\$ 1.257.555,44	\$ 1.903.338,10	\$ 8.115.270,47	\$ 5.946.389,09	\$ 16.960.298,41	\$ 34.182.851,51
COREDAM	\$ -	\$ 130.145,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 130.145,00
ISSS	\$ -	\$ -	\$ 122.860,10	\$ 2.597.848,80	\$ 3.020.592,00	\$ 2.974.839,19	\$ 8.716.140,09
MAG	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.644.728,46	\$ 2.401.515,72	\$ 1.914.827,84	\$ 5.961.072,02
MARN	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 83.776,79	\$ -	\$ -	\$ 83.776,79
MINED	\$ 519.090,50	\$ 5.169.083,00	\$ 4.787.572,03	\$ 4.582.485,74	\$ 587.769,35	\$ -	\$ 15.646.000,62
MOP	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 303.223,35	\$ 303.223,35
PARTICULAR	\$ 1.053.726,80	\$ 1.021.140,00	\$ -	\$ 171.011,87	\$ 124.655,79	\$ 3.429,84	\$ 2.373.964,30
SNF	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 49.407,10	\$ 48.670,00	\$ -	\$ 98.077,10
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 261.242,00	\$ -	\$ -	\$ 261.242,00
TOTAL	\$ 1.572.817,30	\$ 7.577.923,44	\$ 6.813.770,23	\$ 18.673.292,47	\$ 13.917.996,10	\$ 22.156.618,63	\$ 70.712.418,17

Fuente. BOLPROES. (2010)

Productos comercializados

Es muy variada la oferta de insumos que pueden adquirir las instituciones públicas a través de este mecanismo, esto debido a que no hay que olvidar que la LACAP, no es bien específica en cuanto a productos, sino que identifica qué clase de bienes puede adquirirse a través de este mecanismo. La única excepción contemplada es la adquisición de servicios de construcción de obra pública.

Dentro de los bienes y servicios que las instituciones del sector público han adquirido a través de BOLPROES se tiene:

Productos agropecuarios

1. Semillas certificadas de maíz, frijol y arroz;
2. Semillas certificadas de pasto y sorgo;

Insumos agrícolas



1. Pesticidas
2. Fertilizantes

Maquinaria y equipo

1. Repuestos y materiales de construcción y herramientas
2. Producto para mantenimiento de calles (asfalto líquido)
3. Equipo de aire acondicionado
4. Equipo de cómputo
5. Lámina galvanizada lisa y otros materiales de construcción
6. Planta procesadora de leche

Bienes terminados

1. Llantas
2. Papelería y útiles
3. Artículos de limpieza
4. Capas
5. Bolsas plásticas
6. Recipientes plásticos
7. Canastillas maternales
8. Combustibles y lubricantes
9. Maderas, herramientas, clavos, láminas y medidores

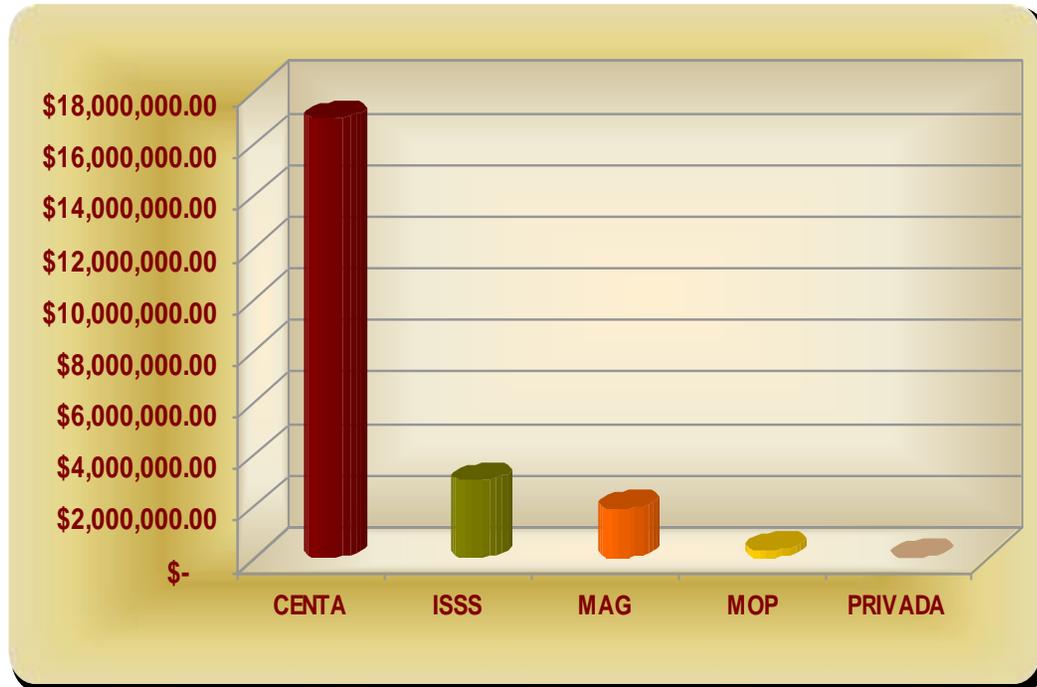
Tabla 4. Niveles de negociación en la Bolsa 2009

RESUMEN DE NEGOCIACIONES POR INSTITUCIÓN DE ENERO A DICIEMBRE 2009	
INSTITUCIÓN	MONTO NEGOCIADO
CENTA	\$ 16,960,298.41
ISSS	\$ 2,974,839.18
MAG	\$ 1,914,827.85
MOP	\$ 303,223.35
PRIVADA	\$ 3,429.84
TOTAL ACUMULADO	\$ 22,156,618.63

Fuente. BOLPROES (2010)

Nota. Es importante notar la considerable reducción del número de instituciones participante en los procesos de compras a través de la Bolsa, aunque los montos negociados superan ampliamente los registrados durante los cuatro años previos. La institución que ha generado es notable crecimiento a sido el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova" (CENTA)

Figura5. Operaciones puestas de bolsa Enero a Diciembre. 2009



Fuente BOLPROES 2010

Opiniones de los principales actores

Las encuestas y entrevistas personales utilizadas en el trabajo de campo buscaban conocer los siguientes aspectos:

1. Nivel de utilización del proceso de compra a través de BOLPROES
2. Conocer las ventajas y desventajas derivadas de la compra a través de la Bolsa de Productos y Servicios
- 2.3. Conocer los riesgos inherentes a este proceso
- 3.4. Indagar sobre la percepción de los involucrados con relación a los precios obtenidos y la transparencia y competencia generada.
- 4.5. Problemas registrados es el proceso

Sobre el nivel de utilización

De los cinco funcionarios que respondieron la encuesta y dos que accedieron a ser entrevistados personalmente, seis manifestaron que han utilizado este proceso de compras, siendo estos los principales comentarios:

1. Lo han utilizado por ser mecanismo más ágil derivado de una necesidad de compra inmediata, en virtud que las ofertas recibidas en los procesos de



licitación desarrolladas no cumplieron plenamente con los requisitos esenciales establecidos en las bases de las correspondientes licitaciones (CENTA 2010).

2. La mayor cantidad de bienes adquiridos son insumos agropecuarios, principalmente semilla certificada de maíz, frijol y fertilizantes.
3. Es importante reconocer que la existencia de este mecanismo de compras, le ha permitido al CENTA cumplir con los tiempos críticos de entrega de los insumos agrícolas, en virtud del ciclo productivo.

Sobre las ventajas y desventajas derivadas de la compra a través de la Bolsa

Los entrevistados manifestaron que si existen ventajas en el referido proceso de compras, de las cuales se detallan las principales:

1. Este proceso de compra da la ventaja de poder establecer el precio máximo que la institución está dispuesta a pagar, ya que por tratarse de una subasta a la inversa se adjudica a quien ofrece menor precio en la rueda de negociación, pudiendo generar importantes ahorros a raíz de la competencia generada.
2. El anterior resultado es congruente con los principios de Racionalidad, Austeridad y Transparencia en el uso de los recursos financieros del Estado. (Art. 55 de la Ley AFI).
3. Es importante resaltar que este proceso de compra da la opción de poder verificar que el producto ofertado, cumpla a satisfacción la calidad requerida; por lo tanto, no es sólo el precio el factor determinante para el cierre de la negociación.
4. Por la misma naturaleza de las operaciones de bolsa, se incrementa sustancialmente la factibilidad de motivar la participación de oferentes internacionales, lo que contribuye a la obtención de precios más competitivos y con mayor probabilidad de mejor calidad de los productos. Esto se deriva del hecho que las negociaciones son publicadas en el sitio web de la institución rectora de este proceso y los requisitos legales que deben cumplirse, se cumplen con mayor celeridad a los establecidos en la LACAP para los otros procesos de compra.

Dentro de las desventajas enunciadas por los funcionarios entrevistados se encuentran las siguientes:

1. Que las instituciones públicas no tienen el control directo sobre el proceso de negociación, recepción y seguimiento de los contratos, ya que al firmarse el



mandato de negociación con el puesto corredor comprador, la institución sede sus derechos de representación.

2. En caso de incumplimiento de parte del puesto corredor vendedor, no existe una normativa que defina los tiempos de solución de diferencias e incumplimientos a lo pactado, generando lapsos demasiados largos para que la institución satisfaga su necesidad requerida.
3. El permitir las operaciones acordadas y cruzadas, es decir, que un mismo puesto corredor de bolsa representa tanto al comprador como al vendedor, como la posibilidad de que un mismo puesto, represente a más de una empresa dentro de la misma negociación.
4. Falta de percepción de parte del ente contralor, al no tener claramente definida la normativa aplicable a este tipo de proceso de compra
5. El inapropiado establecimiento del precio techo, por una deficiente investigación de los precios de mercado. Esto puede ser nocivo para la institución porque reduce la posibilidad de ahorro, lo cual puede ser considerado como una mala utilización fondos del estado.

Sobre los riesgos inherentes al proceso

1. De las respuestas obtenidas se puede apreciar que existe una diversidad de opiniones: desde las que consideran que no encuentran ningún riesgo por ser éste un mecanismo legalmente establecido, hasta los que consideran como riesgo el obtener productos de una calidad diferente a la requerida, o enfrentar señalamientos por parte de las instancias contraloras del Estado.
2. La mala estructuración de la resolución razonada que firma el titular para realizar la compra a través del mercado bursátil, lo cual puede acarrear futuros cuestionamiento de los entes contralores.
3. La falta de un instructivo y la diversidad de opiniones entre los encargados de utilizar la normativa y los encargados de verificar su aplicación, pueden derivar en responsabilidades administrativas por malos procedimientos, o responsabilidades patrimoniales por mala utilización de los recursos.
4. Otro riesgo es la reducción de la posibilidad de ahorro por acuerdos de precios entre los proveedores, cuando el número de éstos es reducido. Esto es contrario a los principios de la sana competencia que debe privar en este tipo de proceso.



5. Las instituciones públicas pueden tener pérdida en este tipo de proceso, por existir acuerdos colusorios entre competidores, que pueden tomar la modalidad de fijación o limitación de precios en subastas.

Sobre la percepción de los involucrados con relación a los precios obtenidos, la transparencia y competencia

Tal como se puede apreciar en las opiniones expuestas anteriormente, existe una mezcla de percepciones sobre el tema de precios, transparencia y competencia, resumidas brevemente de estas formas:

1. Este mecanismo de compra ha permitido a las instituciones, como el CENTA a obtener precios menores que los recibidos en las ofertas por licitaciones previas que fueron declarados desiertas por diversos factores.
2. Aunque se reconoce que el espíritu de este proceso de compras está orientado hacia el fortalecimiento de la competencia, en algunos casos se tiene la percepción de que pueden haber acuerdos previos entre los oferentes en relación al precio y las cantidades a ofrecer por cada uno de ellos.
3. Los funcionarios entrevistados consideran viable la utilización de este mecanismo de compra, por estar este legalmente autorizado o establecido en la ley, aunque cuestionan que pueden existir acuerdos entre los proveedores al margen de lo normado.

Algunos ejemplos de procesos con señalamientos

En el desarrollo de la presente investigación, se ha encontrado que en el desarrollo del proceso de compra a través del mecanismo de bolsa, los problemas surgidos en las diferentes etapas del proceso han sido muy pocos. Los problemas surgidos han sido superados con la intervención del Gerente General de la Bolsa, ya que dentro de las atribuciones conferidas por la ley, él tiene la potestad de resolver conflictos que se presentaren en el desarrollo de las operaciones de bolsa entre las partes contratantes, entre éstas y los intermediarios que las representan en las referidas negociaciones, o entre estos últimos, en calidad de amigable componedor (Ley Bolsa Productos y Servicios).

Es necesario hacer notar que el funcionario de bolsa entrevistado, manifestó que únicamente existido dos casos que en los cuales en uno hubo necesidad de la intervención del Gerente General en calidad de amigable componedor y dirimir la controversia, dándosele solución al incidente en esa etapa y el segundo actualmente aun está pendiente de resolver.

Caso Uno



Contratación de compra de láminas para la fabricación de silos metálicos.
Institución: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Condiciones de calidad no eran cumplidas por parte del proveedor, en vista que cuando ofertó las muestras que presentó cumplían condiciones de calidad requerida. El problema se da al momento de la entrega cuando no eran de la misma calidad y no eran viables para el fin requerido.

Garantías. La garantía exigida se hizo efectiva y se requirió que el vendedor cumpliera las condiciones de calidad pactada, éxito incremento en el precio cubierto siempre por el puesto vendedor. De esa forma, se cumplió satisfacción del Puesto de Bolsa Comprador. (Reglamento de BOLPROES).¹³

Caso Dos

Contratación de compras de equipo de planta procesadora de leche e instalación.
Institución: Ministerio de Agricultura y Ganadería

En este caso se requería la compra de plantas procesadoras de leche pasteurizada y homogenizada que deberían quedar puestas en funcionamiento. Al momento de verificar las plantas instaladas, éstas no eran las que habían sido ofertadas y dejaban la leche en las condiciones requeridas.

La Bolsa presenta sus alegatos, manifestando que por condiciones ajenas a los equipos estos no funcionan debidamente. Se realizan innumerables pruebas, no quedando satisfecho el puesto comprador con los mismos. Se pide en un primer momento la instalación de la Cámara Arbitral, por razones desconocidas no se instala y el Ministerio de Agricultura y Ganadería promueve acción penal en contra del vendedor directamente, por el delito de estafa, denuncia que se encuentra en proceso.

Actualmente, por gestiones del nuevo Ministro de Agricultura, se ha solicitado la instalación de la Cámara Arbitral, de la cual se está en espera actualmente a la fecha. (Julio 2010)¹⁴

CAPÍTULO V CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

¹³ .Art.23. “Para negociar contratos de disponible de entrega a plazo, de entrega inmediata, de entrega diferida y de futuro, las partes contratantes deberán garantizar el cumplimiento de sus obligaciones manteniendo garantías, en la forma, la cuantía y en el momento que señale la Bolsa, de acuerdo con las condiciones que ésta establezca al efecto”

¹⁴ Ing. Guillermo López Suárez. Ministro de Agricultura y Ganadería.



Conclusiones

1. Los funcionarios públicos sólo deben actuar por los senderos establecidos en la Constitución de la República y las leyes secundarias, para no viciar los actos con nulidad absoluta o provocar las llamadas vías de hecho de la administración, generadas por actuar sin ningún fundamento legal.
2. La LACAP es el marco regulatorio que establece las atribuciones, competencias y obligaciones para cada uno de los protagonistas de los procesos de compras, de las cuales se derivan los instrumentos que puntualizan los mecanismos de actuación y los derechos de obligaciones, incluyendo a los proveedores de los bienes y servicios.
3. El proceso de compras a través del mercado bursátil pretende reducir el tiempo para adquirir bienes y servicios, facilitar la participación de ofertantes nacionales y extranjeros, mediante el principio de “Libre Concurrencia” y lograr el mejor precio de compra, buscando garantizar el principio de proteger los intereses del estado con el apropiado uso de los recursos. Esta notable reducción de los precios fue constatado en la documentación revisada, lo que confirma que se cumple ese objetivo.
4. El proceso de compras a través del mercado bursátil tiene como principio rector la transparencia en las compras de las instituciones del sector público, lo cual sólo puede ser garantizado con un efectivo control de la Bolsa de Productos y el diseño de la normativa complementaria que lo regule, por parte de las instancias del sector público encargado de ello, para evitar que sea cambiado por acuerdos que perjudiquen los mejores intereses del estado.
5. Durante la investigación se logró determinar que, el proceso de compras a través del mercado bursátil, es poco utilizado por las instituciones públicas para la adquisición de productos y servicios que son permitidos, principalmente por el poco conocimiento por parte de los jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones y la falta de una normativa clara y precisa que regule este procedimiento.
6. Es urgente contar con una normativa que regule las compras a través del mercado bursátil, para garantizar y definir apropiadamente la participación de todos los involucrados, evitando con ello la subjetividad de los análisis de los entes contralores de la actuación de los servidores públicos y definir claramente los puntos clave del proceso, reduciendo los riesgos.
7. Para la realización de compras exitosas, es necesario definir claramente las especificaciones técnicas de los productos a comprar y hacer una profunda



investigación de los precios del mercado de los mismos, para que el precio de compra que se establezca sea garante de los mejores intereses del Estado, y que la competencia que se espera, permita mejorarlos y generar ahorros.

Recomendaciones

1. La Bolsa de Productos y Servicios, BOLPROES, deberá realizar una intensa labor de promoción de sus servicios, con el apoyo de la UNAC, para estimular que las instituciones públicas utilicen este mecanismo de compra que reduce notablemente los tiempos para obtener el resultado y permite utilizar más convenientemente los recursos humanos que se emplean en los procesos de compra convencionales (libre gestión y licitaciones).
2. BOLPROES, en coordinación con la UNAC, deberán capacitar a los auditores de la Corte de Cuentas de la República, con la finalidad de que conozcan el procedimiento de compra a través del mercado bursátil y, de esa forma, realicen sus auditorías e informes sobre las compras por libre gestión, licitaciones o compras directas.
3. Deberá de reformar sus leyes y reglamentos, a efecto de incorporar en las mismas, mejores mecanismos de control.
4. La Bolsa debe de actuar como un verdadero administrador del contrato, a efecto de garantizar su efectivo cumplimiento.
5. Los jefes de las UACI de las diferentes instituciones, en coordinación con los jefes de las Unidades Técnicas que demandan los bienes, deberán diseñar los mecanismos para lograr que las especificaciones técnicas de los productos a adquirir estén claramente definidas y evitar problemas al momento de la compra por incumplimientos del puesto vendedor; así como una profunda investigación de los precios de mercado, para que el precio de negociación respalde que los mejores intereses del Estado, están garantizados.
6. La UNAC, en coordinación con la Superintendencia de Competencias (SC), deberán realizar las capacitaciones a los jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), responsables de desarrollar el proceso de compra a través del mercado bursátil. Con ello, podrán advertir posibles acuerdos colusorios en dicho proceso, los cuales generan distorsión de los resultados esperados y se convierten en una clara violación de los principios de Transparencia y Competencia que debe privar en estos, para realizar las correspondientes denuncias y lograr futuras sanciones por la instancia autorizada.



7. La UNAC deberá generar los Instructivos, u otros mecanismos, para establecer de forma clara los procedimientos que deben seguirse al utilizar este proceso de contratación, ya que la LACAP y su Reglamento no lo establecen específicamente, para crear un mayor grado de confianza en las instituciones para utilizarlo.
8. El procedimiento deberá contener como mínimo lo siguiente:

Tabla 5. Propuesta de un Modelo de procedimientos de adquisiciones a través del mercado bursátil

PASO	RESPONSABLE	DESCRIPCION	COMENTARIOS
1	Jefe de la Unidad Solicitante del bien o servicio	El Jefe de la unidad que requiere el bien o servicio completa la documentación requerida en su institución y la remite a la Unidad de Adquisiciones, luego de completar todo el proceso administrativo que incluye la certificación de los fondos disponibles para la compra del bien y para el pago de la comisión al puesto de bolsa que efectuará el proceso. En caso de no tener contratado un puesto de bolsa para represente en el proceso, se realizará el proceso correspondiente.	Para la contratación del Puesto de Bolsa se requerirá aplicar los procesos definidos por la Ley LACAP.
2	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Revisa toda la documentación para verificar el cumplimiento de los requisitos del proceso de compra. Se evalúa la conveniencia de usar el mecanismo de compra a través del Mercado Bursátil	
3	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Prepara la Resolución Razonada en donde el titular de la institución le instruye iniciar el proceso de compras al mercado bursátil. En el caso de las instituciones autónomas será de acuerdo a lo que establece su correspondiente Ley de Creación.	
4	Ministro o Presidente de la Institución Autónoma	Firma la Resolución en donde autoriza el inicio del proceso	
5	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Cierra el proceso de contratación del Puesto de Bolsa, sino está ya realizado este proceso, y en coordinación con el Puesto de Bolsa,	



		prepara Mandato de Negociación, en el cual se detallan las especificaciones técnicas de del bien a adquirir y otros detalles útiles. Se envía al Puesto de Bolsa para que sea firmado.	
6	Puesto de Bolsa designado	Recibe el Mandato de Negociación, lo firma y lo envía de nuevo para la institución para firma del titular de la institución	
7	Titular	Recibe del Jefe de la Unidad de Adquisiciones el Mandato de Negociación ya firmado por el Representante del Puesto de Bolsa y lo firma. Lo devuelve a la Unidad de Adquisiciones	
8	Puesto de Bolsa contratado	Recibe el Mandato de Negociación e inicia las negociaciones en las Ruedas de Negocios, de acuerdo a lo establecido en la correspondiente ley. Cierra negociaciones si los bienes ofertados cumplen los requisitos establecidos y el precio es inferior al máximo definido por la institución demandante. Si el bien cumple con los requisitos establecidos, pero su precio excede lo autorizado, solicita autorización por el nuevo precio.	El procedimiento directo de compra se regula a través de lo establecido por la normativa de la Bolsa de Productos
9	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Si recibe notificación de que el precio supera lo autorizado, se encarga de hacer las notificaciones pertinentes a las unidades involucradas, para que se tomen las decisiones pertinentes, sobre el precio y la disponibilidad de recursos financieros.	
10	Jefe de la Unidad Solicitante	Notifica su decisión sobre el precio ofertado del producto y si está de acuerdo, hace las gestiones para la re certificación de fondos para cubrir el monto de la operación y lo notifica a la Unidad de Adquisiciones.	
11	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Prepara la nota en donde el titular autoriza el nuevo precio ofertado y gestiona su firma	
12	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Recibe nota firmada por el titular de la institución pública y la envía el	



		Puesto de Bolsa que los representa, para que continúe la negociación	
13	Puesto de Bolsa contratado	Cierra la negociación y notifica a la Unidad de Adquisiciones, para que se coordine con la Unidad Solicitante la recepción de los bienes	
14	Jefe de la Unidad Solicitante del bien	Efectúa la recepción de los bienes, cumpliendo con todo lo establecido en la normativa vigente.	
15	Jefe de la Unidad de Adquisiciones	Revisa la documentación correspondiente, para que todo esté de acuerdo a lo normado y otorga su visto bueno, para que sean presentados al cobro los documentos respectivos.	



BIBLIOGRAFÍA

Acciones de la administración para promover la responsabilidad social de las empresas: El caso del País Vasco; sólo disponible en Internet en PDF, http://dialnet.uniroja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2521503&orden=0

Almao, J. (2009). "Responsabilidad Social en la Administración". Blog de Administración en el Siglo XXI, julio, 5; <http://antroadmon.over-blog.es/article-33482176.html>

Bartolome Laborda. (1980). "La Bolsa en el Mundo, Organización y Funcionamiento de las Bolsas Existentes", Ediciones Deusto S.A., pag.27.

Bartolome Laborda. (1980). "La Bolsa en el Mundo, Organización y Funcionamiento de las Bolsas Existentes", Ediciones Deusto S.A., pag.32.

Bolsa de valores; html.rincondelvago.com/bolsa-de-valores_1.html [consultada el 13/05/2010]

El Salvador de cara al mundo globalizado del siglo XXI: un Estado moderno en función del desarrollo sostenible; <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/600art2.html> [consultada el 20/05/2010]

El Salvador., Constitución de la República El Salvador.

El Salvador. Bolsa de Productos y Servicios- Ley de BOLPROES.

El Salvador. Bolsa de Productos y Servicios. Reglamento de BOLPROES.

El Salvador, Ministerio de Hacienda (2010). COMPRASAL.

El Salvador, Ministerio de Hacienda, Reglamento Ley LACAP. Publicado en Diario Oficial número 200, Tomo número 369 de fecha 27 de octubre de 2005. DECRETO No. 98.

El Salvador. Ministerio de Hacienda, Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

Garrido. F; Palomar .A; Losada .H. (2005). Tratado de Derecho Administrativo". Octava Edición. Editorial Tecno (Grupo Anaya SA). Madrid .España.

Historia- Bolsa de Productos de El Salvador; www.bolproes.com/?cat=1008 [consultada el 23/05/2010]



<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/documentos/negociaciones/colombiasalvador/ContratacionPublica-ElSalvador.pdf> [consultada el 15/04/2010]

La Prensa Grafica (2009). "Acuerdos secretos en licitaciones". Septiembre #24

Las organizaciones y su evolución; <http://www.monografias.com/trabajos14/concep-organizar/concep-organizar.shtml> [consultada el 4/04/2010]

Luna, Y. (2010). "El rol de las UACI en la defensa de la competencia". Prensa digital Contra Punto El Salvador, abril, 14.

Manos a la obra; www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/.../pnagro-2004-2009.pdf [consultada el 27/03/2010]

Martín Castilla, J.I. "Dimensión ética del liderazgo en la Administración Pública". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.

Murillo Lizarazu, L. Las Bolsas de Productos como mecanismos de apoyo a la Modernización de los Sistemas de Comercialización; http://webiica.iica.ac.cr/comuniica/n_8/espanol/ed_lizaraz.html.

Organización Mundial del Comercio (1995). "Exámenes de las Políticas Comerciales", mayo, 31.

República de El Salvador, Ministerio de Hacienda; http://www.mh.gob.sv/compras/boletin%20julio/boletin_2_julio.htm [consultada el 8/05/2010]

Responsabilitat Global: La administración pública necesita una inyección urgente de Responsabilidad Social; <http://responsabilitatglobal.blogspot.com/2008/04/la-administracin-pblica-necesita-una.html> [consultada el 24/05/2010]

Superintendencia de Valores de El Salvador; www.superval.gob.sv/ayuda/index.html [consultada el 02/06/2010]

Trujillo, D. (2008). "El IRA, un patrimonio olvidado". Diario Co Latino, agosto, 2.

Zometa, J. (2010). "El Salvador: Reformas LACAP". El Diario de Hoy, febrero, 21.



Anexos

Anexo 1

Resolución razonada para comprar a través de BOLPROES.

Anexo 2

Mandato de Negociación entre la Institución y el Puesto Corredor de Bolsa.

Anexo 3

Contrato entre los Puestos Corredores

Anexos 4

Encuestas

Instituciones que muy amablemente aceptaron llenarlas.

Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG.

Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal.
Dr. Enrique Álvarez Córdova. CENTA.

Ministerio de Salud de Asistencia Social

Ministerio de Hacienda.

Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones UNAC



Anexo 1

Resolución razonada para comprar a través de BOLPROES

REF. **RESOLUCION RAZONADA**
No. **PARA EL PROCESO DE COMPRA BAJO LA MODALIDAD DE MERCADO**
BURSÁTIL DE MATERIALES E INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DE 26,112
SILOS METALICOS

En el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con sede en la ciudad de Santa Tecla, Departamento de La Libertad, a nueve horas con cinco minutos del día treinta de marzo del año dos mil nueve.

CONSIDERANDO:

- I. Que conforme al Decreto Legislativo No. 794 de fecha 18 de diciembre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo No. 381 del día 22 del mismo mes y año, se asignó recursos al Ministerio para ejecutar el Proyecto denominado "Fomento de la Producción y Productividad en los Cultivos de Granos Básicos, Hortalizas y Frutales en El Salvador".
- II. Que con fecha veintisiete de febrero de dos mil nueve se suscribió Convenio de Cooperación Técnica, Administrativa y Financiera entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), para la Ejecución del Proyecto denominado "Fomento a la Producción y Productividad en los Cultivos de Granos Básicos, Hortalizas y Frutales en El Salvador" Financiado con Fondos del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS).
- III. Que con memorando OFI-MAG-142/2009 de fecha 9 de marzo del presente año el Director de la Oficina Financiera Institucional notifica la asignación ~~presupuestaria para la adquisición y suministro de silos metálicos, dentro del~~ Proyecto "Fomento de la Producción y Productividad en los Cultivos de Granos Básicos, Hortalizas y Frutales en El Salvador".
- IV. Que por medio de Requisiciones números 11940 y 11941, el Director de Sanidad Vegetal y Animal del MAG, solicita la compra de los materiales e insumos que se detallan a continuación y que serán utilizados para la elaboración de 26,112 silos metálicos.



PRODUCTO	CANTIDAD	U. DE MEDIDA
LAMINA LISA, CALIBRE 26 ORIGINAL	113,587	PLIEGO
ESTAÑO PURO	6,528	LIBRA
PLOMO PURO	6,528	LIBRA
PINTURA DE ALUMINIO	261	GALON
ACIDO MURIATICO	261	GALON
ETIQUETAS ADHESIVAS FULL COLOR	26,300	UNIDAD
ETIQUETAS ADHESIVAS BLANCO Y NEGRO	26,358	UNIDAD

- V. Que con requisición número 11943 el Director de Sanidad Vegetal y Animal del MAG, autoriza el pago de comisiones por los servicios de intermediación bursátil.
- VI. Que la justificación presentada por el Coordinador Nacional de Postcosecha y con el Visto Bueno del Director de Sanidad Vegetal y Animal para la compra de los materiales e insumos antes detallados, textualmente dice: "El Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, por medio de la División de Inocuidad de Alimentos, Unidad Postcosecha, apoyará a 26,112 a familias de productores de granos básicos con la tecnología poscosecha; con el objeto de fortalecer la capacidad de almacenamiento apropiado de granos básicos, mediante la entrega de un silo metálico por familia, con capacidad de 18 quintales, además de capacitarlos sobre el uso y manejo de éste. Una de las principales causas de la pérdida en la cosechas de granos básicos, es el medio de almacenamiento, lo cual pone en peligro la seguridad alimentaria de las familias rurales y de la población en general, ya que al existir dichas pérdidas habrá menos alimento disponible para su consumo y para la venta. Considerando lo anterior y conociendo que actualmente el agricultor tiene almacenado sus granos básicos en diferentes medios, los cuales no son los idóneos, es oportuno que al recibir una estructura fiable, como lo es el Silo Metálico pueda trasladar su cosecha para evitar las pérdidas ocasionadas por el mal almacenaje, ya que siguiendo las recomendaciones técnicas de manejo, las pérdidas se reducen a casi 0% y de esta manera se contribuye a evitar la escasez de granos básicos, garantizando la seguridad alimentaria y evitando un alza desmedida de precios por escasez. El uso del silo por los beneficiarios, facilita el control de insectos y hongos; además, evita que el grano almacenado sea contaminado por ratas, pájaros y animales domésticos entre otros. Al acercarse la época de lluvia, se aumenta el riesgo de pérdida en los granos, por estar almacenados inapropiadamente, razón por la cual es de suma urgencia proporcionar a los agricultores una estructura confiable para almacenar sus cosechas. Con esta entrega se beneficiarán a 26,112 familias de productores de granos básicos (156,672 personas en total), las cuales dispondrán de 470,016 qq de granos almacenados apropiadamente, fortaleciendo con ello la seguridad alimentaria de la familia rural y la inocuidad de los granos almacenados para el consumo humano".



- VII. Que según resolución de fecha 17 de febrero del presente año, el suscrito resolvió adjudicar al Puesto de Bolsa LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, S.A., para que preste al Ministerio de Agricultura y Ganadería sus servicios de Intermediación Bursátil durante el año 2009.

POR TANTO, de conformidad con lo establecido en los considerandos que anteceden.

RESUELVE:

- I. Instruir a la Oficina de Adquisiciones y Contrataciones Institucional para iniciar el proceso de compra de materiales e insumos que se detallan a continuación, para la elaboración de 26,112 silos metálicos a través de BOLPROES, mediante el puesto de Bolsa LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, S.A.

PRODUCTO	CANTIDAD	U. DE MEDIDA
LAMINA LISA, CALIBRE 26 ORIGINAL	113,587	PLIEGO
ESTAÑO PURO	6,528	LIBRA
PLOMO PURO	6,528	LIBRA
PINTURA DE ALUMINIO	261	GALON
ACIDO MURIATICO	261	GALON
ETIQUETAS ADHESIVAS FULL COLOR	26,300	UNIDAD
ETIQUETAS ADHESIVAS BLANCO Y NEGRO	26,358	UNIDAD

Notifiquese.





ANEXO 2 MANDATO DE NEGOCIACIÓN ENTRE LA INSTITUCIÓN Y EL PUESTO CORREDOR DE BOLSA



MAG-MN 002-09

MANDATO DE NEGOCIACION

MARIO ERNESTO SALAVERRIA NOLASCO, de cuarenta y ocho años de edad, Licenciado en Relaciones Internacionales, del domicilio de la ciudad de San Salvador, con Documento Único de Identidad número cero cero doscientos ochenta y seis mil cuatrocientos treinta y cinco – tres, actuando en mi calidad de Ministro de Agricultura y Ganadería, cuya personería se acredita con los siguientes documentos: a) Acuerdo Ejecutivo número uno de fecha uno de junio del año dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial número cien, tomo trescientos sesenta y tres de la misma fecha, emitido por el Señor Presidente de la República a efecto de nombrar, Ministros y Viceministros y del que consta que fue nombrado en el cargo antes mencionado; y b) Certificación del Acta de las doce horas y veinte minutos del día uno de junio de dos mil cuatro, que aparece en el Libro de Actas de Juramentaciones de Funcionarios que lleva la Presidencia de la República, de la que se advierte que fue juramentado como acto previo a la toma de posesión de su cargo, certificación expedida por el Licenciado Luis Mario Rodríguez Rodríguez en su carácter de Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República de El Salvador, el día dos de junio de dos mil cuatro, que en el presente instrumento se denominará el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que a continuación se llamara EL MANDANTE y Carlos Alberto Linares, Salvadoreño, mayor de edad, Estudiante y del Domicilio de Soyapango, Departamento de San Salvador, con Documento Único de Identidad Número cero uno ocho ocho dos tres dos seis guión ocho actuando en nombre y representación en su Calidad de Corredor Autorizado de la Sociedad LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, SOCIEDAD ANONIMA, PUESTO DE BOLSA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, que podrá abreviarse LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, S.A. PUESTO DE BOLSA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS a continuación se le llamara LAFISE AGROBOLSA, S.A., con número de identificación tributaria 0614-031198-106-2 cuya personería se encuentra establecida con la documentación siguiente: A) Testimonio de Escritura Pública de constitución de la Sociedad, de fecha tres de noviembre de mil novecientos noventa y ocho ante los oficios del notario Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds e inscrita en el Registro de Comercio al número cinco del libro mil trescientos noventa y cinco del Registro de Sociedad de fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, en dicha escritura se encuentra establecido que el domicilio principal de la sociedad será la ciudad de San Salvador, Departamento de San Salvador, pudiendo establecer, trasladar o clausurar sucursales, agencias, oficinas, corresponsalías en los lugares que se estime necesario dentro o fuera de la República, la finalidad de la sociedad tendrá la intermediación de productos y servicios agropecuarios: a) Pactar contratos de bolsa en las negociaciones de productos y servicios, actuando como intermediaria por cuenta ajena, b) Brindar asesoría en materia de operaciones bursátiles; entre otros, el plazo de la sociedad es indeterminado a partir de la inscripción de esta escritura en el Registro de Comercio. De conformidad a las Cláusulas Vigésima Tercera y Vigésima Octava. La Representación Legal corresponderá al Presidente y Vice-Presidente de la Junta Directiva, en forma conjunta o separadamente, representar a la sociedad, Judicial y Extrajudicialmente, así como el uso de la firma social, por el periodo de Cinco Años, y en atención a la cláusula Trigésima Octava. Nombramiento de la Primera Junta Directiva. Se acuerda Nombrar a la Primera Junta Directiva, por el periodo de cinco años así: Director Presidente: el señor Robert Joseph Zamora Llanes; Director Vice-Presidente: el señor Enrique Martín Zamora Llanes; Director Secretario: María Josefina Terán de Zamora. B) Testimonio de Escritura Pública de Poder General Administrativo y Judicial, de fecha veintinueve de julio de dos mil celebrado en la ciudad de San José República de Costa Rica, ante los oficios del notario Miguel Angel Servellón Guerrero, e inscrita en el Registro de Comercio al número cincuenta y seis del libro setecientos setenta y cuatro del Registro de Otros Contratos Mercantiles de fecha veintinueve de agosto del dos mil; dicho poder fue otorgado por el señor Robert Joseph Zamora Llanes, conocido por Robert Joseph Zamora, en su calidad de Presidente, lo cual se encuentra establecido por la Certificación extendida en la ciudad de Miami del Estado de Florida de los Estados Unidos de América, por la Directora Secretaria señora María Josefina Terán de Zamora, el día tres de julio del dos mil, en la que consta que en sesión de Junta Directiva de la Sociedad LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR, S.A. PUESTO DE BOLSA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, celebrada el día treinta de mayo del dos mil, se autorizó al Presidente para



PRODUCTO	PINTURA DE ALUMINIO
Cantidad	261 galones
PRECIO MÁXIMO	US \$ 23.89 cada galón mas IVA más la comisión por servicio y Puesto de Bolsa
Calidad	Que sea de aluminio, color plateado
Origen	Nacional o Importado
Fecha de entrega	Se requiere que la entrega sea a más tardar el 30 de abril de 2009.
Lugar de entrega	Bodega de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, ubicada en Cantón El Matazano, Soyapango.
Hora de entrega	De 7.00 A.M. a 3:00 P.M. de lunes a viernes.
PRODUCTO	ACIDO MURIATICO
Cantidad	261 galones
PRECIO MÁXIMO	US \$ 3.54 cada galón mas IVA más la comisión por servicio y Puesto de Bolsa
Origen	Nacional o Importado
Fecha de entrega	Se requiere que la entrega sea a más tardar el 30 de abril de 2009 .
Lugar de entrega	Bodega de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, ubicada en Cantón El Matazano, Soyapango.
Hora de entrega	De 7.00 A.M. a 3:00 P.M. de lunes a viernes.
PRODUCTO	ETIQUETAS ADHESIVAS FULL COLOR
Cantidad	26,300
PRECIO MÁXIMO	US \$ 0.880 C/U mas IVA más la comisión por servicio y Puesto de Bolsa
Calidad	Full color , barnizadas, tamaños 15"x22", el adhesivo deberá ser resistente la lámina par ala intemperie.
Fecha de entrega	Se requiere que la entrega sea a más tardar el 30 de abril de 2009 .
Lugar de entrega	Bodega de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, ubicada en Cantón El Matazano, Soyapango.
Hora de entrega	De 7.00 A.M. a 3:00 P.M. de lunes a viernes.
PRODUCTO	ETIQUETAS ADHESIVAS BLANCO Y NEGRO
Cantidad	26,358
PRECIO MÁXIMO	US \$ 0.88 C/U mas IVA más la comisión por servicio y Puesto de Bolsa
Calidad	Barnizadas, tamaños 17.5"x20.5"., el adhesivo deberá ser resistente en la lámina para la intemperie.
Fecha de entrega	Se requiere que la entrega sea a más tardar el 30 de abril de 2009 .
Lugar de entrega	Bodega de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, ubicada en Cantón El Matazano, Soyapango.
Hora de entrega	De 7.00 A.M. a 3:00 P.M. de lunes a viernes.
MUESTRAS	SE REQUIERE QUE EL PROVEEDOR PRESENTE MUESTRAS DE LOS PRODUCTOS QUE OFERTA PARA QUE TÉCNICOS DE POSTCOSECHA VERIFIQUEN SU CALIDAD
Documentación requerida para la entrega	Al momento de entrega del producto, el puesto de Bolsa VENDEDOR, deberá presentar en el lugar de entrega la siguiente documentación en original (que le quedará al Proveedor) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Orden de entrega del producto emitida por BOLPROES. ✓ Nota de envío del producto emitida por el Puesto Vendedor. La documentación será revisada previo a la recepción del producto, con esto se asegurará que esté correcta y completa previo a la descarga y recepción del mismo. En caso contrario el producto no será recibido.
Fecha de pago	Hasta treinta (30) días calendario contados a partir del día en que se reciban a satisfacción la (las) Factura (as) a cobro en la Dirección



	General de Sanidad Vegetal y Animal del MAG, ubicada en Cantón El Matazano, Soyapango, a las cuales se les anexará la nota de envío y la orden de entrega firmadas de recibidos a satisfacción. El período de pago comenzará a transcurrir una vez que la Unidad Financiera de la DGSVA del MAG verifique que los documentos presentados a cobro se encuentran completos de acuerdo a lo que se indica en la documentación requerida. Todos los documentos deberán emitirse a nombre de FORTALECIMIENTO DEL SECTOR PECUARIO Y AVÍCOLA EN EL SALVADOR, CODIGO 4644
Forma de pago	Por medio de Cheque a nombre de LAFISE AGROBOLSA, S.A. y la compra será cancelada con Fondos del Proyecto "Fomento de la Producción y Productividad en los Cultivos de Granos Básicos, Hortalizas y Frutales en El Salvador", Financiado con Fondos del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social (PEIS).
Otras condiciones	<p>La vigencia del presente mandato, así como las cantidades, calidad, fecha y lugar de entrega, origen, precio o cualquier otra condición del presente mandato, podrá ser modificado por medio de cruce de cartas entre el MAG y La Bolsa, siempre que se efectúen con 24 horas hábiles de anticipación a la puesta de la oferta en bolsa o a la fecha de la puja y cuando el o los contratos no se hayan dado por cerrado en BOLPROES S.A. todo lo anterior será operativo, siempre que estén bajo la normativa de BOLPROES S.A. Las solicitudes de modificación a los plazos de entrega deberán ser solicitadas al MANDANTE por LAFISE AGROBOLSA, S.A. con cinco días calendario de anticipación a la fecha de entrega pactada en este mandato de negociación y serán aprobadas en los casos que el MANDANTE no se vea afectado en su operatividad.</p> <p>En los casos en que las entregas de productos fueran rechazadas más de una vez por impuntualidad, calidad no acorde al mandato, falta de notificación previa a la entrega u otras causas de incumplimiento, el contrato se dará por terminado y se procederá a la ejecución del mismo, salvo en los casos en que ya se hayan recibido entregas parciales, se dará por incumplido lo que estuviese pendiente.</p> <p>La Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal, ni el MAG, ni LAFISE AGROBOLSA, S.A. pagaran intereses ni multas por ninguna causa ya que esta asegurado el pago a tiempo de los productos.</p>

CONDICIONES ESPECIALES PARA LA COMPRA

1. La comisión por servicio se establece en el 1.40% calculado sobre el valor del contrato a suscribirse, en apego a este mandato. La comisión genera IVA y será cancelada al efectuarse la contratación en bolsa.
2. El presente Mandato faculta a LAFISE AGROBOLSA S.A., para que firme contrato(s) de compraventa ante BOLPROES, S.A. y de esta forma dar por formalizada la operación mercantil antes descrita.
3. Para la compra de este producto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería no permitirá el mecanismo de "operaciones cruzadas".
4. Será responsabilidad de LAFISE AGROBOLSA S.A., presentar toda la documentación de cobro. Si hubiere necesidad de hacer correcciones a dicha documentación, LAFISE AGROBOLSA S.A. se encargará de darle seguimiento hasta contar con la documentación correcta.
5. Los contactos de LAFISE AGROBOLSA, S.A. con el Ministerio de Agricultura y Ganadería serán: para negociación de producto o modificaciones de mandato, el Director de la DGSVA para las entregas de productos, y para los procesos de pago la Unidad Financiera de la DGSVA.
6. EL MANDANTE, autoriza en forma irrevocable a LAFISE AGROBOLSA S.A. para someter en su nombre ante la cámara arbitral de BOLPROES S.A, cualquier diferencia que se



presente en la operación por cualquier causa y se somete desde ahora al fallo que se dicte sobre el particular.

7. Será responsabilidad de LAFISE AGROBOLSA S.A., dar seguimiento a las ejecuciones de contratos y a los nuevos contratos que de estas surgieren, encargándose de la documentación de los mismos y de velar porque BOLPROES S.A. exija el fiel cumplimiento de lo establecido en el nuevo mandato. Esta responsabilidad terminará hasta que el MANDANTE reciba el producto de conformidad en el centro de acopio.
8. El producto se considera aceptado al haber recibido acuse de recibo en los centros de acopio del comprador, siempre que incluya la documentación requerida para toda entrega, no procediendo reclamos posteriores, salvo vicios ocultos. En caso de rechazo se procederá a notificarlo inmediatamente a LAFISE AGROBOLSA S.A. para que, de ser necesario, BOLPROES S.A. nombre a un Laboratorio que efectúe el análisis de arbitraje, cuyo costo correrá por cuenta de la parte que no tuviere la razón.
9. EL MANDANTE, acepta ajuste por diferencia de peso hasta por un 2% menos del total negociado.
10. Para los efectos legales y/o judiciales de cualquier reclamo que se genere en función del incumplimiento de lo establecido en este mandato, fijamos como domicilio especial la ciudad de San Salvador.
11. EL MANDANTE en este acto valida las instrucciones telefónicas que pudiera dar a LAFISE AGROBOLSA S.A. durante el proceso de pujas el día de la negociación. No se incluyen aquellas instrucciones que LAFISE AGROBOLSA S.A. no pueda ejecutar debido a que contrarían la ley de bolsas de productos agropecuarios, reglamento e instructivo de BOLPROES S.A.
12. Es entendido que la negociación de este mandato se regirá por los artículos 969 y subsiguientes del código de comercio, reglamento general e instructivo de BOLPROES S.A.
13. Los firmantes nos comprometemos a cumplir con: La Ley de bolsas de productos agropecuarios y con el reglamento e instructivo de BOLPROES S.A.
14. En el caso de las retenciones del 1% del IVA el MANDANTE acepta cumplir con el acuerdo del Ministerio de Hacienda No. 12101-OPJ-0209-JULIO-2005 y su ratificación de fecha 7 de marzo de 2008.
15. EL MANDANTE acepta que en caso de incumplimiento de su parte por cualquier causa, se perfeccione a su cargo la orden impartida en este mandato, y cualquier otra instrucción emitida en el proceso de puja, mediante una nueva transacción según sea el caso y responder a LAFISE AGROBOLSA S.A. por las pérdidas ocasionadas por el incumplimiento.
16. Los Firmantes se obligan a mantener confidencialidad, sobre las estrategias de ventas, los sistemas y aplicativos que conozcan sobre cada una de ellas, por la comercialización de los productos contemplados en este acuerdo. Ninguna de las partes podrá revelar los términos que se incluyen en este Contrato, ni las actividades contempladas en el mismo, sin el consentimiento previo de la otra parte; tomando en cuenta, sin embargo que cualquiera de las partes podrá revelar dichos asuntos según lo requiera la ley, o los requerimientos contables o reglamentarios aplicables y que no están bajo el control o responsabilidad de las partes.
17. EL MANDANTE exonera de toda responsabilidad a LAFISE AGROBOLSA, S.A. y a sus funcionarios o representantes, si sus productos o servicios no se logran cerrar en bolsa en los tiempos estipulados cuando sea por causas ajenas a sus funciones, ya que LAFISE AGROBOLSA, S.A. es únicamente representante ante la bolsa.
18. En este acto estando de acuerdo ambas partes, firmamos en señal de aceptación y ratificamos lo antes descrito, en la ciudad de San Salvador a los dos días del mes de abril del año dos mil nueve.

POR EL AGROBOLSA S.A.
y sello



LAFISE AGROBOLSA DE EL SALVADOR S.A. Torre II No. 305, 89 Av. Norte y Calle El Mirador
PUERTO DE BOLSAS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, S.A. San Salvador, C.A. — Tel (503) 2275-5357 Fax (503) 2275-5362

POR EL MANDANTE
Firma y Sello





ANEXO 3
CONTRATO DE COMPRA VENTA



BOLSA DE PRODUCTOS DE EL SALVADOR, S.A. DE C.V.

BOLPROES

CONTRATO DE COMPRA VENTA CONTRATO No.: 16447

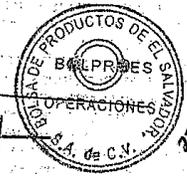
Table with contract details including: TIPO: ENTREGA DIFERIDA, FECHA: 06 de mayo 2009, PRODUCTO: Laminia Lisa, CANTIDAD: 113587, UNIDAD: Pilegos, ORIGEN: Nacional o Importado, COSECHA: 2009, CALIDAD: Según Anexo, PRECIO POR UNIDAD: \$ 6.3500, MONTO DEL CONTRATO: \$ 721,277.45, FORMA DE PAGO: CREDITO, DIAS VTO: 39, GARANTIA: MAC, LUGAR DE ENTREGA: Bodegas del Comprador, INSTITUCION: MAC, DIRECCION: Según anexo de contratos, FECHA DE ENTREGA: DEL 07/05/2009 AL 05/06/2009, FORMA DE ENTREGA: TOTAL, VOLUMEN DE ENTREGA: TOTAL, LIQUIDACION PREVIA, CONCEPTO: PUESTO COMPRADOR PUESTO VENDEDOR, VALOR NEGOCIADO: \$ 721,277.45, COMISION BOLPROES: \$ 3,606.39, IVA COMISION: \$ 468.83, IVA S/VALOR NEG.: \$ 93,766.07, TOTAL: \$ 819,118.74, OBSERVACIONES: Laminia Lisa Calibre 26" original.

PUESTO COMPRADOR No. 00005 PUESTO VENDEDOR No. 00012 DIRECTOR DE CORRO
LAFISE AGROBOLSA Multiservicios Bursátiles, S.A. BOLPROES
AGTE. CORR.: Carlos Alberto Limón AGTE. CORR.: Ana Elizabeth Martínez Quijano Alicia Elizabeth Guevara
No. CREDENCIAL: 27 No. CREDENCIAL: 38

Handwritten signature of Carlos Alberto Limón

Handwritten signature of Ana Elizabeth Martínez Quijano

Handwritten signature of Alicia Elizabeth Guevara



Las Firmantes se comprometen a cumplir con: LA LEY DE BOLSAS DE PRODUCTOS Y CON EL REGLAMENTO E INSTRUCTIVO DE BOLPROES, S.A. DE C.V.

ORIGINAL - BOLPROES S A



DIAGNÓSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y SU APROVECHAMIENTO PARA EL FOMENTO DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES DE LAS EMPRESAS SALVADOREÑAS DEDICADAS A LA CONSULTORÍA Y ASESORÍA

Manuel Alfredo Rodríguez Joaquín¹⁵

¹⁵ Maestro en Negocios Internacionales de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	68
CAPÍTULO 1: ASPECTOS METODOLOGICOS	70
CAPÍTULO 2: ASPECTOS TEORICOS	79
CAPÍTULO 3: LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO MATERIA DE REGULACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES	89
CAPÍTULO 4: ESTADO ACTUAL DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMERICA LATINA	103
CAPÍTULO 5: USO DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES	136
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	141



SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ACP	Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas o Acuerdo de Compras Públicas de la OMC
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana
DEG	Derechos Especiales de Giro
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador
MODDIV	Módulo de Divulgación de COMPRASAL
MP	Ministerio de Planeamiento, Ordenamiento y Gestión de Brasil
OCDE	Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio



ONC	Oficina Nacional de Contrataciones de Argentina
RICG	Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales
SE-COMISCA	Secretaría Ejecutiva del COMISCA
SG-SICA	Secretaría General del SICA
SIAC	Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública salvadoreña
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIASG	Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales de Brasil
SICAF	Sistema de Registro de Proveedores de Brasil
SISG	Sistema de Servicios Generales de Brasil
SIPRO	Sistema de Registro de Proveedores de Argentina
UE	Unión Europea
UNAC	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador



INTRODUCCION

La función de compra y contratación de bienes y servicios por parte de los organismos de Gobierno, para el desarrollo de sus propios fines, es un elemento esencial para el funcionamiento de los Estados, al mismo tiempo que tiene un efecto importante en el comercio internacional.

La competencia justa y abierta en las compras públicas promueve buenos negocios, además de ser un indicador de la existencia de buenas políticas públicas. Tener acceso a precios competitivos, poder comprar productos innovadores y obtener un mejor desempeño, son algunos de los resultados de la aplicación de prácticas competitivas que ayudan a garantizar que las autoridades gubernamentales obtengan lo mejores bienes y servicios para el público al cual sirven. Además, las prácticas de compras transparentes e imparciales son un componente esencial para un gobierno abierto y una economía saludable, ya que ayudan a combatir la corrupción, práctica comúnmente asociada a los procesos de compras gubernamentales.

Cuando las entidades públicas abren licitaciones que impiden la competencia, incluyendo prácticas restrictivas, o licitaciones con poca o escasa promoción, pierden la capacidad de comparar costos y rendimientos entre productos. En la mejor de las situaciones, se están arriesgando a realizar compras sin saber si están adquiriendo a los mejores precios disponibles, los productos más adecuados para sus necesidades. En la peor de las situaciones, están arriesgando el dinero de los contribuyentes para comprar productos de inferior calidad, a precios más altos.

Durante los últimos años, las regulaciones de compras públicas se han modernizado; avanzando significativamente en muchos países, entre ellos Estados Unidos, países miembros de la Unión Europea, Japón y algunos países en América Latina. En ésta última región, la mayoría de programas de modernización de compras públicas han sido promovidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE) o la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Dentro de estos avances, cabe destacar la aplicación de reformas al marco legal e institucional, el uso de mecanismos modernos, como los portales electrónicos para las compras públicas; la implementación de mecanismos de contratación con ofertas subsecuentes de descuento, mejor conocidos como subastas inversas, las negociaciones conjuntas de precios, contratos marco, entre otros.

Todos estos mecanismos han contribuido a hacer más eficiente la labor de los servidores públicos que se dedican a las compras gubernamentales, al tiempo que se logra una mejora para la economía en su conjunto, al hacer que los gobiernos tengan acceso a precios competitivos, mejores productos, y en general, a la promoción de prácticas de competencia sanas, justas y abiertas, que permitan luchar contra el



fantasma de la corrupción, que representa un alto costo económico y social para los países.

Generalmente, el proceso de modernización de las compras públicas ha tenido dos puntos comunes: En una primera etapa, la reforma del marco legal e institucional, con lo que las leyes y las instituciones se adecúan al proceso de modernización; y como segunda etapa, complementaria de ésta, el uso de recursos tecnológicos que permitan realizar una mayor difusión de las compras públicas a los proveedores; al tiempo que garanticen una mayor visibilidad y transparencia del proceso, y la consecuente agilidad en las compras, mediante el uso de sistemas informatizados. Entre los recursos tecnológicos más empleados en los procesos de modernización de compras gubernamentales se tienen los portales de compras públicas.

Estos portales han evolucionado grandemente en los últimos años, pasando, en la mayoría de los países, de portales informativos, es decir, aquellos en los cuales se anunciaba públicamente la convocatoria a concursos o licitaciones, a portales transaccionales, en los cuales los oferentes interactúan en esta modalidad de gobierno electrónico, participando en licitaciones en línea, subastas inversas, etc. De esta forma, los portales electrónicos de compras públicas se transforman en una oportunidad para que las empresas tengan un mayor acceso a mercados públicos.

Por ello, la presente investigación realizará un diagnóstico sobre los portales de compras públicas de diferentes países de América Latina, enfocándose en las oportunidades que representan estos portales para que las empresas salvadoreñas dedicadas a consultoría y asesoría, puedan efectuar negocios con los gobiernos de los países de América Latina.

El Trabajo consta de seis capítulos. El capítulo uno describe la metodología empleada para el desarrollo del mismo. En el capítulo dos se detallan los aspectos teóricos relacionados con las compras públicas; el capítulo tres presenta un análisis del tratamiento de las compras gubernamentales en diferentes tratados de libre comercio suscritos tanto por El Salvador, como por otros países de la región. En el capítulo cuatro se realiza un diagnóstico sobre portales selectos de compras públicas, para analizar en el capítulo cinco el potencial aprovechamiento de éstos por las empresas salvadoreñas de consultoría y asesoría para su incursión al mercado gubernamental de los países de América Latina. Finalmente, en el capítulo cinco se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.



CAPÍTULO 1

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 OBJETIVOS DEL ENSAYO

1.1.1 Objetivo General

El objetivo del ensayo es realizar un diagnóstico del estado actual de los portales de compras públicas de los países de América Latina; y sobre la posibilidad de que las empresas salvadoreñas dedicadas al rubro de consultoría y asesoría puedan realizar negocios con los otros países de América Latina, mediante el acceso a dichos portales de compras públicas.

1.1.2 Objetivos Específicos

Los objetivos específicos son:

- Realizar un análisis de la evolución de las compras públicas, principalmente enfatizado en las estrategias de gobierno electrónico, como el uso de los portales de compras, tanto en El Salvador como en otros países de América Latina
- Analizar la evolución de algunos portales de compras públicas de la Región y elaborar un diagnóstico sobre los diferentes servicios disponibles en ellos, para analizar la posibilidad de que éstos puedan ser usados por las empresas salvadoreñas de consultoría y asesoría.
- Analizar casos de participación de empresas extranjeras en procesos de licitación documentados en el portal de compras públicas de El Salvador
- Analizar el tratamiento del tema de las compras públicas en los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos comerciales suscritos tanto por El Salvador, como por otros países de la región latinoamericana

1.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

No existe uniformidad respecto al uso del término compras públicas. Existen numerosas acepciones, tales como contrataciones o adquisiciones, acompañadas de los calificativos públicos, de gobierno o gubernamentales. A lo largo de esta investigación se usará indistintamente cualquiera de estos términos, para referirnos al “proceso mediante el cual el Estado convierte el presupuesto (los fondos confiados a su cuidado) en bienes, servicios y obras para la comunidad” [Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2010: 3]; o, dicho de otra manera, “el proceso por medio del cual el Estado adquiere un bien o contrata un servicio de manera transparente, eficiente y



eficaz, ofreciendo igualdad de oportunidades a todos los participantes [Castillo, 2010: 2]. No se trata por tanto de una simple función administrativa, si no que de una de las funciones más importantes para el desarrollo del país y para un buen gobierno.

Las compras públicas constituyen una tarea administrativa que con el pasar del tiempo se ha transformado en una función estratégica del Estado. Anteriormente, las compras públicas se visualizaban como un apoyo a la gestión administrativa, y cuya responsabilidad recaía únicamente en la administración de cada dependencia gubernamental, que debía velar por mejorar la gestión pública institucional. Actualmente, esta concepción ha dejado de tener aceptabilidad, siendo las adquisiciones públicas una actividad estratégica del Estado, en la que se deben evaluar las prioridades de política y analizar la disponibilidad presupuestaria, con la finalidad de contribuir al bienestar de la sociedad y al desarrollo de los pueblos, mediante sistemas modernos de gestión de adquisiciones. En la actualidad, el responsable de la aplicación y desarrollo de los sistemas de gestión de adquisiciones ha dejado de ser la administración de cada dependencia gubernamental, llegando a ser una función estratégica que ha sido asumida directamente por el Poder Ejecutivo.

Aunque en muchos países, una buena parte del presupuesto gubernamental se dedica al financiamiento del rubro de sueldos y salarios, no se puede negar que los gobiernos dedican una cantidad considerable de recursos de su presupuesto a la gestión de adquisiciones y contrataciones. Las compras públicas representan un negocio atractivo para muchos proveedores, sobre todo en mercados en los cuales el segmento institucional representa la mayor proporción de las ventas. Este es el caso del rubro de consultorías y asesorías, en las cuales la mayor cantidad de ventas se realizan al gobierno o a los proyectos financiados por la cooperación internacional.

Anteriormente, las adquisiciones públicas se circunscribían al ámbito nacional, sobre todo porque la difusión de los diferentes procesos de adquisición se realizaba a nivel local o nacional, regularmente con un reducido y selecto grupo de proveedores. Con el avance de las políticas y programas de gobierno electrónico (E-government), así como con el creciente uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), los procesos de adquisición son difundidos a escala global.

Los portales de compras electrónicos permiten que un proveedor en cualquier lugar del planeta, haciendo uso de una computadora conectada a internet, tenga conocimiento de la necesidad del Gobierno de un país lejano de adquirir los bienes y servicios que él vende.

En la presente investigación se realizará un diagnóstico del estado actual de los portales de compras de los países de América Latina, con la finalidad de determinar la posibilidad de que empresas consultoras salvadoreñas puedan tener acceso a dichos mercados, mediante el uso de este mecanismo de contratación.



El término portal de compras gubernamentales se utilizará para referirse a los portales de comercio electrónico, mediante los cuales la Administración del Estado, publica sus llamados y efectúa sus procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios; el cual además, se constituye en el medio de notificación de las resoluciones ocurridas en dichos procesos, sin perjuicio de las demás medidas de publicidad, que de acuerdo a la legislación vigente en cada país, efectúen los Organismos Públicos para publicitar sus procesos de contratación.

En el presente documento, el término empresas consultoras y asesoras, o empresas dedicadas a la consultoría y asesoría, servirá para referirse a aquellas empresas de servicios profesionales con experiencia o conocimiento específico en un área, que asesoran a empresas, grupos de empresas, países u organizaciones en general. Templeton (2006) define a las empresas consultoras como “un tipo de empresa que trabajan con independencia de los intereses de firmas comerciales o de fabricación, para realiza proyectos altamente especializados en materias tales como energía nuclear, ingeniería de procesos, modelos de simulación, diseño estructural, urbanísticos, evaluación coste-beneficios, etc. En otro sentido, estas empresas también ejercen funciones de asesoramiento en estas materias”¹⁶

El término América Latina o Latinoamérica se refiere a las regiones de América donde se hablan lenguas latinas, específicamente español, francés y portugués. Regularmente tiene varios usos: Un primer uso, restringe la denominación a los países de habla española y portuguesa, excluyendo a las regiones de habla francesa. Es decir, esta aplicación del término es un sinónimo de Iberoamérica. Una definición más extendida y generalizada es aquella en la que a los países de habla española y portuguesa se le añaden los territorios de lengua francesa de América, particularmente los caribeños, es decir, Haití, la Guayana Francesa, Clipperton, Martinica, Guadalupe y las demás dependencias francesas del Caribe. Refiriéndose por tanto a 21 países y 7 dependencias donde tiene oficialidad una lengua latina.

Un sentido más literal y amplio del término, aunque usado minoritariamente, designa a todo país y territorio de América donde alguna de las lenguas romances sea lengua oficial. De acuerdo con esta definición, “Latinoamérica” incluye no solo a los países de habla española y portuguesa, sino también a los territorios del continente donde se hable francés, como Quebec, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick, en Canadá; Luisiana en EE. UU., la colectividad de ultramar francesa de San Pedro y Miguelón; la Guayana, Haití, Martinica, Guadalupe y todas las demás dependencias francesas en América. Además de los estados en Estados Unidos de América donde el español es oficial o de uso dominante, como son Florida, Texas, Nuevo México, Arizona, California, etc. perdiendo utilidad práctica.

¹⁶ Templeton, Franklin: Diccionario Financiero, consultado en http://www.franklintempleton.ch/spain/jsp_cm/guide/glossary_e.jsp [consultado el 10/04/2010]

La designación no se aplica en ninguno de los casos a los países de lengua no latina de América del Sur (como Surinam y Guyana), el Caribe (decenas de islas de habla inglesa y holandesa) o Belice en América Central, país en el cual el inglés es el idioma oficial. En este sentido, es común usar el término compuesto América Latina y el Caribe para designar todos los territorios del Hemisferio Occidental que se extienden al sur de los Estados Unidos, incluyendo los países de habla no latina.

En la presente investigación se empleará la definición de América Latina que restringe la denominación a los países de habla española y portuguesa, excluyendo a las regiones de habla francesa, por lo que se abarcará a los países comprendidos en la Figura 1.



Figura 1 - Mapa de América Latina

[Fuente: www.elsector.com consultado el 01/06/2010]

Dentro de la presente investigación, los países que han desarrollado sistemas electrónicos de compras públicas se detallan en el Cuadro 1.



Cuadro No. 1
Portales de Compras Públicas por país

País	Portal de Compras Públicas	Responsable	Dirección de Internet
 Argentina	Argentina Compra	Oficina Nacional de Contrataciones	www.argentinacompra.gob.ar
 Bolivia	Sistema de Contrataciones Estatales	Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, Ministerio de Hacienda	www.sicoes.gov.bo
 Brasil	Comprasnet	Departamento de Logística y Servicios Generales Secretaría de Logística y Tecnología de Información. Ministerio de Planeamiento, Organización y Gestión	www.comprasnet.gov.br
 Chile	Chile Compra	Dirección de Compras y Contratación Pública	www.chilecompra.cl
 Colombia	Sistema Electrónico para la Contratación Pública	Comisión Intersectorial de Contratación Pública - CINCO - Departamento Nacional de Planeación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República - Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Vicepresidencia de la República	www.contratos.gov.co
 Costa Rica	Compra Red	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda	www.hacienda.go.cr/compared
 Cuba	ND		
 Ecuador	Sistema Nacional de Compras Públicas del Ecuador	Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP	www.compraspublicas.gov.ec



 El Salvador	Comprasal	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC), Ministerio de Hacienda	www.comprasal.gob.sv
 Guatemala	Guatecompras	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	www.guatecompras.gt
 Honduras	Honducompras	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE)	www.honducompras.gob.hn
 México	Compranet	Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal Secretaría de la Función Pública	www.compranet.gob.mx
 Nicaragua	Nicaraguacompra	Dirección General de Contrataciones del Estado, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	www.nicaraguacompra.gob.ni
 Panamá	Panamacompra	Dirección General de Contrataciones Públicas	www.panamacompra.gob.pa
 Paraguay	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas de la República del Paraguay	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	www.contrataciones.gov.py
 Perú	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado Registro Nacional de Proveedores	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	www.seace.gob.pe www.rnp.gob.pe
 República Dominicana	Compras Dominicana	Dirección General de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Estado de Hacienda	www.comprasdominicana.gov.do
 Uruguay	Compas y Contrataciones Estatales	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento - AGESIC	www.comprasestatales.gub.uy
 Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones	Secretaría Ejecutiva Comisión Presidencial de Compras del Estado	www.snc.gob.ve

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de las páginas web mencionadas.



1.3 JUSTIFICACIÓN

Las adquisiciones públicas se relacionan estrechamente con 3 aspectos de gran importancia: Los mercados, la tecnología y las demandas ciudadanas de bienestar. Los mercados, debido a que en los procesos de compras públicas confluyen proveedores, compuestos por empresas de todos los tamaños (tanto micro como pequeñas, medianas y grandes empresas), que quieren vender sus bienes o proveer de sus servicios a compradores, compuestos por las diferentes entidades del gobierno.

La tecnología, debido a que los actuales procesos de compras públicas exigen de sistemas informáticos y recursos tecnológicos para operar; y las demandas ciudadanas de bienestar, en el sentido que los gobiernos deben satisfacer las necesidades de las poblaciones a las que sirven.

A diario, las instituciones del Estado realizan numerosas operaciones destinadas a cumplir las diferentes funciones que la sociedad les ha encomendado. En las operaciones del Estado, así como resulta necesario contar con las herramientas que le permitan recaudar los recursos suficientes para su financiamiento, es también importante la forma en que se administran estos recursos a fin de maximizar el bienestar social, y obtener por parte de la ciudadanía en general, la percepción de que los recursos administrados por el Estado están siendo bien invertidos.

De esta forma, el tema de las compras gubernamentales es relevante, debido a su importancia económica, política y social. La importancia económica del tema estriba en su magnitud, debido a que regularmente las adquisiciones públicas representan un porcentaje considerable del presupuesto público.

En la mayoría de los países, el Estado es el mayor comprador de mercancías de todo tipo, desde productos básicos hasta equipos de alta tecnología. El Estado es el mayor demandante de bienes y servicios a nivel mundial. El gasto de las adquisiciones públicas representa, según cifras de la OCDE, entre el 15% y el 20% del PIB de cada país [OCDE, 2002: 20]¹⁷. La Unión Europea estima que las compras públicas representan un 16% de su PIB (Unión Europea, 2008); y en América Latina, en países como Costa Rica, se estima que las adquisiciones públicas representan un 30% del presupuesto nacional¹⁸.

Las compras públicas son importantes políticamente, debido a que la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas son determinantes para la confianza de los ciudadanos en su gobierno. La relevancia social se refiere a que de los procesos de

¹⁷ En el documento The Size of Government Procurement Markets [OCDE: 2002], la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que en sus 28 países miembros, las compras públicas representan el 19.96% del PIB o USD 4.733 mil millones; mientras que en los países no OCDE (106): representan el 14.48% del PIB o USD 816 mil millones. En valor equivalen al 82.3% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios

¹⁸ Datos de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa a Enero 2010. [www.hacienda.go.cr consultada el 05/06/2010].



adquisición pública dependen las obras del Gobierno y la calidad y oportunidad con que éstas son contratadas y ejecutadas.

De los procesos de contratación pública dependen la calidad y oportunidad con que las medicinas lleguen a los hospitales, o la solidez con que se construyan los puentes, carreteras y otras obras de infraestructura; o la rapidez con que las comunidades tengan sistemas de agua potable o energía.

Por ello, es política, económica y socialmente importante gestionar adecuadamente las compras gubernamentales; y una forma eficiente de manejarlas y difundirlas apropiadamente es por medio del uso de portales de compras públicas. En ese sentido, contar con portales de compras públicas permite realizar una divulgación oportuna y adecuada de las necesidades de contratación del sector público; contar con esta herramienta permite que los proveedores sin importar su origen, tengan acceso a un mercado que supera sus límites nacionales.

Por ello, en la presente investigación se realizará un diagnóstico del estado de los portales de compras públicas en la región de América Latina, analizando casos seleccionados, con la finalidad de evaluar las opciones y posibles oportunidades para que las empresas salvadoreñas dedicadas a consultoría y asesoría puedan acceder por esa vía a los mercados públicos de la región.

1.4 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará una metodología cualitativa, por medio de la cual se seleccionará una muestra de portales de compras públicas, a los cuales se accederá vía internet, con la finalidad de conocer su estado de desarrollo y mediante la prueba de algunos de sus servicios, evaluar las opciones existentes para que las empresas salvadoreñas dedicadas a consultoría y asesoría, puedan acceder a los mercados públicos de la región.

En los portales a que se acceda, se evaluará la disponibilidad de información sobre los procesos de compras públicas ejecutados por las instituciones de gobierno, así como las facilidades para que proveedores extranjeros se inscriban ya sea para participar en procesos o para obtener notificaciones sobre oportunidades de negocios existentes.

De igual forma, se consultará la bibliografía existente sobre la materia y se realizarán entrevistas a algunos funcionarios dedicados a la ejecución de los procesos de compras públicos, con la finalidad de recabar información sobre procesos exitosos de compras públicas, que sirvan de insumo para diagnosticar la posibilidad de usar los portales de compras públicas por parte de empresas salvadoreñas dedicadas a la consultoría y asesoría; así como a empresarios o representantes de gremiales salvadoreñas, con la finalidad de conocer sus conocimientos y percepciones sobre este tipo de servicios.



En la investigación se estudiará la calidad de las relaciones o de la problemática planteada en la investigación, más que cifras o datos estadísticos. Los datos obtenidos serán analizados cualitativamente, es decir, no se someterán a análisis estadísticos, si no que con la información obtenida se buscará inferir la pertinencia de los hechos en la investigación, para de ahí concluir sobre la existencia de las oportunidades de negocios para el sector.



CAPÍTULO 2

2. ASPECTOS TEÓRICOS

2.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

Si bien la teoría económica indica que el uso óptimo de los recursos se obtiene mediante regímenes de compras abiertos, transparentes y no discriminatorios, que permitan adquirir más bienes de mejor calidad al más bajo costo posible, al momento de efectuar una compra o contratación para las instituciones del sector público, la decisión no siempre se basa sólo en criterios económicos del bien o servicio que tiene el costo más bajo, ya que en dicho proceso entran en juego una serie de factores, como la calidad del bien, la capacidad técnica de los servicios o de los proveedores en sí, entre otros.

No obstante lo anterior, en una economía con recursos escasos y necesidades ilimitadas, las compras y contrataciones del sector público deben estar orientadas por la necesidad de atender a criterios de economía y eficiencia. De igual forma, los gobiernos, con la finalidad de dar transparencia a los procesos de contratación, buscan que todos los licitantes u oferentes elegibles¹⁹ tengan la misma información e igualdad de oportunidad para competir en el suministro de bienes o servicios y la ejecución de obras. La importancia de que el proceso de contratación sea transparente estriba en que la libre competencia es la base de la eficiencia de las contrataciones públicas²⁰.

Las adquisiciones públicas son regidas por principios, así como por políticas que hacen operativos dichos principios. Así, los sistemas de adquisiciones deben tener como principal responsabilidad la de garantizar y rendir cuentas por éstos principios antes que cumplir con formalidades. Los principios rectores varían entre los países, sin embargo, frecuentemente los más comunes son:

- **Transparencia:** Este principio busca garantizar una total visibilidad de los procesos de adquisición y sus decisiones y proveer facilidades de acceso a la

¹⁹ Numerosos donantes o prestatarios establecen requisitos de elegibilidad para los proveedores o para los bienes o servicios a adquirir. Normalmente, la elegibilidad tiene que ver con el origen del bien, con la nacionalidad del oferente, con la bandera de la nave que efectúa el transporte, entre otros aspectos.

²⁰ Diversos estudios han identificado el costo de la corrupción en los procesos de compras gubernamentales. Un estudio del Banco Mundial denominado “Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y gobernabilidad” señaló que la ineficiencia del proceso de compras puede significar un sobrepeso de hasta un 15%, al que se suma un 15 o 20% adicional cuando existe corrupción en el proceso. En este sentido, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo exigen a sus prestatarios o receptores de donaciones incluir en sus procesos de licitación, cláusulas de corrupción, que permitan que cualquier afectado puede denunciar los actos de fraude y corrupción ante su Oficina de Integridad Institucional (OII).



información de los mismos, para que los interesados puedan realizar análisis agregados y comparativos.

- Mejor valor por la inversión: Consiste en obtener, para la comunidad, la mejor alternativa posible con los recursos disponibles.
- Eficiencia: Lograr el mejor resultado en el menor plazo posible.
- Competencia e igualdad: Abrir los procesos a todos los posibles participantes en un contexto sin discriminaciones en el que todos tengan la misma información y las mismas condiciones.
- Integridad: Este principio busca eliminar los conflictos de intereses de los participantes en los procesos de compras.
- Rendición de cuentas: Es el principio que busca que los ciudadanos estén enterados de todas las etapas del proceso de compras, así como del comportamiento general del sistema. En este sentido, busca garantizar que existan los canales adecuados para que éstos expresen sus inquietudes o críticas.

Con la aplicación de sistemas electrónicos de compras, generalmente se busca cumplir estos principios, generando además facilidades procedimentales para su aplicación de forma uniforme. Con los portales electrónicos de compras gubernamentales, los países buscan hacer más eficientes sus sistemas de compras públicas; dar una mayor difusión a los procesos de adquisiciones, para que cualquier oferente elegible pueda participar; y así obtener el mejor bien o servicio disponible con los recursos existentes, permitiendo que el proceso sea claro, transparente y que de la misma forma, cualquier afectado por las decisiones administrativas, pueda manifestar de forma libre, sus inconformidades al proceso.

2.2 FUNCIONES DEL ESTADO EN RELACION CON LA REGULACIÓN DE LAS COMPRAS PUBLICAS

Los estados deben hacer el mejor uso posible de los recursos que administran, pero ello no necesariamente quiere decir que las compras se deciden únicamente por factores económicos o de precios. La tarea de las compras públicas está bajo el escrutinio permanente de los electores, por lo tanto, no basta con que el Estado demuestre que una contratación se ha realizado en condiciones económicas que le favorezcan; además debe abstenerse de procedimientos discrecionales o poco transparentes y cumplir con ciertas formalidades procedimentales, que garanticen la igualdad de oportunidades, minimicen el riesgo de corrupción y que además mejoren las condiciones en las que el estado contrata con particulares.

Así, generalmente se identifican tres funciones distintas del Estado en relación con las compras públicas.

- Función de Utilidad Pública
- Función Administrativa o Política



- Función Económica

2.2.1 Función de Utilidad Pública

Las compras requieren de una institucionalidad adecuada para satisfacer las necesidades que le competen al Estado. Un marco regulatorio idóneo permite a los gobiernos cumplir con la función proveedora de bienes y servicios que debe cumplir para con sus ciudadanos. En este sentido, actualmente los compromisos internacionales tienden a reafirmar la necesidad de realizar las reformas institucionales para que los sistemas de compras gubernamentales permitan la apertura para la participación de proveedores tanto locales como internacionales en los diversos procesos de contratación.

Dentro de esta función de utilidad pública y a pesar de los beneficios de apoyarla a través de compromisos internacionales, hay que considerar que el proceso no puede ser automático, sino que debe ser llevado en forma gradual, a fin de que no resulte traumático. La apertura del mercado de las compras públicas es una decisión muy sensible y de gran impacto social y económico —aún en ausencia de protección en los mercados internos— por los fuertes requerimientos de recursos que exige el adecuado funcionamiento de cualquier sistema.

Por ello, la apertura debe ser gradual y planificada, sin apresurar a los gobiernos en la adopción de sistemas de compra desarrollados y abiertos cuando no existen los recursos ni las capacidades institucionales adecuadas para generar la confianza y buena aplicación del sistema.

2.2.2 Función Administrativa o Política

Es importante que existan mecanismos que resguarden la forma en que los recursos del Estado son invertidos, ya que esto genera confianza en el sistema. La función administrativa se relaciona con la transparencia, la probidad administrativa, el buen gobierno y el control de los gastos; por lo que el Estado tiene la obligación de proporcionar información a los proveedores y la opinión pública, sobre el funcionamiento, oportunidades, gestión y resultados de los procesos de compras que desarrolla.

En las compras que realiza el Estado a los particulares, siempre existe un interés público comprometido en ellas. En este sentido, aunque los funcionarios públicos responsables de los procesos de compras y contrataciones realicen su labor con el máximo esmero y dedicación posibles, siempre estarán sujetos a reparos por su desempeño, por parte de los organismos responsables de ejercer la supervisión y control. Por ello, es necesario diseñar mecanismos que aseguren decisiones lo más transparentes, técnicas y eficientes posibles, todo lo cual al final redundará en el mejoramiento de la percepción que la ciudadanía tiene de su Gobierno. A nivel



internacional, esto se hace evidente al observar la creciente preocupación por mejorar la transparencia en materia de compras y los esfuerzos por combatir la corrupción.

Por ello, los Estados buscan generar mecanismos que reduzcan las posibilidades de discrecionalidad al tiempo que minimicen el riesgo de conductas corruptas. En la medida en que las autoridades regulen el mercado de las compras públicas, de forma que la ciudadanía lo perciba como un mercado transparente, se favorecerá y facilitará el acceso de nuevos participantes en el mercado, potenciando la competencia.

2.2.3 Función Económica

Junto con definir mecanismos de buen gobierno es necesario contar además con herramientas que permitan minimizar escenarios que atenten contra el uso ineficiente de los recursos. Las empresas privadas cuentan con incentivos para maximizar el uso eficiente de sus recursos, lo que no necesariamente igual en las empresas públicas.

En el funcionamiento de los mercados de compras públicas, generalmente la información no está disponible en su totalidad para todos los participantes. Si las entidades contaran con toda la información sobre un bien y quisieran contratar el mejor bien al menor costo posible, bastaría con dirigirse al proveedor con el precio más bajo. Lamentablemente, la cuestión generalmente es más compleja.

Otra particularidad de las compras, es la existencia de operaciones que se desarrollan en mercados de competencia imperfecta, donde no siempre existe multiplicidad de oferentes y demandantes, sino que generalmente la competencia se da en un sólo lado del mercado, con pluralidad de oferentes frente al Estado como único o mayoritario demandante. Es en estos casos particulares en los cuales la función económica de las compras públicas adquiere su mayor relevancia.

Cuadro No. 2

Importancia de las Compras Públicas en relación con las funciones del Estado

Funciones del Estado	Importancia
Función de Utilidad Pública	El Estado adquiere bienes y servicios para desempeñar sus funciones, para lo que requiere un marco institucional y legal adecuado, así como una creciente pero gradual apertura a la competencia internacional.
Función Administrativa o Política	Para generar confianza en el sistema, alentar la transparencia, la probidad administrativa, el buen gobierno, controlar los gastos y hacer eficiente el sistema, el Estado debe proporcionar a los proveedores y a la opinión pública, información del funcionamiento, oportunidades, gestión y resultados de sus procesos de compras. Con ello, se busca reducir las posibilidades de discrecionalidad y minimizar el riesgo de corrupción.
Función Económica	El Estado debe generar herramientas que minimicen el uso ineficiente de sus recursos. Las instituciones públicas no cuentan generalmente con toda la información, además muchos mercados de compras públicas



	operan en condiciones de competencia imperfecta y con limitada información, por lo que es necesario buscar la eficiencia del sistema.
--	---

Fuente: Elaboración propia

2.3 EVOLUCION DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

Las compras públicas representan una tarea administrativa que con el pasar del tiempo se ha transformado en una función estratégica del Estado. Lo que antes era considerado un proceso de apoyo a la gestión de las entidades gubernamentales, se ha transformado en una función estratégica del estado que se reviste de una importancia fundamental para la consecución de los fines gubernamentales.

En el pasado, las compras gubernamentales eran reglamentadas por una cantidad de leyes dispersas. Así por ejemplo, en El Salvador, aunque las compras públicas eran reguladas en forma general por la Ley de Suministros²¹, existían otras Leyes especiales dirigidas a establecer las normas para la contratación de algunas instituciones específicas, tales como:

a) La Ley de Suministros para el Ramo de Obras Públicas²².

b) La Ley de Suministros del Ramo de Salud Pública y Asistencia Social²³.

Además, existían disposiciones relativas a las compras públicas en leyes secundarias como las contenidas en los capítulos IV y V de las Disposiciones Generales y Especiales de Presupuestos, en lo relacionado con las compras y suministros²⁴, así como en las Leyes de creación de instituciones como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social

²¹ Decreto Legislativo N° 280 de fecha 19 de diciembre de 1945, publicado en el Diario Oficial N° 283, Tomo N° 139, del 26 de diciembre del mismo año.

²² La primera Ley de Suministros para el Ramo de Obras Públicas se emitió por medio de Decreto Legislativo 316 de fecha 11 de julio de 1951, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 152 de fecha 23 de julio de 1951, esta Ley estuvo vigente desde el 11 de julio de 1951 hasta el 26 de febrero de 1953. Dicha Ley no logró la orientación y eficacia de los sistemas puestos en práctica para la contratación de suministros, por lo que fue necesario adoptar nuevas disposiciones legales y procedimientos más breves y eficientes para lograr en tiempo oportuno y condiciones ventajosas la adquisición y contratación de suministros, como factor importante para la realización de obras públicas. Por este motivo se derogó la ley de suministro para el Ramo de Obras Públicas y se crea según Decreto Legislativo N° 976 de fecha 27 de febrero de 1953, publicado en el Diario Oficial N° 42, Tomo N° 158, del 3 de marzo del mismo año la Ley de Suministros para el Ramo de Fomento de Obras Públicas.

²³ En vista que no existía una Ley específica para regular la adquisición de suministros por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y siendo que necesitaban agilizar las compras de insumos médicos se crea la Ley de Suministro para el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social por Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 1083 de fecha 14 de abril de 1982, publicada en el Diario Oficial No. 67, Tomo No. 275 del 14 de abril del mismo año. A diferencia de la LACAP, la citada Ley solo mencionaba formas de selección, sin entrar en detalles en los procedimientos para seleccionar; otra formalidad adoptada por la Ley, era que los contratos de suministro para su validez, debían ser aprobados por la Corte de Cuentas de la República.

²⁴ Contenidos en el Decreto Legislativo N° 3 de fecha 23 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 239, tomo N° 281 del mismo mes y año.



(ISSS). A esto se le adicionaba la legislación municipal²⁵, lo que daba un conjunto de legislación para el tratamiento de las compras del sector público. Todo lo anterior fue derogado con la entrada en vigencia de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público (LACAP) en el año 2000²⁶.

Como se ha señalado, anteriormente las compras públicas se visualizaban como un apoyo a la gestión administrativa, que era responsabilidad de cada administración de las dependencias gubernamentales, con la finalidad de mejorar su gestión pública institucional. Actualmente, esta concepción ha dejado de tener aceptabilidad, siendo las adquisiciones públicas una actividad estratégica del Estado que evalúa las prioridades de política y dentro de la limitante presupuestaria busca contribuir al bienestar de la sociedad y al desarrollo de los pueblos, mediante sistemas modernos de gestión de adquisiciones, en los cuales, el Poder Ejecutivo ha pasado a ser el responsable de su aplicación y desarrollo.

Actualmente, en la mayoría de países con sistemas de adquisiciones avanzados, el énfasis de la gestión de las compras públicas no está en el proceso, si no que en el resultado; es decir, se busca concentrar los esfuerzos en los resultados definidos en términos del costo beneficio, lo que implica volcar hacia los resultados la planificación, la gestión y el control. Por tanto, los responsables de dirigir la normatividad de los

²⁵ El marco jurídico que reguló las contrataciones de las municipalidades fueron dos Leyes del Ramo Municipal; la primera de fecha 8 de mayo de 1897, publicada en Diario oficial No. 129, Tomo 142. Posteriormente el 28 de abril de 1908 se emitió una nueva Ley, publicada en Diario oficial No. 295, tomo 65 del 16 de diciembre del mismo año. Esta última estuvo vigente hasta que apareció el Código Municipal en 1986, creado por D. O. No. 23, Tomo No. 290 de fecha 5 de febrero de 1986; el cual a la fecha ha sufrido diversas reformas en su texto.

²⁶ Los primeros antecedentes que se tienen con relación a la legislación que regula las compras gubernamentales en El Salvador, datan del 27 de diciembre de 1939 que por medio de Decreto Legislativo No. 100 se emitió la Ley de Suministros. Dicha Ley fue sujeta de diferentes reformas, con el fin de actualizar los términos, montos y formas de contratar. Así, en 1945 mediante Decreto legislativo No. 280 del 19 de Diciembre de 1945, publicado en el Diario Oficial No. 283, Tomo 139, del 26 del mismo mes y año se emitió una nueva Ley de Suministros. Dicha Ley establece para el desempeño de las funciones de la misma a la Proveduría General de la República que tendrá el carácter de empresa oficial con patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Economía (el cual después se convirtió en Ministerio de Hacienda) estando sometida a la fiscalización tanto preventiva como a posteriori de la Corte de Cuentas de la República. Su estructura jerárquica comprendía un Subproveedor General y los departamentos Compras, Ventas, Contabilidad, Secretaría. Dentro del Departamento de Compras se incluían las Secciones de Compras en Plaza, Compras por Importación e Inspección y Reclamos. Dentro del Departamento de Ventas se encontraban las Secciones de Almacén, Bodegas y Despacho. Ante la problemática en las compras creada por los procesos burocráticos y el cuello de botella generado por realizar una única institución las compras de todo el gobierno central, se dio un cambio de total, de una Política Centralizada de las mismas a una Política Descentralizada, por ello en 1990 el Ministerio de Hacienda modificó la Ley de Suministros mediante el Decreto Legislativo 602 del 18 de octubre de 1990, publicado en el Diario Oficial No. 250, Tomo 309 de fecha 29 de Octubre de 1990, para permitir que las instituciones del Gobierno Central comprasen libremente sin la obligatoriedad de abastecerse en los almacenes de la Proveduría Nacional de la República. En 1993 y 1995 se emitieron los Decretos Legislativos número 296 y 438 cuya finalidad era agilizar los procesos y liquidar la Proveduría General de la República.



procesos de compras públicas, así como los responsables de ejecutarlos, cada vez se preocupan menos por reglamentar los detalles y por preservar el cumplimiento de pasos formales, pues colocan su atención en la oportunidad, efectividad, calidad e impacto positivo de sus procesos de contratación.

Esto permite que se apliquen herramientas modernas de control y auditoría, que no buscan el cumplimiento de un procedimiento detallado y riguroso, si no que se orientan a la lógica del costo beneficio del resultado. Así, al cambiar el énfasis en el resultado, los responsables de compras se preocupan más por lograr que el presupuesto se ejecute mediante soluciones óptimas según las características del mercado y sus necesidades particulares.

Con el pasar de los tiempos, las adquisiciones se han tornado más complejas. Las oficinas de compras públicas no se dedican a adquirir únicamente los bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento de sus instituciones, si no que cada vez más, son responsables de adquirir equipos complejos, contratar consultorías a nivel internacional, realizar operaciones en bolsa, usar formas de pago diferentes a las tradicionales, como cartas de crédito; adquirir mediante leasing, etc.

La complejidad creciente de los procesos de adquisiciones requiere contar con personal cada vez más calificado, especializado. Prueba de ello se observa en las legislaciones mismas, que establecen cada vez más niveles de profesionalización del personal de las oficinas de compras²⁷. Con el paso del tiempo, se ha tenido una creciente profesionalización y especialización de los responsables de compras públicas, quienes deben ir más allá del mero conocimiento de la legislación sobre contrataciones públicas.

Actualmente en los responsables de compras públicas, tiene más peso el conocimiento técnico y menos el conocimiento únicamente de los detalles formales o legales del proceso. Las necesidades de adquisición de bienes y de contratación de servicios para las instituciones del sector público, no pueden ser suplidas con regulaciones si no que con la suficiente experticia y capacidad gerencial de los responsables de compras públicas. Con esto, la gestión y el control deben estar también basados, más en el uso de la información sobre la realidad del mercado o del bien específico a adquirir, que en el seguimiento riguroso de procesos detallados.

Otro cambio relevante, es la generalización en el uso de diversas modalidades de adquisiciones consolidadas como los Convenios Marco o los contratos abiertos, como mecanismo principal para adquirir bienes y servicios de uso común en diversas

²⁷ En El Salvador, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) establece en su Artículo 10 los requisitos para el cargo de Jefe UACI, entre los que se señalan la idoneidad para el cargo, y preferentemente el contar con Título universitario.



entidades públicas²⁸. Esto, al mismo tiempo, ha tenido como resultado la disminución de procesos atomizados de contratación directa.

De igual forma, este tipo de procesos consolidados han traído como resultado la estandarización de las adquisiciones. Esto implica, de un lado, la necesidad de la existencia de una política general sobre lo que el Estado compra, que busque evitar la atomización de demandas y la pérdida de su capacidad negociadora, y de otro lado, una política orientada a lograr que los mismos tipos de bienes o servicios se compren de la misma manera por cualquier entidad pública, con idénticos procedimientos, los mismos criterios de selección y documentos contractuales estándares. Sin que lo anterior limite la autonomía de cada institución, esto implica que muchas veces las compras puedan hacerse en un mismo procedimiento, es decir, mediante compras conjuntas, para aprovechar capacidades de negociación y economías de escala.

Para operar estos sistemas de adquisiciones, se vuelven necesarios los sistemas informáticos. En muchos países el papel ha dejado de existir, las ofertas se presentan electrónicamente, las solvencias para participar en procesos de licitación ya no son entregadas como un formato impreso por las instituciones gubernamentales responsables de las mismas, si no que son entregadas también en forma electrónica, directamente por el emisor a la entidad compradora.

Concha [2008] define tres tipos de sistemas informáticos de compras públicas; los que están relacionados con las etapas de desarrollo o grado de madurez que los sistemas informáticos de compras públicas atraviesan.

El primer tipo de sistemas de compras públicas es la pizarra informativa. Estos son los portales que como su nombre lo indica, únicamente proveen información sobre la existencia de un proceso de contratación en determinada entidad gubernamental. Son portales que sirven para publicar las demandas de bienes o servicios, generalmente incluyen el calendario del proceso de contratación y una vez el proceso acaba, notifican también sobre los resultados del mismo.

El segundo tipo es el portal interactivo. En este tipo de portales se permite algún tipo de interacción entre los usuarios y las entidades contratantes, como bajar y consultas bases de licitación, entre otros.

El tercer tipo es el portal transaccional. En ellos, los interesados pueden participar de procesos electrónicos de compras públicas, presentando ofertas electrónicas, participando de subastas inversas, entre otros. Este tipo de sistemas requiere de reformas institucionales y legales adecuadas, por la eliminación del papel en los

²⁸ Si bien las nuevas modalidades de contratación tienden a buscar la realización de procesos de compras conjuntas o contratos marcos, la figura de una proveeduría centralizada para las compras de Gobierno no es la norma. Las instituciones que se han creado tienen un fin normativo más que operativo, funcionando bajo la premisa de centralización normativa y descentralización funcional.



procesos y la necesidad de garantizar la legalidad y confiabilidad del proceso. Al mismo tiempo, requieren de inversiones para el desarrollo o adquisición de los programas y su posterior mantenimiento.

En la mayoría de países, las compras gubernamentales requieren de un sistema único o sistemas compatibles para el uso de todas las instituciones del estado. Esto crea la necesidad de contar con órganos rectores centrales, dependiendo en su mayoría de veces, directamente del Órgano Ejecutivo. Estos órganos rectores de las compras públicas, tienen la responsabilidad de integrar los procesos de compras, promover el uso de estándares y gestionar la disponibilidad de recursos e información, lo que trae como consecuencias mayores niveles de transparencia y un uso más eficiente de los recursos.

En El Salvador, la LACAP creó a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), la cual depende directamente del Ministerio de Hacienda y es la rectora en materia de compras de todas las instituciones de la Administración Pública. La UNAC opera bajo la premisa de centralización normativa y descentralización funcional, es decir, centraliza la normatividad de los procesos de compras pero descentraliza la responsabilidad y ejecución de los procesos en cada una de las instituciones correspondientes.

Cuadro No. 3
Características de la Evolución de las Compras Públicas

Característica	Antes	Actualidad
Papel de las Compras para el Estado	Apoyo a su función	Función estratégica
Legislación	Dispersa, atomizada	Central
Perfil del personal de las unidades de compras	Técnico	Altamente profesionalizado
Conocimientos del personal	Detalles formales y legales del proceso	Técnicos y profesionales sobre los resultados y no sobre el proceso
Tipos de Compras para las instituciones	Por instituciones individuales e independientes	Consolidadas, con modalidades como Contratos Macro y Licitaciones Conjuntas
Tipos de contrataciones	Sencillas	Complejas
Énfasis de las compras	En el Proceso	En el Resultado
Difusión	Limitada	Amplia, mediante el uso de TIC
Uso de portales de compras	Sin portal de compras	Pizarras informativas Portales interactivos Portales transaccionales

Fuente: Elaboración propia.



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO



CAPÍTULO 3

3. LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO MATERIA DE REGULACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

A pesar de los beneficios que se obtienen de contar con procesos de contratación pública abiertos, transparentes, competitivos y no discriminatorios, ha resultado difícil adoptar compromisos internacionales en este campo, por razones diversas que van desde motivaciones de políticas de desarrollo o de competencia (por ejemplo, que buscan fomentar la industria local naciente, que señalan que existe insuficiente demanda interna para los bienes o servicios adquiridos y exigen protección contra la competencia exterior, empresas proveedores de propiedad estatal o ineficientes para competir), hasta razones de orden político o social (captura de la autoridad por un sector o industria, agenda de los encargados de los organismos normativos de compras, presiones sociales por eliminar la competencia externa, etc.).

Históricamente las compras públicas han sido tratadas como una excepción al sistema multilateral de comercio, permaneciendo fuera del ámbito de aplicación de los compromisos en materia de acceso a los mercados, tanto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, como posteriormente en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), siendo hasta después de la finalización de la Ronda de Tokio (1973-1979) cuando por primera vez un grupo de países adquirió compromisos en materia de compras gubernamentales, al suscribir el primer Acuerdo de Compras Públicas.

El Estado es uno de los mayores compradores de bienes y servicios en la economía. Sin embargo, a pesar que las compras públicas representan más del 80% del comercio mundial; y que además, las compras de Gobierno representan entre el 15 y el 20% del PIB de cada país [OCDE, 2002: 19], ellas están excluidas de los compromisos de trato nacional y acceso a mercados en los Acuerdos sobre Comercio de Bienes y de Servicios de la OMC, donde existe sólo un Acuerdo Plurilateral de Compras (ACP) suscrito principalmente por países desarrollados²⁹.

Usualmente, se explica la renuencia de los países en desarrollo a adherirse al ACP, por su falta de voluntad política para cumplir normas que hagan más transparentes y

²⁹ La gran mayoría de los Miembros suscriben todos los Acuerdos de la OMC. No obstante lo anterior, tras la Ronda Uruguay del GATT, quedaron cuatro Acuerdos, negociados originalmente en la Ronda de Tokio, cuyo número de signatarios era más reducido y a los que se denomina "Acuerdos Plurilaterales". Los Acuerdos Plurilaterales son de participación minoritaria; todos los demás Acuerdos negociados en la Ronda de Tokio pasaron a ser obligaciones multilaterales (es decir, obligaciones que han de cumplir todos los Miembros de la OMC) cuando se estableció en 1995 la Organización Mundial del Comercio. Esos cuatro Acuerdos eran los siguientes: Comercio de Aeronaves Civiles; Contratación Pública; Productos Lácteos; y Carne de Bovino. Los Acuerdos sobre la carne de Bovino y los Productos Lácteos expiraron en 1997. El ACP está en vigencia y tiene 28 signatarios.



menos discriminatorios sus mercados de compras. Sin embargo, esta aseveración resulta discutible al constatar que países latinoamericanos que no han suscrito el ACP, no se han opuesto a negociar compromisos en materia de compras públicas en el marco de tratados de libre comercio.

3.1 LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EL ACUERDO PLURILATERAL SOBRE COMPRAS PÚBLICAS (APC) DE LA OMC

Durante mucho tiempo, las compras públicas han quedado excluidas de los acuerdos comerciales internacionales por diversas razones. Sin embargo, con el tiempo, el tema va acrecentando el interés de los estados, tanto a nivel nacional como internacional. Las razones de este interés, se derivan de la creciente toma de conciencia de los efectos restrictivos para el comercio, derivados de políticas proteccionistas o discriminatorias.

A lo largo de los años, los miembros del GATT y de la OMC han buscados diferentes maneras de abordar la temática de las compras públicas, teniendo como resultado tres logros principales:

- (a) el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública;
- (b) las negociaciones sobre la contratación en materia de servicios de conformidad con el párrafo 2 del Artículo XIII del AGCS; y
- (c) la labor sobre la transparencia de la contratación pública en el Grupo de Trabajo establecido por la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996.

Un primer esfuerzo para incluir la contratación pública en las normas internacionales de comercio, se realizó en el marco de la OCDE. En la Ronda de Negociaciones Comerciales de Tokio, de 1976, se iniciaron las discusiones sobre el tema, y como resultado de ello, en 1979 se firmó el primer Acuerdo sobre Compras del Sector Público, que entró en vigor en 1981. Este acuerdo abarcaba únicamente la contratación de bienes de las entidades de los gobiernos centrales. En 1987 dicho acuerdo fue modificado, entrando en vigor en 1988 la nueva versión del mismo.

En paralelo con la Ronda Uruguay, las Partes en el Acuerdo entablaron negociaciones para ampliar el alcance del Acuerdo, incluyendo las compras realizadas por otras empresas públicas y a los sectores de servicios y construcción. Tras estas negociaciones, el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) se firmó en Marrakech el 15 de abril de 1994, al mismo tiempo que el Acuerdo por el que se estableció la OMC.

El ACP entró en vigor el 1 de enero de 1996. A raíz de este Acuerdo, se decuplicó, según estimaciones de la OMC, el valor de las contrataciones públicas abiertas a la competencia internacional, en el marco de sus normas, en comparación con el valor anual aproximado, registrado entre 1990 y 1994, de US\$30,000 millones, de compras



efectuadas en el marco del Acuerdo de la Ronda de Tokio; lo anterior, debido a que se abrió a la competencia internacional, las transacciones de aquellas entidades de gobierno central y local, cuyas compras ascienden en conjunto a varios cientos de miles de millones de dólares anuales.

El nuevo Acuerdo extiende también su ámbito de aplicación a los servicios (incluyendo a los servicios de construcción), en los procesos de contratación realizados por entidades de los gobiernos subcentrales (por ejemplo, Estados federados, provincias, departamentos y prefecturas), y a las contrataciones realizadas por empresas de servicios públicos, como las proveedoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, entre otras.

Además de abrir las compras gubernamentales a la competencia internacional, el ACP busca aumentar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas nacionales relacionadas con la contratación pública, garantizando que en estos procesos no se proteja a productos o proveedores nacionales, ni se discrimine entre productos o proveedores de procedencia extranjera.

En dicho Acuerdo se refuerzan las normas destinadas a que los gobiernos garanticen condiciones de competencia internacional equitativas y no discriminatorias. Uno de los ejemplos más claros es la obligación de establecer procedimientos internos que permitan a los licitadores privados que se consideren perjudicados en algún proceso de contratación, impugnar las decisiones adoptadas en relación con las contrataciones y obtener una reparación en caso que esas decisiones se adoptaran de manera incompatible con las disposiciones del Acuerdo.

El Acuerdo es aplicable a los contratos de un valor superior a determinados umbrales. En el caso de las contrataciones de bienes y servicios efectuadas por entidades del gobierno central, el umbral es de 130.000 DEG³⁰ (aproximadamente 194.872 dólares EE.UU, en julio de 2010)³¹. En cuanto a las realizadas por entidades de los gobiernos subcentrales, el umbral varía, pero por regla general se sitúa en torno a los 200.000 DEG. En el caso de las contrataciones de bienes y servicios efectuadas por empresas de servicios públicos, el umbral es en general del orden de los 400.000 DEG y cuando se trata de contratos de construcción, generalmente es de 5 millones de DEG.

El ACP se basa en los principios de apertura, transparencia y no discriminación. No obstante la importancia de dichos temas, también puede considerarse que lo central o medular del Acuerdo son los procedimientos licitatorios, debido a que en el Acuerdo

³⁰ El DEG o Derecho Especial de Giro es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado actualmente en una canasta de cuatro monedas internacionales fundamentales (el euro, el dólar, el yen y la libra esterlina). Antes de la introducción del Euro, el marco alemán y el franco estaban incluidos en la canasta. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso.

³¹ Al tipo de cambio de 1 DEG = US\$1.49902 www.xe.com/ucc/convert.cgi [consultada el 01/07/2010]



se establecen procedimientos pormenorizados que se tienen que deber ser cumplidos por todas las entidades contratantes, para garantizar la aplicación efectiva de sus principios básicos (Artículos VII a XVI).

En muchos aspectos, estas disposiciones desarrollan las buenas prácticas reconocidas en la esfera de la contratación pública, cuya finalidad es asegurar la eficiencia y una buena relación calidad/precio. En el contexto del ACP, también garantizan que el acceso a los contratos se mantenga abierto y que se den las mismas oportunidades de competir a los productos y proveedores tanto nacionales como extranjeros.

Otra parte importante del Acuerdo es que busca que las Partes celebren consultas acerca de las novedades que se hayan producido en la utilización de la tecnología de la información en la contratación pública³² y, en caso necesario, negocien modificaciones al Acuerdo para incorporar estas condiciones. El objetivo de estas consultas es garantizar que la utilización de la tecnología de la información promueva contrataciones públicas abiertas, no discriminatorias y eficientes, mediante la utilización de procedimientos transparentes, que los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo estén claramente definidos y que sea posible identificar toda la información disponible en relación con un contrato concreto.

De los países de América, sólo los Estados Unidos y Canadá son miembros del ACP. A la fecha, ningún país de América Latina ha suscrito el Acuerdo. Ostentan la calidad de Observadores³³ del mismo, Argentina³⁴, Chile³⁵, Colombia³⁶ y Panamá³⁷. De estos, únicamente Panamá se encuentra negociando su adhesión al mismo.

3.2 LAS COMPRAS PÚBLICAS EN TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR EL SALVADOR

³² Establecido en el Artículo XXIV – Disposiciones finales, numeral 8 del ACP.

³³ El artículo XVII del Acuerdo sobre Contratación Pública establece los requisitos básicos de transparencia necesarios para que los gobiernos que sin ser parte del Acuerdo adquieran la condición de observador en el marco del Acuerdo.

³⁴ Fue aceptado por el Comité en calidad de observador, el 24 de febrero de 1997

³⁵ A partir del 29 de septiembre de 1997

³⁶ Aceptado como observador a partir del 27 de febrero de 1996

³⁷ Es observador desde el 29 de septiembre de 1997 y actualmente se encuentra en proceso de negociar su adhesión al mismo. El proceso de adhesión comienza con la presentación de una solicitud de adhesión y consta de dos elementos principales: el examen de la legislación sobre contratación del Miembro que se adhiere para verificar su conformidad con el ACP, y las negociaciones entre ese Miembro y las Partes sobre el alcance de la oferta del primero. Con miras a simplificar el proceso de adhesión, el Comité adoptó una Lista recapitulativa de preguntas para la presentación de información por los gobiernos solicitantes (GPA/35) y acordó un plazo indicativo para las negociaciones de adhesión y presentación de informes sobre el progreso de los trabajos GPA/W/109/Rev.2. De conformidad con el artículo V y el artículo XVI del ACP, los países en desarrollo se benefician de trato especial y diferenciado tanto durante el proceso de adhesión como después de la adhesión al Acuerdo.



El Salvador ha negociado y suscrito una serie de acuerdos de comercio preferente, o tratados de libre comercio. Algunos de ellos en forma bilateral o independiente, y otros, como bloque regional o subregional. Muchos de estos acuerdos establecen capítulos relativos a la regulación de las compras públicas o de Gobierno.

En el presente capítulo se abordarán las principales características del enfoque con el cual se han manejado las compras públicas en los TLC suscritos por El Salvador, así como en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica; y se hará una breve reseña de los temas relativos a compras públicas en otros tratados de libre comercio relevantes suscritos por otros países de la región.

3.2.1 Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-RD)

El TLC entre los países de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de Norteamérica (CAFTA-RD) se suscribió el 5 de agosto de 2004, fue ratificado el 17 de diciembre del mismo año, a través del Decreto Legislativo No. 555, publicado en el Diario Oficial No. 17, Tomo No. 366, de fecha 25 de enero de 2005 y entró en vigencia el 1 de marzo de 2006.

El Texto del Acuerdo establece en el Capítulo 9 las condiciones aplicables a las contrataciones públicas. En materia del ámbito de aplicación, el CAFTA señala que su aplicación se circunscribe a las entidades listadas, en los bienes y servicios comprometidos, por sobre los umbrales que para cada caso se fijan en los apéndices correspondientes, otorgando el mismo trato a los proveedores de las otras partes que a los proveedores nacionales y estableciendo además, la prohibición de discriminar en función del origen del bien o servicio. La negociación del CAFTA-RD fue concluida en fecha posterior a la del acuerdo que Estados Unidos suscribió con Chile, por lo que Estados Unidos tomó como base para negociar con Centroamérica, lo previamente negociado con este país suramericano.

El Acuerdo establece los procedimientos de contratación y la obligación de informar sobre los mismos, así como sobre los resultados de los procesos. Señala, de igual forma, los plazos para presentar ofertas, señalando la obligación de proporcionar a los proveedores tiempo suficiente para preparar y presentar las ofertas, tomando en cuenta la naturaleza y complejidad de las contrataciones, exigiendo como mínimo 40 días entre la fecha de publicación y la de presentación de ofertas.

Además, establece la obligación de las partes de designar al menos una autoridad, administrativa o judicial, imparcial e independiente de sus entidades contratantes, para recibir y revisar las impugnaciones que los proveedores presenten en materia de disconformidades con los procesos de compras. En materia de integridad, si bien no se considera como delito u ofensa criminal las violaciones a la norma, se establece



que se excluirá de nuevos procesos de compra a todos aquellos proveedores responsables de actos violatorios comprobados.

3.2.2 TLC entre El Salvador, Guatemala y Honduras con los Estados Unidos Mexicanos

El TLC con los Estados Unidos Mexicanos se suscribió en México DF el 29 de junio de 2000, fue ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo No. 214, de fecha 7 de diciembre de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 349 de fecha 21 de diciembre de 2000 y entró en vigencia a partir del 15 de marzo de 2001. Las disposiciones de este tratado aplican para las negociaciones entre México con alguno de los países suscriptores (El Salvador, Guatemala y Honduras), es decir, el Tratado no aplica entre El Salvador, Guatemala y Honduras. Este Tratado no posee ningún capítulo específico sobre compras públicas.

3.2.3 TLC entre Colombia, Guatemala, Honduras y El Salvador

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Guatemala, Honduras y El Salvador fue suscrito el 9 de agosto de 2007, ratificado en El Salvador el 21 de agosto de 2008 mediante Decreto No. 699, publicado en el Diario Oficial No. 171, Tomo No. 380, de fecha 12 de septiembre de 2008. Entró en vigencia el 1 de febrero de 2010. El Programa de Desgravación Arancelaria correspondiente al 2010 se encuentra publicado en el Diario Oficial No. 20, Tomo No. 386 de fecha 29 de enero de 2010.

El Acuerdo señala en el capítulo 11, relativo a contrataciones públicas, que el mismo aplica a las medidas relacionadas con las contrataciones de mercancías y servicios, incluidos los servicios de construcción, o cualquier combinación de los mismos, a través de cualquier medio contractual, incluida la compra y el alquiler o arrendamiento, con o sin opción de compra, realizadas por las entidades públicas de cada una de las Partes, cuando éstas publican una invitación abierta a participar o a presentar una oferta, de acuerdo con las modalidades o regímenes de contratación previstos en la legislación de cada Parte.

No incluye procedimientos licitatorios, ni procedimientos de impugnación, pero si establece los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia para las contrataciones aplicables.

3.2.4 TLC Centroamérica y Panamá

Este acuerdo de comercio preferente fue suscrito entre los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, por una Parte, y el Gobierno de la República de Panamá, por la otra, el 6 de marzo de 2002, ratificado en El Salvador por medio del Decreto Legislativo No. 1013, de fecha 3 de octubre de 2002 y entró en vigencia el 11 de abril de 2003.



El TLC establece en el capítulo 16 las condiciones relativas a las compras públicas, señalando que el mismo no se aplicará a las contrataciones públicas realizadas por la Autoridad del Canal de Panamá, o su sucesora. Incluye procedimientos para impugnaciones, así como el establecimiento de un Comité de Contratación Pública, que tendrá entre otras finalidades revisar cada dos años los resultados de la aplicación del capítulo de compras públicas, coordinar el intercambio de información estadística de sus contrataciones públicas y promover el diseño de programas de capacitación sobre la materia, para las autoridades competentes de las Partes.

El capítulo de compras públicas establece los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia; así como el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia técnica.

3.2.5 TLC entre la República de China (Taiwán), Honduras y El Salvador

El Tratado de Libre Comercio entre la República de China – Taiwán, con Honduras y El Salvador, fue suscrito el 7 de mayo de 2007, ratificado en El Salvador el 10 de agosto del mismo año, mediante Decreto Legislativo No. 383, publicado en el Diario Oficial No. 155, Tomo No. 376, de fecha 24 de agosto de 2007. Entró en vigencia el 1 de marzo de 2008.

Este tratado fue suscrito por la República de El Salvador y la República de Honduras, consideradas individualmente, para su aplicación en forma bilateral con la República de China (Taiwán), por lo que no aplica a las relaciones comerciales entre la República de El Salvador y la República de Honduras.

Este Acuerdo tampoco posee un capítulo específico para el tema de las compras públicas.

3.2.6 TLC Centroamérica - República Dominicana

Fue suscrito el 16 de abril de 1998, en Santo Domingo, República Dominicana; ratificado en El Salvador mediante Decreto Legislativo No. 590, de fecha 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial No.98, Tomo No. 343, de fecha 27 de mayo de 1999.

El Primer Protocolo al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana se suscribió el 29 de noviembre de 1998, en Miami, Florida, Estados Unidos de América, fue ratificado mediante Decreto Legislativo No. 590, de fecha 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 98, Tomo No. 343, de fecha 27 de mayo de 1999. El Segundo Protocolo, fue suscrito el 3 de marzo de 2000, en Santo Domingo, República Dominicana, ratificado mediante Decreto Legislativo No.22, de



fecha 8 de junio de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 123, Tomo No. 348, de fecha 3 de julio de 2000. Entró en vigencia a partir del 4 de octubre de 2001.

Mediante este Acuerdo, las Partes establecen una zona de libre comercio de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y del artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) del Acuerdo sobre la OMC.

El capítulo 12 del acuerdo es el relativo a las compras públicas. Establece que el mismo aplica a las entidades del Gobierno central; empresas gubernamentales; instituciones descentralizadas, desconcentradas, autónomas o semiautónomas; y municipalidades. En otras palabras, a todas las entidades, instituciones o empresas del Gobierno de cada una de las Partes, salvo aquéllas que por disposiciones de la legislación interna de cada una de las Partes no puedan ser incluidas en la cobertura de dicho capítulo, conforme al anexo 1 del mismo.

La aplicación del Acuerdo incluye adquisiciones por métodos tales como compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra. Establece los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia.

Respecto a los procedimientos de compras, señala que cada una de las Partes aplicará su legislación nacional en materia de procedimientos de compra, incluyendo las formalidades relacionadas con la calificación de proveedores, convocatoria, bases, plazos, presentación, recepción y apertura de ofertas, adjudicación de contratos y los montos establecidos en cada país, para determinar la modalidad de compra a utilizar, siempre que el procedimiento elegido garantice la máxima competencia posible.

En el tema de las impugnaciones, establece que cada una de las Partes aplicará su legislación nacional en los procedimientos de impugnación para las compras cubiertas, siempre y cuando no sean discriminatorios y garantice el derecho de audiencia, entre otros.

Establece la creación de un Comité de Compras del Sector Público, que deberá iniciar operaciones a la fecha de entrada en vigor del Tratado, y que estará integrado por representantes de cada una de las Partes. Este Comité se reunirá cuando sea necesario, pero al menos una vez por año, para dar a las Partes la oportunidad de consultarse sobre las cuestiones relativas al funcionamiento del capítulo o la consecución de sus objetivos, para buscar mecanismos de cooperación que permitan un mayor entendimiento sobre sus sistemas de compras del sector público y un mayor acceso a los mismos. De igual forma, el Comité buscará promover oportunidades para sus micro, pequeñas y medianas empresas; y para desempeñar las funciones referidas en dicho capítulo y las demás encomendadas por las Partes.

3.2.7 TLC Centroamérica - Chile



El 18 de octubre de 1999, en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, los Presidentes de las Repúblicas de Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron la parte normativa del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Chile, en cuyas Disposiciones Finales se estableció que para que el mencionado Tratado surtiera efecto entre Chile y cada país centroamericano, en el instrumento de ratificación debería hacerse constar que los procedimientos y formalidades jurídicas habían concluido, con relación al Protocolo Bilateral. Dicho Protocolo Bilateral entre El Salvador y Chile fue firmado en la ciudad de Santiago de Chile, el 30 de noviembre de 2000.

Las compras públicas se regulan en el capítulo 16 del Acuerdo, en el cual se establecen los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia; así como el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia técnica; permitiendo la aplicación de normas nacionales, siempre que dichas normas tengan en cuenta los principios antes mencionados.

Señala que cada Parte mantendrá o establecerá procedimientos administrativos o judiciales que permitan la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten las contrataciones públicas cubiertas por el Acuerdo. Además, cada Parte garantizará que tales procedimientos de impugnación sean atendidos de forma oportuna, transparente, efectiva y conforme con los principios de no discriminación y debido proceso.

En este Acuerdo, también se establece la creación de un Comité de Contratación Pública, integrado por representantes de cada una de las Partes, debiendo ser establecido dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado y cuyas funciones serán, entre otras, revisar cada dos años los resultados de la aplicación del Capítulo de Compras Públicas del Acuerdo; realizar consultas y estudios orientados a incorporar al ámbito de aplicación del Acuerdo a las entidades comprendidas en el Anexo 16.01 del mismo; promover el desarrollo y la implementación del sistema electrónico de información e intermediación mencionado en el artículo 16.11(2); coordinar el intercambio de información estadística de sus contrataciones públicas; y coordinar y promover el diseño de programas de capacitación sobre la materia, para las autoridades competentes de las Partes.

3.2.8 Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea

En la III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, celebrada en Guadalajara, México en mayo de 2004, se acordó que era un objetivo estratégico común, establecer un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA, que incluyera un Tratado de Libre Comercio. Para tal fin, se acordó desarrollar una fase de valoración conjunta del proceso de integración económica de Centroamérica, que llevaría, en su debido momento, a una fase de negociación. La fase de valoración de la integración económica centroamericana se inició en marzo de 2005 y concluyó en el marco de la



XIV Comisión Mixta CA-UE (Nicaragua, 2 de marzo de 2006), donde se aprobó el informe final del proceso de valoración. El 27 de abril de 2006, el Comité para América Latina del Consejo de la Unión Europea, aprobó el inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación que incluye un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la Unión Europea. Las negociaciones concluyeron en mayo de 2010.

El Acuerdo de Asociación CA-UE, se concibe para el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación. Se busca crear un Tratado con un amplio alcance y de carácter comprehensivo, que incluya, además de disposiciones en materia de intercambio de mercancías, disposiciones que regulen el comercio de servicios, así como otros temas relevantes en la actualidad, tales como facilitación de negocios y compras de Gobierno, entre otros. La negociación de las compras públicas se encargó al Grupo de Negociación de otros temas de interés (este grupo está a cargo de tratar, en principio, temas tales como derechos de propiedad intelectual y contratación pública). A junio de 2010, no se dispone de un texto oficial del Acuerdo, de circulación pública, sin embargo, se considera que la Unión Europea siguió la línea de lo anteriormente acordado en otros acuerdos, es decir, buscar la aplicación de lo contenido en el ACP.

De todos los acuerdos suscritos, por El Salvador, ya sea en aquellos negociados en forma bilateral como en los que se han negociado como subregión, puede observarse que El Salvador no ha tenido una posición única respecto a las compras públicas, ni tampoco parece haber tenido una exigencia de incluir los capítulos de compras públicas en los tratados que ha suscrito. Así, existen acuerdos como el TLC entre El Salvador, Guatemala y Honduras con los Estados Unidos Mexicanos; y el Tratado suscrito entre Honduras y El Salvador con la República de China – Taiwán, en los que no se ha considerado el tema de las contrataciones públicas.

Los otros acuerdos suscritos por El Salvador sí contemplan un capítulo específico para el tratamiento de las compras de Gobierno y en su mayoría contienen el acuerdo de crear Comités de Contratación Pública, compuestos por organismos de las partes, con la finalidad, entre otras, de buscar el intercambio de información y conocimientos sobre los procesos de compras públicas de los países signatarios de los respectivos Acuerdos.

3.3 LAS COMPRAS PÚBLICAS EN OTROS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS EN LA REGION

3.3.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como NAFTA por sus siglas en inglés, fue el primer acuerdo de la región que tuvo un capítulo sobre compras públicas [Araya, 2006: 20]. Este tratado de libre comercio fue suscrito entre Canadá, Estados Unidos y México y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1994. El NAFTA



posee características similares a las contenidas en el ACP anterior a la modificación de la Ronda de Uruguay, pero al mismo tiempo, muchas de sus modificaciones fueron incorporadas al TLC, luego del ACP de 1996.

La diferencia relevante entre el NAFTA y el ACP de 1996 no está en los textos sino que en los umbrales, que se establecieron considerando los acuerdos previos sobre compras gubernamentales existentes entre los Estados Unidos y Canadá. El NAFTA establece la obligatoriedad de aplicación para las entidades listadas, en los bienes y servicios comprometidos, considerando los umbrales que para cada caso se han fijado en el mismo. El Acuerdo se aplica a diversas modalidades de compras, entre las que se encuentran compras a plazo o arrendamientos – financieros o no- con o sin opción de compra, incluyendo cualquier combinación de productos y servicios.

El NAFTA establece claramente los procedimientos licitatorios, señalando los requisitos de los procedimientos de licitación en términos generales y luego especificando los procedimientos a seguir en caso de licitaciones selectivas. El acuerdo establece los procedimientos de información, así como la posibilidad de que los proveedores presenten directamente impugnaciones ante autoridades independientes de los países contratantes.

3.3.2 Acuerdo de Asociación Económica México – Japón (AMJ)

El Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón (AMJ) fue firmado el 17 de septiembre de 2004 en la Ciudad de México. El 10 de noviembre de 2004, el Poder Legislativo japonés aprobó el Acuerdo, mismo que fue aprobado por el Senado de la República Mexicana el 18 de noviembre de 2004. El referido Decreto por el que se aprobó el acuerdo de asociación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2005. El 3 de marzo del mismo año se efectuó el intercambio de notas diplomáticas entre el Embajador del Japón en México, y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, con lo que se dio cumplimiento a lo establecido para que el 1 de abril de 2005 entrara en vigencia.

El capítulo 11 del AMJ establece las normas sobre compras del sector público. Debido a que Japón es miembro del ACP, y México del NAFTA, la estructura y contenido del acuerdo es similar a la contenida en el ACP. El acuerdo establece trato nacional y no discriminación. Respecto a los procedimientos de compras, permite que Japón aplique los procedimientos establecidos en el ACP, en tanto que México aplique los procedimientos del NAFTA.

Además, el Acuerdo establece procedimientos para impugnaciones, permitiendo que los proveedores presenten sus inconformidades a los procesos de compras, directamente en las entidades contratantes, quienes deben resolver en forma imparcial y en el tiempo oportuno.



3.3.3 Acuerdo de Asociación Unión Europea – México

El 8 de diciembre de 1997, México y la Unión Europea firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. En este acuerdo, comúnmente llamado Acuerdo Global, se establecen los procedimientos relativos a compras públicas entre ambos socios. Debido a que la Unión Europea es miembro del ACP³⁸, este Acuerdo de Compras Públicas ha servido de base en sus negociaciones en materia de compras gubernamentales. México, si bien no es miembro del ACP, al ser parte de NAFTA ha mantenido un enfoque similar en las negociaciones sobre contrataciones públicas.

Al igual que en el Acuerdo México-Japón, se permite la aplicación de los procedimientos existentes en los acuerdos previos. En este sentido, la Unión Europea aplica las reglas y procedimientos establecidos en el ACP mientras que México sigue lo dispuesto en el NAFTA, señalando en el texto del Acuerdo, que se considera que ambos juegos de reglas y procedimientos ofrecen un trato equivalente. De igual forma, en el tema de impugnaciones, las partes también siguen la línea de lo negociado previamente.

3.3.4 Acuerdo de Asociación Unión Europea – Chile

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea es considerado el convenio bilateral más extenso, profundo y moderno suscrito por Chile en toda su historia. El Acuerdo de Asociación, fue firmado en Bruselas el 18 noviembre 2002 y entró en vigencia el 1 de febrero 2003.

Además de México, Chile es el único país latinoamericano con el que la Unión Europea ha negociado compras de Gobierno. Chile tampoco es miembro de ACP, ni parte del NAFTA, por lo que a diferencia del caso de México, su enfoque en materia de compras públicas no mantenía el mismo enfoque ACP-NAFTA. Previo a la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE, la única experiencia chilena había sido su negociación con Centroamérica [Araya, 2006: 24], en la que únicamente se establecieron los grandes principios sobre contrataciones gubernamentales.

Este Acuerdo contempla una importante disminución del desarrollo de procedimientos, en comparación con las disposiciones del ACP. Las normas sobre procedimientos únicamente señalan las etapas y características principales que debe contener el

³⁸ La Unión Europea es considerada “Parte” signataria del ACP en el sentido en que lo son sus 27 estados miembros, (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia, que lo firmaron el 1 de enero de 1996; y Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca, que lo firmaron el 1 de mayo de 2004).



procedimiento, sin establecer a detalle los requerimientos de documentación a ser presentados.

Además de la simplificación en materia de procedimientos, el acuerdo establece que las compras se registrarán por dos procedimientos: Licitaciones Abiertas y Licitaciones Restringidas. En la primera, cualquier proveedor interesado puede presentar ofertas, mientras que en la segunda, se invita a presentar ofertas a proveedores que cumplan con los requisitos de calificación establecidos por las entidades.

De igual forma, el Acuerdo de Asociación Unión Europea - Chile también contempla una norma para garantizar que los proveedores puedan presentar reclamaciones frente a posibles incumplimientos del Acuerdo, para lo que se debe contar con procedimientos no discriminatorios, oportunos, transparentes y eficaces.

3.3.5 Tratado de Libre Comercio Estados Unidos – Chile

La negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, fue paralela a la negociación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile. Sus primeras negociaciones se iniciaron en 1994. Tras años de arduas negociaciones, éstas terminaron el 11 de diciembre del año 2002, permitiendo que el Acuerdo fuera firmado el 6 de junio de 2003, ratificado por la Cámara de Representantes de Chile el 24 de julio de 2003, y por el Senado de los Estados Unidos, el 31 de julio de 2003. El acuerdo fue implementado por ambos países el 1 de enero del año 2004.

El capítulo de compras públicas del Acuerdo, establece los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia de los procesos de compras. Señala la obligación de publicar adecuadamente y en un solo medio todos los llamados a licitación cubiertos por el Acuerdo, además de informar oportunamente los resultados de los procesos; estandariza los plazos para presentar ofertas, establece las licitaciones públicas como regla general de contratación y norma la obligación de permitir a los proveedores recurrir ante una autoridad jurisdiccional independiente ante una violación a lo establecido en el Acuerdo.

En la actualidad la mayoría de acuerdos internacionales que suscriben los países tiene un capítulo sobre compras públicas [Claro; 2006: 27]. Además, en los acuerdos de libre comercio que han suscrito los países y regiones tomadas como ejemplo, aunque no se ha seguido un esquema específico, si puede concluirse que han buscado acordar la aplicación de lo previamente acordado en otros acuerdos, principalmente con la finalidad de evitar una difusión o diversidad de acuerdos o procedimientos que hagan imposible o impráctica la aplicación de los mismos.

Así, por ejemplo, al ser la Unión Europea parte del ACP, en los Acuerdos que suscribe, busca acordar la aplicación de lo dispuesto en el ACP; de igual forma, los países del NAFTA (Estados Unidos, México, Canadá) buscan aplicar en otros acuerdos que



suscriben, lo acordado previamente en el NAFTA. El acordar la aplicación de los procedimientos existentes en acuerdos previos, les facilita tanto la aplicación de estos acuerdos previos como la aplicación de los nuevos acuerdos que están suscribiendo, debido a que se armoniza la normativa contenida en ellos.

De igual manera, como puede observarse, existe un interés creciente a nivel internacional, por regular el tema de las compras públicas en los tratados de libre comercio, tanto por su importancia económica como por su relevancia social y política. Para apoyar lo anterior, se requiere que los procesos de compras cuenten con una difusión suficiente, que permita a la mayor cantidad de proveedores presentar ofertas en los procesos de contratación. Esta amplia difusión es posible por varios medios, mediante la publicación de anuncios en varios periódicos, por medio del uso de las páginas web de las instituciones contratantes, o mediante la publicación en portales centralizados de compras públicas.

Si bien los tratados de libre comercio que los diferentes países o regiones han suscrito, no poseen una regulación específica que los obligue a poseer portales de compras, si buscan que los gobiernos propicien y garanticen una adecuada difusión de sus procesos de contratación. Esto, de una manera u otra, ha potenciado el desarrollo de portales de compras públicas, como un mecanismo de difusión de los procesos de compras y contrataciones que las entidades públicas realizan.

De esta forma, tanto el ACP de la OMC, que se basa en los principios de apertura, transparencia y no discriminación, aplicables a las actividades de contratación, en beneficios de las Partes suscriptoras, de sus proveedores, mercancías y servicios; como los Tratados Libre Comercio, Acuerdos de Asociación y otros convenios internacionales, que buscan el establecimiento de zonas del libre comercio o la facilitación de trámites y acceso a mercados para los bienes y servicios de los proveedores de las Partes suscriptoras, han venido a incidir positivamente en el establecimiento de sistemas de compras y/o en la modernización de los mismos, creando marcos legales e institucionales que potencien la difusión de información de oportunidades de compras y que faciliten el acceso de bienes y servicios de proveedores de una Parte en el mercado público de la otra Parte.



CAPÍTULO 4

4. ESTADO ACTUAL DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS EN AMERICA LATINA

En los últimos tiempos, la tecnología ha alcanzado niveles insospechados de desarrollo, al grado que procesos que anteriormente se realizaban de forma manual, ahora pueden ser realizados completamente o en una gran parte, de forma electrónica. Las adquisiciones y contrataciones públicas no se han quedado al margen de los avances tecnológicos. El avance principal en esta área ha consistido en el desarrollo e implementación de sistemas de adquisiciones basados en el uso de tecnologías de información y comunicación, es decir sistemas de información de compras públicas, los que en su mayoría incluyen el uso de portales de compras.

El desarrollo de la tecnología, aunado al hecho de la creciente necesidad de información de los públicos objetivo del Gobierno (entidades gubernamentales propiamente dichas, proveedores de bienes y servicios y población en general), así como la importancia que el tema de la transparencia en los procesos de compras públicas ha adquirido en los últimos años, y la progresiva tendencia de los gobiernos de incorporar la adecuada y oportuna divulgación de oportunidades de negocios, en las regulaciones sobre compras gubernamentales de sus tratados comerciales internacionales, han hecho que la mayoría de países de América Latina (así como en el resto del mundo) posean portales centralizados para las compras públicas.

Estos sistemas de adquisiciones públicas permiten conocer con facilidad lo que las instituciones del Gobierno están comprando, al mismo tiempo que satisfacen la necesidad de transparencia, al dar a conocer en la mayoría de los casos, nombres, precios y otro tipo de información sobre los proveedores a los que las instituciones públicas les compran los bienes y servicios que requieren. Además, algunos de estos portales proporcionan datos estadísticos importantes, así como indicadores de cumplimiento o del desempeño de las instituciones gubernamentales, lo que permite efectuar comparaciones entre instituciones.

Los sistemas de compras públicas brindan información especializada a los proveedores, a los compradores, así como a los ciudadanos en general, interesados en conocer el accionar de su Gobierno. Se considera que por medio del uso de tecnologías de información y evitar el contacto personal entre el comprador y el vendedor, se pueden disminuir problemas como el de la corrupción, que representa un costo elevado en regiones como América Latina, costo que al final de cuentas es cargado a los bienes y servicios que son ofrecidos por los proveedores a las instituciones de Gobierno, y trasladado finalmente a la población, reduciendo el bienestar social.



Además, con el uso de portales de compras la competencia se aumenta, la eficiencia se incrementa al disminuir la cantidad de trámites, así como al encontrar mejoras en los tiempos de entrega y el nivel de transparencia del Gobierno, logrando que se obtengan disminuciones en los precios a los que los bienes o servicios son ofrecidos a las instituciones gubernamentales.

Países como Estados Unidos, Australia, Corea del Sur, Singapur e Irlanda, emplean sistemas electrónicos de compras que permiten hacer casi al 100% toda la gestión de adquisiciones. América Latina también posee sistemas que han servido de modelo para otros países en la región, como es el caso de Chile con CHILECOMPRA, México con COMPRANET y Brasil con COMPRASNET. En Centroamérica, Costa Rica con COMPRARED y Guatemala con GUATECOMPRAS son los que presentan un nivel de experiencia superior al resto de países del área.

En El Salvador, el sistema denominado COMPRASAL, aunque no está desarrollado en su totalidad, constituye un impulso sustancial a la modernización de las compras públicas. El presente capítulo realizará un recorrido sobre la historia de algunos de estos portales de compras públicas, finalizando con una breve reseña de la evolución y el uso de COMPRASAL de El Salvador, remarcando algunas experiencias exitosas en las cuales se ha contado con importante participación de empresas extranjeras.

Concha (2008) realizó para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en ocasión de la realización de un taller regional sobre compras gubernamentales, un mapa del estado del desarrollo de los portales de compras públicas en 26 países de América Latina. Este mapa permitió establecer niveles de madurez de desarrollo de los portales de compras públicas de la región, determinando la existencia de cuatro niveles:

- a) **Primer Grupo: Países con portales transaccionales.** Son los portales más avanzados de la región, algunos de ellos con más de 10 años de operación y en los que existe una integración casi completa en el sistema de compras con los sistemas de ejecución presupuestaria, además de que en ellos se ejecutan transacciones complejas y con una cobertura casi de un 100% de las entidades públicas. En ellos se encuentra Chile, Brasil, México, Perú, Argentina y Costa Rica.
- b) **Segundo Grupo: Países con portales Interactivos.** Estos portales poseen algún grado de interacción con los usuarios, por ejemplo permiten ver y bajar documentación, como las bases de licitación; y efectuar transacciones simples. Hay registro de proveedores pero las ofertas se siguen enviando en papel. La cobertura de uso del sistema todavía es baja. Entre estos países se encuentra Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Panamá.
- c) **Tercer Grupo: Países con Pizarras Informativas.** Existe un portal, pero es solamente de carácter informativo, el cual muestra avisos de oportunidades, similares a los aparecidos en la prensa, pero no hay interacción con los

usuarios. El autor clasificó en esta categoría a Ecuador, El Salvador, Paraguay, Venezuela y Colombia.

- d) **Cuarto Grupo: Países sin portales de Adquisiciones.** En los países que componen este grupo, el autor no encontró evidencia de la existencia de funcionalidades tecnológicas asociadas a las adquisiciones electrónicas; ya que la función de compras públicas se realiza de manera tradicional. El autor ubicó en esta categoría a países no considerados en esta investigación, como lo son Barbados, Belice, Haití, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago, y las Bahamas; además de República Dominicana. Durante la presente investigación se visitó el portal de compras públicas de este último país, el cual es de carácter informativo, por lo que debería incluirse en el Tercer Grupo. Sí se ubicaría en esta categoría a Cuba, país que no fue considerado en la investigación preparada para el BID.



Figura 2 – Estado de desarrollo de los portales de compras públicas
[Fuente: Elaboración propia con datos de Concha, 2008]

En el presente capítulo se realizará un diagnóstico sobre la mayoría de países ubicados por Concha (2008) en el Primer Grupo, es decir, en el Grupo de Países con Portales Transaccionales. El análisis se realizará para Chile, Brasil, México, Argentina y Costa Rica; además de El Salvador, el cual se ubica en el Tercer Grupo en la investigación de Concha.



4.1 COMPRAS PÚBLICAS: LA EXPERIENCIA DE AMERICA LATINA

Varios sistemas de compras públicas latinoamericanos han servido de modelo para otros países de la región, como es el caso de CHILECOMPRA, sistema que se ha desarrollado ampliamente en los últimos años; y, mediante la difusión de su experiencia, ha servido de ejemplo para que otros países desarrollen sus sistemas de adquisiciones. Otro caso es el de COMPRANET, que forma parte de una amplia estrategia desarrollada por la Secretaría de la Función Pública de México. En el presente apartado se mostrarán algunas de estas experiencias.

4.1.1 El caso de Argentina

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública de Argentina. La ONC es la dependencia de la Secretaría de la Gestión Pública, responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones de las instituciones públicas argentinas, mientras que la gestión de las compras es realizada por cada una de ellas, es decir, se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

El Sistema Nacional de Contrataciones y la ONC fueron creados por medio del Decreto No. 1545 del 31 de agosto de 1994. El Sistema Nacional de Contrataciones se aplica a la administración central, los organismos descentralizados, las universidades nacionales y a las fuerzas armadas y de seguridad. No abarca las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipios, ni otros organismos como el PAMI (Organismo de Derecho Público no Estatal del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina) y la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos).

También se encuentran excluidas las empresas y sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios con participación estatal, entidades financieras del sector público nacional, tales como el Banco de la Nación, Banco Hipotecario y Banco Central. Sin embargo, estas entidades pueden voluntariamente aplicar el Sistema y participar de su operación.

El portal de compras públicas de la República de Argentina se denomina ARGENTINACOMPRA (www.argentinacompra.gov.ar). Este portal posee los módulos de contrataciones electrónicas, registro de proveedores, catálogo de bienes y servicios, precios de referencia y un módulo de divulgación. En Figura 2 se presenta la página principal de acceso a este sitio.

ARGENTINACOMPRA es un sistema de contrataciones electrónicas que provee una solución tecnológica integral para dar soporte a los procedimientos de contrataciones de las instituciones de la administración pública argentina, siguiendo los objetivos de difusión, transparencia, economía y eficiencia. Este sistema se basa en la

comunicación electrónica por medio de internet entre los organismos de compra de las dependencias gubernamentales y los proveedores, durante toda la gestión de compra, desde la convocatoria hasta la adjudicación.



Figura 3 - Página de acceso al portal ARGENTINACOMPRA
[www.argentinacompra.gov.ar consultada el 22/06/2010]

Para participar en ARGENTINACOMPRA y ser proveedor del Estado, todas las empresas o personas naturales deben inscribirse en el Sistema de Registro de Proveedores (SIPRO), que es un componente del sistema de contrataciones electrónicas. La inscripción se realiza a través de la misma página web de ARGENTINACOMPRA y es relativamente sencilla. El proceso de inscripción cuenta con la ayuda necesaria a través de tutoriales, los que pueden ser descargados por toda persona natural o jurídica interesada en inscribirse, con la finalidad de efectuar este proceso fácilmente y así acceder a oportunidades de nuevos negocios con las instituciones públicas argentinas.

Para la preinscripción en el SIPRO, el primer paso consiste en descargar y completar los formularios e Informes requeridos de acuerdo al tipo de proveedor, posteriormente, se completa el Formulario de Preinscripción con sus datos básicos, y se cargan al SIPRO por medio de la Web de ARGENTINACOMPRA, adjuntando los Anexos e

Informes solicitados. Finalmente, se imprime una Constancia de Preinscripción, luego de lo cual, el proveedor ya está habilitado para realizar cotizaciones ante los organismos contratantes, aunque no cuente con número de registro, ya que para obtener el mismo, el proveedor debe realizar una primera cotización ante una unidad de compras y esta será la responsable de verificar la información proporcionada por el proveedor durante el proceso de preinscripción.

Así, tras la apertura de las ofertas, el Organismo contratante al que se ha presentado la primera cotización electrónica, verificará la documentación probatoria solicitada y una vez aprobada la misma, el proveedor pasará de preinscripto a inscripto, (independientemente del resultado de la licitación en la que participó) y participar en las nuevas contrataciones.



The screenshot shows the website 'Argentina Compra' (www.argentinacompra.gov.ar) in a Windows Internet Explorer browser. The page is titled 'Como ser proveedor del Estado' and is dated July 1, 2010. The main content area features a blue header with the text 'CON TRATO TRANSPARENTE' and a navigation bar with 'INGRESAR' highlighted. Below the header, there is a section titled 'ACCESO PARA ORGANISMOS Y PROVEEDORES' and a main article titled 'Como ser proveedor del Estado'. The article explains the process of becoming a state supplier, including the need for pre-inscription and the submission of documents. A sidebar on the left contains a menu with categories like 'INSTITUCIONAL', 'BOLETÍN INFORMATIVO', 'ENLACES DE INTERÉS', 'NORMATIVA', 'CONVENIOS', 'ESTADÍSTICAS', 'CAPACITACIÓN', 'HERRAMIENTAS', and 'CONTÁCTENOS'. At the bottom of the sidebar, there is a section for 'CONTRATACIONES TRADICIONALES' with links for 'OPCIONES DE CONSULTA', 'DESCRIPCIÓN SISTEMAS', 'NOTICIAS Y NOVEDADES', and 'PREGUNTAS FRECUENTES'. The footer of the page displays the number 'visita nro 4826085'.

Figura 4 - Página de acceso al registro de proveedores en el portal ARGENTINACOMPRA [www.argentinacompra.gov.ar consultada el 01/07/2010]

Sin embargo, para un proveedor extranjero la dificultad principal radica en que uno de los campos obligatorios para el registro como proveedor, es el ingreso del Código Único de Identificación Tributaria (CUIT), por lo que todo interesado en inscribirse como proveedor del estado, debe previamente efectuar una inscripción ante el Ministerio de Hacienda, para obtener el CUIT.

Además, los campos obligatorios en el formulario para el registro de proveedores, exigen el ingreso de la dirección, en la cual el campo de provincia es un campo de selección, que no contempla la dirección para empresas extranjeras, como se observa en la Figura número 4.

Esto se convierte en una dificultad para las empresas extranjeras interesadas en participar en procesos de contratación con las instituciones gubernamentales de Argentina, pues deben poseer CUIT y contar con una dirección física en una provincia de la República Argentina. A mayo de 2010, el portal ha recibido 4,613,429 visitas.

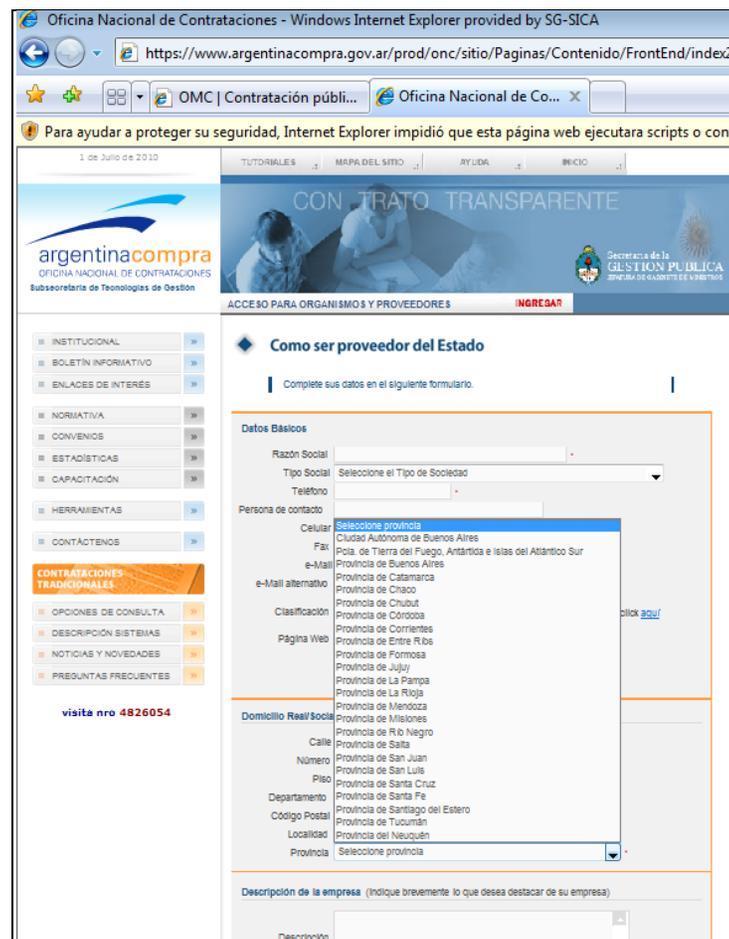


Figura 5 - Registro de proveedores en el portal ARGENTINACOMPRA
[www.argentinacompra.gob.ar consultada el 01/07/2010]

4.1.2 El caso de Chile

Con la entrada en vigencia el 29 de agosto de 2003, de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley No. 19886), más conocida como Ley de Compras Públicas, cambió radicalmente la manera en que Chile realiza sus compras y contrataciones gubernamentales. Ésta es la primera norma



legal sobre la materia en Chile; y es al mismo tiempo la ley con que se creó la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia de las compras, permitir la igualdad de competencia y considerar el debido proceso en las contrataciones públicas chilenas.

La Ley de Compras Públicas establece normas de procedimientos y transparencia para las compras gubernamentales. Es de aplicación para los procesos de publicación y contratación del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones, Municipios, Fuerzas Armadas, entidades autónomas (como el Banco Central, Contraloría General de la República y Consejo de Defensa del Estado) y otros poderes del Estado (Poder Legislativo, Poder Judicial), exceptuando las empresas públicas, los organismos públicos que dispongan normas expresas en contrario y aquellas contrataciones que, por disposición legal o por su naturaleza, sean secretas, reservadas o confidenciales.

Dicha Ley crea las condiciones necesarias para una mayor eficiencia en la gestión de abastecimiento y contratación de las instituciones gubernamentales y vuelve obligatorio el uso de tecnologías de información y comunicación. Además, crea 3 nuevas instituciones: La Dirección de Compras y Contratación Pública (Dirección de CHILECOMPRA), el Tribunal de Contratación Pública; y el Sistema Electrónico de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA). La Dirección de Compras sustituyó a la Dirección de Aprovechamiento del Estado, dependiendo del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda y responsable de la administración del Sistema de Compras Públicas, CHILECOMPRA. Asimismo, al crear el Tribunal de Contratación Pública, la Ley también considera el derecho de impugnación a los procesos de licitación en una primera instancia administrativa, antes de recurrir eventualmente a las instancias judiciales.

La Dirección de Compras y Contratación Pública (CHILECOMPRA) tiene como funciones principales, asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compras y contrataciones; además, administra el Sistema de Compras Públicas y demás sistemas necesarios para el desarrollo de un mercado electrónico eficiente, que garantice una óptima gestión de abastecimiento y óptimos niveles de competencia; es responsable de la creación, administración y actualización constante del Registro Nacional de Proveedores, el cual es un registro electrónico que permite a los proveedores presentar centralizadamente toda su documentación.

La Dirección de CHILECOMPRA busca promover la máxima competencia entre los proveedores de la Administración Pública, garantizar que los organismos públicos accedan a la información sobre proveedores de mejor calidad y en menores tiempos; además de establecer las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación, electrónicos o digitales que se mantengan disponibles. Tuvo bajo su responsabilidad la elaboración del Reglamento de la Ley con sus normas de procedimientos y de transparencia. En diciembre de 2003, se publicó en

CHILECOMPRA la versión preliminar de dicho Reglamento, con el objeto de recoger las observaciones de todos los actores involucrados en el mercado de las compras públicas. Se recibieron más de mil sugerencias, lo que llevó a la realización de una jornada de discusión que reunió a más de 40 abogados expertos de organismos públicos, organizaciones gremiales y de la Asociación de Municipios. El Reglamento se redactó con la participación de todos los actores involucrados en los procesos de contratación del Estado y entró en vigencia a partir del 24 de octubre de 2004.

El Sistema Electrónico de Compras Públicas (www.chilecompra.cl), es un sistema electrónico de información, de acceso público y gratuito. Los organismos públicos regidos por esta ley en transparencia y procedimientos deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar y desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública. Es decir, todos los organismos del Estado, regulados por la Ley de Compras Públicas, tienen la obligación de informar a través de CHILECOMPRA, de todos sus procesos de compras de bienes y servicios. La Figura 5 presenta la página de acceso principal a este portal.



Figura 6 - Página de acceso al portal CHILECOMPRA
[www.chilecompra.cl consultada el 01/07/2010]

Con el uso de este Sistema y su interrelación con otras herramientas impulsadas por el Gobierno, como la firma digital y factura electrónica, el ciclo de compras del Estado pasa a ser completamente digital. Esto significa un impulso al gobierno electrónico y al comercio electrónico. La plataforma electrónica del Sistema de Compras Públicas es capaz de soportar los procesos transaccionales de las compras, permitiendo de esa

forma que Chile posea uno de los mercados electrónicos de compras de gobierno más avanzados del mundo.

CHILECOMPRA permite a los organismos públicos cotizar, licitar y contratar por medios electrónicos. Esto ha significado ahorros en los costos de la gestión para las instituciones gubernamentales chilenas, lo que implica ahorros de tiempo por la implementación de tecnología en sus procesos. Se estima que el incremento en los niveles de eficiencia, productividad y rapidez permite lograr ahorros para el Estado cercanos al 7% anual sobre el monto total de las compras públicas³⁹.

De igual manera, ha significado reducciones de costos, por el aumento de la competencia obtenida al lograr acceso al mercado de compras públicas a un mayor número de proveedores; ya que al ampliarse la cantidad de proveedores, y tener precios públicos, del conocimiento de la competencia y de la población en general, el mercado ayuda a que los precios en general se disminuyan.

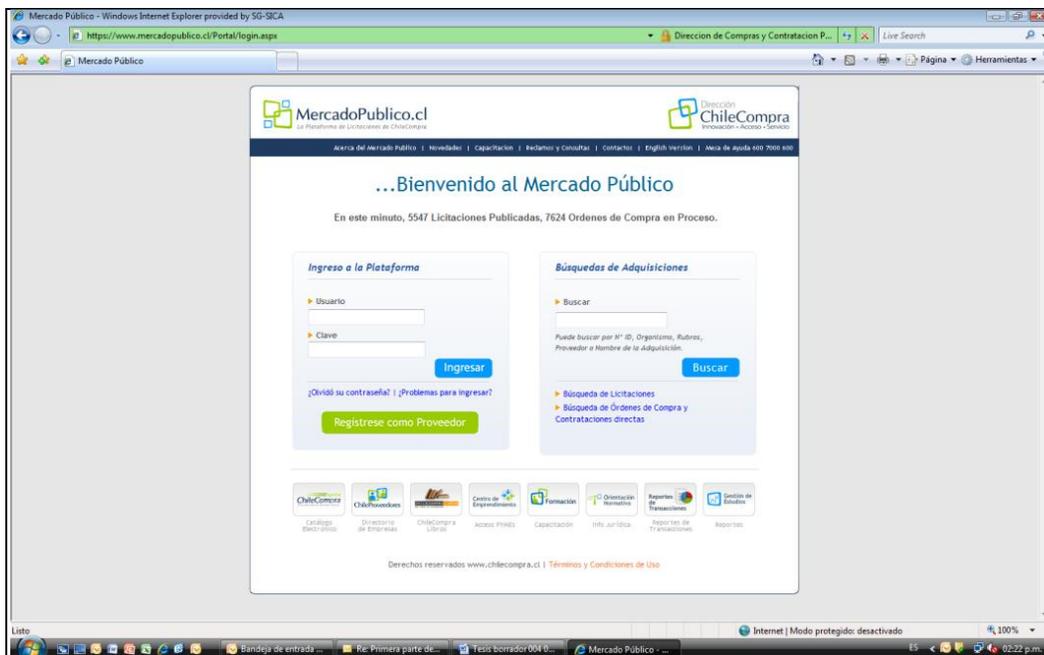


Figura 7 - Página de acceso al portal MERCADOPUBLICO.CL
[www.mercadopublico.cl consultada el 01/07/2010]

Desde su origen, la Dirección CHILECOMPRA ha ayudado a los organismos gubernamentales a ser más accesibles, eficientes y transparentes en su relación con los chilenos, gracias a la apertura de una ventana entre el Estado y la ciudadanía: el Mercado Público, sustentado en www.chilecompra.cl. La creación de la plataforma de licitaciones www.mercadopublico.cl se enmarca dentro del plan bicentenario de la Dirección CHILECOMPRA, denominado CHILECOMPRA 2.0 basado en el Plan

³⁹ Según información publicada en www.chilecompra.cl [consultada el 22/06/2010]

Estratégico 2008-2010. La pantalla de acceso a www.mercadopublico.cl se muestra en la Figura 6.

La Dirección CHILECOMPRA ofrece una serie de servicios y plataformas electrónicas. A través de www.mercadopublico.cl, la plataforma de comercio electrónico más grande del país, transan cerca de 850 organismos del Estado y participan activamente más de 90 mil empresas⁴⁰. Además de la plataforma transaccional, el mercado público cuenta con tiendas de comercio electrónico para que los compradores públicos realicen sus compras habituales en forma eficiente y en mejores condiciones comerciales. Los proveedores que ofrecen sus productos y servicios en estas tiendas previamente participaron de un proceso de licitación de Convenio Marco convocado por la Dirección CHILECOMPRA, que les permite ingresar sus productos y servicios a un catálogo electrónico y ofrecerlos a los organismos públicos.



Figura No. 8 - Página de acceso al portal CHILECOMPRA EXPRESS
[www.chilecompra.cl consultada el 01/07/2010]

A junio de 2010 están disponibles las tiendas CHILECOMPRA Express –que a diciembre de 2009 ha transado alrededor de \$928.867.544.00 (pesos chilenos), siendo la mayor tienda en línea del país- y CHILECOMPRA Libros -orientada al sector educación, universidades y municipios - que ofrece cerca de 40 mil títulos y ha demostrado ser un canal eficaz para realizar adquisiciones en el ámbito de la cultura. Las Figuras 7 y 8 respectivamente, presentan las pantallas de acceso a estos dos sitios.

⁴⁰Según información del portal www.chilecompra.cl [consultada el 22/06/2010]



Figura 9 - Página de acceso al portal CHILECOMPRA LIBROS
[www.chilecompralibros.cl consultada el 15/06/2010]



Figura 10 - Página de acceso al portal CHILECOMPRA LIBROS
[www.mercadopublico.cl consultada el 07/07/2010]

Entre los servicios disponibles se cuenta la operación de 25 Centros de Emprendimiento CHILECOMPRA ubicados en las principales ciudades del país. La Dirección CHILECOMPRA también administra el Registro Electrónico de Proveedores del Estado (www.chileproveedores.cl), el cual es operado por la Cámara

de Comercio de Santiago, en el cual hay más de 365 mil proveedores inscritos, de los cuales hay más de 90 mil activos⁴¹ y que se abrió en agosto de 2009 al sector privado. De esta forma, los proveedores que forman parte de CHILEPROVEEDORES pueden ser contactados por empresas e instituciones tanto del sector público, como del sector privado.

CHILEPROVEEDORES contiene una plataforma de almacenamiento electrónica y física de documentación de los proveedores registrados que generalmente es requerida por los organismos públicos para postular a las licitaciones del Estado.

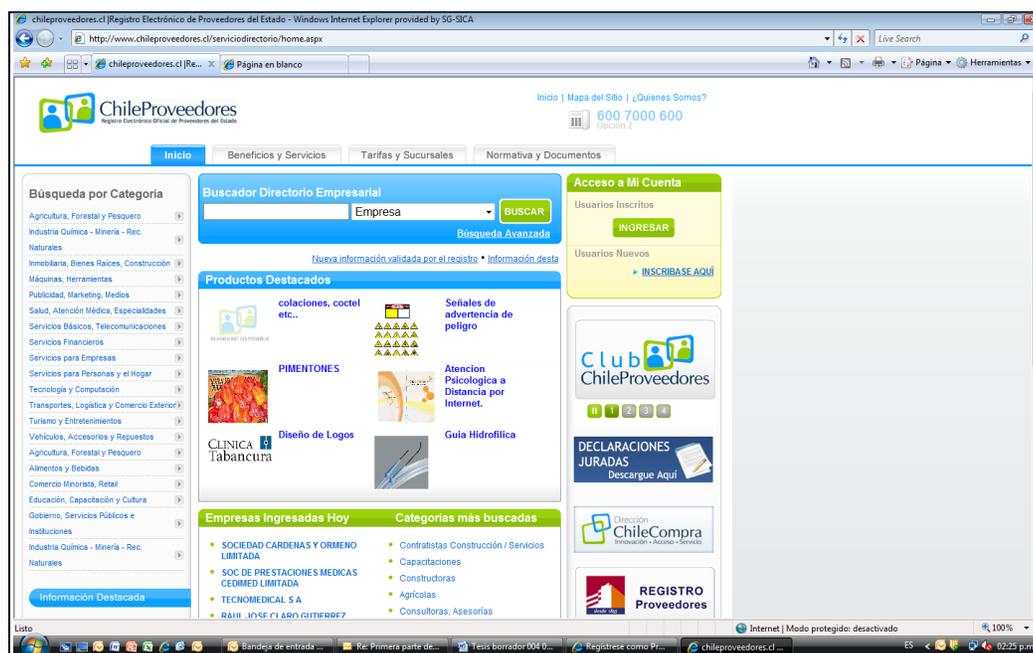


Figura 11 - Página de acceso al portal CHILEPROVEEDORES
[www.chileproveedores.cl consultada el 31/05/2010]

CHILEPROVEEDORES es operado por un ente privado, la Cámara de Comercio de Santiago, la que dispone de cobertura nacional, con 30 oficinas de atención en las principales ciudades del país, destinadas exclusivamente a CHILEPROVEEDORES, además de una plataforma de atención vía web. Su función es acreditar la idoneidad comercial, financiera y técnica de los proveedores del Estado, facilitando la participación de los mismos en los procesos de licitación sin tener que entregar la misma información en todos ellos.

El registro en CHILEPROVEEDORES es pagado. La Cámara de Comercio de Santiago, por medio de CHILEPROVEEDORES, también provee una serie de servicios complementarios, los cuales también deben ser pagados por los interesados, según los cuadros siguientes:

⁴¹ 365,794 proveedores registrados a diciembre de 2009, según publicación en www.chilecompra.cl [consultada el 31/05/2010]

Cuadro 4
Tarifas de Servicios de Chileproveedores

Plan Sugerido	Microempresa		PYME		Grandes empresas	
	Semestral	Anual	Semestral	Anual	Semestral	Anual
Servicio						
Inscripción Base	27.91	66.43	41.87	79.55	69.78	132.58
Acreditación de documentos digitalizados (Grupo de 16 páginas)	3.50	6.65	3.81	7.25	4.13	7.86
Valor	31.41	73.08	45.68	86.80	73.91	140.44

Fuente: Chileproveedores

Los valores de tabla están en Dólares Americanos (US\$), al tipo de cambio de \$495.95 pesos por US\$1.00⁴²; y no son afectos a IVA

Cuadro 5
Tarifas del servicio del Directorio Electrónico de Empresa

Servicio	Microempresa		PYME		Grandes empresas	
	Semestral	Anual	Semestral	Anual	Semestral	Anual
Directorio Básico	23.61	44.86	35.41	67.28	59.02	112.14
Directorio Premium	35.88	68.14	53.81	102.24	89.69	170.38

Fuente: Chileproveedores

Los valores de tabla están en Dólares Americanos (US\$), al tipo de cambio de \$495.95 pesos por US\$1.00, y no son afectos a IVA

⁴² http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_455.asp [consultada el 13/09/2010]



Cuadro 6
Tarifas de otros servicios proporcionados por ChileProveedores

Servicios Complementarios	Microempresa		PYME		Grandes empresas	
Acreditación de documentos digitalizados (Grupos de 16 páginas)	3.50	6.65	3.81	7.25	4.13	7.86
Almacenamiento Virtual (Megabytes)	1.32	2.51	1.44	2.73	1.56	2.96
Informes Especializados						
(*) Informe Legal	30.25	57.48	47.86	90.93	62.68	119.10
(*) Informe Comercial	17.60	33.44	2.75	52.26	36.23	68.84
(*) Informe Tributario	12.65	24.04	20.35	38.67	26.45	50.27
(*) Informe Laboral	9.35	17.77	14.85	28.22	19.55	37.15
(*) Informe Financiero Contable	46.21	87.80	73.16	139.01	96.61	183.56

Fuente: ChileProveedores

Los valores semestral o anual se contabilizan como meses corridos a partir de la fecha del contrato. (*) Valor anual incluye dos informes de la misma categoría.

Los valores de tabla están en Dólares Americanos (US\$), al tipo de cambio de \$495.95 pesos por US\$1.00, y no son afectos a IVA

A diciembre de 2009, en CHILECOMPRA se han realizado operaciones que superan el monto de US\$12,487,210.21⁴³; y en CHILECOMPRA Express \$1,872,905.62 entre los 848 organismos gubernamentales inscritos y cerca de 90 mil proveedores activos.

⁴³ Al tipo de cambio de US1.00 = S495.95. http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_455.asp [consultada el 13/09/2010]



A la misma fecha, solo en CHILECOMPRA express se han emitido 391,996 órdenes de compra, mientras que en CHILECOMPRA, las órdenes de compra emitidas ascienden a 1,630,000.

4.1.3 El Caso de México

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales de México, COMPRANET, es un sistema desarrollado por la Secretaría de la Función Pública de México, con el objetivo de simplificar, modernizar y dar mayor transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas de sus instituciones gubernamentales.

A través de COMPRANET, el gobierno de México busca mejorar los estándares de calidad de los contratos, así como los tiempos de entrega de los bienes y servicios y la competencia entre las empresas, con la finalidad de lograr mejores productos a mejores precios. COMPRANET ha permitido la automatización de las distintas etapas del proceso de contratación, por medio del uso de internet, permitiendo a las unidades compradoras del Gobierno, dar a conocer por medios informáticos, sus necesidades de bienes, servicios, arrendamientos u obras, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas, y posteriormente continúen con todo el proceso de contratación, hasta su finiquito. Adicionalmente, el sistema tiene disponibilidad de información de acceso público, para que cualquier interesado pueda conocer las contrataciones que el gobierno realiza.

La Secretaría de la Función Pública de México realizó en 1995 un diagnóstico de los procesos de compras gubernamentales, en el cual determinó, entre otras cosas, que el Gobierno Federal destina anualmente entre un 25 y 30% de su presupuesto en procesos de contratación. Estos procesos son realizados a través de alrededor de 20 mil licitaciones públicas anuales y un número indeterminado de licitaciones por invitación restringida, en las que participan más de 3 mil unidades compradoras de la Administración Pública Federal⁴⁴.

Debido a su complejidad, el proceso era costoso tanto para el sector público como para las empresas que participaban en él. Para el sector público, además, no existía información integral de los proveedores y contratistas ni de los productos y sus precios. Para los proveedores, los mecanismos de consulta para conocer los requerimientos del sector público eran limitados y la participación en las licitaciones era costosa, al tener que presentar una serie de documentos legales en cada proceso en que participaran, teniendo además que acudir a las unidades compradoras para los diversos actos que involucra el proceso⁴⁵. Adicionalmente, prevalecía una percepción

⁴⁴ www.compranet.gob.mx [consultada el 20/06/2010]

⁴⁵ Anteriormente, en la mayoría de los países se exigía que los oferentes presentaran personalmente su oferta, y se hicieran presentes en el acto de presentación y apertura de ofertas. Si existían dos

negativa sobre los procesos de compras, principalmente en cuanto a la complejidad de participación y a la falta de claridad en el proceso.

Ante la importancia de modernizar el proceso de compras, la Secretaría de la Función Pública inició en el año 1996 el desarrollo de COMPRANET, como parte de los compromisos asumidos por el Gobierno en la Alianza para la Recuperación Económica, que pretendía dentro de uno sus apartados, facilitar la participación de las empresas en las compras del Gobierno.

Tres de los programas de la Alianza para el Crecimiento, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública, la Política Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Desarrollo Informático, impulsaron también el desarrollo de COMPRANET. Para 1996 se contaba con un módulo de información, en 1997 inició el acceso a las bases de licitación y su pago en bancos y para 1998, se inició el desarrollo del modulo de transacciones para realizar licitaciones electrónicas. De esta forma, COMPRANET nace oficialmente el 11 de abril de 1997, tras la publicación del Acuerdo que hace obligatorio el uso del mismo para las compras del Gobierno federal, siendo aplicado posteriormente a los demás niveles de gobierno e instituciones. La Figura 11 presenta la página principal de acceso a éste portal.

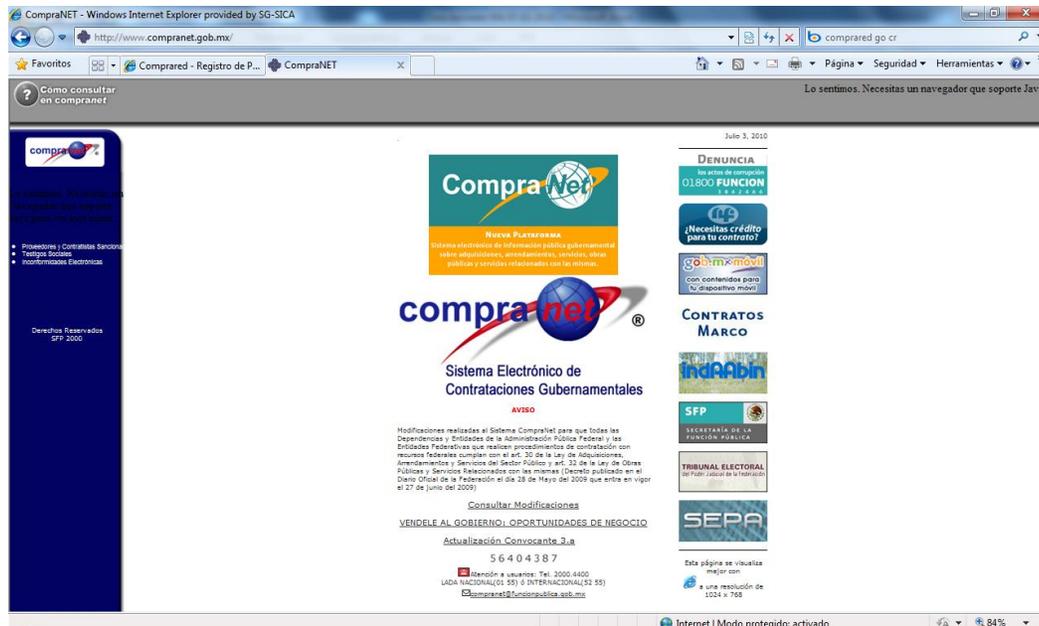


Figura 12 - Página de acceso al portal Compranet
[www.compranet.gob.mx consultada el 31/05/2010]

aperturas (una de la oferta técnica y otra de la oferta económica), los oferentes debían estar presentes en ambos.



En agosto de 2000 se lanzó una nueva versión de COMPRANET, denominada COMPRANET Plus, cuyo objetivo era mejorar las licitaciones, creando un sistema que integre todos los procesos, desde el seguimiento hasta la entrega de los bienes y servicios. Con el COMPRANET plus, las unidades compradoras del Gobierno pueden dar a conocer por medio de internet, sus necesidades de bienes y servicios (incluidos arrendamientos y obras públicas), para que los diferentes proveedores puedan presentar sus ofertas.

En COMPRANET se puede consultar información sobre las licitaciones vigentes y pasadas; así como conocer el estado de las diferentes fases de un proceso de contratación. Posee además un Módulo de Fallos, que es el registro de los resultados de los procesos, tanto por productos, como por institución o por proveedores específicos. El módulo de contratos permite obtener los datos más relevantes de los contratos, como su fecha de suscripción, montos y proveedores. De igual forma, a través de COMPRANET se pueden consultar los procesos de contratación realizados por el Gobierno a través de la modalidad de “invitación a cuando menos tres personas” y “adjudicaciones directas”, obteniendo información como precios unitarios, montos de las compras y los proveedores a los cuales las instituciones gubernamentales les han adjudicado.

Además, COMPANET posee un módulo que permite generar los formatos para pagar las bases de licitación en los bancos; de esta forma, todo interesado puede consultar las bases y si son de su interés, comprarlas. Sin embargo, aunque la generación del formato de pago de bases es automática, tal como se muestra en la Figura 12; el proveedor interesado en participar en un proceso de licitación debe acudir personalmente a una sucursal bancaria a efectuar el pago que le da el derecho de participar en un proceso de licitación, lo que debe ser presentado en la institución contratante; generando al final una limitante para la participación de empresas extranjeras.

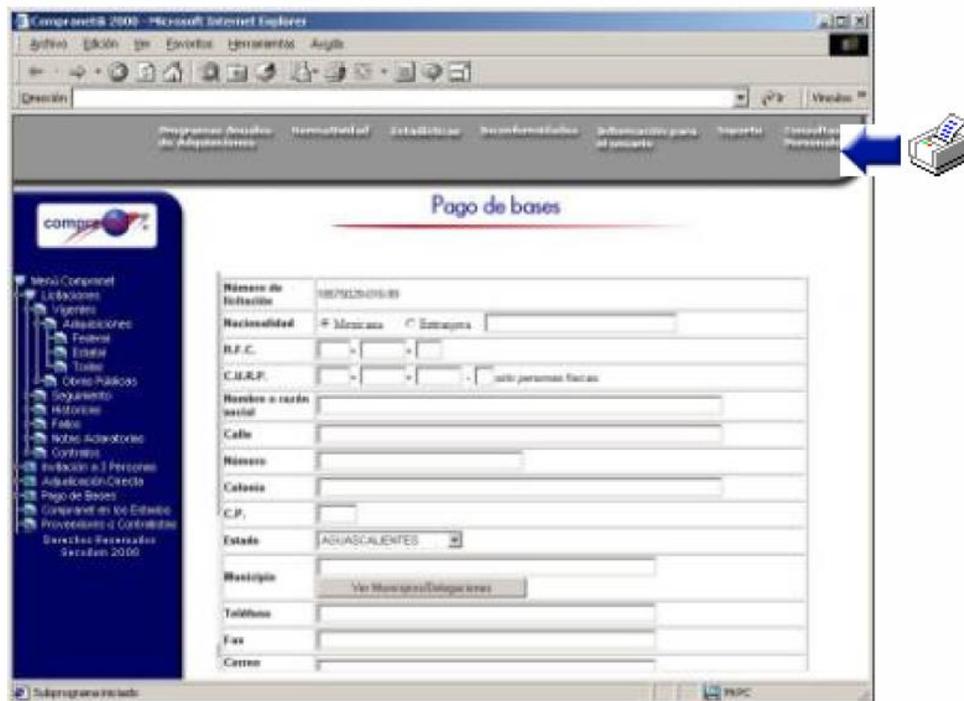


Figura 13 - Generación de Formatos para Pago en Banco
[www.compranet.gob.mx consultado el 31/05/010]

Uno de los resultados obtenidos a través de COMPRANET ha sido el establecimiento de precios diferenciados para el pago de las bases. Es decir, existe un precio mayor para las bases que están disponibles en forma impresa en las oficinas del contratante, y un precio menor para las bases electrónicas disponibles en COMPRANET, el cual es regularmente entre un 20 y 25% más bajo que el precio de las bases impresas⁴⁶. Además de las licitaciones tradicionales que son divulgadas por medio de COMPRANET, también existen licitaciones electrónicas, en las cuales los proveedores pueden enviar sus propuestas por medio de comunicación electrónica. Los módulos de registro de proveedores y registro de inconformidades, son otros dos componentes de COMPRANET; así como el módulo de divulgación de los planes anuales de adquisiciones de las instituciones gubernamentales. COMPRANET además posee vínculos directos para la denuncia ciudadana que tenga conocimiento de actos de corrupción en los procesos de contratación públicos.

Como puede observarse en el Anexo 1, a pesar que la información del Gobierno de México señala que COMPRANET permite realizar todas las etapas del proceso en forma electrónica, para poder registrarse como proveedor, es requisito obligatorio presentarse personalmente a las oficinas de registro y entregar la documentación requerida, sin lo cual, no se puede participar en procesos de licitación o contratación.

⁴⁶ www.compranet.gob.mx [consultada el 01/07/2010]

Actualmente está en la fase de prueba la versión COMPRANET 3.0 que pretende ser más amigable y posee mejores funcionalidades para los usuarios. Esta versión, que se muestra en la Figura 13, se encuentra en prueba en julio de 2010, y será lanzada a uso público en el último trimestre de 2010.

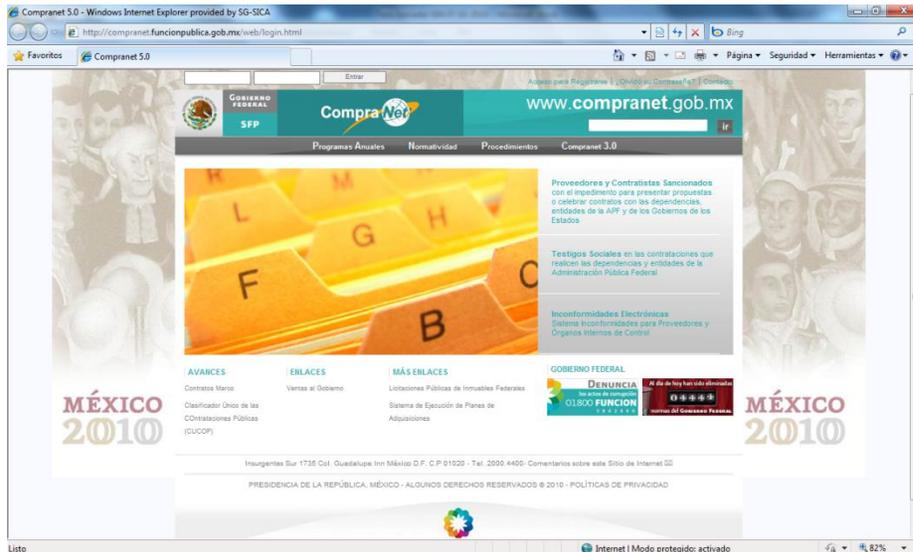


Figura 14 - Página de acceso al portal Compranet 3.0
[www.compranet.funcionpublica.gob.mx consultada el 16/06/2010]

4.1.4 El caso de Brasil

El Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG) es un sistema informatizado de herramientas para la operación y funcionamiento del Sistema de Servicios Generales (SISG) de Brasil, el cual comprende la gestión de los materiales, edificaciones públicas, vehículos oficiales, comunicaciones administrativas, licitaciones y contratos de los entes públicos. El Ministerio de Planeamiento, Ordenamiento y Gestión (MP) de Brasil es el órgano central normativo de este Sistema.

El SIASG comprende numerosos sistemas para la gestión de bienes, recursos humanos y logística para el uso de las instituciones públicas. Uno de éstos es el sistema informatizado de compras y contrataciones, COMPRASNET, el cual es de uso obligatorio para todas las instituciones gubernamentales regidas por la Ley de Compras (Ley No. 8,666), es decir, a todos los poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como los fondos especiales, las autarquías, fundaciones públicas y empresas públicas administradas por las entidades antes mencionadas. COMPRASNET ha sido validado por el BIRF y el BID para gestionar los recursos que dichos organismos ponen a disposición del Gobierno de Brasil, mediante préstamos o donaciones, lo que no es una práctica habitual entre estos bancos de desarrollo.

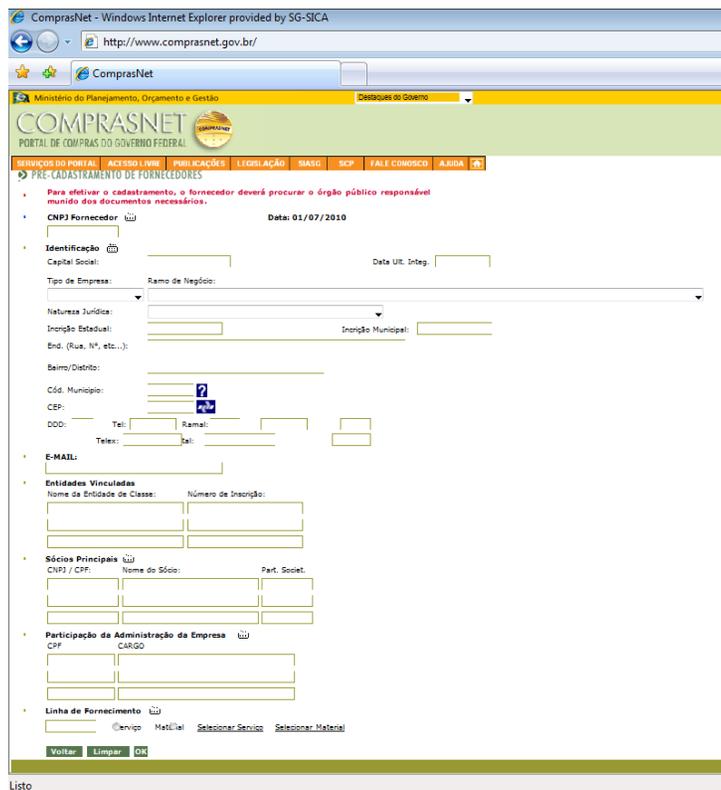


Figura 15 - Página de Acceso a Comprasnet
[www.comprasnet.gov.br consultada el 02/06/2010]

El COMPRASNET fue concebido como un mecanismo para la modernización del sistema de compras públicas de Brasil, con la finalidad de acortar los tiempos de los procesos de compras y permitir una mejor gestión logística de abastecimiento en las instituciones públicas. Este proceso de modernización inició con la promulgación de la Ley No. 8,666 de junio de 1993 por medio de la que se establecieron y crearon los nuevos criterios, procedimiento y modalidades de licitaciones y de contratos. En marzo de 1994, mediante el Decreto 1,094, se creó el SIASG, para una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos. En 1998 se implementó el COMPRASNET con el fin de dotar a la administración pública de un conjunto de herramientas informatizadas y sistemas electrónicos de compras. Posteriormente mediante Decreto 3,555 de agosto de 2000 se reglamentaron los anuncios presenciales y mediante Decreto 3,697 de diciembre de 2000 se reglamentan los anuncios electrónicos, lo que marcó el nacimiento de la nueva modalidad de contratación pública de Brasil.

La página de acceso a COMPRASNET se muestra en la Figura 14. Para participar en este sistema, se requiere el registro del proveedor en el SICAFWEB, sistema en el cual ingresan su información, la cual debe ser validada posteriormente, al presentar la información requerida en cualquier Unidad de Registro del Sistema de Registro de Proveedores (SICAF⁴⁷). Es decir, se requiere la presencia física del proveedor en una Unidad de Registro para validar la información presentada por éste. En la Figura 15 se presenta el formulario que debe ser completado digitalmente.

⁴⁷ Del portugués “Sistema de Cadastramento de Fornecedores”



The screenshot shows the 'PRE-CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES' form on the ComprasNet website. The form is titled 'PRE-CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES' and includes a date of '01/07/2010'. The form is divided into several sections:

- Identificação:** Fields for 'Capital Social', 'Data Ut. Integ.', 'Tipo de Empresa', 'Ramo de Negócio', 'Natureza Jurídica', 'Inscrição Estadual', 'Inscrição Municipal', 'End. (Rua, Nº, etc...)', 'Bairro/Distrito', 'Cód. Município', 'CEP', 'DDD', 'Tel.', 'Ramal', 'Telex', and 'E-MAIL'.
- Entidades Vinculadas:** Fields for 'Nome da Entidade de Classe' and 'Número de Inscrição'.
- Sócios Principais:** Fields for 'CNPJ / CPF', 'Nome do Sócio', and 'Part. Societ.'.
- Participação da Administração da Empresa:** Fields for 'CPF' and 'CARGO'.
- Linha de Fornecimento:** Radio buttons for 'Serviço', 'Material', and 'Selecionar Serviço', and a 'Selecionar Material' button.

At the bottom of the form, there are buttons for 'Voltar', 'Limpar', and 'OK'. The browser address bar shows 'http://www.comprasnet.gov.br/'.

Figura 16 - Formulário de Registro de Proveedores en el Comprasnet
[www.comprasnet.gov.br consultada el 02/06/2010]

Una vez completado el proceso de registro, los proveedores pueden descargar el catálogo de materiales y servicios incluidos en el Sistema de Registro de Proveedores lo que además les permite obtener vía correo electrónico, las notificaciones sobre los avisos de licitaciones y contrataciones de los bienes y servicios de su interés, que se encuentren en curso en las distintas instituciones gubernamentales. Además, al estar incluidos en el registro de proveedores del SICAF, pueden participar en las licitaciones electrónicas. El sistema de pregón electrónico informa de las licitaciones que están disponibles en el sitio web, permitiendo que los proveedores envíen sus propuestas y participen en las sesiones públicas virtuales.

El COMPRASNET provee a cualquier interesado, información de los contratos realizados por las diferentes instituciones gubernamentales, así como los resultados de las licitaciones y otros procesos de compras.



4.1.5 El caso de Costa Rica

COMPRARED es el sistema electrónico de compras gubernamentales de Costa Rica, por medio del cual, todas Instituciones de la Administración Pública costarricense dan a conocer por medio de Internet, sus demandas de bienes, obras y servicios; para que los proveedores interesados conozcan, participen y le den seguimiento a los procesos de contratación pública, desde el inicio hasta su finiquito.

Este sistema es administrado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda de Costa Rica. Está regido por la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494 y sus reformas, emitidas mediante Ley No. 8511, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo No. 33411-H, y el Reglamento del Sistema de Compras Gubernamentales CompraRed, mediante Decreto Ejecutivo No. 32717-H.

COMPRARED provee a los interesados, información sobre las licitaciones y compras directas; se pueden descargar gratuitamente las bases de licitación, remitir ofertas electrónicas; obtener aclaraciones; interponer recursos, participar en subastas a la baja en línea y en tiempo real; solicitar notificación vía correo electrónico o fax, sobre los resultados de los procesos de contratación, obtener datos sobre las adjudicaciones, brinda información sobre los contratos firmados, consultar el Registro de Proveedores y Registro de Inhibidos, así como el Catálogo de Mercancías; Precios de Referencia, Planes de Compra; y otras estadísticas bajo criterios de clasificación definidos por los propios usuarios.

COMPRARED fue creado con la finalidad de generar transparencia en los procesos de contratación, al tiempo que se estimula la competencia, se fomenta la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, haciendo al mismo tiempo que los procesos de contratación sean más eficientes (reduciendo precios, plazos y costos del proceso) para que la inversión pública se más equilibrada y equitativa (ya que los procedimientos electrónicos facilitan la selección de proveedores para la realización de inversiones públicas en áreas de menor desarrollo relativo y logran mejor gestión de los contratos respectivos, en beneficio de la equidad del gasto público), facilitando además su integración con otros sistemas y la adopción de sistema comunes (estandarización) de clasificación de bienes y servicios. La Figura 16 presenta la página de acceso a COMPRARED.



Figura 17 - Página de acceso a Comprared
[www.hacienda.go.cr/comprared consultada el 15/05/2010]

COMPRARED posee un Registro Oficial de Proveedores, tal como se muestra en la Figura 17, en el que se deben inscribir las personas naturales y jurídicas que desean participar en los procesos de contratación administrativa. En el Registro de Proveedores, se ingresa la información necesaria para que COMPRARED realice la evaluación integral de los mismos, respecto a su historial, sanciones, capacidad técnica, financiera, y jurídica.

El Registro Electrónico de Proveedores de COMPRARED está integrado con cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa; lo que permite obtener un expediente digital de todos los contratistas, desde sus datos generales, con su información legal, comercial, financiera; las mercancías que vende o servicios que provee, invitaciones realizadas a los diferentes procesos; aclaraciones y subsanes realizados, recursos presentados, los pedidos u órdenes de compra; contratos, notificaciones realizadas; las Instituciones asociadas a ese Proveedor, precios de referencia y las sanciones.



Figura 18 - Página de acceso al Registro de Proveedores de CompraRed
[www.hacienda.go.cr/comprared consultada el 15/05/2010]

COMPRARED permite el registro de proveedores extranjeros, no solo de nacionales, y no exige la presencia física de los mismos para realizar la inscripción, como lo hacen otros países. Durante las etapas del proceso de registro se habilitan campos diferentes de acuerdo al tipo de proveedor (persona jurídica nacional o extranjera; y persona natural nacional o extranjera) lo que permite la participación de proveedores extranjeros en los procesos de contratación públicos costarricenses.

El Registro de PYME Proveedoras forma parte del Registro Electrónico de Proveedores de COMPRARED; regulado en el Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración Decreto Ejecutivo No.33305-MEIC-H. Con lo anterior, todas las PYMES Proveedoras, pueden realizar su registro y actualización de información aprovechando los servicios en línea del Registro Electrónico de Proveedores de COMPRARED.

4.2 COMPRAS PÚBLICAS: EL CASO DE EL SALVADOR

En El Salvador, la modernización del proceso de compras públicas inició con la promulgación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público (LACAP) en el año 2000. Si bien, la Ley no crea un sistema informatizado para la gestión de las compras públicas, si centraliza en un solo instrumento toda la legislación sobre compras y crea la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), dependencia del Ministerio de Hacienda, que funciona bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, es decir, la UNAC es la responsable de emitir la normativa y velar por su cumplimiento, mientras que el desarrollo de los procesos es responsabilidad de cada institución en forma independiente.

En el año 2005, se creó el COMPRASAL, componente informático del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones (SIAC) de la Administración Pública salvadoreña, con el objetivo de incrementar la transparencia en los procesos de compras y contrataciones del Gobierno, poniendo a disposición de la ciudadanía en general la información sobre los procesos de compras públicas, generando la posibilidad de que los proveedores accedan a la misma, para de esa manera, realizar procesos más eficientes, generar ahorro en gastos de las transacciones, obtener precios bajos y mayor competencia.

El sistema es de uso obligatorio para todas las instituciones del gobierno sujetas a lo que establece el Artículo 2 de la LACAP, es decir, las instituciones del Estado, sus dependencias y organismos auxiliares, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la CEL y el ISSS, que anteriormente se regían por leyes especiales.



Figura 19 - Página de Acceso a Comprasal
[www.comprasal.gov.sv consultada el 22/06/2010]

Fue lanzado como parte de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico impulsada por la Presidencia de El Salvador a través de la Comisión Nacional para la Modernización del Sector Público. COMPRASAL comprende en su primera etapa, un Módulo de Divulgación (MODDIV), que entró en vigencia a partir del 12 de octubre de 2005⁴⁸. Dicho módulo contiene la información sobre las convocatorias y resultados de las licitaciones, concursos y compras por libre gestión, de todas las instituciones del Sector Público de El Salvador. De esta manera, cualquier proveedor interesado en ofrecer sus bienes y/o servicios a las instituciones del sector público salvadoreño,

⁴⁸ Ministerio de Hacienda, Manual de Uso del Apartado Público de COMPRASAL, 2005.

puede enterarse, a través de COMPRASAL, sobre las oportunidades de compra existentes; y al mismo tiempo, conocer los resultados de los procesos en que participe.

El Gobierno de El Salvador lanzó una nueva versión de COMPRASAL el 16 de junio de 2010, la cual es más versátil que la versión anterior, y posee nuevas opciones para conocer las oportunidades de compra de la administración pública. Una de las novedades del sitio es el Apartado de Estadísticas, el cual contiene cifras que permiten a cualquier interesado conocer cómo invierten las instituciones que publican sus procesos de compra en el MODDIV, es decir, a qué proveedores se les compra y por qué monto, entre otros.

El MODDIV posee un acceso para divulgación, un sistema de catalogación de bienes y servicios y un acceso para registro de proveedores. El acceso para registro de proveedores de COMPRASAL está dirigido a cualquier ofertante o contratista, sin importar su origen, es decir, pueden participar en los procesos de compras y contrataciones tanto proveedores nacionales como extranjeros. Lo anterior se logra, debido a que el módulo de registro está diseñado para permitir el registro de proveedores de nacionalidad salvadoreña como para extranjeros.

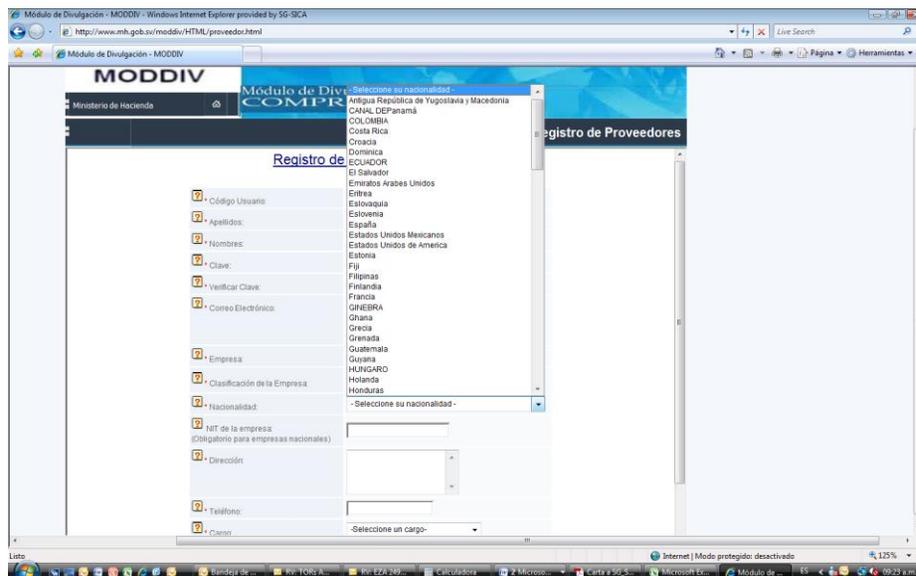


Figura 20 - Página de acceso al Registro de Proveedores de COMPRASAL
[www.comprasal.gob.sv consultada el 22/06/2010]

A los proveedores nacionales se les exige llenar un campo obligatorio con el Número de Identificación Tributario (NIT), el cual no es exigible para los proveedores extranjeros. El registro en el módulo de proveedores es gratuito y permite a los proveedores obtener notificaciones vía correo electrónico, sobre los procesos de contratación de los bienes y servicios de su interés.



Adicionalmente, en el MODDIV pueden realizarse consultas sobre las convocatorias y sus resultados, los planes de compras, oportunidades de compras por libre gestión, así como sobre los instrumentos legales para las compras públicas (LACAP y su Reglamento, y los manuales de uso del sistema, para el registro de excluidos, entre otros); así como preguntas y respuestas frecuentes sobre el funcionamiento del sistema y sobre la LACAP.

Según la información disponible en el sitio, se encuentran registrados 8,935 proveedores⁴⁹, además de 3,283 ofertantes potenciales. A mayo de 2010 se han publicado 63,665 procesos por libre gestión y 12,488 licitaciones. Entre enero y mayo de 2010, según los registros oficiales, se han contratado a través del portal, bienes, por \$28,478,452.56; obras por \$4,649,557.58 y servicios por \$17,023,110.28. El sitio ha tenido más de un 1,384,000 visitas desde su creación.

El portal también brinda información sobre los proveedores que han sido sancionados en procesos de contratación e incorporados al registro de excluidos, es decir, que no pueden participar en procesos de compra en las instituciones gubernamentales. A mayo de 2010, únicamente 13 proveedores conforman este Registro.

Otra de las novedades del sitio es que el registro de proveedores funciona además como un Directorio, el cual está disponible de forma gratuita tanto para el registro como para consulta de cualquier interesado, tanto del sector público como del sector privado, lo que permite también realizar contactos de proveedores internacionales con proveedores locales, así como permite a las empresas privadas realizar búsquedas de proveedores de bienes y servicios de su interés, entre otros.

4.3 PRINCIPALES VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS

Todos los países de América Latina, con excepción de Cuba, cuentan con sistemas electrónicos de compras públicas, de forma tal que cualquier interesado puede obtener información sobre oportunidades de negocios con los Gobiernos de América Latina, por medio de internet.

Todos los países analizados en la presente investigación, con excepción de El Salvador, cuentan con sistemas de compras públicas bien desarrollados, cuyos portales se encuentran en un estado de madurez, avanzado, con portales transaccionales que permiten la interacción con los usuarios y efectuar transacciones electrónicas de compras.

Los sistemas electrónicos de adquisiciones analizados poseen módulos de divulgación en los que se informa sobre las oportunidades de negocios con el Gobierno. Además,

⁴⁹www.comprasal.gob.sv [consultada el 20/05/2010]



cuentan con módulos para Registro de Proveedores y Catalogación de Bienes y Servicios.

Algunos países han generado sistemas de estadísticas que contienen entre otros aspectos, precios de referencia de los bienes y servicios generalmente adquiridos por las instituciones gubernamentales, o han adoptado mecanismos modernos de contratación como las subastas inversas, contratos marco y licitaciones electrónicas.

Algunos registros de proveedores incluidos en los portales de compras públicas funcionan al mismo tiempo como Directorios de Proveedores, que están disponibles para consulta tanto del sector público como del sector privado, y que brindan a los interesados, información general sobre los proveedores y los bienes y servicios que proveen, así como en muchos casos, información específica a las unidades de compras de los gobiernos, sobre la idoneidad de estos para participar en procesos de contratación administrativa (evaluación legal, financiera, etc.)

Una limitante encontrada en algunos portales de compras públicas ha sido la imposición del requisito de que el proveedor se presente personalmente a entregar información legal o de otro tipo, ante la autoridad de registro, para poder participar en los procesos de contratación publicados en el portal electrónico de compras. Esto desalienta la participación de empresas extranjeras, al imponerles el costo de un viaje para efectos de formalizar el registro, cuando este podría ser realizado únicamente por medios electrónicos.

Otros sistemas no han sido diseñados para el registro de proveedores extranjeros y exigen, dentro de los campos obligatorios del registro electrónico, el ingreso de números de identificación nacionales (con un largo de campo diseñado de acuerdo a la numeración de su documento nacional), lo que imposibilita el registro de un proveedor extranjero, mientras éste no realice algún trámite de registro oficial ante otro tipo de autoridad en ese país (por ejemplo tramitar el número de registro de pago de impuestos, el equivalente al NIT en El Salvador). Esta pareciera ser una práctica restrictiva o discriminatoria, que se ha encontrado en varios portales de compras públicas, ya sea intencionalmente o por un error en el diseño del sitio.

Otra limitante es la relacionada al pago de bases de licitación. A pesar que los sistemas modernos de compras gubernamentales buscan que la totalidad del proceso se realice por internet o por medios electrónicos, todavía se solicita el pago de las bases de licitación, para tener derecho de participar en un proceso de contratación.

Si los sistemas de adquisiciones no están integrados a los sistemas financieros, esto termina constituyéndose en una limitante para participar en los procesos de licitación, pues aunque algunos sistemas generan comprobantes en línea, éstos solo sirven para que el proveedor se presente físicamente al banco con el formulario impreso a pagar el derecho de participación, obteniéndose siempre un alto costo de transacción



para los proveedores que no se encuentran físicamente en el país que realiza la compra.

Un resumen con principales fortalezas y debilidades encontradas en los portales analizados se muestra en el Cuadro 7.



Cuadro 7
Ventajas y Desventajas de los portales de compras públicas en
América Latina. Países seleccionados

País	Portal de Compra	Ventajas	Desventajas
Argentina	Argentinacompra	<p>Es de acceso público y gratuito.</p> <p>Posee la modalidad de contrataciones electrónicas, registro de proveedores, catálogo de bienes y servicios, precios de referencia y módulo de divulgación de oportunidades de negocios.</p> <p>Posee un sistema sencillo, con tutoriales de apoyo, para el registro de proveedores.</p>	<p>Para completar la inscripción en el Registro de Proveedores, es necesario presentar la documentación requerida de forma física.</p> <p>El sistema de registro de proveedores se dificulta para los proveedores extranjeros, al exigir el Código Único de Identificación Tributaria; y el ingreso de una dirección física en Argentina.</p>
Chile	Chilecompra	<p>Es de acceso público y gratuito.</p> <p>Es uno de los sistemas de compras más maduros de la Región y uno de los mercados electrónicos de compra de gobierno más avanzados del mundo.</p> <p>El uso de Chilecompra y su interrelación con otras herramientas de Gobierno Electrónico, como la firma digital y la factura electrónica, han hecho que el ciclo de compras sea completamente digital.</p> <p>Posee módulo de contrataciones electrónicas, además de tiendas virtuales de comercio electrónico (Chilecompra Express; Chilecompra Libros; Chilecompra Arte; entre otras); así como un centro de información.</p> <p>Su Registro de Proveedores, además funciona como Directorio de Proveedores; que brinda una serie de estudios e investigaciones así como información (legal, técnica, financiera) sobre los proveedores del Estado.</p>	<p>El registro de proveedores es pagado, así como otros servicios de información de chileproveedores.cl</p>
México	Compranet	<p>Es de acceso público y gratuito.</p> <p>Es un sistema integrado que permite dar seguimiento al proceso completo de adquisiciones.</p> <p>Posee módulo de licitaciones, módulo de divulgación, registro histórico de contratos, información sobre todos los procesos de contratación (licitaciones, contrataciones directas y procesos de cotización por libre gestión.</p>	<p>El módulo de licitaciones permite generar los formatos para pagar en los bancos el derecho de bases de licitación, pero es necesario acudir personalmente a los bancos a pagar.</p>



			El proceso de registro de proveedores debe realizarse personalmente en una Oficina de Registro.
Brasil	Comprasnet	Es de acceso público y gratuito. Comprasnet es parte de un sistema global de gobierno electrónico: El SIASG, que maneja la logística, bienes, servicios, recursos humanos y edificaciones. Posee un módulo para sesiones públicas virtuales, información sobre fallos y un sistema de pregón con información sobre licitaciones actuales. Ha sido validado por el BIRF y el BID.	Los proveedores deben apersonarse físicamente a una Oficina de Registro del SICAFWEB para registrarse como proveedores.
Costa Rica	Comprared	Potencia la participación de pequeñas y micro empresas proveedoras. Posee información sobre licitaciones, compras directas y libres gestiones. El registro de proveedores no limita el acceso a proveedores extranjeros y está integrado con todas las etapas del proceso de contratación, generando un expediente digital del proceso.	No existe una página directa para Comprared, sino que debe accederse a ella por medio de la página web del Ministerio de Hacienda.
El Salvador	Comprasal	Posee información sobre licitaciones, libres gestiones y contrataciones directas, en proceso. Posee un módulo de divulgación, centro de información y catalogación y registro, El registro de proveedores no limita el acceso a proveedores extranjeros.	Únicamente funciona como pizarra informativa. No posee módulos para contratación electrónica (subastas, licitaciones, etc.)

Fuente: Elaboración propia



Es importante aclarar, que a pesar que los portales de compras públicas de los países en estudio poseen algunas desventajas, el uso de los mismos, en sí, genera ventajas para el Estado, los proveedores y la sociedad en su conjunto, ya que los portales de compras públicas, además de brindar información especializada a sus diferentes tipos de usuarios (El Estado, los proveedores y la población), presenta ventajas inherentes como son:

- Reducen la cantidad de trámites necesarios para participar en procesos de contratación pública.
- Disminuye el riesgo de corrupción, ya que al no permitir el trato directo entre el vendedor y comprador, evita que se den prácticas de corrupción.
- Evita la colusión. Los proveedores no tienen manera de conocer cuántos proveedores están participando en un proceso de contratación administrativa, por lo que no pueden acordar precios entre ellos, o “repartirse” licitaciones.
- Disminuye los costos de ventas de los productos y servicios. De varias maneras. Una de ellas, está relacionada con el hecho de que la corrupción representa un alto costo para los proveedores. Al evitarse la corrupción, se disminuye este costo para el proveedor. Otra es la relacionada con el hecho de que al disminuirse la cantidad de trámites y el papeleo inherente a los procesos de contratación administrativa, los proveedores no deben fotocopiar y preparar dos o tres copias de todos los documentos presentados en una licitación, ya que toda la información se presenta en forma digital.
- Ayuda a bajar los precios de los bienes y servicios, ya que muchos de los sistemas de compras gubernamentales publican precios de referencia o en algunos casos divulgan el precio con el que los diferentes proveedores le venden a las distintas unidades de compras.
- Aumenta la competencia, ya que al divulgar masivamente los procesos de contratación, más y mejores proveedores pueden tener acceso a dichos procesos. De esta forma, proveedores extranjeros pueden participar en procesos de contratación.
- Mejora los tiempos de entrega. Muchos países han logrado reducir sustancialmente los tiempos de sus licitaciones, desde la publicación hasta la adjudicación, al realizar el proceso electrónicamente. Eso ayuda a que los bienes y servicios lleguen oportunamente a las unidades de compras.

Por todo lo anterior, los portales de compras públicas generan o mejoran la eficiencia del sistema, beneficiando a la sociedad en su conjunto.



CAPÍTULO 5

5. USO DE LOS PORTALES DE COMPRAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES

Los portales de compras públicas se constituyen en un mecanismo para que los proveedores, por medio de internet, puedan conocer sobre las oportunidades de negocios existentes en otros países y regiones del mundo. En este sentido, todo proveedor interesado en participar en procesos de contratación pública en otros países, ya sea mediante su incorporación en los sistemas de registro de proveedores, o por medio de las consultas permanentes a los portales de compras públicas, pueden obtener información sobre los procesos de contratación existentes en los mercados públicos de otros países.

De esta manera, las empresas salvadoreñas dedicadas a la consultoría y asesoría puedan acceder a otros mercados en la región latinoamericana, conociendo las consultorías existentes en los rubros de su interés. Algunos representantes de empresas consultoras entrevistados manifestaron que ellos poseen personal que está continuamente monitoreando los portales de compras públicas de ciertos países, así como las páginas web de organismos como el Banco Mundial, el BID y el SICA, donde se publican concursos para la contratación de consultorías.

Los portales de compras públicas son una fuente importante de información sobre acceso a los mercados gubernamentales, pero para ello se requiere que los proveedores conozcan en primer lugar la existencia de éstos; y en segundo lugar, qué buscar y donde buscar.

En este sentido, en El Salvador existe poca oferta de programas de formación para proveedores (y también para los servidores públicos responsables de la dirección de los procesos de compras) sobre cómo compra el Gobierno de El Salvador, es decir, sobre la LACAP, las diferentes modalidades de contratación, los procesos de compras gubernamentales y los mecanismos de quejas y denuncias ante actos de corrupción y/o ante inconformidades sobre los resultados de los procesos de contratación.

Algunos países, como es el caso de Ecuador, Chile y México, entre otros, poseen tutoriales específicos y vasta información sobre cómo compra el gobierno y cómo ser proveedor del Estado. Videos han sido preparados y muchos de estos están disponibles en sitios de acceso masivo como Youtube.

En El Salvador, la UNAC es la responsable de capacitar a los compradores públicos en el uso del Comprasal. Organismos como el BID realizan ocasionalmente capacitaciones dirigidas principalmente a los compradores de proyectos financiados con sus fondos, así como a empresas auditoras, pero es casi nula la oferta de programas de capacitación dirigidos a los proveedores. Los proveedores deben



entonces, aprender por sus propios medios, sobre el uso de los portales de compras públicas y sobre los aspectos legales y formales de los procesos de compras gubernamentales.

A continuación se presentan dos recuadros en los que se narran las experiencias de dos licitaciones efectuadas por instituciones gubernamentales salvadoreñas, con amplia participación de empresas internacionales. Dicha información ha sido obtenida del Módulo de Divulgación de COMPRASAL. El Recuadro 1 presenta el caso de un Aviso de Solicitud de Expresiones de Interés de un proyecto ejecutado por el Ministerio de Economía de El Salvador y el Recuadro 2 presenta una licitación ejecutada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador.

Recuadro No. 1

Caso 1:

**Ministerio de Economía de El Salvador:
Aviso de Expresión de Interés
CPINT DICI 01 2009⁵⁰**

Realización de Auditorías Energéticas en la Industria, el Comercio y los Servicios y Apoyo a la Implementación de Proyectos Piloto

El Gobierno de la República de El Salvador, por medio del Ministerio de Economía (MINEC), recibió financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Asistencia Técnica no Reembolsable ATN/OC-11265-ES, para sufragar parcialmente el costo del Programa de Eficiencia Energética.

Dicho Programa es ejecutado por el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Energía Eléctrica (DEE) en coordinación con el Consejo Nacional de Energía (CNE), y tiene como objetivo diseñar, evaluar e implantar una serie de medidas de eficiencia energética (EE), incluyendo proyectos piloto, la identificación de la información necesaria y la preparación de propuestas de potenciales préstamos para implantar medidas de EE adicionales a los proyectos piloto.

La ATN aprobada por el BID comprende la ejecución de diversos componentes, dentro de los cuales, el Componente I incluía la contratación de expertos en eficiencia energética (EE), para llevar a cabo auditorías en los sectores Industria, Comercio y Servicios.

Parte de los fondos disponibles en el Proyecto, fueron destinados para la ejecución de una consultoría denominada “Realización de Auditorías Energéticas en la Industria, el Comercio y los Servicios y Apoyo a la Implementación de Proyectos Piloto”, mediante la cual se financió el desarrollo de al menos 15 auditorías energéticas en los sectores antes mencionados, que conlleven la implementación de proyectos demostrativos y la determinación de otros proyectos potenciales a ser financiados posteriormente.

⁵⁰ Fuente: COMPRASAL: Informe de Resultado del Proceso CI-04 BID/ATN/OC-11265-ES/2009; Información de la Contratación publicada en www.comprasal.gob.sv bajo el código CPINT DICI 01-2009, [consultada el 28/05/2010]; y Anuncio de Solicitud de Expresión de Interés publicado bajo el código CI-04/BID-ATN/OC-11265-ES/2009 [consultada el 28/05/2010].



Para efectuar dicha contratación, bajo la modalidad de Selección Basada en Presupuesto Fijo (SBPF)⁵¹, el Ministerio de Economía publicó en el COMPRASAL un Llamado a presentar Expresiones de Interés, con la finalidad de que firmas consultoras provenientes de países elegibles del BID manifestaran su interés y disponibilidad para realizar los trabajos a ser contratados.

Las expresiones de interés fueron recibidas en la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Economía, como fecha límite el 3 de noviembre de 2009, tal como fue publicado en la convocatoria. En la solicitud de expresión de interés, el Ministerio de Economía requirió que las empresas interesadas proporcionaran información suficiente que demostrara que estaban cualificados para suministrar el servicio requerido (experiencias anteriores, disponibilidad de personal, personal con experiencia y conocimientos en el área, entre otros).

Como resultado, el 23 de noviembre, 6 firmas y socios fueron precalificados e invitados a presentar oferta. Dichas firmas fueron: a) Asociación Multiconsultorías & Cia. Ltda – IT Power Limited (Nicaragua); b) Eficiencia Operacional (México); c) Asociación CSH Ingeniería – IEI, S.A. de C.V. (El Salvador); d) Servicios Técnicos de Ingeniería (El Salvador), e) Applus Norcontrol SL (España) y f) Grupo JG Ingenieros Consultores de Proyecto (España); estableciéndose el 23 de diciembre, a las 3.00 P.M.; como fecha y hora límites para la presentación de propuestas.

Las ofertas recibidas fueron analizadas por el Comité Evaluador establecido para tal fin, entre el 4 y el 28 de enero de 2010. Como resultado de dicho proceso, el Comité recomendó la adjudicación del concurso a la firma Eficiencia Operacional, S.A. de C.V., por el monto de \$89,000.00 (monto sin IVA, financiado con recursos de la ATN/OC-11265-ES), para ser desarrollado en un período de seis meses.

El Recuadro No. 1, presenta el caso de una licitación efectuada bajo procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵². Sin embargo, la institución contratante efectuó el llamado a presentar expresiones de interés, así como el anuncio del resultado del proceso en el MODDIV. Dicha divulgación permitió la participación de

⁵¹ La Selección Basada en Presupuesto Fijo (SBPF) es un método de selección de firmas consultoras normado en las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006: 21), el cual puede ser empleado cuando el trabajo a contratar es sencillo y se puede definir con precisión, y cuando el presupuesto es fijo. Para utilizar dicho método de selección, en la Solicitud de Propuestas se debe indicar el presupuesto disponible y pedir a los consultores que presenten, en sobres separados, sus mejores propuestas técnicas y de precio dentro de los límites del presupuesto. Al analizar las ofertas, primero se deben evaluar todas las propuestas técnicas, y luego, se debe proceder a abrir en público los sobres con los precios, los que deben ser leídos en voz alta. Las propuestas que excedan al presupuesto indicado deben ser rechazadas. El consultor que haya presentado la propuesta técnica mejor clasificada de todas debe ser seleccionado e invitado a negociar un contrato.

⁵² Según lo establecido en el Artículo 4 literal a de la LACAP, las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, quedan fuera del ámbito de la aplicación de la referida Ley, cuando así lo determine el Convenio o Tratado.



empresas extranjeras en el proceso de selección. El Recuadro No. 2, presenta un caso desarrollado por el MARN, en el cual se aplicó lo establecido en el CAFTA-RD.

Recuadro No. 2

Caso 2:

**Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador:
Aviso de Licitación Abierta Cubierta por el DR-CAFTA No. 01/2008⁵³
“Ejecución de Vuelos Fotogramétricos Digitales y la Elaboración de Ortofografías y
Ortofotomapas Digitales a Escala de 1:2000”**

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de El Salvador, por medio de su Gerencia de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (GACI), promovió la Licitación Abierta Cubierta por el DR-CAFTA No.01/2008.

La Licitación Abierta Cubierta por el DR-CAFTA No.01/2008 “Ejecución de Vuelos Fotogramétricos Digitales y la Elaboración de Ortofografías y Ortofotomapas Digitales a Escala de 1:2000”, tuvo el objetivo de contar con la cartografía necesaria para poder delimitar y demarcar las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de El Salvador.

El Aviso de Convocatoria a Licitación se publicó el 10 de octubre de 2008 en Módulo de Divulgación de COMPRASAL y en La Prensa Gráfica, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Tal como se estableció en el Aviso de Convocatoria a Licitación, las Bases de Licitación estuvieron disponibles los días 13, 14 y 15 de octubre de 2008, siendo retiradas por 7 empresas: Red Technologies, S.A. de C.V. (El Salvador); Blom Sistemas Geoespaciales, S.L.U (España); Telespazio Argentina S.A. (Argentina); Topocart Topografía, Engenharia e Aerolevantamientos S/S (Brasil) a través de Toponort Sucursal El Salvador; INYPSA (Honduras) a través de INYPSA El Salvador; y Map Line, S.A. (España).

El 25 de noviembre de 2008 se efectuó el Acto de Apertura de Ofertas en la Sala de Reuniones del Centro de Información Documental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, recibándose ofertas de la empresa TOPONORT, S.A. y del CONSORCIO STEREOCARTO, S.L – INYPSA, INFORMES Y PROYECTOS, S.A.

Las ofertas recibidas fueron evaluadas por la Comisión nombrada por el Titular de la institución, lo que dio como resultado que la Licitación Abierta Cubierta por el DR-CAFTA No. 01/2008 “Ejecución de Vuelos Fotogramétricos Digitales y la Elaboración de Ortofografías y Ortofotomapas Digitales a Escala de 1:2000”, fuera adjudicada al consorcio conformado por las compañías STEREOCARTO, S.L. (España) e INYPSA, INFORMES Y PROYECTOS, S.A. (Sociedad española con sucursal en El Salvador), por el monto de \$ 370,640.00.

⁵³ Fuente: COMPRASAL, Información de la Contratación, en www.comprasal.gob.sv [consultada el 28/05/2010]; e Informe de Evaluación de la Licitación Abierta Cubierta por el DR-CAFTA No. 01/2008, preparado por la Comisión Evaluadora de Ofertas.



Los dos recuadros anteriores muestran casos de licitaciones efectuadas por instituciones gubernamentales de El Salvador, en las cuales se obtuvo participación de empresas internacionales. Aunque la información de estos casos no puede considerarse concluyente, si muestra un claro ejemplo de procesos de contratación que han contado con la participación de empresas extranjeras, después de su divulgación por medio de COMPRASAL.

Esto podría indicar el interés que las empresas extranjeras tienen de participar en procesos de contratación pública, y de su continua búsqueda de negocios mediante los portales de compras públicas.

Como se señaló anteriormente, algunos representantes de empresas consultoras entrevistadas durante la presente investigación manifestaron que ellos continuamente realizan sondeos en varios sitios de compras públicas, no solamente en los portales de compras gubernamentales, sino que también en las páginas web del BID, Banco Mundial, Naciones Unidas, entre otras, donde encuentran información sobre proyectos aprobados para diferentes países, lo que les permite sondear proyectos de consultoría que estén por ser contratados en ellos. Los portales de compras públicas suplen esta necesidad de información.



CAPÍTULO 6

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

Durante mucho tiempo y por diversas razones, las compras públicas estuvieron al margen de las negociaciones de tratados internacionales. Poco a poco, sobre todo debido a la magnitud que las compras públicas representan en cuanto al presupuesto o al PIB, muchos países, así como a la creciente toma de conciencia de la importancia de los efectos negativos de políticas proteccionistas, el interés para incluirlas en las negociaciones de acuerdos comerciales o tratados de libre comercio se ha acrecentado.

De esta forma, muchos de los tratados comerciales actualmente vigentes en El Salvador y otros países y regiones del mundo, contemplan un capítulo específico sobre compras públicas. En el marco de la OMC, donde también las compras públicas han estado fuera del ámbito de negociación, se ha suscrito un Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas, el cual se basa en los principios de apertura, transparencia y no discriminación. Ninguno de los signatarios del ACP de América Latina, a pesar que algunos de los países de América Latina han adquirido la calidad de observadores del mismo.

Si bien los tratados internacionales no regulan, en principio, la creación de sistemas informáticos para la divulgación de los procesos de compras públicas, sí han reglamentado e impulsado la generación de mecanismos de divulgación que trasciendan las fronteras nacionales, para aquellos procesos que superan determinados umbrales.

Lo anterior, además de la creciente necesidad de brindar información, para contar con procesos transparentes; así como la toma de conciencia de que la burocracia, la corrupción y la pérdida de capacidad negociadora del Estado al contar con procesos de compra fraccionados o atomizados, generan altos costos (para los proveedores, el Estado y la sociedad en su conjunto), ha servido para que muchos países realicen reformas legales e institucionales, que incluyan la creación de sistemas electrónicos de compras públicas.

Todos los países de América Latina, con excepción de Cuba, cuentan con sistemas electrónicos de compras públicas, los cuales son accesibles para todos los interesados por medio de internet. Los portales de compras públicas son una plataforma de gobierno electrónico, que brindan información y son de utilidad tanto para el Gobierno, los proveedores como la población en general.



Generalmente, una primera etapa en la generación de sistemas electrónicos de adquisiciones, consiste en la creación de módulos de divulgación en los que se informa sobre las oportunidades de negocios con el Gobierno. Otros sistemas además cuentan con módulos para Registro de Proveedores y Catalogación de Bienes y Servicios. Lo primero, entre otros aspectos, reduce el costo de participación de los proveedores en los procesos de contratación, al tener que presentar solamente una vez la información que se les exige para participar en los procesos de contratación administrativa.

Lo anterior, además, tiene como ventaja que las instituciones no tienen que realizar una evaluación de la idoneidad de un proveedor, pues la misma ha sido realizada centralizadamente. Con ello, las entidades contratantes se concentran en los aspectos específicos que les interesa evaluar. La catalogación de bienes y servicios permite generar precios de referencia y efectuar comparaciones entre instituciones, genera competencia entre los proveedores y reduce el riesgo de corrupción por parte de los compradores.

Conforme los países avanzan en su proceso de modernización institucional, sus portales de compras presentan un grado mayor de madurez mediante el desarrollo de mecanismos para que los sistemas de contrataciones cuenten con plataformas transaccionales. Muchos países poseen sistemas de adquisiciones transaccionales en los cuales, todo o la mayor parte del proceso de compras públicas es realizado por medio de internet [Concha, 2008]⁵⁴.

De igual forma algunos países han generado sistemas de estadísticas que contienen entre otros aspectos, precios de referencia de los bienes y servicios generalmente adquiridos por las instituciones gubernamentales, o han adoptado mecanismos modernos de contratación como las subastas inversas (subastas a la baja o mecanismos de contratación con ofertas subsecuentes de descuento). De igual manera, existen casos de licitaciones conjuntas para la suscripción de contratos marcos, en los que la capacidad negociadora del Estado se ve potenciada, obteniendo mejoras sustanciales en los precios contratados. Si bien este tipo de contrataciones no aplica para el caso de contratos de consultoría y asesoría en general, por la especialidad profesional *sui generis* requerida en este tipo de contrataciones, vale la pena subrayar la importancia de este tipo de procesos de contratación pública.

Algunos registros de proveedores incluidos en los portales de compras públicas funcionan al mismo tiempo como Directorios de Proveedores, que están disponibles para consulta tanto del sector público como del sector privado, y que brindan a los interesados, información general sobre los proveedores y los bienes y servicios que proveen, así como en muchos casos, información específica a las unidades de

⁵⁴ Algunos países cuentan con sistemas en los que desde el inicio del proceso de compras, con la formulación del plan de compras, las convocatorias, adquisición de bases, consultas, adendas, adjudicación, contratación, hasta el finiquito con la emisión de actas de recepción y en algunos casos hasta el pago de los proveedores, es realizado vía internet.



compras de los gobiernos, sobre la idoneidad de estos para participar en procesos de contratación administrativa (evaluación legal, financiera, etc.)

Una de las limitantes encontradas en algunos portales de compras públicas ha sido la imposición del requisito de que el proveedor se presente personalmente a entregar información legal o de otro tipo, ante la autoridad de registro, para poder participar en los procesos de contratación publicados en el portal electrónico de compras. Esto desalienta la participación de empresas extranjeras, al imponerles el costo de un viaje para efectos de formalizar el registro, cuando este podría ser realizado únicamente por medios electrónicos.

Otros sistemas no han sido diseñados para el registro de proveedores extranjeros y exigen, dentro de los campos obligatorios del registro electrónico, el ingreso de números de identificación nacionales (con un largo de campo diseñado de acuerdo a la numeración de su documento nacional), lo que imposibilita el registro de un proveedor extranjero, mientras éste no realice algún trámite de registro oficial ante otro tipo de autoridad en ese país (por ejemplo tramitar el número de registro de pago de impuestos, el equivalente al NIT en El Salvador). Esta pareciera ser una práctica restrictiva o discriminatoria, que se ha encontrado en varios portales de compras públicas, ya sea intencionalmente o por un error en el diseño del sitio.

Otra limitante es la relacionada al pago de bases de licitación. A pesar que los sistemas modernos de compras gubernamentales buscan que la totalidad del proceso se realice por internet o por medios electrónicos, todavía se solicita el pago de las bases de licitación, para tener derecho de participar en un proceso de contratación.

Si los sistemas de adquisiciones no están integrados a los sistemas financieros, esto termina constituyéndose en una limitante para participar en los procesos de licitación, pues aunque algunos sistemas generan comprobantes en línea, éstos solo sirven para que el proveedor se presente físicamente al banco con el formulario impreso a pagar el derecho de participación, obteniéndose siempre un alto costo de transacción para los proveedores que no se encuentran físicamente en el país que realiza la compra.

Muchos portales de compras públicas de la región poseen un grado de madurez superior, en los cuales existe integración de operaciones, se realizan transacciones complejas como la presentación de propuestas electrónicas, existe catalogación estándar de productos y servicios, funcionan con modalidades de compra modernas como los contratos marco o las subastas electrónicas, y proveen información suficiente, la cual es de dominio público, contando algunos de ellos con estadísticas del desempeño del portal. Este tipo de portales, sobre todo, vuelve atractiva la participación de las empresas, tanto nacionales como extranjeras en los procesos de contratación pública.



Si los países con un grado de madurez menor, avanzan en el desarrollo de sus sistemas, adoptando las mejores prácticas de los países con un grado de madurez mayor, la región avanzará a paso firme en el desarrollo de sus sistemas de compras públicas.

Otro aspecto importante de resaltar es el hecho de que a pesar que los portales de compras públicas son un mecanismo de acceso a los mercados públicos internacionales, parece existir poco interés por parte de los proveedores o de las gremiales, por difundir las bondades de estos. En este sentido, a la fecha no se han desarrollado programas de capacitación sobre compras públicas, dirigidas a los proveedores. Si bien en El Salvador, la UNAC es el ente rector normativo de las compras públicas, y que desarrolla formaciones para los funcionarios responsables del proceso de compras, así como algunas jornadas de formación desarrolladas por donantes como el BID, es casi nula la formación dirigida a los proveedores.

Los sistemas modernos de compras públicas requieren de profesionales altamente capacitados, que no sólo dominen la técnica de los procesos de compras, ni los aspectos legales o reglamentarios de los procedimientos, si no que estén más enfocados al resultado. En este sentido, la formación de la profesión del comprador público ha sido asumida únicamente por los organismos internacionales que están interesados en financiar el desarrollo de los sistemas de compras públicas, aunque no ha sido asumida ni por las universidades ni por los centros de formación profesional.

El desarrollo de las compras públicas y la madurez de los sistemas de compras públicas de los países, requiere contar con encargados de compras públicas altamente profesionalizados, con conocimiento técnicos y que impulsen el desarrollo del sistema de compras del país, pero al mismo tiempo requiere de proveedores que conozcan las bondades de éstos, sepan qué información buscar y donde buscar.

Actualmente, la UNAC capacita a los funcionarios responsables de compras, pero a esta formación no se le ha incorporado la visión estratégica del Estado y del sector privado, para incluir a las universidades y otros centros de formación; además de incluir una adecuada difusión del sistema de compras por medios de acceso masivo como el internet.

Algunos países, como Ecuador, Chile y México, entre otros, poseen tutoriales específicos y vasta información sobre cómo compra el gobierno y cómo ser proveedor del Estado. Videos han sido preparados y muchos de estos están disponibles en sitios de acceso masivo como Youtube.

Los portales de compras públicas, pueden ser un mecanismo útil para el acceso a los mercados públicos internacionales, generando las condiciones adecuadas para ello, y potenciando su desarrollo, para lo cual se plantean las recomendaciones detalladas en el siguiente apartado.



6.2 RECOMENDACIONES

Los portales de compras públicas son un mecanismo para que las empresas salvadoreñas dedicadas a la consultoría y asesoría puedan acceder a otros mercados en la región latinoamericana. Pero el solo hecho de su existencia no genera la oportunidad de negocio, las empresas salvadoreñas deben buscar los mecanismos para acceder a las mismas y superar los obstáculos que el proceso presenta.

Los portales de compras pueden servir de puente para el acceso de empresas salvadoreñas dedicadas al rubro de la consultoría y asesoría a otros mercados, pero es importante considerar que debido a que algunos países continúan exigiendo la presencia física del proveedor ya sea para registrarse como tal, o para pagar bases de licitación, aunque no sea necesario presentar las ofertas personalmente, las empresas consultoras salvadoreñas deben estar dispuestas a buscar alianzas estratégicas o vínculos de asociación con empresas de otros países.

La asociatividad permitiría a las empresas que al presentarse oportunidades de acceso a otros mercados, cuenten con socios estratégicos en dichos mercados y así puedan participar más fácilmente en los procesos de contratación en los cuales puedan aplicar su experiencia y conocimientos, sin tener que montar toda una estructura para operar en el país en el cual se da la contratación.

Existen iniciativas para la creación de redes de compras públicas, como es el caso de la Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales (RICG), que tiene su sede en Washington DC y su Secretaría Técnica en la Organización de Estados Americanos (OEA). Algunos países han replicado este tipo de organización y creado redes nacionales de compras gubernamentales. La misma idea podría ser aplicada por los proveedores, creando redes de proveedores gubernamentales, las que pueden ser creadas con el apoyo de las gremiales como COEXPORT, Cámara de Comercio, etc. con la finalidad de generar observatorios de procesos de compras y estar atentos a las oportunidades de compras que se den en otros países, para que las empresas salvadoreñas puedan participar en los mismos.

Además otra de las labores que podrían asumir las gremiales salvadoreñas, sería pagar las tarifas para servicios de información que cobren los países en los que estos servicios no son gratuitos, y trasladar la información obtenida a los socios para que éstos puedan disponer de la misma, como un servicio a los asociados, aunque pueda trasladarse parte del costo a todos los socios; y así éstos puedan participar en los procesos de contratación de su interés, sin tener que pagar individualmente por la información en cada uno de los países.

Los sistemas modernos de compras públicas requieren de profesionales altamente capacitados, que no sólo dominen la técnica de los procesos de compras, ni los



aspectos legales o reglamentarios de los procedimientos, si no que estén más enfocados al resultado. Para esto se requiere contar con centros de formación y capacitación para los compradores públicos. En este sentido, una tarea que pueden asumir las universidades consiste en la preparación de programas de formación de posgrados en compras públicas, en los que se desarrollen las buenas prácticas, el análisis de la legislación comparada en la materia, y de los compromisos asumidos en tratados internacionales, así como sobre diferentes modalidades modernas de compras.

La capacitación de los profesionales encargados de compras públicas debe ser incorporada dentro de una visión estratégica que incluya a las universidades, centros de formación y a los gobiernos, para unificar procesos e integrar disciplinas para capacitar a los funcionarios con una visión de conjunto que integre éstas disciplinas para crear y definir la propia. Esta integración de disciplinas debe considerar la estrategia de las compras públicas, el conocimiento de los procedimientos, el análisis de la cadena de abastecimiento y de la función logística, el uso de las herramientas tecnológicas disponibles y el desarrollo de las mismas, para crear la carrera administrativa del comprador público.

Además, los proveedores deben conocer y poder usar las herramientas de compras públicas que estén disponibles. En el sentido en que un proveedor conozca y sepa usar las herramientas disponibles, con mayor facilidad podrá participar en los procesos de contratación existente. También, al conocer sus derechos, podrá apelar en los casos en que se infrinja alguno de ellos. Para ello, es necesario que las universidades y centros de formación incluyan también dentro de sus programas de estudio la materia de compras públicas, así como el estudio de los capítulos de compras públicas en los tratados internacionales, para que los proveedores salvadoreños no sólo estén interesados en hacer negocios con el sector privado internacional, sino que también con el sector público, que puede representar un volumen de negocios significativo para determinados mercados, como es el caso de las empresas consultoras, cuyo principal cliente es el Gobierno.

Los organismos internacionales han realizado importantes inversiones en la modernización de los sistemas de compras públicas. Un programa que sería importante de considerar es la estandarización de dichos sistemas, por que dichos sistemas son variados y aunque generalmente ofrecen la misma información en todos los países, esta información no es estándar en la región, lo que puede hacer que los proveedores, de estar interesados en acceder a diferentes páginas, se enfrenten a procesos un tanto engorrosos al tener que buscar la misma información de maneras diferentes en cada país.

En este mismo sentido, organismos regionales como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad del Caribe



(CARICOM), entre otros, podrán establecer programas de estandarización u homologación de sistemas de compras de la región, con la finalidad de compartir información entre ellos, para brindar a los proveedores información sobre procesos de compras de una forma unificada, o en un futuro, la posibilidad de que al estar un proveedor registrado en los diferentes países, estos compartan la información sobre el historial de contratos del proveedor, sus incumplimientos u otra información importante entre ellos.

Organismos regionales como la Secretaría General del SICA podrían trabajar además en un proyecto de homologación de la legislación de compras públicas de la región, para que así como se manejan en la agenda los temas de unión aduanera y se establecen umbrales y procedimientos para los procesos de contratación en tratados de libre comercio negociados como región, como es el caso del DR-CAFTA, se pudiera en un futuro contar con una legislación de compras públicas común para la región centroamericana.

Una legislación común sobre esta materia en la región, podría facilitar el desarrollo de los procesos de compras públicas, mediante el establecimiento de procedimientos, umbrales, políticas de adquisiciones comunes para los países de la región.

Centroamérica es una región en la que muchos hombres y mujeres han trabajado por la integración. Las compras públicas podrían ser un factor importante dentro de este proceso. En este sentido, podría pensarse en el establecimiento de un portal integrado para las compras públicas de la región, que podría iniciar con un módulo de divulgación de aquellos procesos cubiertos en el marco del CAFTA-DR, o de otros acuerdos regionales.

Ya hay algunos pasos que muestran señales esperanzadoras, como es el caso de los recientes procesos de negociación conjunta de precios y compra de medicamentos que Centroamérica realizó recientemente con la coordinación del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA); este es un paso del que podría partirse para la integración de la legislación sobre compras públicas; y el desarrollo de un portal integrado de compras para la región, y que significaría una oportunidad para que las empresas tanto salvadoreñas como extranjeras, contaran con una puerta de acceso al mercado centroamericano.

ANEXO No. 1

REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE EMPRESAS Y PERSONAS FÍSICAS (CERTIFICACIÓN) COMO PROVEEDORES ELECTRÓNICOS DE COMPRANET

A continuación se detalla la información proporcionada por el Gobierno de México como necesaria para registrar a una persona moral (natural) o física como proveedor electrónico.



1.- El trámite lo deberán realizar PERSONALMENTE los apoderados o representantes legales de las personas morales, cuando se encuentren autorizados para participar en licitaciones o en el recurso de inconformidad, según sea el caso, y para personas físicas podrá ser realizado directamente por el interesado o por apoderado o representante legal con documento otorgado ante notario o corredor público. Todo acto relacionado con este registro es GRATUITO. Para concertar cita, le sugerimos comunicarse al Tel. 0155-2000-4449 solicitando día y hora para ser atendidos.

Nuestro domicilio es: Av. Insurgentes Sur 1735, planta baja, ala sur. Col. Guadalupe Inn, delegación Álvaro Obregón. México D.F. 01020, a una cuadra al sur del cruce con la Av. Barranca del Muerto. Favor de traer una identificación extra, a fin de entregarla en recepción de planta baja, al otorgarle el gafete de acceso.

2.- Los formatos que se anexan “Declaratoria moral” o “Declaratoria física” para personas morales o físicas según su caso, deben ser contestados, impresos (en hoja membretada de su empresa de ser posible) y firmados al calce con una copia de cada uno para acusar recibo si lo desean. **NOTA EN CADA ARCHIVO EXISTEN 2 FORMATOS DIFERENTES NO OMITIR NINGUNO DE LOS 2, en total son 6 hojas).**

3.- Deberá exhibir en original y copia simple los documentos que se precisan en el archivo “Doctos Legales.” Sus documentos originales se devolverán de inmediato. Los originales pueden ser sustituidos por copias certificadas ante notario.

4.- Deberá generar la llave privada y el requerimiento electrónico (archivos con extensión key y req respectivamente) y deberán traer en un disco de 3 1/2 o unidad de almacenamiento USB el archivo de requerimiento , junto con la documentación indicada en los puntos 2 y 3 anteriores al momento de realizar el tramite en las oficinas de certificación. Para generarlos siga las instrucciones que se indican en el archivo “GUÍA REQ” que se anexa. **CON EL PROPOSITO DE ATENDERLE CON MAYOR RAPIDEZ LE SOLICITO VERIFIQUE QUE EL MEDIO MAGNETICO EN EL CUAL PRESENTARÁ SU ARCHIVO DE REQUERIMIENTO ESTE LIBRE DE VIRUS.**

5.- Finalmente, es necesario solicite una cita para realizar el trámite de certificación al 20 00 44 49 en la ciudad de México. **El trámite de certificación también lo puede realizar en diferentes estados de la república mexicana.** Sí está interesado, favor de contactar a los responsables que se señalan en el archivo adjunto “Sedes certificadoras”.

6.- Al término del registro, si la documentación está completa y con el requerimiento correctamente generado, se le entregará el certificado electrónico y el Módulo Licitante Electrónico Versión 2.1. c., **le pedimos que traiga un cd virgen** para grabarle el instalador de dicho modulo.



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

Para cualquier duda o comentario podrá dirigirse también a nuestro centro de atención telefónica al 0155-20-00-44-00 desde el D.F. o al 01-800-38-62-466 del interior de la república.

ATENTAMENTE.

Certificación de proveedores en Compranet
Unidad de Gobierno Digital
SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
SOPORTE TÉCNICO DE COMPRANET
TEL: (01 55) 2000-4400
TEL: 01800-FUNCION



BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea (2010). Mimeo.
- Acuerdo de Asociación Económica México - Japón (AMJ) (2005).
- Acuerdo de Asociación Económica Unión Europea – México (1997).
- Acuerdo de Asociación Unión Europea – Chile (2002).
- Araya Allende, J. (2006). Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados. Serie Comercio Internacional No. 67. CEPAL.
- Arozamena, L: y F. Weinzchelbaum: (2010). Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas; Programa ICT4GT Documento de Trabajo No. 1. IDRC/UNSAM.
- Bajari, P.J. McMillan y S. Tadelis (2009), Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis, Journal of Law, Economics and Organization No. 25, Universidad de Oxford, 372-399.
- Banco Mundial (2006). Normas: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF. Mayo 2004. Versión revisada en octubre de 2006. Mimeo.
- Banco Mundial. (2009). E-Tendering Requirements for Multilateral Development Banks (MDB) Financed Procurement. Mimeo
- Berroa, D. (2009). Transformación de los Sistemas de Contratación Públicas. Experiencia de los Balcanes y América Latina. V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las América. México, Septiembre de 2009. Disponible en http://www.ricg.org/upload/document/panel_1_3_diomedes_berroa.pdf [consultada el 21/05/2010]
- Castillo, S. (2010). Taller de Planificación de Adquisiciones y Consultorías para proyectos financiados por el BID. San Salvador, Mayo de 2010. Mimeo.
- Chilecompra (2007). Plan Estratégico 2008-2010. Disponible en http://www.chilecompra.cl/gestion_estudios.html [consultada el 21/06/2010]
- Chilecompra (2010). Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012. Disponible en http://www.chilecompra.cl/secciones/gestion_y_estudios/documentos/Plan_Estrategico_2010_2012.pdf [consultada el 23/05/2010]



- Claro, J. y L. Zaviezo (2005). Estado Actual y Perspectivas de los Sistemas de Compras Públicas en la Comunidad Andina: Desafíos para su Desarrollo y Necesidades de Cooperación Técnica. Disponible en <http://www.ricg.org/es/tags/4.aspx> [consultada el 13/05/2010]
- Claro, J. (2006). La modernización de los sistemas de contratación pública en las América. III Conferencia de las Américas sobre Compras Gubernamentales, Lima Perú, noviembre de 2006. Disponible en <http://www.ricg.org/upload/document/35.pdf> [consultada el 13/05/2010]
- Concha, G (2008). Reporte Final; Resultados en la Medición de Madurez Portales de Compra de América Latina. BID. Disponible en <http://www.seace.gob.pe/Documentos/18991230103953radA66DB.pdf> [consultada el 21/05/2010]
- Concha, G. (2009). Innovación en los Modelos de Evaluación de Adquisiciones Gubernamentales. V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las América. México, Septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ricg.org/es/tags/7.aspx> [consultada el 21/05/2010]
- Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de la Función Pública (2009). Innovaciones Tecnológicas en las Compras Públicas Caso México: Sistema de Adquisiciones por Internet (SAI). V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las América. México, Septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ricg.org/es/tags/7.aspx> [consultada el 02/05/2010]
- Kaufmann, D. (2003). Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y gobernabilidad. Presentación del Instituto del Banco Mundial en la Reunión para la firma de la Convención Anticorrupción de la ONU, Mérida Yucatán, México, 9 de diciembre de 2003. Mimeo
- Lemos Pinto, S. (2009). Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/2115/8/panel_6_3_solon_lemos.pdf [consultada el 12/06/2010]
- Prieto, F. (2009). Crisis Económica Mundial: Amenazas y Oportunidades en la Modernización de las Compras Públicas. V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las América. México, Septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ricg.org/es/tags/7.aspx> [consultada el 03/07/2010]
- Meyer, D.A.y J.M. Fath Meyer (2000). Evaluación de las contrataciones públicas en Chile. Reforma del Estado Volumen II, disponible en



www.cepchile.cl/dms/archivo_3530_1805/refor2_08_meyer.pdf [consultada el 13/04/2010]

Moreno Molina, J.A.. (2007). La contratación pública en los países de la comunidad Andina. Un estudio comparado con el derecho de la Unión Europea. Secretaría General de la Comunidad Andina.

OCDE. (2002). The size of Government Procurement Markets. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/34/14/1845927.pdf> [consultada el 13/05/2010]

OMC (1947). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Disponible en www.wto.org [consultada el 13/04/2010]

OMC (1994). Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública (ACP). Disponible en www.wto.org [consultada el 13/04/2010]

OMC (1995). Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS); OMC. Disponible en www.wto.org [consultada el 13/04/2010]

OMC (2007). Entender la OMC. Disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/tif_s.htm

Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales, (2008). Estructura y Normas de Funcionamiento de la RICG. Disponible en <http://www.ricg.org> [consultada el 03/07/2010]

Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales (2009). Institucionalidad de las Compras Públicas: Qué está cambiando en el Mundo. V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las América. México, Septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ricg.org> [consultada el 03/06/2010]

República de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. (2010). Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas: Nueve Estrategias para mejorar el impacto del estado en el mejoramiento de la comunidad y en el crecimiento económico. Mimeo.

República de El Salvador (1945). Ley de Suministros. Disponible en www.csj.gob.sv [consultada el 13/06/2010]

República de El Salvador (1951) Ley de Suministros para el Ramo de Obras Públicas. Disponible en www.csj.gob.sv [consultada el 03/06/2010]



República de El Salvador (1953) Ley de Suministros para el Ramo de Fomento de Obras Públicas. Disponible en www.csj.gob.sv

República de El Salvador (1982) Ley de Suministros para el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social. Disponible en www.csj.gob.sv [consultada el 03/06/2010]

República de El Salvador (2000) Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Disponible en www.comprasal.gob.sv [consultada el 03/06/2010]

República de El Salvador (2008) Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Disponible en www.comprasal.gob.sv [consultada el 03/06/2010]

Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Chile (2000). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 01/05/2010]

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (1994)

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá (2002). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 03/05/2010]

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América (CAFTA-RD) (2004). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 08/05/2010]

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana (1999)

Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Guatemala, Honduras y El Salvador (2008). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 03/05/2010]

Tratado de Libre Comercio entre El Salvador, Guatemala y Honduras con los Estados Unidos Mexicanos (2000). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 10/05/2010]

Tratado de Libre Comercio entre la República de China – Taiwán, con Honduras y El Salvador (2007). Disponible en www.minec.gob.sv [consultada el 01/05/2010]

Tratado de Libre Comercio Estados Unidos – Chile (2003)

Unión Europea. (2008). Comunicación sobre compras públicas sostenibles. Disponible en <http://ec.europa.eu/environment/gpp/> [consultada el 22/06/2010]



Valencia, Andrés (2002). Las Compras Públicas en Contexto. Presentación para el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

Argentinacompra www.argentinacompra.gob.ar

Comprasal www.comprasal.gob.sv

Compranet www.compranet.gob.mx

Comprasnet www.comprasnet.gov.br

Chilecompra www.chilecompra.cl

Chileproveedores www.chileproveedores.cl

Comprared www.hacienda.go.cr/comprared

ComprasDominicana <https://comprasdominicana.gov.do/compras/>

Mercadopúblico www.mercadopublico.cl

Ministerio de Economía de El Salvador www.minec.gob.sv

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador www.rree.gob.sv

Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales www.ricg.org

Secretaría de la Función Pública de México www.funcionpublica.gob.mx



LA EXPERIENCIA DE URUGUAY COMO CENTRO LOGÍSTICO INTERNACIONAL. ALCANCES Y PERSPECTIVAS PARA EL SALVADOR

Mónica Beatriz Funes Sevillano⁵⁵

⁵⁵ Maestra en Negocios Internacionales de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	158
JUSTIFICACIÓN	159
CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL	160
CAPÍTULO 2: OPERADORES LOGÍSTICOS EN EL SALVADOR	182
CAPÍTULO 3: ALCANCES Y PERSPECTIVAS PARA EL SALVADOR	190
CAPÍTULO 4: LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA Y UNIÓN ADUANERA	200
CONCLUSIONES	208
RECOMENDACIONES	209



ABREVIATURAS

ANP	Administración Nacional de Puertos
BLS	Blue Logistics
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CDR	Centro de Distribución Regional
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CNC	Comisión Nacional de Desarrollo
CONALOG	Comisión Nacional Logística
IL	Industria Logística
INALOG	Instituto Nacional de Logística
JIT	Just In Time
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
LSI	Ley de Servicios Internacionales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North America Free Trade Agreement
PIB	Producto Interno Bruto
PROESA	Agencia de Promoción de Inversiones de El Salvador
PROLOG	Programación Logística
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TACA	Transportes Aéreos del Continente Americano
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende estudiar aspectos relevantes de la experiencia logística de Uruguay, con el objetivo de incentivar a los diferentes sectores clave, en los que se destacan la empresa privada, el gobierno y las universidades, dado que el desarrollo del país no es solamente responsabilidad de uno de estos sectores sino más bien de crear una sinergia público-privada que permita ir dando pasos concretos; no se pretende en ningún momento sugerir que la experiencia de Uruguay sea la mejor y única, sino más bien enfocarse en un caso específico que le permita al lector estudiar las posibilidades de tomar algunas de las mejores prácticas llevadas a cabo en Uruguay.

Sin duda es imprescindible partir de la base de la realidad con la que El Salvador cuenta, muchos son los aspectos negativos para el desarrollo del país por ejemplo la falta de una visión clara de un desarrollo logístico, la falta de integración en cuanto a la inversión público-privada, carencia de visión en cuanto al puerto de La Unión, falta de inter conectividad de la red vial entre otros aspectos, sin embargo toda iniciativa sustentada en contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes debe ser evaluada, pues no se puede encajonar a El Salvador en una cultura derrotista y de violencia sino más bien proyectarlo como uno lleno de esperanza y oportunidades que transmita visión de futuro a la juventud salvadoreña.

A través de este documento se presentan datos relevantes de Uruguay y de manera sencilla se enumeran los pasos que dicho país dio para convertirse en un centro logístico regional, así mismo se detallan datos de El Salvador y las iniciativas que el país ha tenido en relación al tema de centros logísticos, la importancia de alianzas estratégicas, así como de la Unión Centroamericana que tanta falta hace al momento de tomar decisiones que afectan las actividades y los intereses de diversos grupos sociales centroamericanos.

La logística es una actividad transversal a las estructuras, altamente dinámica, donde intervienen actores del estado y privados, dichos actores deben tener los medios, leyes y la capacitación adecuada con el fin de cumplir con los requisitos necesarios exigidos por el comercio internacional; el desarrollo de la logística como industria contribuye al cambio productivo del país, para lo cual se deben tomar en cuenta las mejores prácticas que otros países con mayor experiencia han desarrollado.

Con el presente ensayo se pretende dejar planteados alcances y perspectivas que tanto el sector privado como público de El Salvador pudiesen tomar aprovechando la experiencia de lo que la actividad logística ha traído a Uruguay.



Justificación

El Salvador se encuentra aún en una etapa de transición dado el cambio de gobierno, esto por consiguiente lleva un periodo de adaptación y cambios donde se tienen prioridades por atender, tales como la alta criminalidad, la violencia extrema, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales entre otros, sin embargo no se puede dejar de lado el establecer las condiciones que permitan una política de estado con visión de desarrollo sostenido para que no importando el gobierno que este de turno el país tenga un rumbo fijo de progreso.

Es comprensible que en todo periodo de adaptación se establezcan las bases y pasos a seguir, sin embargo los temas sobre la industria logística, inversión extranjera y generación de empleos no deben retardarse tanto, es preciso retomar iniciativas creadas en anteriores gestiones de gobierno, olvidando banderas políticas que estanquen el desarrollo del país, una de estas iniciativas es la propiciación de la actividad logística.

Debe existir una política de estado que genere las condiciones adecuadas para el crecimiento y desarrollo estratégico de la actividad logística, un liderazgo que denote claridad y transparencia en sus políticas y para ello se requiere de mentes visionarias que se atrevan a ver oportunidades donde lo negativo predomina, mentes que sepan reconocer terrenos fértiles de desarrollo y que se lancen a sembrar en ellos, mentes que aprovechen los activos naturales, ubicación estratégica, y recurso humano deseoso de trabajar que posee El Salvador. Es tarea de todos aportar para que esto suceda.

Objetivo

Determinar qué factores de la experiencia de Uruguay pueden ser retomados como modelos clave para el caso de El Salvador.

Específicos

Identificar las condiciones que posee El Salvador para desarrollar la industria logística.

Recomendar en base a los alcances y perspectivas, los pasos que El Salvador puede dar para convertirse a futuro en un centro logístico regional.



1. Análisis de la situación actual

Uruguay

Es un país de 3, 494,382 habitantes⁵⁶, el idioma principal es el castellano (o español) un aspecto interesante de enfatizar es el sistema político que posee, pues disfruta de una auténtica democracia y libertades plenas, esto como resultado de un alto nivel cultural, convivencia pacífica y una libre iniciativa privada; su sistema político está dividido en tres poderes independientes el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

The Economist Intelligence Unit, ubica a Uruguay entre los 28 países del mundo que poseen una democracia plena, todo esto abona al desarrollo y promoción del país a nivel internacional pues le convierten en uno de los líderes de la región como resultado de su libertad y transparencia, Uruguay posee también un marco jurídico de promoción y protección de inversiones.

Su ubicación es altamente estratégica ya que se encuentra entre Brasil y Argentina tal como se muestra en la Figura 1, dicha ubicación le ha llevado a ser la entrada y salida natural de Sudamérica, *“se encuentra en el centro del corredor económico Santiago de Chile-Belo Horizonte. Esta zona comprende las 10 ciudades más grandes del Mercosur y Chile: Santiago, Mendoza, Córdoba, Rosario, Buenos Aires, Asunción, Montevideo, Porto Alegre, Curitiba, San Pablo, Rio de Janeiro, y Belo Horizonte. El corredor concentra más del 80% del PIB del Mercosur y es su columna vertebral”*.⁵⁷

A Uruguay se le cataloga como la puerta al mundo de todo el cono sur, es importante destacar que ellos han sabido aprovechar todas estas virtudes naturales explotando los beneficios del mar y su ubicación, creando una cultura de constante superación que les ha permitido irse modernizando al punto de prestar servicios logísticos eficientes y modernos, agregando valor a la mercadería que transita ese corredor logístico

En Uruguay existe una alta calidad de vida y no es conocido el país por conflictos étnicos ni religiosos, tampoco es conocido por desastres naturales. Su capital es Montevideo, la cual es líder en calidad de vida comparada a las otras capitales sudamericanas, también se ubica en una excelente posición a nivel mundial.

⁵⁶Datos tomados de CIA The World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>

⁵⁷Costa Oriental, <http://www.costaoriental.com/costaOriental1024/inicio.html> (consultada 20/03/10)

Figura 1. Mapa de Uruguay



Fuente: CIA The World Fact book
(www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html)

*“Las congestiones en el tráfico, son también casi inexistentes. Desde un punto de vista más general, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ubica a Uruguay en el puesto 47 entre 177 estudiados, abarcando temas como salud, educación y nivel y calidad de vida. Especialmente en comparación con otras capitales de la región y el mundo, Montevideo muestra excepcionales niveles de seguridad. Para las empresas, esto significa un ahorro en los costos generados por el crimen, en la ciudad con uno de los menores costos de vida del mundo y con los salarios ejecutivos más bajos de la región”.*⁵⁸

La calidad de vida tiene mucho que ver con sus habitantes, la cultura que posean y el enfoque del país; en el caso de Uruguay el entorno natural es muy valorado y cuidado, en el 2005 Uruguay se ubico en el tercer lugar del Environmental Sustainability Index Report traducido como Índice de Sustentabilidad Ambiental elaborado por la Universidad de Yale y Columbia.

Un aspecto peculiar de Uruguay es el desarrollo logístico que ha tenido en las últimas dos décadas ya que se le reconoce en América latina como una plataforma logística donde empresas internacionales están actualmente centralizando sus inventarios de mercaderías, está claro que dicho país posee condiciones ventajosas como ubicación,

⁵⁸Zonamérica, <http://www.zonamerica.com/web/> (consultada el 21/03/2010)



estabilidad política y económica que han facilitado el desarrollo de la Industria logística, sin embargo nada de eso se habría logrado sin una visión compartida entre el sector público y privada que Uruguay ha tenido.

*“Con un índice de alfabetización de un 97,7%, se posiciona como uno de los países más alfabetizados del mundo y lidera el índice de educación secundaria de la región con un 85% (50% por encima del promedio regional). El país cuenta con una gran cantidad de escuelas bilingües, donde se enseña además de inglés, idiomas como el portugués, alemán, italiano, francés y hebreo. A nivel universitario, cuenta con 80.000 estudiantes universitarios, de los cuales un 21% se especializa en ciencia y tecnología y un 23% en bio-ciencias”.*⁵⁹

Con el propósito de obtener un detalle puntual de los las características de Uruguay en cuanto al marco económico y sistema financiero se presenta a continuación un resumen extractado de la Guía de Negocios Uruguay XXI promoción y exportaciones 2009. Pg. 14 y 27.

“Las características principales en cuanto al marco económico de Uruguay son:

- Estabilidad económica, política y social
- Libertad cambiaria
- Libre transferencia de capitales y utilidades
- Apertura al comercio exterior
- Integración al MERCOSUR
- Plaza Financiera Internacional

En cuanto al sistema financiero las características principales son

- La actividad bancaria financiera está regulada por el Banco Central quien autoriza la instalación de nuevas entidades
- Una amplia gama de servicios bancarios está disponibles sin limitaciones para el inversor extranjero.
- Las operaciones off shore⁶⁰ tienen una amplia exoneración impositiva.
- El sector bancario está protegido por la ley.
- Seguro de depósito explícito.
- No existen limitaciones a la salida o entrada de capitales, ni control de cambios sobre operaciones en moneda extranjera.
- Centro financiero internacional: Uruguay reúne las características que lo convierten en centro financiero en particular para el Mercosur y la región.”

⁵⁹Zonamérica, <http://www.zonamerica.com/web/> (consultada 21/03/2010)

⁶⁰En términos empresariales, el *off shore* designa la actividad por parte de empresas con sede en un determinado país de trasladar o construir fábricas o centros de producción en otro país, donde por lo general enfrentarán menores costos en mano de obra, menor presión en leyes laborales, menor cantidad de normativas gubernamentales, reducción de otro tipo de costos, u otros beneficios cualesquiera desde el punto de vista del lucro económico para la empresa.

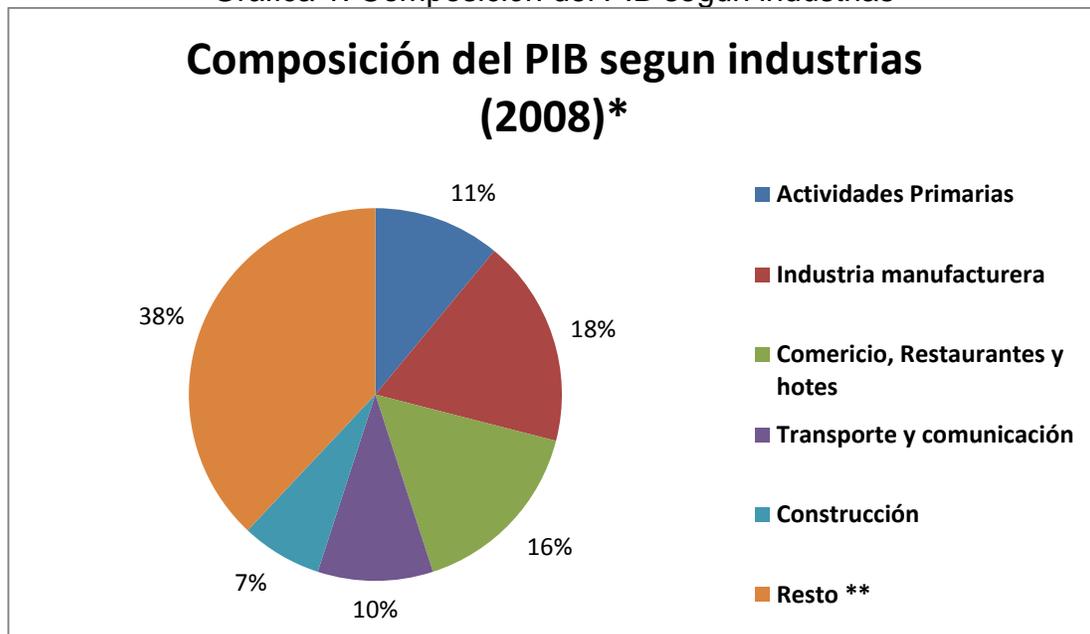
Uruguay integra el MERCOSUR, junto con Argentina, Brasil y Paraguay que constituye una unión aduanera que permite la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.

El MERCOSUR ha firmado acuerdos de integración con Chile y Bolivia. Existen regímenes de Zonas Francas y de Puertos Libres que permiten disponer de espacios de almacenamiento, libres de impuesto para exportar a Uruguay o reexportar a terceros países; los aranceles de importación varían entre 0 y 23% para bienes provenientes de fuera del MERCOSUR.

Existen regímenes de Admisión temporaria y de Draw-Back que permiten importar insumos para la industria de exportación sin pago de aranceles o con devolución de los mismos. No existen gravámenes a la exportación y se elimina la incidencia de tributos indirectos mediante regímenes de devolución de los mismos.⁶¹

La grafica a continuación presenta la distribución del PIB Uruguayo.

Gráfica 1. Composición del PIB según industrias



Fuente: Uruguay XXI –Promoción de Inversiones y Exportaciones Noviembre 2009

(*) No incluye los impuestos menos las subvenciones sobre los productos. 14

(**) Incluye intermediación financiera; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria; enseñanza; servicios sociales y de salud; otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico

⁶¹Para ampliar la información de la promoción de inversión y exportaciones buscar “Uruguay XXI – Promoción de Inversiones y Exportaciones Noviembre 2009”



*“La economía uruguaya es principalmente de servicios, abarcando éstos un 64% del PIB. Los principales destinos de exportación para productos y servicios son: EE.UU. (22,3%), Brasil (13,6%), Argentina (7,5%), Unión Europea (17,7%), Asia (7,94%) y Medio Oriente (4,03%). Es de destacar también la exportación de software por su volumen y crecimiento, así como el hecho de que el 80% de ese software es desarrollado en ZONAMERICA”.*⁶²

1.1 Experiencia de Uruguay como Centro Logístico

Luego de un breve recorrido por aspectos relevantes de Uruguay y antes de evaluar la experiencia de dicho país para ser tomada en cuenta por El Salvador es preciso destacar los pasos clave que llevaron a Uruguay a convertirse en un Centro Logístico.

En un documento elaborado para el Gobierno de Uruguay en marzo del 2008 titulado “Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional Proyecciones, Infraestructura, Sistemas Multimodales y Comunicaciones” escrito por el Ing. J. Operti⁶³ (Gerente Logístico para Sur América del grupo Belga Katoen Natie) y Dr. Ing F. Puntigliano (Presidente de la Administración Nacional de Puertos) se destacan procesos evolutivos que han posicionado a Uruguay como Plataforma Logística las cuales ellos denominan como “*Olas Logísticas*”.

Dicho análisis pretende destacar los grandes eventos que llevaron a Uruguay a convertirse en la plataforma logística que es ahora, la primer ola fue denominada “*Normativas Legales*” esto ocurrió en el periodo de 1987 a 1995 esta primera etapa dio lugar al marco legal, la Ley de Zonas Francas y Puerto Libre, para ese tiempo las operaciones tradicionales tales como carga, descarga, estiba, consolidado y des consolidado eran las usuales en los centros logísticos del puerto de Montevideo.

Un aspecto interesante fue que para esta etapa existía una alta volatilidad económica en toda la región debido a problemas de inflación y los diferenciales en los tipos de cambio, este fenómeno hizo que las empresas internacionales buscaran donde centralizar sus mercaderías y Uruguay se perfilaba como un lugar confiable y estratégico para centralizarlas y distribuirlas a los clientes finales.

⁶²ZONAMERICA, es la mayor zona franca del Uruguay y se encuentra ubicada a tan solo 9km del aeropuerto Internacional de Carrasco y a 18km del puerto de Montevideo. [Zonamerica<http://www.zonamerica.com/web/> consultada el 28/04/2010]

⁶³Juan Operti, uruguayo, ingeniero industrial por la Udelar y máster en administración de empresas por la Ucdal en convenio con St. Thomas University (Estados Unidos). Es gerente de logística para Sudamérica de Katoen Natie y director ejecutivo de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay. Fue presidente del Clúster de Transporte y Logística (2005-2008). Es profesor adjunto de Operaciones y Logística de la Universidad ORT. Entre sus trabajos publicados figuran: "Análisis del impacto del desarrollo de los servicios multimodales en la competitividad del Hinterland del Puerto de Montevideo" (2008) y "Visualización del Uruguay como centro logístico regional" junto con Puntigliano y Hodara (2008).



Lo anterior permitió que Uruguay se iniciara como prestador de servicios logísticos Internacionales lo cual requería de un marco legal que brindara seguridad a las empresas internacionales, fue así como surgió la Ley de Zonas Francas en 1987 y la Ley de Puerto Libre en 1992, esto fue sumamente atractivo pues se percibió a Uruguay como el lugar que brindaba un escudo de protección a las mercaderías.

En el caso de El Salvador surgió la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización en 1998, el objetivo principal tal como lo describe el Art 1 es *“regular el funcionamiento de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo, así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen, administren o usen las mismas”*.

Por otra parte El Salvador también cuenta con la Ley de Servicios Internacionales la cual está vigente desde el año 2007, dicha ley tiene por objetivo Art 1. *“Regular el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen administren u operen los mismos”*.

Una comparación con la “primer ola logística” de Uruguay sería la iniciativa que ha tenido El Salvador de establecer un marco legal que brinde confianza y seguridad al empresario Internacional

Uruguay tuvo claro desde un inicio que la seguridad jurídica que ofrece una legislación seria, combinada con la calidad de vida de dicho país, es lo que atrae a empresas Internacionales; se puede decir que El Salvador está dando los primeros pasos para llegar a vislumbrar una primera ola logística, sin embargo aun se tienen serias carencias para realmente iniciarse una “primer ola logística”, en El Salvador se debería comenzar a tener conciencia marítima, es decir ese conocimiento cabal y reflexivo de los beneficios públicos y privados que se pueden obtener de la explotación del mar.

La “Segunda Ola” de Uruguay se dio en el periodo de 1996 a 2005 con los Centros de Distribución Regional, esta tendencia se desarrollo por las operaciones de valor agregado logístico que se llevaban a cabo en los centros de distribución regional en puertos libres y zonas franca; para este tiempo los clientes no solamente valoraban que Uruguay contara con un marco legal sino que también valoraban la calidad en los servicios logísticos que tenían que ver con la adquisición del producto , suministro y asistencia postventa.

Esto produjo un desarrollo sostenido en Uruguay, hubo un gran incremento de tecnología, sistemas profesionales de almacenamiento, sistemas de movimientos de materiales entre otros, este fue un tiempo bastante propicio para los respectivos procesos de certificación entre los que se desatacan ISO 900, ISO 14,000, OSHAS 18,000.



Las ventajas competitivas que sobresalen en Uruguay como centro de distribución regional (CDR) son:

- “Internacionalización “veloz” de las empresas en la región,
- Centralización de inventarios (flexibilidad en volumen y diseño),
- Estrategias de suministro colaborativas a largo plazo,
- Reducción de costos administrativos al centralizar parte de la estructura fija regional en un operador logístico en Uruguay,
- Operativos Just In Time (JIT), disminuyendo los tiempos de suministro (lead times) hacia el cliente final, sustituyendo la entrega directa de fábrica por entregas desde el CDR a pocas horas del mercado final,
- Baja de inventarios de seguridad en cada uno de los países, provocando una baja de costos financieros”.⁶⁴

En El Salvador actualmente eso no ocurre, si bien es cierto hay iniciativas de centros logísticos (que más adelante se describen) aún esto no ha producido un desarrollo sostenible en el país.

La “*tercer ola*” que se plantea para Uruguay, es la de operaciones logísticas de alto valor agregado e industrialización logística, la cual se registra a partir del año 2006 este fue el periodo en que el país era ya maduro en cuanto a la prestación de servicios logísticos para la región así como internacionalmente.

En este punto la actividad logística era ya una actividad clave para Uruguay, esta ola fue llamada de Industrialización logística pues los clientes internacionales entregaban a los operadores logísticos mercancías para que les añadiesen valor, adaptando los productos al mercado, es decir a las necesidades de los clientes, centralizándolo en Uruguay garantizaban su rápida entrega al cliente final.

En ese periodo se dio el bum de las mini plantas productivas que conllevan procesos de alta tecnología y mano de obra; se puede ver cómo Uruguay tuvo un desarrollo evolutivo en cuanto a logística, si bien es cierto posee muchas ventajas naturales como se ha descrito al principio de este trabajo, también es cierto que hubo desde un inicio una visión compartida entre el sector público y privado lo cual permitió una sinergia para el crecimiento de la Industria logística.

Para el caso de El Salvador el ejemplo de Uruguay puede llevarle a plantear retos, ya que aun no se registra ningún fenómeno tan marcado como al de la magnitud que las “*olas logísticas*” han tenido en Uruguay, sin embargo existen características únicas y

⁶⁴Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional Proyecciones, Infraestructura, Sistemas Multimodales y Comunicaciones. Marzo 2008. Ing. Juan Operti. Dr. Ing. Puntigliano. Pg.15.



específicas que posee El Salvador las cuales marcan la pauta para el desarrollo de la industria logística.

1.1.2 Asocios Público – Privados

Los asocio público privados muchas veces implican que una empresa privada efectúa la erogación de dinero es decir hace la inversión para después recuperarla habiendo de manera previa gestionado con el gobierno el objeto patrimonial determinando el periodo de tiempo que cobrará a los usuarios o recibiendo pagos del gobierno.

Este tipo de asocio implica una conveniencia para ambas partes en el caso del gobierno es que el financiamiento no aparece como un endeudamiento extra sino que puede contabilizarse como un endeudamiento privado por parte de las empresas, y para la empresa privada el atractivo de este tipo de negociación es que tienen garantizada una entrada fija durante un largo periodo de tiempo.⁶⁵

Un asocio público privado puede definirse como un tipo de contrato firmado entre el estado y una empresa ó consorcio de empresas por medio del cual el estado permite la ejecución y explotación de determinadas obras públicas que bien pueden ser de la prestación de servicios públicos por cierto periodo ó infraestructura a desarrollar.

Los socios público privados no deben confundirse con los outsourcing de servicios que el estado puede contratar, tampoco se debe confundir con las privatizaciones. El objetivo del asocio público privado es que la prestación de un servicio público ó uso de una infraestructura pública sea asegurado por un operador privado teniendo en cuenta los criterios de calidad.⁶⁶

Uno de los factores que Uruguay ha tenido a bien hacer es un asocio público privado, esta asociatividad formal de la comunidad logística público – privada se fue dando mediante experiencias y etapas entre las cuales se destacan:

- Prospectiva Tecnológica en Logística. (2001).
- PROLOG (Programación Logística). (2001, 2003, 2006 y 2008).
- Clúster de Transporte & Logística. (2005 - 2009).

⁶⁵Para ampliar información sobre el tema favor revisar el documento ¿Una crisis para las asociaciones público privadas (public-private partnerships [PPPs])? By David Hall http://privatizationhealthobservatory.eu/archivos/A%20crisis%20for%20public_private%20partnerships%20%5BPPPs%5D%20esp.pdf.

⁶⁶Para una mayor información en cuanto al tema de socios publico privados favor referirse al documento de Las Asociaciones Público Privadas En El Perú http://www.minsa.gob.pe/ogpp/APP/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf



- CONALOG (Comisión Nacional de Logística) → INALOG (Instituto Nacional de Logística) (2009).

En cuanto a la Iniciativa de prospectiva tecnológica en logística, ésta se dio por el poder ejecutivo en el 2001 con el objetivo de proyectar a Uruguay al 2015 delineando un plan de trabajo que iba de corto (2002 -2005) mediano (2005-2006) y largo plazo (2010 -2015). Dentro de este plan estaba inmerso lo referente a la infraestructura, promoción de las actividades logísticas marco legal, políticas e instrumentos, benchmarking, formas de transporte, y áreas de investigación.

Luego también están los eventos PROLOG los cuales se desarrollaron bi-anualmente desde el año 2001 al 2008 esto se llevó a cabo con el fin de propiciar un ambiente neutral donde se reunieran todos los actores públicos y privados de la comunidad logística Uruguaya, éste es un evento al cual asisten invitados internacionales; la temática para el 2008 fue la institucionalización del Uruguay logístico.

Para el año 2005 se definió la generación de iniciativas y procesos de clústeres dando lugar a los sectores de turismo, artesanía, ciencias de la vida y logística. El caso específico del clúster de logística y transporte se definió en el 2008 detallando el mapa estratégico (en el norte) para la comunidad logística en Uruguay. Para el 2009 se presentaron definiciones y acciones concretas con respecto a dicho clúster.

Como una etapa final ó fase formal para institucionalizar la logística en Uruguay se convocó en el 2008 por parte del ministerio de transporte y obras públicas, a las principales gremiales del sector para desarrollar de manera conjunta una hoja de ruta y así establecer el Instituto Nacional de Logística (INALOG) el cual tiene por objetivo ser un instituto privado con la presencia del sector publico en puestos de dirección involucrando al Ministerio de Transporte y Obras públicas, Relaciones Exteriores y Economía, sin embargo la mayor parte de los puestos de dirección será ocupada por el sector privado.⁶⁷

Con todo lo anterior se puede observar cómo Uruguay ha ido de manera ordenada estructurando un asocio público privado, creando una sinergia entre ambas partes que permite los espacios de negociación y convergencia para echar a andar diversos proyectos e iniciativas de ambos sectores; ésta es una de las mejores prácticas que ellos han tenido y que El Salvador podría tomar en cuenta para aplicar.

Tabla 1. Cuadro Comparativo entre Uruguay y El Salvador

URUGUAY	EL SALVADOR
---------	-------------

⁶⁷La información con respecto a la asociación público privada en Uruguay fue tomada de la entrevista vía correo electrónica (elaboración propia) al Ing. Juan Operti quien muy amablemente compartió de su conocimiento.



<p>La “<i>primer ola logística</i>”(1987 a 1995) fue denominada “<i>Normativas Legales</i>” marco legal, la Ley de Zonas Francas y Puerto Libre, existía una alta volatilidad económica en toda la región debido a problemas de inflación, este fenómeno hizo que las empresas internacionales buscaran donde centralizar sus mercaderías y Uruguay se perfilaba como un lugar confiable y estratégico para centralizarlas.</p>	<p>En el caso de El Salvador surgió la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización en 1998. El Salvador también cuenta con la Ley de Servicios Internacionales la cual está vigente desde el año 2007, dicha ley tiene por objetivo: Art1. “<i>Regular el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen administren u operen los mismos</i>”. Una comparación con la “<i>primer ola logística</i>” de Uruguay sería la iniciativa que ha tenido El Salvador de establecer un marco legal que brinde confianza y seguridad al empresario Internacional.</p>
<p>La “<i>segunda Ola</i>” (1996 a 2005) Operaciones de valor agregado logístico en los centros de distribución regional, en puertos libres y zonas francas. Para este tiempo los clientes no solamente valoraban que Uruguay contara con un marco legal sino que también valoraban la calidad en los servicios logísticos que tenían que ver con la adquisición del producto, suministro y asistencia postventa.</p>	<p>En El Salvador ya se cuenta con operadores logísticos, como Blue Logistics, RANSA entre otros, los cuales rigen sus actividades bajo la Ley de Servicios Internacionales. Este es un gran avance que se ha tenido, sin embargo esto aun no llega a concretar una “<i>segunda ola</i>”, pero ofrece la pauta para continuar desarrollando actividades que agreguen valor a los productos que llegan a El Salvador.</p>
<p>La “<i>tercer ola</i>” (2006 en adelante) es la de operaciones logísticas de alto valor agregado e industrialización logística. Acá ya existía una madurez en cuanto a la prestación de servicios logísticos para la región, así como internacionalmente, se dio el bum de las mini plantas productivas que conllevan procesos de alta tecnología y mano de obra.</p>	<p>Esto aun no ocurre en El Salvador, para que el país llegue a tener una madurez en la prestación de servicios logísticos con alto valor agregado, se deben trabajar las bases y etapas para ir desarrollando cada iniciativa, tal como lo fueron las olas logísticas; valdría la pena retomar también la experiencia de Uruguay en cuanto a los socios público- privados, que fueron gestándose casi paralelamente a partir de la segunda ola logística de Uruguay.</p>

Con el cuadro anterior se pretende resumir las etapas u olas logísticas que Uruguay fue desarrollando y de esa manera compararlas con las iniciativas y avances que El



Salvador ha tenido para el desarrollo de la industria logística, se podría decir que El Salvador está en la etapa de la primer ola logística de Uruguay, contando únicamente con el marco legal, el cual sin duda alguna es un relevante punto de partida.

Un aspecto crítico que El Salvador debe tomar en cuenta es el poseer una madurez política que le permita negociar con el sector privado y tener un enfoque de país donde se planteen objetivos nacionales permanentes que le permitan incorporar la logística como una política de estado, pues estos fueron aspectos clave que Uruguay tomó en cuenta.

En El Salvador actualmente no se escucha de parte del gobierno mayores avances en cuanto a estos temas, tampoco se escucha mucho sobre retomar las iniciativas comenzadas en anteriores gestiones de gobierno, debe de existir interés por parte del estado y ubicar a personas conocedoras y expertas en el tema en lugares estratégicos para retomar la visión. A Uruguay le ha tomado alrededor de 20 años el posicionarse como centro logístico internacional, ¿cuánto le tomará a El Salvador si no pone manos a la obra?

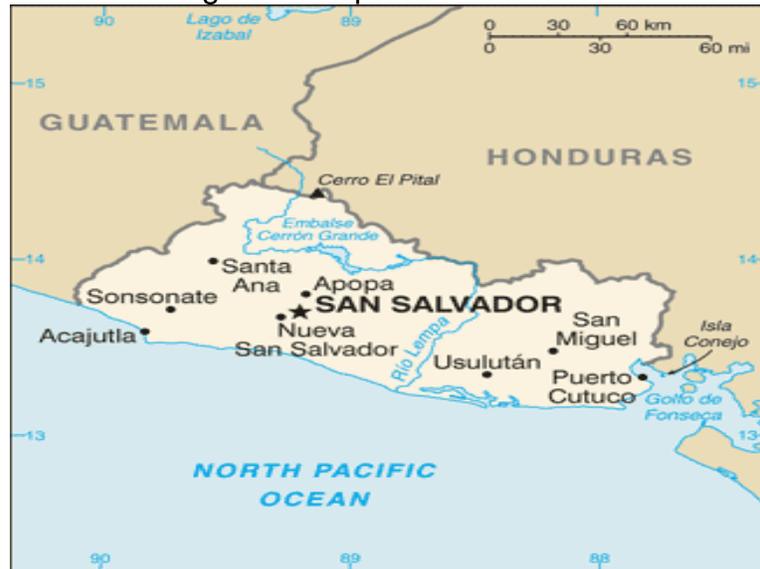
1.2 Análisis de la situación actual

El Salvador

El Salvador cuenta con una superficie de 21,040.79 km² y una población de 5, 744,113 habitantes (datos según el último censo de 2007).

El Salvador se encuentra ubicado estratégicamente al Sudoeste de América Central y sobre el litoral del Océano Pacífico, es el único país de la región que no posee costa en el Océano Atlántico, tal como se presenta en la siguiente figura.

Figura 2. Mapa de El Salvador



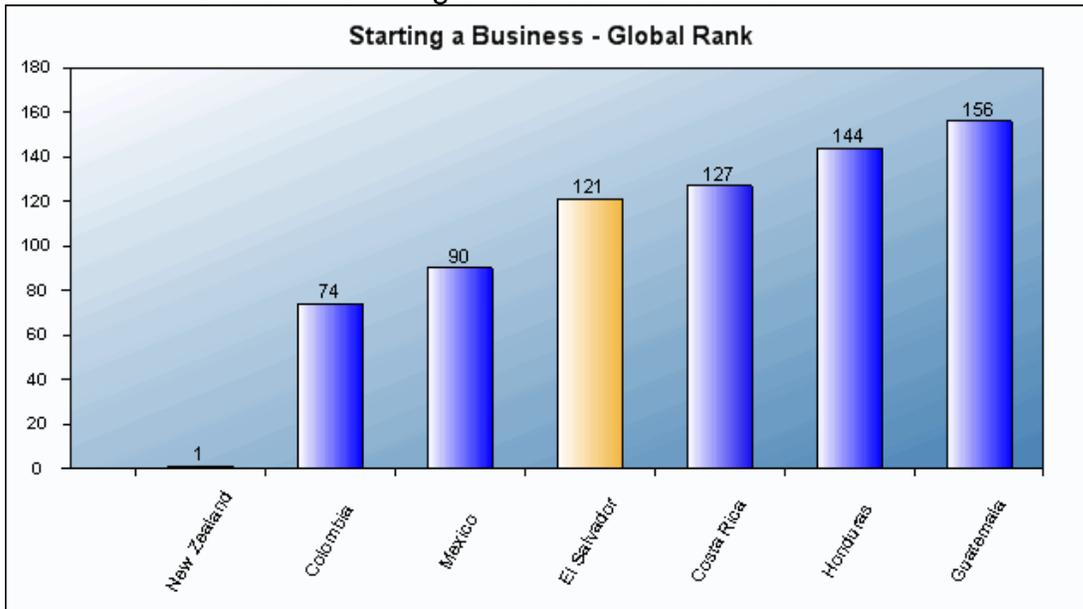
Fuente: CIA The World Fact book.

https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/maptemplate_es.html

El Salvador es uno de los países más avanzados en la región centroamericana, es un país pequeño pero con grandes oportunidades de negocio, fue calificado por el World Economic Forum (informe del 2009) como número 1 por mejor acceso al mercado y facilitación al comercio. La Heritage Foundation ubica a El Salvador en primer lugar de Centroamérica y en 2° lugar a nivel de Latinoamérica en cuanto a Libertades Económicas.

Según el informe de Doing Business 2010 El Salvador se ubica en cuarto lugar en iniciar negocios (la figura muestra los días que toma el iniciar un negocio en los países) comparándose con las mejores prácticas de economías seleccionadas tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfica 2. Starting a Business - Global Rank



Fuente: Informe Doing Business 2010

(<http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/SLV.pdf>)

A pesar de 12 años de guerra civil El Salvador es una fuerza económica importante en Centro América, se ha ganado la reputación de ser un lugar atractivo para los negocios.

El Salvador ofrece atractivas oportunidades de inversión en diferentes industrias, existen razones que han fortalecido y diversificado el clima de negocios tales como:

- Clima de negocios moderno.
- Alta calidad del recurso humano.
- Apertura comercial.
- Tratados de libre comercio. (estos aumentan las oportunidades de mercado)
- Estabilidad macroeconómica.
- Adopción del dólar como moneda de curso legal.
- Sistema financiero sólido y eficiente.
- Instrumentos legales que facilitan y protegen las inversiones así como también la propiedad intelectual.⁶⁸

⁶⁸La información de El Salvador para inversión puede ser ampliada en la Pagina del Ministerio de Relaciones Exteriores, www.rree.gob.sv

1.2.1 Ventajas que ofrece El Salvador para inversión en logística y distribución

- A. **El Salvador está ubicado convenientemente respecto a las rutas marítimas** (con la figura numero 3 se pretende visualizar de manera global a la industria marítima y la estratégica ubicación de El Salvador)
- Proximidad a la ruta marítima transpacífica (que conecta Asia y las Américas)
 - Proximidad (menos de 1.5 días de navegación) al Canal de Panamá, con el agregado que en 2015 se incrementarán volúmenes de carga.

Figura 3: Contexto Global de la Industria Marítima



Fuente: PROESA

B. **Permite el acceso a los Estados Unidos de América y se ubica entre Asia Pacífico y la Unión Europea**

- Un mercado, en la zona de Mesoamérica (Sur de México hasta Panamá) de más de 40 millones de personas.
- Países de Centroamérica con alta probabilidad de constituirse en un potencial 'corredor logístico mesoamericano' (con diferentes manufacturas y servicios) que por diferentes variables, pueda desarrollarse (tal como fue el corredor Texas-Norte de México, luego del CAFTA).



- Tratados de libre comercio establecidos por El Salvador con Estados Unidos, México, Panamá, Centroamérica, Colombia, República Dominicana y Taiwán.
- Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) (ya existe un sistema generalizado de preferencias).
- Países centroamericanos (especialmente el 'Triángulo Norte' (Guatemala, Honduras y El Salvador) orientados a una integración aduanera, con muchas fronteras ya existentes de paso fácil.

C. Ya cuenta con puertos para atender grandes barcos portacontenedores

- Infraestructura ya construida (Fase I) del Puerto La Unión: con 580 metros de frente de atraque, profundidad de -15 metros, 50 hectáreas de patio de manejo de contenedores.
- Canal de acceso y profundidad en atracaderos y dársena de maniobras con profundidades de hasta -15 metros (que están pendientes del correspondiente mantenimiento).

D. Permite acceder a importantes mercados, utilizando diferentes modos de transporte

- Conectividad interna (El Salvador es el segundo país en Latinoamérica en calidad de infraestructura,⁶⁹ sobresaliendo su infraestructura aeroportuaria y carretera.
- Áreas adyacentes a ese puerto (84 Ha. propiedad del gobierno) que ya se están promoviendo como potenciales zonas de actividades logísticas (amparadas por una 'Ley de Servicios Internacionales' que incentiva a usuarios y desarrolladores de parques de servicios).
- Proximidad (vía modo aéreo de transporte) al mercado de Estados Unidos (2.5 horas a Miami; promedio de 4 horas a las principales ciudades de Estos Unidos.⁷⁰

⁶⁹Para ampliar la información favor referirse al informe de a la página:

<http://www.conamype.gob.sv/noticias/150607.pdf>

⁷⁰La recopilación de las ventajas que ofrece El Salvador para la inversión en Logística y distribución, son el resumen de la entrevista hecha al experto en el tema logístico, Capitán de Navío Miguel Ángel Mejía Linares, MBA | Asesor de Inversión en Infraestructura y Logística | PROESA | Blvd. Orden de Malta, Edificio D' Cora Nivel 1, Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador | Teléfonos +503.22102516 +503.22102500. dicha entrevista fue llevada a cabo el día viernes 23 de abril 2010.



- Cuenta con un aeropuerto dominante, hub de TACA. Respecto a este aeropuerto, aprovechando sus posibilidades de ampliación, se está promoviendo inversión que mejore las capacidades e infraestructura para manejo de carga aérea).

1.2.2 FODA de El Salvador en cuanto al sector logístico.

Fortalezas

- Ubicación geográfica estratégica permitiendo el acceso a los Estados Unidos de América y ubicándose entre Asia Pacífico y la Unión Europea
- Iniciativas y estudios de factibilidad elaborados en anteriores gestiones de gobierno para convertirse en un centro logístico Internacional.
- Calidad en infraestructura, especialmente aeroportuaria y carreteras.
- Ya se cuenta con el puerto más moderno de Centroamérica (Puerto de la Unión).
- Ya se cuenta con un marco legal (Ley de Servicios Internacionales) bajo el cual operan los centros y parques logísticos.
- Posee tratados de libre comercio con Estados Unidos, México, Panamá, Centroamérica, Colombia, República Dominicana y Taiwán.
- Adopción del Dólar como moneda de curso legal.
- Se cuenta con una Agencia de Promoción de inversión PROESA, la cual podría asumir el liderazgo en la coordinación de estrategias de desarrollo de los distintos actores involucrados.
- Existen operadores logísticos que están logrando beneficios considerables.

Oportunidades

- A parte de Panamá, no existe en la región un claro referente para el establecimiento de centros de distribución.
- La madurez del sector empresarial y el apoyo a nivel de gobierno pudiesen llegar a convertir a El Salvador en el referente regional en cuanto al establecimiento de centros y parques de servicio logísticos.



- La promoción del sector logístico potencia los esfuerzos de promoción en otros sectores y es la base para el establecimiento de una plataforma de servicios.
- Zonamérica muestra interés en instalar sus actividades en algunos países de Latinoamérica, siendo El Salvador uno de los más estratégicos para llevar a cabo dicha replica.
- Posee gran potencial para el desarrollo logístico.
- Posible concertación a corto plazo de la unión aduanera entre los países de Centroamérica, contando con la implementación de nueva tecnología que facilite la información del tráfico de mercancías.
- El ubicación entre La Unión – Puerto Cortés coloca a El Salvador en buena posición negociadora para ser parte de la red portuaria global.

Debilidades

- Es el único país de Centro América sin costa al océano Atlántico.
- No existen objetivos nacionales permanentes por parte del estado.
- El Salvador carece de una visión clara y estrategia en cuanto a la logística.
- No existe una política de estado en cuanto a la Industria Logística (aspecto fundamental llevado a cabo por Uruguay).
- Falta de una fuerte inversión en el desarrollo del recurso humano del Departamento de La Unión.
- Oferta de servicios logísticos poco desarrollada.
- No se cuenta con la intervención de un socio estratégico privado para concesionar los 2 puertos con los que cuenta.
- Cancelaciones y retrasos en los procesos de concesión de Acajutla, La Unión y la terminal de cargas del aeropuerto.
- Oferta académica limitada en cuanto a carreras de temas logísticos.



Amenazas

- Costa Rica se ha posicionado como líder regional para la atracción de inversiones, producción y servicios de alta tecnología.
- Existen fuertes competidores para captar la carga proveniente del Pacífico entre los que se destacan Panamá, México e incluso Estados Unidos
- Existen ciertas iniciativas de los países vecinos en cuanto a desarrollarse como centros logísticos.



<p style="text-align: center;">FACTORES Internos</p> <p>FACTORES Externos</p>	<p>FORTALEZAS</p> <p>F1.Ubicación geográfica estratégica permitiendo el acceso a los Estados Unidos de América y ubicándose entre Asia Pacífico y la Unión Europea</p> <p>F2.Ya cuenta con iniciativas y estudios de factibilidad elaborados en anteriores gestiones de gobierno para convertirse en un centro logístico Internacional.</p> <p>F3.Calidad en infraestructura, especialmente aeroportuaria y carreteras.</p> <p>F4.Ya se cuenta con el puerto más moderno de Centroamérica (Puerto de la Unión).</p> <p>F5.Existen operadores logísticos que están logrando beneficios considerables.</p> <p>F6. Ya se cuenta con un marco legal (Ley de Servicios Internacionales)</p> <p>F7.Se cuenta con la Agencia de Promoción de inversión PROESA</p>	<p>DEBILIDADES</p> <p>D1.Es el único país de Centro América sin costa al océano Atlántico.</p> <p>D2.No existen objetivos nacionales permanentes por parte del estado.</p> <p>D3.El Salvador carece de una visión clara y estrategia en cuanto a la logística y no existe una política de estado en cuanto a la Industria Logística (aspecto fundamental llevado a cabo por Uruguay).</p> <p>D5.Falta de una fuerte inversión en el desarrollo del recurso humano del Departamento de La Unión.</p> <p>D6.Oferta de servicios logísticos poco desarrollada.</p> <p>D7.Oferta académica limitada en cuanto a carreras de temas logísticos.</p> <p>D8.No se cuenta con la intervención de un socio estratégico privado para concesionar los 2 puertos con los que cuenta.</p> <p>D9.Cancelaciones y retrasos en los procesos de concesión de Acajutla, La Unión y la terminal de cargas del aeropuerto.</p>
<p>OPORTUNIDADES</p> <p>O1.A parte de Panamá, no existe en la región un claro referente para el establecimiento de centros de distribución.</p> <p>O2.La madurez del sector empresarial y el apoyo a nivel de gobierno pudiesen llegar a convertir a El Salvador en el referente regional en cuanto al establecimiento de centros y parques de servicio logísticos.</p> <p>O3.La promoción del sector logístico potencia los esfuerzos de promoción en otros sectores y es la base para el establecimiento de una plataforma de servicios.</p> <p>O4.Zonamerica muestra interés en instalar sus actividades en algunos países de Latinoamérica, siendo El Salvador uno de los más estratégicos para llevar a cabo dicha replica.</p> <p>O5.Posible concertación a corto plazo de la unión aduanera entre los países de Centroamérica, contando con la implementación de nueva tecnología que facilite la información del tráfico de mercancías.</p> <p>O6.El ubicación entre La Unión – Puerto Cortés coloca a El Salvador en buena posición negociadora para ser parte de la red portuaria global.</p>	<p>FO</p> <p>1.Dado que la ubicación de El Salvador es estratégica se debe sacar el máximo provecho de ello trabajando en promocionar al país, aspecto en el cual PROESA podría tomar liderazgo. Se deben aprovechar las iniciativas que se han tenido en anteriores gestiones de gobierno echando mano de los estudios realizados al país para el desarrollo logístico.</p> <p>2. Se debe tener una visión clara de desarrollo en cuanto a la Industria logística en El Salvador y alinear esfuerzos entre el sector público y privado, esto enviará una buena señal al mercado internacional de que El Salvador se perfila como atractivo para el desarrollo de centros logísticos de servicio.</p> <p>3. El Estado debe tomar liderazgo serio y competente para proveer de una estabilidad política y social y no retardar esfuerzos que ya fueron iniciados en anteriores periodos, olvidando banderas políticas y visualizando las inmensas oportunidades que se pierden por falta de visión, aun Zonamérica muestra interés en instalar sus actividades en El Salvador, el país ya cuenta con las bases y todas las fortalezas que se han descrito anteriormente, sin embargo hay que poner manos a la obra.</p>	<p>DO</p> <p>1. Dado que las oportunidades de crecimiento son amplias en cuanto al desarrollo logístico, es preciso que las diferentes universidades desarrollen los planes curriculares idóneos para la capacitación y tecnificación del recurso humano en el país.</p> <p>2. El desarrollo de una sinergia publico privada encaminaría al país a enfocar esfuerzos para concertar una visión clara y estratégica que le permita ir estableciendo objetivos nacionales permanentes insertos en una política de estado.</p> <p>2. Debe existir una entidad regional con visión de desarrollo local, e insertar lo anterior en un “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” con enfoque al departamento de La Unión, ya que un mega proyecto como el puerto de La Unión no va a desarrollar al capital humano, es necesario invertir en los habitantes de dicho departamento.</p>



AMENAZAS

A1.Costa Rica se ha posicionado como líder regional para la atracción de inversiones, producción y servicios de alta tecnología.

A3.Existen fuertes competidores para captar la carga proveniente del Pacífico entre los que se destacan Panamá, México e incluso Estados Unidos.

A5.Existen ciertas iniciativas de los países vecinos en cuanto a desarrollarse como centros logísticos.

FA

1.Es preciso usar las fortalezas naturales que posee El Salvador, no conformándose con el mínimo esfuerzo, sino mas bien aligerando los procesos que le lleven a desarrollar dichas fortalezas al punto de ser altamente competitivos en servicios de valor agregado, centralización de inventarios, estrategias de suministro entre otras actividades.

2. Se deben aprovechar al máximo los 2 puertos que posee el país, valdría la pena retomar iniciativas de concesión ó determinar gestiones claras para sacarles el máximo provecho y hacer frente a las demandas que exige el comercio internacional, ya que sin contenedores no hay negocio, y los puertos y aeropuertos son imprescindibles para el desarrollo de la labor logística.

DA

1. Se debe trabajar arduamente en pasos estratégicos que retomen iniciativas de anteriores gestiones de gobierno.

2. Se debe agilizar la aprobación de la ley de concesiones para tener la posibilidad de asociar a futuro un concesionario con el cual se pudieran compartir los riesgos entre CEPA y el concesionario, esto incentivaría al empresario privado para ubicar actividades en el puerto de La Unión.

3. El Salvador debe poner manos a la obra si realmente tiene la visión de convertirse a futuro en un centro logístico internacional ya que países vecinos evalúan la misma posibilidad.

4. Debe de promoverse una cultura de superación, capacitación y desarrollo que transmita visión de futuro a la juventud salvadoreña.



2. Operadores Logísticos en El Salvador

El Salvador está ubicado en el corazón del mercado Centroamericano y resulta estratégica la instalación de centros logísticos que permitan optimizar los costos, tiempos y riesgos, la empresa Hilasal es un ejemplo de iniciativa de negocios en cuanto a centros logísticos. Hilasal fue fundada en 1942, es una empresa textil que primordialmente fabricaba hilos, para 1959 la empresa comenzó a producir toallas de baño siendo la primera empresa en fabricar este producto en Centroamérica.

La compañía comenzó a exportar sus productos a Europa en 1968 y para 1975 se realizaron las primeras exportaciones a Estados Unidos, de esta manera fue progresando y posicionando sus productos de manera internacional, actualmente Hilasal cuenta con una moderna planta integrada verticalmente⁷¹. Para 1992 la compañía fundó Valley Manufacturing (empresa de confección de ropa).

El grupo Hilasal ha dado grandes pasos y todos los esfuerzos le ayudaron a fundar Export Salva Free Zone el cual es un parque de servicios de negocios de 40 manzanas; actualmente el parque alberga 18 diferentes empresas de servicio y manufactura que proveen de empleo a 9,000 personas.⁷²

De todas las iniciativas del grupo Hilasal la que se pretende resaltar en el presente trabajo es la empresa Blue Logistics⁷³ (BLS), la cual es la última empresa adicionada al grupo Hilasal, la función de dicha empresa es la de operador logístico especializado en logística de valor agregado y soluciones de distribución para productos de detalle y consumo, así como materia prima.

BLS estableció una alianza con Costa Oriental⁷⁴ (CO) de Uruguay como su socio de soluciones logísticas. El hecho de buscar alianzas con empresas de éxito internacional hace que El Salvador adopte mejores prácticas en el manejo de este tipo de servicios, lo cual pudiera en un futuro muy cercano cambiar el rumbo económico del país, adoptando la Industria Logística como la base para promoción internacional en la atracción de Inversión Extranjera.

En un mundo globalizado lo que se pretende es suplir las necesidades de los clientes por ello la necesidad de abrir nuevas formas estratégicas de beneficiar las actividades

⁷¹La integración vertical es una teoría que describe un estilo de propiedad y control. Las compañías integradas verticalmente están unidas por una jerarquía y comparten un mismo dueño. Generalmente, los miembros de esta jerarquía desarrollan tareas diferentes que se combinan para satisfacer una necesidad común.

⁷²Para ampliar la información sobre la empresa Hilasal favor referirse a la página www.bluelogistics.com.sv/es/corporate.htm

⁷³La pagina web de Blue Logistics (BLS) es www.bluelogistics.com.sv

⁷⁴Costa Oriental (CO) se define como un depósito Multi-cliente que posee el Know How y las instalaciones para operar con diversos tipos de productos. CO cuenta con centros logísticos para almacenamiento de mercadería en la Zona Franca de Colonia y en Zonamérica Uruguay, la mayor concentración de volumen y operativa está radicada en Zonamérica contando con 20,000 mts² de depósitos.



comerciales internacionales que a su vez atraen desarrollo para el país que las implementa, en este aspecto se considera que El Salvador está mostrando señales de desarrollo en cuanto a la industria logística.

La empresa BLS ofrece diversos servicios a compañías multinacionales que distribuyen en Centroamérica, el Caribe y los países del norte de Sur América, entre los servicios que BLS ofrece están: recepción e inspección del producto, almacenaje, control de inventarios en línea, actividades de valor agregado, orden empacado y envío para múltiples bienes de consumo como equipos electrónicos, ropa, equipos de oficina, accesorios para el hogar entre otros.

A parte de todo lo anterior descrito, BLS está totalmente equipada para manejar productos farmacéuticos con requerimientos de temperatura y áreas de almacenaje higiénicas que cumplan con los protocolos de la industria. BLS es un ejemplo de empresas que están a la vanguardia en tecnología y servicios logísticos, pero existen también otros ejemplos de empresas, tal es el caso de RANSA.

RANSA⁷⁵ inicio sus operaciones en Perú en 1939 bajo el nombre de Represa Algodonera y Almacén Nacional S.A. se dedicaba al almacenaje y reprensaje de fardos de algodón para 1974 la empresa cambia de nombre a Ransa Comercial S.A. convirtiéndose en un deposito autorizado de aduana y cámaras frigoríficas⁷⁶ a las que llamo Frio Ransa, convirtiéndose en pioneros en el Perú en este rubro.

Poco a poco la empresa fue ampliándose ofreciendo servicios de operador de carga nacional e internacional, crearon Transportes Ransa S.A. y como toda empresa que comienza con un sueño y se proyecta a abrirse campo en el mercado internacional abrió en 2003 oficinas en Santa Cruz y La Paz en Bolivia, luego en Ecuador.

En 2005 RANSA inició operaciones en El Salvador y Guatemala, para el 2006 construyo un centro de distribución más grande en El Salvador ofreciendo servicios logísticos integrales tales como: generación de órdenes de compra, compra de productos en el extranjero, seguimiento internacional de la compras, inspección de la carga en origen, seguro internacional, flete internacional y desaduanaje.

El objetivo de citar ejemplos claros de centros logísticos en El Salvador es para tener una mejor y más amplia perspectiva de cómo empresas Nacionales e Internacionales están cada vez más interesadas en desarrollar servicios especializados en logística, es preciso destacar que para el caso de Blue Logistics (BLS) se adoptó el modelo de parque logístico de Uruguay, país del cual el presente ensayo pretende tomar ejemplo de mejores prácticas desarrolladas.

Si bien es cierto el subdesarrollo es el término por medio del cual muchos clasifican a El Salvador, se puede observar con ejemplos claros que el país es atractivo a la

⁷⁵Para ampliar información sobre la empresa RANSA buscar en <http://www.ransa.biz/sa/es/index.php>.

⁷⁶Cámara frigorífica es una instalación industrial estatal o privada en la cual se almacenan carnes o vegetales para su posterior comercialización.



inversión extranjera, su ubicación es clave para la distribución de mercaderías en Centroamérica y el Caribe, así como para Norte América y Sur América, las iniciativas de convertir a El Salvador en un Centro Logístico Regional no son solamente del sector privado sino también del Gobierno, más adelante se verá en detalle qué pasos ha tomado el estado en cuanto al desarrollo de la industria logística en el país.

Un caso interesante de inversión extranjera es la empresa Pettenati, la cual es una empresa brasileña fundada por Ottavio Pettenati en 1964 quien inicio con una máquina de coser haciendo uniformes para colegios católicos en un cuarto de 25 metros cuadrados, continuo creciendo hasta formar una empresa textil que posee dos plantas en Brasil, (una en Caxias do Sul, y otra en Rio Grande do Sul) es una empresa que hace constante desarrollo en investigación y tecnología, además en la actualidad proveen insumos a prestigiosas marcas.

Esta empresa familiar decidió abrir una planta en El Salvador. Según lo expresa el director (Ricardo Pettenati) las ventajas que identificaron en El Salvador fueron su ubicación estratégica y el tratado de libre comercio entre la región y Estados Unidos, todo esto les permite a Pettenati flexibilidad y velocidad a sus clientes.

Las instalaciones de la textilera brasileña Pettenati Centroamérica S.A.de C.V. están ubicadas en la carretera a Santa Ana, ellos iniciaron sus operaciones en El Salvador en octubre de 2008, con una inversión inicial de \$45 millones, al final de sus cuatro fases invertirán un aproximado de \$150 millones de dólares, empleando a mil 200 salvadoreños.

Ricardo Pettenati expresa: *“Trabajamos con empresas de full package (paquete completo); las confecciones de este país tienen una especialización mayor que los mercados de Honduras, Guatemala o Nicaragua. Tenemos clientes en Honduras o Nicaragua, pero los principales estaban aquí. Esto para mí es El Salvador, trabajo y buena gente”* [Falconi, 2009:82]

Pettenati buscaba instalar plantas a escala internacional y entrar a negociar con el bloque del NAFTA (mercado común de América del Norte, Canadá, Estados Unidos y México) sin embargo esto no podía ser hecho desde Brasil pues no tenía tratados con el norte.

Figura 4. Instalaciones internas de Empresa Pettenati



Fuente: PROESA

Pettenati ya exportaba a Estados Unidos desde Brasil, sin embargo con la nueva inversión en El Salvador el plan era segmentar la distribución ya que desde Brasil atendería al Mercosur y al resto de Sur América, pero desde El Salvador atendería a Centroamérica y Norte América.

Es importante destacar que los inversionistas ponen la mirada en El Salvador como un centro estratégico de distribución logística, el director de Pettenati también agregó *“La inversión en El Salvador será el gran salto de crecimiento de la empresa para los próximos cinco años, vamos a seguir creciendo de forma más natural porque ya tenemos un volumen grande”* [Ídem: 84].

Las marcas con las que Pettenati trabaja desde El Salvador son Adidas y Nike, dicha empresa con visión global no buscan pedidos sino más bien clientes con los que puedan tener relaciones a largo plazo.

Sin duda El Salvador tiene mucho que ofrecer por lo cual es importante continuar promoviendo el país para tener así una mayor atracción de inversión extranjera, a continuación se presenta la fotografía de la planta de Pettenati en El Salvador.

Figura 5. Planta Pettenati Centroamérica S.A. de C.V



Fuente: PROESA

2.1 ¿Por qué El Salvador debería convertirse en Centro Logístico Regional?

Existen distintas razones y puntos de vista que deberán ser evaluados antes de contestar la pregunta, pues es una visión lo bastante amplia para la discusión. Como todo sueño o visión de desarrollo siempre existen obstáculos para su realización, lo real es que ningún sueño se logra de la noche a la mañana y es menester evaluar las posibilidades y recursos con los que se cuenta para echarlo a andar.

Iniciativas para dicho proyecto ya existen, la Agencia de Promoción de inversión de El Salvador (PROESA) creada por decreto presidencial desde el 2000, es la entidad de gobierno encargada de promover la inversión extranjera directa en El Salvador.

A principios del 2003 PROESA tuvo la idea de que el país se convirtiera en un centro logístico regional tomando de referencia la experiencia de Uruguay en Sudamérica, para lo cual contrato asesores del Laboratorio del Uruguay (LATU)⁷⁷ con el propósito de la elaboración un plan de acción para aplicarlo al país en el corto plazo.

⁷⁷LATU Laboratorio Tecnológico del Uruguay, es una organización creada en 1965 como fruto del esfuerzo conjunto de los sectores oficial y privado. Inicialmente se lo llamó Laboratorio de Análisis y Ensayos, aunque más tarde -el 28 de agosto de 1975- se comenzó a utilizar la actual denominación. Su misión es impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable. [<http://latu21.latu.org.uy/es/>]



LATU comenzó a trabajar en abril del 2004, evaluando las ventajas que posee El Salvador así como los cambios que tendrían que llevarse a cabo para potenciar la Industria Logística (IL), para ese entonces también se llevaron a cabo visitas al puerto de La Unión, el cual PROESA pretendía promover como principal centro logístico y de distribución para la atracción de inversionistas extranjeros.

Las iniciativas de PROESA estaban contempladas dentro de un plan estratégico de gobierno, el cual pretendía dinamizar la economía del país, creando nuevas fuentes de empleo por medio de la correcta utilización de los recursos que El Salvador posee, a partir del año 2009 dado el cambio de Gobierno donde entró como Presidente el Sr. Mauricio Funes, PROESA paso a ser parte del Ministerio de Economía.

El desarrollo de la Industria Logística y la atracción de inversionistas extranjeros debe ser una iniciativa del país. Para proyectar a El Salvador como centro logístico regional falta mucho, sin embargo un punto importante en cuanto a la experiencia de Uruguay es que ellos establecieron de manera estratégica una política de estado en cuanto dicha industria, esto debería ser retomado por El Salvador y así tener objetivos nacionales permanentes no importando el gobierno de turno, eso encaminaría al país con una visión clara y sostenible.

El uruguayo, Marcel Barceló, asesor de LATU, aseguró *“que el país (El Salvador) tiene una especial ventaja para convertirse en un centro logístico regional ya que cuenta con un Plan de Nación que indica a corto, mediano y largo plazo las pautas de desarrollo social, industrial y urbanístico.*

*Barceló indicó que otro aspecto importante es la iniciativa del gobierno de empeñarse en ese objetivo. No es por la ubicación estratégica del país por la que puede lograrse, sino porque hay decisión de hacerlo como el que la Vicepresidenta de la República, sea la presidenta de Proesa y porque además existe un Plan de Nación, señaló el asesor logístico”.*⁷⁸

Agregó que *“cuando El Salvador visualiza como una oportunidad posicionarse como centro de distribución regional, lo que pretende es que los dueños de la mercadería, encuentren en el país la mejor opción para distribuirla desde ahí”.* [Ibídem]

Retomando la pregunta de si El Salvador ¿debería convertirse en un centro logístico? La respuesta es otra pregunta ¿está realmente El Salvador interesado en tener una visión definida? pues sin un liderazgo comprometido y capaz de comprender la dimensión de lo que implica toda la actividad logística nunca se llegará a nada concreto.

⁷⁸Moreno. W (2004) “El Salvador debe ser un centro de distribución” 28 de Junio, *El Diario de Hoy*, <http://www.elsalvador.com/noticias/2004/06/28/negocios/neg3.asp#subir>

2.2 Beneficios que ha traído el Centro Logístico a Uruguay

Son realmente muchos los beneficios que Uruguay ha tenido al saber aprovechar los recursos naturales y de valor agregado, a continuación se presenta un mapa que permite visualizar lo estratégico de su ubicación así como las distancias que existen entre algunas ciudades.

Figura 6. Ubicación estratégica de Uruguay



Fuente: Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional Proyecciones, Infraestructura, Sistemas Multimodales y Comunicaciones. Marzo 2008. Ing. Juan Operti. Dr. Ing. Puntigliano. Pág.17

Uruguay ha sabido aprovechar todos los recursos, viéndose beneficiado en las diferentes etapas, cada ola logística ha ido despertando nuevas expectativas de desarrollo, sin embargo todo esto ha ido sucediendo de manera ordenada y enfocada con una visión clara de país, se puede decir que Uruguay ha sabido aprovechar las ventanas de oportunidades que se le han ido presentando, fomentando así una conciencia de desarrollo y progreso entre sus habitantes.

Cuando una nación tiene visión clara de futuro sus principales beneficiarios son sus habitantes quienes también se motivan a prepararse intelectual y técnicamente para ser capaces de seguir desarrollando su país; la logística posee la peculiaridad de generar de manera muy rápida fuentes de empleo y esto involucra directamente a la población.

Como ya antes se ha mencionado en el presente ensayo, uno de los atractivos principales de Uruguay estriba en el desarrollo de operaciones de valor agregado en los centros logísticos, esto lleva a las empresas internacionales a instalarse en dicho país.



“Ingresan unos US\$ 1250 millones por exportaciones de servicios logísticos desde los centros de distribución regional. En 2008 se movilizaron 401.000 contenedores en el puerto de Montevideo, en comparación con los 260.000 registrados en 2004, según datos de la Administración Nacional de Puertos ANP. A cada contenedor que llega en tránsito se le incorporan US\$ 2500 de valor agregado uruguayo por concepto de transporte, seguros, mano de obra, materiales de empaque, entre otros.” [Entrevista a Juan Operti “Uruguay se posicionó como centro logístico” Periódico La Nación Martes 7 de Abril 2009]

Cómo no prestarle atención a un país como Uruguay, que emplea aproximadamente 30,000 personas de manera directa e indirecta en la industria logística, un país que ha logrado en un periodo de 20 años posicionarse como un centro logístico regional, y ha sabido explotar sus ventajas naturales así como las oportunidades que se han derivado de cada iniciativa de desarrollo. En la actualidad se habla de una cuarta fase o “cuarta ola” logística la cual consiste en replicar el modelo logístico en otros países tales como El Salvador, Colombia, Costa Rica, Panamá, Ecuador y Chile, esto sin duda se podría llevar a cabo según la realidad de cada país.

A continuación se presenta una figura con la cual se pretende visualizar de mejor manera el puerto de Montevideo en Uruguay, donde se opera las 24 horas los 365 días del año, está ubicado en el área de mayor poder económico y tráfico comercial del cono Sur.

Figura 7. Puerto de Montevideo Uruguay



Fuente: Google

Otros de los beneficios, son las modalidades legales existentes en Uruguay tales como la Ley de Zonas Francas y Ley de Puertos, sin embargo por los avances que va



presentando el país se ven en la obligación de reformar las leyes con el objetivo de ampliar el marco legal del sistema logístico, aspectos tecnológico, ajustes de la nomenclatura aduanera, y así incorporar valor agregado a las mercaderías que son depositadas en los centros logísticos de Uruguay.

3. Alcances y Perspectivas para El Salvador

3.1 Hallazgos

El Salvador se proyecta como un país con múltiples oportunidades, y en específico con un gran potencial para el desarrollo logístico sin embargo deben intervenir sectores clave tales como la empresa privada, el Gobierno, las universidades y las instituciones financieras; el país ya posee algunas iniciativas con relación a la Logística, pero existe aún mucho camino por recorrer.

De la misma manera como Uruguay no se inició de la noche a la mañana en un centro logístico regional, sino más bien ha sido un proceso evolutivo, El Salvador puede retomar el modelo y plantear pasos que le lleven a un desarrollo como Centro Logístico.

Los fenómenos determinantes que debiesen ocurrir en El salvador tomando el ejemplo de Uruguay son:

- Una visión clara y estratégica de la industria logística.
- Hacer de la industria logística una política de estado con objetivos nacionales permanentes.
- Llegar a desarrollar un asocio público-privado como el que Uruguay fue desarrollando.
- Creación de una conciencia marítima para el desarrollo de propuestas.
- Claridad y transparencia en el plan de gobierno que propicie el desarrollo y bienestar de sus habitantes.

Los anteriores fenómenos son a su vez pautas que le permitirán al país irse desarrollando con enfoques claros y específicos, son sin duda grandes retos que se tienen, el más urgente es una verdadera política de estado donde se definan objetivos nacionales permanentes y así evitar los trastornos de visión de país que suceden en cada cambio de gobierno donde lo único que debiera cambiar son los aspectos tácticos mas no los estratégicos.

En El Salvador aun no se llega a concretar ni la primer “ola logística” que se dio en Uruguay, sin embargo hay iniciativas y tal como ya se menciono tenemos la Ley de Servicios Internacionales. El presente ensayo no pretende proponer que El Salvador



copie exactamente el modelo de Uruguay sino más bien pretende dejar establecidos los alcances y perspectivas que el país pudiera adoptar en cuanto a dicho modelo.

Es preciso traer a la mesa de negociaciones a muchos más sectores interesados en que los contenedores que pasen por El Salvador no solamente pasen cerrados de un barco a otro, sino que el cliente pueda tener en cuenta que el país puede agregarle valor a su mercadería y así llegar de una manera más pronta a los países de la región supliendo las necesidades de los clientes finales.

Esto debe ser hecho con prontitud, ya que existen inversionistas y empresas que estarían interesadas en utilizar a El Salvador como centro de distribución siempre y cuando las condiciones sean las optimas, esto incluye un marco legal que permita todo tipo de servicios para la diversificación de los mismos en el país, un Benchmarking que permita identificar los factores de desarrollo de la Logística en El Salvador, y un mercado meta en el que El Salvador se proyecte para brindar servicios como centro logístico.

Uruguay ha manifestado su interés de invertir en El Salvador, tal como lo expresó el presidente de Zonamérica Orando Dovat “*Zonamerica tiene entre sus objetivos instalarse en el exterior. Hace tiempos que venimos trabajando para definir dos o tres lugares posibles que podrían ser Colombia, El Salvador, Panamá*”. [Trinidad, 2008:36]

Un factor determinante que se debe destacar de la experiencia de Uruguay es la flexibilidad logística que ellos les brindan a sus clientes, es decir esa facilidad de soluciones rápidas para el tránsito internacional y esto solamente lo han logrado a través del asocio público-privado. Las empresas extranjeras siempre buscarán las mejores prácticas en cuanto a la gestión logística.

Puerto de La Unión

Otro hallazgo es el Puerto de La Unión⁷⁹ proyecto que comenzó a gestarse en 1994, Durante la administración del Dr. Armando Calderón Sol en 1994 año en que se realizó el primer estudio de pre factibilidad con el apoyo del JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón), para Marzo de 1999 se tenía finalizado el estudio de factibilidad, con el que se aseguraba que un nuevo puerto era viable en el mismo lugar donde había nacido el Puerto Cutuco a principios del Siglo XX.

⁷⁹Para ampliar la información sobre el Puerto de La Unión, favor referirse a la página de CEPA [<http://www.puertolaunion.gob.sv>]

Figura 8. Puerto de La Unión, El Salvador



Fuente: CEPA

Figura 9. Fases de construcción del puerto de La Unión



Fuente: PROESA



“El 15 de noviembre de 2002, se publicó la invitación internacional para la precalificación de empresas para la construcción del proyecto. La venta de documentos se programó entre el 18 de noviembre y el 20 de diciembre de 2002. Un total de 53 empresas compraron documentos de precalificación.

Dentro de las empresas pre-calificadas estuvieron TOA CORPORATION/JAN DE NUL, PENTA OCEAN/HAZAMA y la empresa WAKACHIKU CONSTRUCTION CO, quienes presentaron sus ofertas técnicas y económicas el 16 de abril de 2004.

Para el 21 de mayo de 2004, Consorcio TOA Corporation Jan De Nul, presentó la oferta con valor más bajo (US\$ 145, 768,313.28). Se sostuvieron negociaciones con dicho Consorcio llegando a una oferta final de US \$131, 985,000.00”.⁸⁰

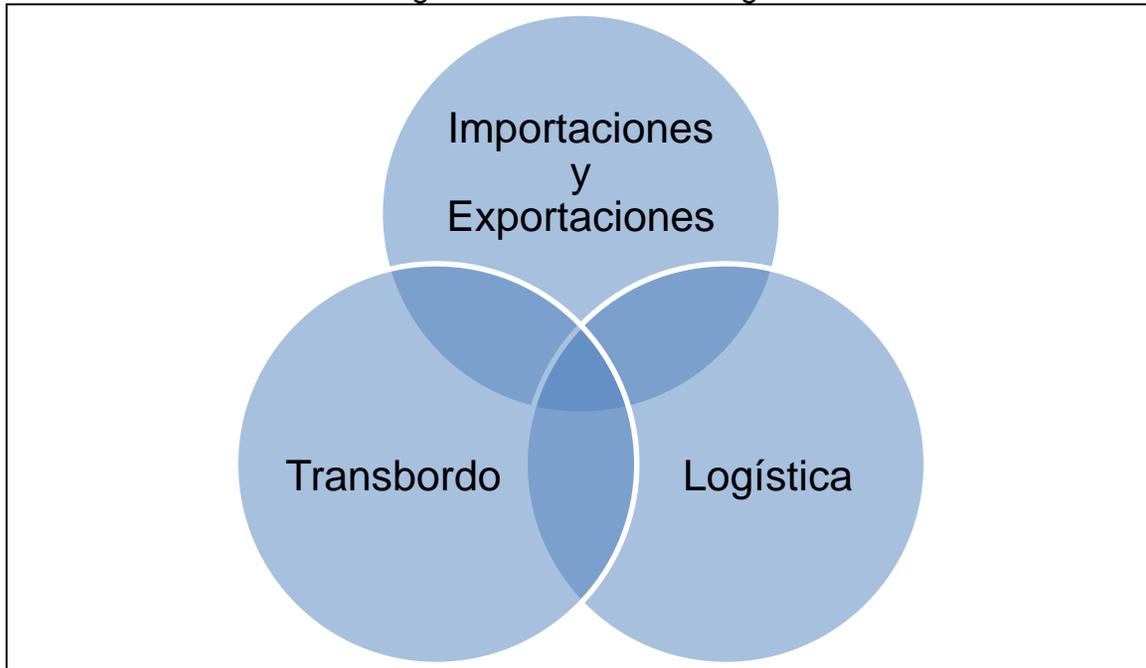
La construcción comenzó en enero 2005, siendo el proyecto de infraestructura portuaria más importante de El Salvador, permitiendo visualizar al país como un centro de logística de distribución regional.

La idea de convertir al país en un centro logístico regional se vislumbra de alguna manera, sin embargo y tal como se expresaba en el presente ensayo, no sucede de la noche a la mañana, existen muchos aspectos que están sujetos a intereses políticos e ideológicos que muchas veces estancan los procesos de desarrollo; otro aspecto es la falta de conocimiento en cuanto al tema de puertos, El Salvador no posee mayor experiencia en proyectos de esa magnitud, ni mucho menos de cómo administrarlos de manera óptima, es ahí donde las alianzas estratégicas y las mejores prácticas llevadas a cabo por otros países pueden abonar al proceso de desarrollo.

En El Salvador al parecer no se ha tenido una visión clara con respecto al puerto de La Unión, el negocio de los puertos son los contenedores, de no haber carga no hay negocio, a continuación se presenta un esquema que resume las fuentes de carga que deben existir.

⁸⁰Para ampliar la información del puerto de La Unión favor visitar la página en internet <http://www.puertolaunion.gob.sv/?articulo=1023>

Figura.10 Fuentes de carga



Fuente: PROESA

No es el puerto per se el que desarrolla la inversión, sino mas bien la cadena de negocios que se genera de la mercadería que llega a las terminales marítimas, he ahí la importancia de hacer las cosas bien desde el inicio; en El Salvador hablar de concesión de puertos despierta polémicas discusiones, la comisión Presidencial de Puertos en el año 2008 recomendaba que los puertos Acajutla y La Unión se diesen en concesión mixta con una participación del gobierno del 10%, pues la máxima ganancia que el país obtendría de concesionar los puertos es la cadena de negocios que se abrirían en las zonas de actividad logística.

Para lograr alcanzar la visión de convertir a El Salvador en un centro logístico regional los puertos juegan un papel trascendental, el presente ensayo no pretende polemizar si la administración privada es mejor que la del estado, pero sí de alguna manera evaluar el beneficio que puede traer para el país el concesionar los puertos.

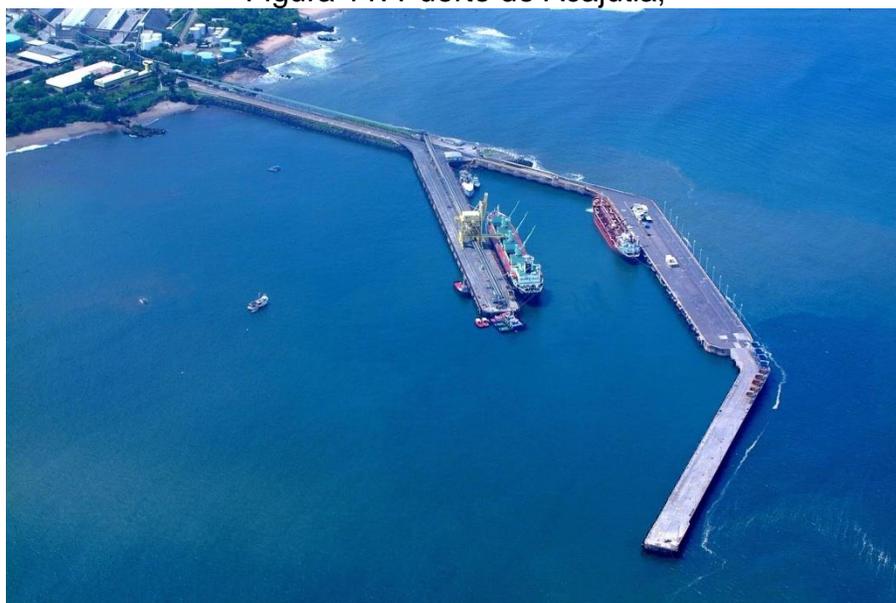
Actualmente se están retomando iniciativas para la concesión. *“La Comisión ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) contrató ayer una consultora que elaborará un proyecto de ley para concesionar los puertos de Acajutla y La Unión. La autónoma apuesta así por entregar la administración de las dos terminales portuarias a manos privadas pese a que dos proyectos de ley fracasaron en la Asamblea Legislativa en 2008”* [Cabrera. O. (2010).CEPA promoverá la concesión de puertos, El Diario de Hoy, abril, 30, p.53].

Un ejemplo claro de concesión es el puerto de Montevideo el cual luego de la concesión de la terminal de contenedores se ha gestado una zona de actividad logística que genera \$1,250 millones en exportaciones por año que representa el 27.1

de su comercio hacia el exterior. En una noticia del Diario de Hoy de diciembre 2008 titulada “La era de Puertos Concesionados” la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dice que la tendencia mundial es hacia la concesión de las operaciones portuarias, el 58% de la actividad portuaria de contenedores en el mundo es propiedad o manejada por alguna compañía denominada Global, comentó el representante de la CEPAL Ricardo Sánchez (él fue uno de los ponentes del foro organizado por la Comisión Nacional de Desarrollo CND sobre la concesión de los puertos salvadoreños).

El Salvador contaba con un solo puerto en funcionamiento, Acajutla⁸¹ el cual se encuentra en operación desde 1961, recibe importaciones y realiza exportaciones a las costas de Estados Unidos, México y Canadá; el puerto ofrece servicios de graneles líquidos, graneles sólidos, y de carga general.

Figura 11: Puerto de Acajutla,



Fuete: Google

Acajutla es un puerto abierto que no posee las condiciones para ser un puerto concentrador de transbordo; según estimaciones de CEPA el puerto requiere inversiones de \$104.2 millones para los próximos 25 años.

El puerto de Acajutla ha experimentado incremento en el manejo de cargas en los últimos años pues existe mucha más inversión extranjera en El Salvador que requiere la utilización del mismo, a pesar de esta demanda las inversiones en el desarrollo del puerto han sido pocas, por lo cual no se cuenta con equipo moderno.

⁸¹La historia del puerto de Acajutla, puede ser ampliada en la página de CEPA [http://www.puertoacajutla.gob.sv/qs_historia.php]

“Una encuesta de satisfacción realizada por CEPAL en 2001 demostró que sus usuarios otorgaron a Acajutla la calificación más baja de todos los puertos de América Latina: 1.9 de 10 puntos posibles, contra-por ejemplo-Colon (Panamá) con 8.4; Manzanillo (México) con 7.4 y Buenaventura (Colombia) con 6.8.” [Informe de la Comisión Presidencial para el Análisis de la concesión de los puertos de Acajutla y La Unión “Puertos la oportunidad de una nueva era de desarrollo” p. 20. Noviembre 2008.]

“Es importante notar que este sondeo de satisfacción refleja que los puertos que ocupan los 6 primeros lugares operan bajo esquema de concesión; mientras que los 4 puertos que ocupan los últimos lugares, son operados por el estado” [Ibídem]

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en el índice de Conectividad de Líneas Navieras (dicho índice mide cinco componentes: el número de naves, la capacidad de carga de esas naves, el número de compañías, el número de servicios, y el tamaño máximo de las naves) no otorga una calificación favorable al puerto de Acajutla.⁸²

Gráfica 3. Alcances y Perspectivas, fenómenos determinantes que debiesen ocurrir en El Salvador.



Fuente: creación propia en base a investigación.

3.2 Marco legal

⁸²Para ampliar detalles favor referirse al Informe de la Comisión Presidencial para el análisis de la concesión de los puertos de Acajutla y La Unión. Puertos la oportunidad de una nueva era de desarrollo.



En cuanto al marco legal de El Salvador, se cuenta con La Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización cuyo objetivo es regular el funcionamiento de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo, así como los beneficios y responsabilidades de los titulares de empresas que desarrollen, administren o usen las mismas.

El presente ensayo no pretende analizar la Ley de Zonas Francas en detalle, sino más bien comparar algunos aspectos generales con respecto al modelo dentro del cual Uruguay se ha desarrollado. La Ley de Zonas Francas en El Salvador está estructurada en torno a la industria y a la maquila en cambio en Uruguay, la actividad industrial regional ha perdido competitividad desde agosto de 1994 por efecto de la decisión N°8/94 del MERCOSUR la cual aplica el arancel externo común a todo producto proveniente de zonas francas uruguayas por lo que Uruguay ha tenido que variar hacia los servicios y la logística internacional.

La experiencia de Uruguay, ha sido en torno al desarrollo de una serie de servicios tales como:

- “Servicios bancarios y financieros (vinculados con el comercio internacional, banca persona, consolidaciones financieras etc.) para instalar Centros de Operaciones para centralizar efectivamente sus actividades con miras a la región. Hoy día en la Zonamérica hay aproximadamente 18 bancos instalados.
- Desarrollo de actividades vinculadas con el software. Existen varias empresas nacionales y extranjeras desarrollando software, entre ellas la empresa india TATA y empresas uruguayas de exportación.
- Estudios Profesionales internacionales con responsabilidad regional y nacional con proyección regional. Es el caso de Price Waterhouse and Cooper; Deloitte and Touche, y el Estudio Posadas, Posadas y Vecino.
- Call Centers como el de Sabre.
- Actividades de comercio internacional Off Shore.
- Compañías multinacionales que establecen sus centros comerciales internacionales”.⁸³

Todas estas actividades de servicios son las que benefician a los usuarios directos o indirectos instalados en las zonas francas de Uruguay por la reducción de costos y el acceso inmediato que se les ofrece, es precisamente la apertura a este tipo de servicios lo que genera fuentes de trabajo con remuneraciones medias y altas que a su vez impactan directamente la economía del país.

⁸³Para tener un panorama más amplio favor consultar el Documento “Desarrollo de La Estrategia para Promover El Sector Centro De Distribución Regional en El Salvador” Concurso Público Internacional 5/2003, INFORME DE LA FASE 1: MARCO LEGAL. Elaborado por Laboratorio Tecnológico de Uruguay, Ing. Quím. Marcel Barceló, Arq. Pablo Bobba, Cr. Daniel Carriquiry, Ing. Juan Operti, Lic. Elina Ordoqui pág. 11.



Es conveniente que la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización en El Salvador sea mucho más amplia, dando la apertura para que el país pueda brindar servicios diversos de manera que le permitan posicionarse a nivel mundial en cuanto la prestación de servicios que un centro logístico demanda.

Uruguay ofrece seguridad jurídica, así como calidad de vida y seguridad, las empresas internacionales buscan todas estas condiciones para instalarse en las Zonas Francas de Uruguay.

3.3 Ley de Servicios Internacionales

Tal como se ha venido planteando, el marco legal juega un papel fundamental para el apropiado establecimiento y funcionamiento de centros de servicios logísticos, así como lo que sucedió en el caso de Uruguay donde el marco legal permitió brindar seguridad y confianza a sus clientes internacionales.

En El Salvador ya se cuenta con la Ley de Servicios Internacionales (LSI) la cual está vigente desde el año 2007 y tiene por objetivo normar la actividad de servicios logísticos permitiendo así conocer las reglas de manera clara para el establecimiento y funcionamiento de centros y parques de servicio logístico, la iniciativa de dicha ley se dio con la visión de convertir a El Salvador en un centro logístico internacional.

Un acontecimiento de tal magnitud no sucede de la noche a la mañana y el hecho de contar con una ley no desarrollará el trabajo de lo que implica llegar a ser un centro logístico; no obstante se podría decir que la Ley de Servicios Internacionales es un paso que lanza una señal positiva al desarrollo de la industria logística en El Salvador, de hecho actualmente es bajo dicha ley que los operadores logísticos del país trabajan de forma ágil y flexible.

“El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.”[Art.101 de la Constitución de la República de El Salvador]

Dicho artículo fundamenta que no importando el gobierno de turno, deberá existir claridad en cuanto a las líneas de política económica que permitan la posibilidad de una apertura comercial, que desarrolle estándares de competitividad internacional, que permitan la atracción de la inversión extranjera y que generen nuevas fuentes de empleos.

La Ley de Servicios Internacionales está compuesta por 11 capítulos y 71 artículos, en el primer capítulo se presentan un marco referencial que resume las disposiciones generales, definiciones claras y precisas que facilitan la comprensión e interpretación de la normativa. El legislador establece la diferencia entre “Parque de servicios” y “Centro de Servicios” dejando claro que para el primero se requiere un “área delimitada que formando un solo cuerpo, se encuentra cercada y aislada, sin población residente” donde puedan operar varias empresas dedicadas a la prestación de servicios



regulados por la LSI, en cambio para el centro de servicios, el área delimitada está dirigida a una empresa que el Ministerio de Economía denomine como “*Centro de Servicios*” para poder gozar de los beneficios de la LSI.

La LSI no solamente busca definir los conceptos sino establecer una delimitación física de los Parques de Servicios y Centros de Servicios, los cuales se consideran que se encuentran fuera del territorio nacional recibiendo así regímenes aduaneros o fiscales específicos por todos los servicios que prestan.

Así también se definen los conceptos de: “*usuario directo e indirecto*”, “*consignación de mercancías*”, “*mercancías destinadas*”, “*transportista principal o carrier*”, “*compañía naviera o agente naviero*”, “*operador de transporte multimodal*”, “*co-consolidador de carga*”, y “*documentos de segunda generación*” o “*documentos hijos*”.⁸⁴

La LSI también establece los beneficios que las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras tendrán siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos y desarrollen las siguientes actividades en cuanto a prestación de servicios internacionales:

- a) “Distribución Internacional
- b) Operaciones internacionales de logística
- c) Centro Internacional de Llamadas (call center)
- d) Tecnologías de Información;
- e) Investigación y Desarrollo;
- f) Reparación y Mantenimiento de Embarcaciones Marítimas;
- g) Reparación y Mantenimiento de Aeronaves
- h) Procesos Empresariales
- i) Servicios Médicos-Hospitalarios
- j) Servicios Financieros Internacionales”.⁸⁵

La LSI detalla y desglosa todos los aspectos relacionados con parques y centros de servicios logísticos preparando así una plataforma en cuanto al marco legal que El Salvador necesitaba para brindar certeza jurídica a los inversionistas extranjeros interesados en el dinámico sector logístico; los avances de la globalización son

⁸⁴Para ver las definiciones de cada uno favor referirse a la Ley de Servicios Internacionales Capítulo 1 Art. 2 a partir del inciso C.

⁸⁵Favor referirse al capítulo II Actividades beneficiadas de la Ley de servicios Internacionales Capítulo II Art.5



exagerados y el país ha mostrado iniciativas clave para insertarse en el mercado internacional así como para impulsar el crecimiento económico sostenible, es preciso propiciar el clima de inversión y atracción constante inserto en una política de estado con objetivos nacionales permanentes.

4. La Integración Económica Centroamericana y Unión Aduanera

La Integración Económica Centroamericana constituye todo un modelo de desarrollo que beneficia a la región promoviendo el comercio exterior, este no es un tema nuevo. El hecho de unir a Centroamérica viene desde la firma del tratado General de Integración Económica suscrito el 23 de diciembre de 1960, el cual fue el instrumento legal para establecer un Mercado Común Centroamericano (MCCA), esto a su vez ha permitido sentar las bases para conformar la Unión Aduanera.

*“La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) fue creada por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en la ciudad de Managua Nicaragua el 13 de diciembre de 1960. Conforme al artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito por los Presidentes de Centroamérica el 13 de diciembre de 1991, la SIECA es la secretaria que se ocupará de los asuntos económicos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que se creó mediante este instrumento”.*⁸⁶

El objetivo básico de la SIECA es *“alcanzar el desarrollo económico, social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”.*⁸⁷

Centroamérica ofrece una gama de oportunidades y recursos tales como infraestructura, carreteras, puertos aeropuertos, industria, zonas francas, tratados de libre comercio, recurso humano entre otros y el hecho de unirse es una manera de maximizar las oportunidades de desarrollo de los países miembros, es preciso afinar detalles y no dejar pasar oportunidades que tanta falta le hacen a la región.

La Globalización ha llevado al mundo entero a negociar en bloques permitiendo así un acercamiento de lazos económicos, hoy en día no se puede asumir que cada país de Centroamérica juegue un papel de manera aislada, se debe tener una estrategia

⁸⁶SIECA, Marco Legal,
<http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000000003/17990000000003.swf>
(consultada 9/05/2010).

⁸⁷SIECA, Estado de la situación de la Integración Económica Centroamericana; www.sieca.int/site/
(consultada el 9/05/2010).

común alineada. A continuación se presenta una figura de Centroamérica para visualizar la unión como bloque.

Figura 12. Unión Centroamericana



Fuente: Google

Para el presente tema de estudio, lo que se pretende resaltar de la Unión Aduanera Centroamericana es la agilidad que esta puede permitir entre las aduanas de la región, aspecto clave para la industria logística. En Uruguay éste es uno de los grandes eslabones que permiten ese fluir de la cadena que conlleva la actividad logística como tal, eliminando obstáculos de ingresos y salidas de mercadería, es por ello que la Unión Aduanera es un punto relevante en la presente investigación ya que sin ella las perspectivas de convertir a El Salvador en un centro logístico internacional estarían más lejanas.

Es complejo el simple hecho de poner de acuerdo distintas economías, más aún cuando implica el cruce de diferentes normas de origen que establecen los acuerdos de libre comercio, sin embargo el objetivo principal de conformar zonas de libre comercio o uniones aduaneras es volverse funcional y operativos al momento de determinar con eficacia el origen de las mercaderías así como la aplicación del régimen arancelario correspondiente.

En un documento que lleva por nombre Marco General para la negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica 29 de junio del 2004, se estableció una visión la cual dice *“Alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera, a efecto de concretar esta etapa del proceso de integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, entre otras; considerando*



*que la ampliación de los mercados nacionales, a través de este proceso de integración, constituye un requisito necesario para impulsar el desarrollo de la región”.*⁸⁸

Ese es el tipo de visión que como región se debe sostener no solo por el hecho que todos los países miembros se benefician entre sí, sino también por la apertura comercial internacional que esto permite.

*“Centroamérica posee una extensión de 424,223.00 Kms², equivalente al 1% de la totalidad del continente americano. Cuenta con una población de 38.4 millones de habitantes, equivalentes a 6.72% del total de la población latinoamericana. Posee además un Producto Interno Bruto (PIB) nominal de \$111.9 millones. Aunque el PIB anual por habitante promedio de la región es de \$2914, Costa Rica registro el mayor PIB per cápita de US\$6,625; por su parte Nicaragua reporta un PIB per cápita de US\$1,140 siendo este el menor de la región. Es importante indicar que la actividad productiva de la región recae, especialmente, en los sectores agrícola y comercial, aunque la industria y el transporte reflejan también una fuerte presencia, especialmente en Costa Rica y El Salvador”.*⁸⁹

⁸⁸<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000000461/17990000000461.pdf> (consultada 13/05/2010).

⁸⁹SIECA “La integración Económica Centroamericana ante los efectos de la crisis económica Internacional Agosto 2009, pg.2 <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003083/17990000003083.pdf> (consultada el 15/05/2010)].

Tabla 1: Centroamérica, Evolución de Comercio total, año 2000 al 2008
en miles de US\$

CONCEPTO Y AÑO	TOTAL	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA
EXPORTACIONES TOTALES (Libre a Bordo -FOB)						
2000	11 511 715	2 699 034	1 332 307	1 322 205	629 351	5 528 818
2001	10 184 372	2 411 678	1 213 474	1 311 187	532 243	4 715 790
2002	10 386 127	2 461 566	1 237 569	1 177 887	558 705	4 950 400
2003	11 618 198	2 634 528	1 255 003	1 323 059	605 204	5 800 404
2004	12 714 267	2 928 355	1 474 342	1 631 436	727 551	5 952 583
2005	14 488 161	3 378 364	1 657 605	1 961 488	826 246	6 664 458
2006	16 697 085	3 715 933	1 911 227	2 262 667	1 017 361	7 789 897
2007	19 440 093	4 519 991	2 180 307	2 680 569	1 194 541	8 864 685
2008 ^(P)	21 903 781	5 376 618	2 620 775	3 106 368	1 487 269	9 312 751
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES 2008/2007						
Asoluta	2 463 688	856 627	440 468	425 799	292 728	448 066
Relativa	12.7%	19.0%	20.2%	15.9%	24.5%	5.1%
IMPORTACIONES TOTALES (Costo, seguro y flete -CIF)						
2000	18 801 016	5 171 403	3 794 870	2 884 799	1 720 630	5 229 314
2001	20 518 293	5 606 417	3 866 164	2 997 079	1 774 847	6 273 786
2002	21 857 327	6 304 057	3 901 902	2 967 010	1 788 375	6 895 983
2003	23 729 956	6 721 528	4 375 024	3 319 629	1 905 524	7 408 251
2004	26 594 488	7 811 607	4 891 045	3 685 692	2 203 014	8 003 130
2005	30 648 092	8 815 598	5 380 278	4 425 504	2 491 805	9 534 907
2006	36 141 230	10 072 600	6 423 943	5 307 675	3 054 119	11 282 893
2007	41 979 510	11 845 591	7 475 203	6 534 332	3 539 479	12 584 905
2008 ^(P)	48 945 612	12 839 209	8 472 728	8 153 858	4 294 975	15 184 842
CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES 2008/2007						
Asoluta	6 966 102	993 618	997 525	1 619 526	755 496	2 599 937
Relativa	16.6%	8.4%	13.3%	24.8%	21.3%	20.7%

Fuente: SIECA (cifras preliminares, el comercio no incluye Maquila)

Centroamérica como tal no es una región olvidada por el mundo, todo lo contrario ha demostrado un gran avance en cuanto a visión competitiva con estándares internacionales, siendo así que ha venido incrementando el intercambio de mercancías: en los años de 2003 al 2008 tuvo un incremento promedio anual del 14.7%. Centroamérica ha mostrado un crecimiento sostenible en cuanto a las exportaciones con una tasa promedio anual del 13.3%.⁹⁰

Centroamérica concretó la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) el 18 de mayo del 2010, este es un hecho relevante para la historia de la región, el cual no se podría llevar a cabo sin la integración de la región centroamericana ya que la UE estuvo dispuesta a negociar por bloque y no de manera individual por país, este acuerdo significa una nueva oportunidad la cual ha sido muy esperada por toda la región, se pretende poder aprovechar al máximo las oportunidades que conlleva.

⁹⁰Para ampliar la información de la integración económica Centroamericana consultar en la pagina del SIECA el documento "Estado de la Situación de la Integración económica Centroamericana.



Son muchas las oportunidades que surgen de los tratados comerciales, los cuales representan un mercado potencial para el sector logístico en El Salvador, sin embargo es preciso establecer toda una cadena de valor que brinde seguridad al cliente internacional y los centros de distribución vienen a facilitar el comercio como una herramienta de gestión de inventarios que permite aumentar los niveles de servicio, todo este intercambio económico permite una relación que produce una sinergia entre las oportunidades que brindan los tratados comerciales y los centros de distribución que permiten el intercambio de mercaderías de forma eficiente.

En definitiva, la eficiencia de las aduanas es un factor clave que facilita el comercio internacional. Ya existen iniciativas de modernizar el sistema de aduanas en cuanto a tecnología de punta que permita fortalecer las capacidades de brindar un ambiente transparente, ágil, eficiente y eficaz que no sólo beneficiará a El Salvador sino a la región centroamericana.

En conclusión la Unión Aduanera debe concretarse a la brevedad posible, estableciendo todos los planes estratégicos de los que tanto se han hablado en distintas cumbres y reuniones de representantes de los países interesados ya que para el desarrollo de centros de distribución en El Salvador resulta evidente contar con procesos aduanales ágiles y transparentes.

“Respecto a la generación de información, las aduanas deberán adaptar sus procedimientos y sistemas tradicionalmente dirigidos a la generación de estadísticas, para poder procesar información que sirva de base para estudios de inteligencia de mercados, análisis de riesgo, y control de impuestos internos” [Desarrollo de la estrategia para Promover el Sector Centro de Distribución regional en El Salvador informe de la fase 2: Benchmarking Concurso Público Internacional 5/2003, pág. 48 Elaborado por Laboratorio Tecnológico de Uruguay, Ing. Quím. Marcel Barceló, Arq. Pablo Bobba, Cr. Daniel Carriquiry, Ing. Juan Opertti, Lic. Elina Ordoqui]

Para que El Salvador pueda competir como un verdadero centro de distribución regional se debe tomar en cuenta que el sistema aduanero moderno cumpla con lo siguiente:

- Que sea un: *“Facilitador del comercio*
- *Recaudador del Fisco*
- *Generador de Información*
- *Controlador del tráfico de mercaderías”* [Ídem: 47]

El comercio internacional implica un gran desafío y una gran madurez política la cual en ocasiones dista mucho de la realidad que Centroamérica vive; para cumplir con estándares internacionales las aduanas deben facilitar los trámites y procedimientos



incorporando tecnología como se ha mencionado antes en el presente ensayo, deben interrumpir lo menos posible el tránsito de las mercancías. El Salvador deberá tomar en cuenta todos los avances que se concreten como región para así poder desarrollar y dinamizar su Industria Logística.

El caso específico de Uruguay el pase de fronteras a mercaderías en tránsito es fluido dado los avances en cuanto a la unión aduanera del Mercosur, sin embargo existe aun mucho que resolver para lograr la consolidación del Mercosur como verdadera unión aduanera, sin embargo esto no ha sido impedimento para que Uruguay se haya destacado como centro logístico internacional.

4.1 Importancia estratégica de crear una ruta logística

En aras de materializar los objetivos estratégicos de desarrollo logístico, es preciso mejorar la infraestructura vial que permita el flujo de contenedores, este punto es de los últimos que la presente investigación aborda, sin embargo no es el menos importante. Hay que destacar que según informes elaborados con respecto a la calidad en infraestructura general, las opiniones de expertos apuntan a señalar que El Salvador cuenta con una de las mejores infraestructuras en Latinoamérica.⁹¹

El Foro Económico Mundial ubica a la red vial de El Salvador como la segunda mejor red vial en América Latina al evaluar la calidad de carreteras y caminos, así también se cuenta con evaluaciones en todos los aspectos de infraestructura tales como puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, oferta energética, ferrovías y demanda de transporte aéreo El Salvador es el número 48 en el mundo y segundo en América Latina.⁹²

En un estudio a inicios de los años sesenta llamado Estudio Centroamericano de Transportes ECAT, fue conceptualizado el Sistema de transportes primario de Centroamérica, todo esto bajo el marco del proceso de integración del Mercado Común, bajo dicho sistema se tenía el plan original de crear una infraestructura vial regional, dicho plan tomó más del tiempo estipulado, el cual era para ser completado en un máximo de 10 años sin embargo tomó más de 20 y aun así no fue totalmente terminado.

“Dicha red básica contemplaba 2 carreteras trans-ístmicas: la carretera Panamericana diseñada en los años cincuenta, y el Corredor Natural diseñado en los años sesenta pero incompleto en el sur; y 4 carreteras interoceánicas: Pto. Quetzal-Sto Tomás de Castilla, Acajutla-Pto Cortés, San Lorenzo Pto. Cortés, y Caldera- Pto.Limón/Moín. El

⁹¹Para obtener más información favor referirse a la pagina
<http://www.conamype.gob.sv/noticias/150607.pdf>.

⁹²Los datos relevantes de información en cuanto a promoción de El Salvador pueden ser ampliados en la página de PROESA www.proesa.com.sv.



énfasis coyuntural de las iniciativas gubernamentales estaba en la ampliación de la red y no en su mantenimiento.” [INFORME: El Corredor Logístico Centroamericano Un Salto Cualitativo en la Dotación de Servicios al Comercio Exterior de la Región, Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y CLACDS/INCAE, Marzo, 1999]

En la década de los ochenta no se tuvieron grandes avances, de hecho no se le dio mantenimiento a las obras iniciadas, lo cual por ende produjo daños. A mediados de los noventa se hicieron gestiones con instituciones multilaterales de financiamiento para retomar proyectos de mantenimiento de la red vial, también se involucró al sector privado en el financiamiento.

Se puede observar como la visión de integración ha existido por mucho tiempo, sin embargo hoy más que nunca se hace indispensable una infraestructura que permita el fluir de la gestión logística, pues ésta es una industria que aumenta en demanda por el dinamismo que conlleva.

En 1999 un informe elaborado por la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) describe un corredor logístico en Centroamérica el cual funcionaría como *canal económico* que permitiría convertir a la región en una zona de clase mundial en cuanto a actividades logísticas, dicho proyecto incluía un programa de inversiones en infraestructura y un programa de desarrollo de instalaciones y servicios logísticos para la facilitación del comercio internacional que se sirve de la Red de Carreteras Regionales.⁹³

Todo este plan incluía una visión integral en cuanto a modernización de puestos de aduana, tecnología, empresas de servicios logísticos dentro de la región, que para el caso de Centroamérica implicaba el desarrollo del mercado de servicios logísticos.

Lo que es totalmente necesario para promover a El Salvador como un centro logístico es invertir en una red vial que permita el paso fluido y seguro de las mercaderías aprovechando su ubicación estratégica. El Salvador debe apresurar todo lo que este de su parte para abonar el proceso que le lleve a convertirse en un centro logístico ya que sus vecinos también tienen planes de desarrollo como centros logísticos regionales.

Un tema un tanto polémico es el del “Canal Seco” el cual se describe en un documento como *“El proyecto de vínculo desde Cutuco, La Unión, en El Salvador hacia Puerto Cortés en Honduras representa una longitud estimada en 410 km incluyendo 50 % en zona montañosa superando los 1,500 m. Se trata de un trazo totalmente nuevo sin infraestructura existente que rehabilitar. Considerando un costo de tres millones de \$*

⁹³Para ampliar sobre el tema de Corredor Logístico favor referirse al documento de “El Corredor Logístico Centroamericano Un Salto Cualitativo en la Dotación de Servicios al Comercio Exterior” de la Región Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y CLACDS/INCAE.



por kilómetro en zona plana y cinco millones en zona montañosa, se puede considerar un costo total de la infraestructura superando 2,640 millones de \$ si se toman en cuenta 1,000 millones de \$ para la construcción/extensión de los dos puertos.” [Estudio Centroamericano de transporte (ECAT) carreteras y servicios de transporte informe final ECAT: Carreteras y servicios de transporte. SIECA Informe Final, Parte 3, Contenido. BCEOM. Enero 200, pág. 7-8]

Lo que realmente se necesita es una verdadera red vial que permita la circulación entre los países de Centroamérica y no un “Canal Seco” o “bi-oceánico” pues si lo que se quiere es unir el océano pacifico con el Atlántico existe para ello el Canal de Panamá el cual es una gran ventaja para la región de Centroamérica.

El proyecto del “Canal Seco” presenta inconvenientes tales como la preocupación colectiva *“Que las obras lleguen a Villanueva es sinónimo de preocupación para las autoridades de este municipio y de otros que le siguen como San Pedro Sula, Choloma y Puerto Cortés, porque no hay soluciones viales a la vista. El edil de Puerto Cortés, Allan Ramos, dijo que esa ciudad es la que recibirá la mayor carga de rastras porque todas tendrán como punto de llegada la Empresa Nacional Portuaria. Refiere que con el tráfico actual la circulación por esa ciudad es un caos y hasta prefiere no imaginarse cómo será cuando llegue el flujo de carga pesada proyectado”*.⁹⁴

En el presente ensayo no se pretende ahondar sobre el tema de corredor bi-oceánico o canal seco, sino más bien destacar que en definitiva se necesitan rutas estratégicas que permitan el fluir de contenedores, sin embargo debe existir un orden en el proceso pues no se puede hablar de recibir barcos Post Panamax que tienen la capacidad para portar de 4000 a 5000 TEUS⁹⁵ cuando aun no se cuenta con el equipo para transportar dichos contenedores ni la dimensión de infraestructura adecuadas.

El Salvador tiene una gran ventaja en cuanto a desarrollo de infraestructura por el proyecto de la carretera internacional, la llamada Carretera Longitudinal del Norte o CA-3 la cual es financiada con los fondos provenientes de la cuenta del Milenio, por lo que hay varias cartas a favor del país para promoverlo a futuro como un centro de servicios Logísticos Internacional.

⁹⁴Figueroa, J. (2009). “Canal Seco cuesta L 3,800 millones más” La Prensa.nh, (periódico electrónico), Febrero <http://www.laprensa.hn/Pa%C3%ADs/Ediciones/2009/02/07/Noticias/Canal-Seco> (consultada 16/05/2010)

⁹⁵TEU es el acrónimo del término en inglés *Twenty-foot Equivalent Unit* que representa la unidad de medida de capacidad del transporte marítimo en contenedores. Un TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies.



Conclusiones

- El país que fue tomado como base o modelo para el presente ensayo fue Uruguay, el cual, como antes se ha mencionado, prestó atención a los aspectos como educación, tecnología, visión de país entre otros.
- Dado que los empleos no se generan en las cumbres presidenciales sino en el día a día de la actividad económica de cada país, es vital fomentar en los habitantes de El Salvador una visión de desarrollo logístico como una alternativa de actividad productiva estratégica que genere empleo. La industria logística es en sí una actividad transversal a las estructuras por ello tiene el poder de dinamizar y cambiar en corto tiempo la estructura productiva de un país.
- Se dice que la globalización ha sido la causa del crecimiento de las economías emergentes, y el que no se incorpora debidamente en este sistema nunca jugará en las grandes ligas; la clave del éxito de Uruguay es que se ha procurado tener toda clase de servicio logístico disponible para sus clientes, sin importar lo pequeño que es el país en comparación a la mayoría de sus países vecinos.
- Uruguay ha decidido arar el camino del progreso todos los días para promocionar el país como centro logístico regional. Esto no es algo que se da por casualidad, existe una política de Estado que ha permitido el enfoque directo a tan lucrativa actividad.
- El presente ensayo no establece que El Salvador está listo para ser un centro logístico Internacional; sin embargo, el país ha dado ciertos pasos que se pueden vislumbrar como “olas logísticas”; es preciso tener un enfoque al desarrollo paulatino de servicios logísticos. Se ha estudiado cómo la economía de Uruguay es principalmente de servicios, abarcando éstos un 64% del PIB, si bien es cierto El Salvador aun está comenzando ya existen progresos de desarrollo de parques de servicios logísticos con resultados considerables.
- En definitiva existen grandes alcances y perspectivas para que El Salvador pueda llegar a convertirse en un Centro Logístico internacional (ubicación estratégica, Tratados de Libre Comercio, Puertos, entre otros). Para ello se necesita un orden que alinee los esfuerzos pues aun no se ha llegado a un estado de seriedad, ni existe claridad y transparencia, ni mucho menos objetivos nacionales permanentes pues cada cambio de gobierno tiende a cambiar la visión y el rumbo del país.
- Todos los actores de la cadena logística deben estar en sintonía y para ello se deben formar mesas en las que unifiquen criterios. Todos estos actores deben



tener los medios, marco legal, la capacitación y el conocimiento adecuado que les permita cumplir con los estándares requeridos en el comercio Internacional.

Recomendaciones

- Se sugiere tomar en cuenta el esquema de los alcances y perspectivas el cual resume algunos de los fenómenos determinantes que debiesen ocurrir en El Salvador para proyectarlo a futuro como un centro logístico Internacional, el cual se muestra en la gráfica número 3 pág.41 del presente ensayo.
- Así como la cadena de valor conlleva eslabones indispensables en la tarea logística, El Salvador deberá unir esfuerzos en cada área clave que como país le permita avanzar en el proceso de convertirse en un centro logístico internacional.
- En primer lugar debe existir una visión de país a largo plazo, es decir, una política de estado que transmita claridad y transparencia, inserta en un plan de gobierno con objetivos nacionales permanentes que sean inamovibles no importando el gobierno de turno. Éste fue un punto de partida clave en el caso de Uruguay.
- Se dice que la educación es la base del progreso y esto sin duda es un pilar fundamental. En el caso de El Salvador, se debe reforzar el sistema educativo en general, así como integrar carreras profesionales y técnicas relacionadas directa e indirectamente con la logística, aduanas y negocios internacionales. Es preciso impulsar el nivel académico y tecnológico para capacitar a los jóvenes salvadoreños en cuanto a los requerimientos y desafíos que plantea la actividad logística.
- Para una visión con enfoque logístico se necesita trabajar en equipo, integrando sectores clave tales como el sector privado, el gobierno, las universidades entre otros, por lo cual debería existir un asocio público-privado que bien pudiera adoptar la forma en que Uruguay lo trabajó, por medio de procesos y etapas en donde tenían lugar eventos que concentraban a las diferentes entidades de gobierno y sectores privados, todo esto con el objetivo de formalizar e institucionalizar la logística.
- Dado que no se cuenta con la intervención de un socio estratégico privado para concesionar el puerto de La Unión, es preciso que CEPA tenga un plan de contingencia ahora que ha echado a andar la operación del puerto, pues lleva algún tiempo el hecho de convencer a nuevos clientes en el uso del nuevo puerto, así mismo lleva tiempo el establecer una red de industrias relacionadas, también existe un periodo de transición que les toma a las navieras establecer operaciones en el nuevo puerto; con todo lo anterior es imprescindible el que



CEPA presente un plan formal que haga frente al desarrollo del puerto de la Unión, y que incentive a la empresa privada a negociar con sus clientes.

- No se debería descartar la posibilidad de asociar a futuro un concesionario con el cual se pudieran compartir los riesgos entre CEPA y la compañía operadora de la terminal, éste sería un socio estratégico en donde el operador privado brindaría el conocimiento y experiencia en este tipo de negocio permitiendo una verdadera sinergia en cuanto a la operación, administración y mantenimiento de la infraestructura.
- Un mega proyecto como el del Puerto de La Unión no desarrolla una región, para ello debe existir una entidad regional con visión de desarrollo local, e insertar lo anterior en un “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, creando el marco institucional adecuado para la implementación del mismo. Es preciso invertir además en el recurso humano del Departamento de La Unión.
- Se debe brindar un marco jurídico estable. Este es un gran avance que El Salvador ha tenido mediante la “Ley de Servicios Internacionales” la cual es el marco legal con el que funcionan los operadores logísticos. La estabilidad jurídica fue un factor determinante en la experiencia de Uruguay.
- Debe existir una Unión Aduanera eficaz y confiable que brinde estabilidad a todo el proceso en la cadena logística permitiendo que las fronteras sean puertas fáciles de traspasar.
- Deben crearse rutas estratégicas, inversión en una red vial que facilite el tránsito de mercaderías.
- En cuanto a promocionar a El Salvador en lo relacionado a logística se sugiere la participación en ferias internacionales dirigidas a empresas



Reflexión final de la autora

Es en definitiva un trabajo arduo, y principalmente un trabajo visionario de enfoque directo, sin embargo El Salvador ya cuenta con ventajas naturales clave y avances directos en lo relacionado a logística, se debe seguir luchando por generar actividad logística. La pregunta es ¿qué clase de visión tiene El Salvador? pues para impulsar al país debe existir una imagen de futuro que permita proyectarlo como un país que brinda calidad en sus servicios, que posee mano de obra calificada y tecnicada, gente comprometida que reconozca que el esfuerzo de hoy permitirá un desarrollo sostenible a largo plazo.

No es imposible que El Salvador sea reconocido como modelo de eficiencia y competitividad logística, pero éste no debe ser el sueño de unos cuantos ciudadanos, sino más bien el trabajo y la visión compartida de sacar adelante a El Salvador.

Los líderes de la nación juegan un papel determinante en la visión de llegar a convertir al país en uno competitivo en materia de logística que ayude a mejorar el nivel de vida de cada salvadoreño, de igual manera lo es la empresa privada y las universidades, porque El Salvador está formado por todos los salvadoreños emprendedores que habitan esa tierra de esperanza y oportunidades, esa tierra que se levanta de guerras y conflictos, esa tierra bendecida que está más y más a la espera de siembra de oportunidades para prosperar.



BIBLIOGRAFÍA

Barceló, Q.; Bobba, P.; Carriquiry, D.; Opertti, J.; Ordoqui, E. (2004) “Desarrollo De La Estrategia para Promover El Sector Centro De Distribución Regional en El Salvador” Concurso Público Internacional 5/2003, informe de la Fase 1: Marco Legal Laboratorio Tecnológico de Uruguay.

Barceló, Q.; Bobba, P.; Carriquiry, D.; Opertti, J.; Ordoqui, E. (2004) “Desarrollo de la estrategia para Promover el Sector Centro de Distribución regional en El Salvador” informe de la fase 2: Benchmarking Concurso Público Internacional 5/2003 Laboratorio Tecnológico de Uruguay.

Barceló, Q.; Bobba, P.; Carriquiry, D.; Opertti, J.; Ordoqui, E. (2004) “Desarrollo de la Estrategia Para Promover El Sector Centro De Distribución Regional En El Salvador” informe de la fase 3 Mercado Meta, Laboratorio Tecnológico de Uruguay.

Blue Logistics <http://www.bluelogistics.com.sv> [consultada 31/03/2010]

Cámara Petrolera de Venezuela;
http://www.camarapetrolera.org/mercosur_archivos/mercosur.pdf
[consultada 1/05/2010]

CEPA, <http://www.puertolaunion.gob.sv> [consultada 3/04/2010]

Choto, D. (2008) “El Negocio es el Comercio que Generan”. *El Diario de Hoy*, Diciembre, 2, p.2.

CIA World Factbook [<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>] [consultada el 30/03/10]

Comercio Exterior (2008) “Zonamérica Proyecta instalarse en el exterior” Diciembre # 73, pp. 34-37.

Consortio corredor comercial Texas-México
http://supplychain.tamu.edu/pdf/Texas_A&M_MEXTEX_Consortium_Spanish.pdf[consultada 7/06/2010]

Estrategia & Negocios (2009) “Una familia de pura fibra” febrero-marzo #110, pág. 82

Figuroa, J. (2009). “Canal Seco cuesta L 3,800 millones más” La Prensa.hn, Febrero



- <http://www.laprensa.hn/Apertura/Ediciones/2009/02/07/Noticias/Canal-Seco-cuesta-L-3-800-millones-mas> [consultada 16/05/2010]
- Gratius, S.; (2008) Mercosur y NAFTA. Dos modelos diferentes de integración
<http://www.ojosdepapel.com/Index.aspx?article=2882> [consultada 26/05/2010]
- Guía de Uruguay XXI Promoción de Inversiones y Exportaciones, Plaza Independencia 831 OF. 611 Montevideo Uruguay
- INCAE “Sistema Aduanero Nacional de El Salvador Carlos Restrepo”;
<http://www.incae.com/ES/clacds/nuestrasinvestigaciones/pdf/cen330.pdf>
[consultada 12/04/2010]
- Las Asociaciones Público Privadas En El Perú
http://www.minsa.gob.pe/ogpp/APP/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf [consultada el 5/06/2010]
- LATU Laboratorio Tecnológico de Uruguay <http://latu21.latu.org.uy/es/> [consultada 31/03/2010]
- Ley de Servicios Internacionales, DIARIO OFICIAL Tomo N° 377, Órgano Legislativo. Decreto No. 431.
- Ministerio de Economía <http://www.conamype.gob.sv/noticias/150607.pdf>
[consultada 16/05/2010]
- Ministerio de Relaciones Exteriores,
http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/selsalvador_promocion_inversion
[consultada 30/03/2010]
- Operti, J. (2008) “Visualización del Uruguay como Centro Logístico Regional Proyecciones, Infraestructura, Sistemas Multimodales y Comunicaciones. Marzo pgs 13-16
- Periódico La Nación “Uruguay se posicionó como centro logístico”
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1115394 [consultada 3/04/2010]
- SIECA “El Corredor Logístico Centroamericano Un Salto Cualitativo en la Dotación de Servicios al Comercio Exterior de la Región”;
<http://www.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/pdf/cen204web.pdf> [consultada 23/04/2010]



SIECA “Marco General para La negociación de la Unión aduanera en Centroamérica”;<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000000461/17990000000461.pdf> [consultada 19/04/2010]

SIECA, “Estado de la situación de la Integración Económica Centroamericana”;
<http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002915/17990000002915.swf> [consultada el 9/05/2010]

Una crisis para las asociaciones público privadas(public-private partnerships [PPPs]?;http://privatizationhealthobservatory.eu/archivos/A%20crisis%20for%20public_private%20partnerships%20%5BPPPs%5D%20esp.pdf [consultada 5/06/2010]

Uruguay, Costa Oriental, <http://www.costaoriental.com> [consultada 20/03/10]

World EconomicForumhttp://www.weforum.org/pdf/getr09_dev/index_rankings.pdf [consultada 29/03/2010]

ZONAMERICA <http://www.zonamerica.com/web/> [Consultada 21/03/2010]



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO



GLOSARIO

Drawback

Régimen especial aduanero por el cual los impuestos o tasas cobradas de bienes importados son devueltos, total o parcialmente, cuando los bienes son exportados.

Integración Vertical

Es una teoría que describe un estilo de propiedad y control. Las compañías integradas verticalmente están unidas por una jerarquía y comparten un mismo dueño. Generalmente, los miembros de esta jerarquía desarrollan tareas diferentes que se combinan para satisfacer una necesidad común.

Off shore

Es un término del idioma inglés que significa "en el mar, alejado de la costa". En términos empresariales, el *offshoring* designa la actividad por parte de empresas con sede en un determinado país de trasladar o construir fábricas o centros de producción en otro país, donde por lo general enfrentarán menores costos en mano de obra, menor presión en leyes laborales, menor cantidad de normativas gubernamentales, reducción de otro tipo de costos, u otros beneficios cualesquiera desde el punto de vista del lucro económico para la empresa.

Operador logístico

Es aquella empresa que por encargo de su cliente diseña los procesos de una o varias fases de su cadena de suministro (aprovisionamiento, transporte, almacenaje, distribución e, incluso, ciertas actividades del proceso productivo), organiza, gestiona y controla dichas operaciones utilizando para ello infraestructuras físicas, tecnología y sistemas de información, propios o ajenos, independientemente de que preste o no los servicios con medios propios o subcontratados. En este sentido, el operador logístico responde directamente ante su cliente de los bienes y de los servicios adicionales acordados en relación con éstos y es su interlocutor directo.



Outsourcing

Es la subcontratación de funciones de procesos de negocio en proveedores de servicios, ya sea interno o externo a la compañía, usualmente en lugares de menores costos.

Perfeccionamiento activo

Permite la importación de mercancías para someterlas a elaboración y volverlas a exportar. El perfeccionamiento pasivo permite exportar mercancías comunitarias para someterlas a operaciones de elaboración y volverlas a importar con exención total o parcial de derechos.

TEU

Unidad de medida de capacidad de transporte marítimo en contenedores. Originalmente es un acrónimo de la expresión inglesa *Twenty-feet Equivalent Unit*. Es el tamaño que se ha establecido como base, tomando como unidad la capacidad de un contenedor de 20 pies. Sus dimensiones son: 20 pies de largo x 8 pies de ancho x 8.5 pies de altura.

Unión Aduanera

Acuerdo de países que adoptan una estructura uniforme de barreras tarifarias en relación a los demás países.

Zona de libre comercio

Donde se busca la libre movilización de los bienes, sin barreras o tarifas aduaneras.

Zona Franca

Área del interior de un país, beneficiada por incentivos fiscales y tarifas aduaneras reducidas o ausentes, con el objetivo de estimular el comercio y acelerar el desarrollo.



ANEXOS



ANEXO 1

Detalle de personas entrevistadas

- Lic. Fernando Romero
Gerente General de la empresa Servicios Diversos y coordinador de operaciones de EFI Logistics.

- Capitán Miguel Ángel Mejía Linares
Asesor de Investigación en Infraestructura de PROESA

- Ing. Carlos Gastón Romero.
Columnista de la Prensa Grafica

- Ing. Milton Lacayo
Gerente del Puerto de la Unión, El Salvador

Entrevistas vía correo electrónico

- Licda. Ana María de Rivas
Gerente General de la empresa Blue Logistics

- Ing. Juan Operti
Gerente Corporativo – Institucional Katoen Natie Uruguay Gerente de Logística para Sudamérica de Katoen Natie. Costa Oriental: Director de Logística / Operaciones representando al accionista Katoen Natie. Zonamerica: Soporte desde Katoen Natie como grupo accionista de ZA.



ANEXO 2 Entrevista

Realizada a: Ing. Juan Operti

Elaborada por: Jorge Rebella

Nombre del portal: Portal digital El País

Sección: Economía y Mercado

Dirección electrónica de la publicación:

http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/09/03/09/ecoymmer_403336.asp

(consultada 12/04/2010)

GESTIÓN | LA EXPERIENCIA URUGUAYA EN MATERIA DE MERCADERÍAS EN TRÁNSITO HA PROMOVIDO LA RÉPLICA DEL MODELO LOGÍSTICO LOCAL EN OTROS PAÍSES

Uruguay se ha posicionado como centro de distribución regional de productos

V Las zonas francas y el puerto libre habilitan una operativa eficiente de las empresas que procuran agilizar su comercio internacional

Luego de transcurridos más de veinte años desde la aprobación de la Ley de Zonas Francas y más de quince años de la Ley de Puertos, se requiere una segunda reforma del sistema logístico que proporcione nuevos marcos legales mediante la actualización de su lenguaje, el ajuste de la nomenclatura aduanera, la introducción de nuevos conceptos tecnológicos, etc., afirmó el ingeniero Juan Operti, director de logística para Sudamérica de la empresa belga Katoen Natie, quien analizó las perspectivas de Uruguay como plataforma logística regional. A continuación un resumen de la entrevista concedida a ECONOMIA & MERCADO.

-¿Cuándo surge la actividad logística en Uruguay?

-Montevideo nació como apostadero naval y luego se transformó en ciudad-puerto, la cual tiempo después dio lugar a la creación de un estado independiente. Desde muy temprano sus habitantes desarrollaron una fuerte vocación portuaria, que implicó la construcción de infraestructura que apuntaba a convertir al puerto en un centro de distribución para el territorio nacional, así como para la región. Hasta los años ochenta del siglo XX se vivió una época de consolidación de las actividades portuarias. En esa época, surge el fenómeno de la globalización junto con la internacionalización de las empresas, comenzando el proceso de profesionalización de las actividades logísticas a nivel mundial. Uruguay no es ajeno al mismo, que se ha dado a través de cuatro "olas".



-¿Cuáles son esas fases de la logística en Uruguay?

-En la primera etapa, que tuvo lugar entre 1987 y 1995, se desarrollaron operaciones tradicionales de carga, descarga, estiba, etc., sustentadas básicamente en dos regímenes legales modernos -la nueva Ley de Zonas Francas de 1987 y la Ley de Puertos de 1992- destinados a atraer inversiones y generar empleo.

En el segundo período de 1996 a 2005, Uruguay se posicionó como una localización logística para instalar centros de inventarios y distribución de mercaderías en zonas francas y puerto libre, desde donde las compañías internacionales podían llegar a sus clientes de la región. Su atractivo para las empresas internacionales no sólo estaba basado en los marcos legales, sino también en la posibilidad de desarrollar operaciones de valor agregado desde dichos centros, tales como gestión de inventarios, "picking" detallado de órdenes, acondicionamiento secundario de la mercadería mediante etiquetados, ensamblado de kits, packaging, visibilidad de los inventarios vía Internet, etc.

A partir de 2006, apareció la tercera ola que se caracteriza por el hecho de que los clientes, sobre todo internacionales, entregan a sus operadores logísticos en Uruguay nuevas tareas de adición de valor a la mercadería con el objetivo de "customizar", -es decir, adaptar los pedidos y mercaderías a las necesidades de su clientela- así como garantizar la capacidad de respuesta rápida en volumen, producción y tiempos a los clientes. Con ese fin, comienzan a instalarse en nuestro país las "minifactorías" logísticas en los propios centros de distribución regional, donde se cumplen operaciones semi-industriales de alta tecnología e intensivas en mano de obra.

-¿En qué consiste la cuarta ola logística?

-La cuarta fase llegó en 2008 cuando la experiencia uruguaya en materia de mercaderías en tránsito internacional dio lugar a la idea de replicar el modelo logístico local en otros países latinoamericanos, sustentado en una base empresarial madura y diversificada con capacidades de competencia y cooperación. Algunos integrantes de la comunidad logística uruguaya ya han iniciado procesos conjuntos de internacionalización en El Salvador, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Ecuador y Chile, tendiendo a adaptar nuestro modelo a las realidades de cada país.

Desafíos

-¿Qué elementos determinan la instalación de centros de distribución regionales en nuestro país?

-Cuando un inversor extranjero llega a Uruguay para analizar la viabilidad de un centro de distribución internacional, obviamente este no es su mercado objetivo, sino el Mercosur más Chile. Además del marco legal vigente, la infraestructura existente y los recursos humanos disponibles, los inversores asignan gran importancia a la flexibilidad logística que encuentran en nuestro país. Aquí se ofrece suficiente flexibilidad operativa a las empresas para realizar, por ejemplo, un packaging especial en la mercadería en tránsito depositada en régimen de puerto libre o en una zona franca. En segundo lugar, se aprecia mucho la flexibilidad existente para diseñar el packaging



a los productos almacenados en estos exclaves. Tercero, se valora la flexibilidad de la comunidad logística público-privada en Uruguay para facilitar a los clientes soluciones rápidas cuando se presentan cuellos de botella en el tránsito internacional de mercaderías a causa de una medida fiscal, aduanera, etc. en la región.

-En 2007 el Banco Mundial ubicó a Uruguay en el puesto 79º entre 150 países debido a diversas carencias en materia logística. **¿A qué obedece esa posición?**

-En realidad, ese informe del Banco Mundial (BM), que es un ensayo muy profundo, analizó básicamente el flujo de exportaciones e importaciones de empresas en América Latina donde se encontraban uruguayas. Creo que los expertos del BM no consideraron el "Uruguay centro de distribución regional para las mercaderías en tránsito". Ese Uruguay logístico cuenta con las herramientas más modernas de gestión. A partir de ese informe, el desafío consiste en acercarles esos mismos instrumentos a las empresas importadoras y exportadoras locales, cuyas operaciones logísticas de comercio exterior cuentan con oportunidades de actualización. Una vez que integren esos mecanismos a su operativa, seguramente nuestro país va a ascender en ese ranking.

Marco legal

-¿Son adecuadas las modalidades legales (zonas francas, puerto libre, depósitos aduaneros y playas de contenedores) que ofrece Uruguay para la operativa logística?

-Sí. Las modalidades legales existentes en Uruguay habilitan una operativa eficiente de las empresas nacionales y extranjeras que procuran agilizar su comercio internacional. No obstante, luego de transcurridos más de veinte años desde la aprobación de la Ley de Zonas Francas (Nº 15.921) y más de quince años de la Ley de Puertos (Nº 16.246), se requiere una segunda reforma del sistema logístico que proporcione nuevos marcos legales mediante la actualización de su lenguaje, el ajuste de la nomenclatura aduanera, la introducción de nuevos conceptos tecnológicos y la posibilidad de incorporar valor agregado a la mercadería depositada en el régimen de puerto libre.

-¿Qué sistema resulta más eficiente para el funcionamiento de una plataforma logística regional: la zona franca o el puerto libre?

-Si son mercaderías de alto valor, el marco legal de las zonas francas junto con la infraestructura existente en estos exclaves son más acordes para el depósito y operativa. En el caso de mercaderías de menor valor, el puerto libre resulta más conveniente por menores costos asociados con fletes y despachos. Si son productos de origen Mercosur, se deben manejar necesariamente en el puerto libre, pues el manejo de productos del bloque regional en las zonas francas deben pagar el Arancel Externo Común al ser nacionalizados, según la Resolución 8/94 de dicho organismo.

No obstante, cabe señalar que Uruguay se ha posicionado como una plataforma logística regional no tanto por las ventajas fiscales de las zonas francas y el puerto libre. Esos beneficios son el último elemento que evalúa un inversor internacional para desarrollar actividades logísticas en nuestro país. El factor determinante es la



posibilidad de centralizar en Uruguay el inventario y distribuirlo rápidamente. En otras palabras, las empresas extranjeras buscan las mejores prácticas de gestión logística empresarial y nuestro país las ofrece como centro de distribución internacional. Ahora resta "entusiasmar" a los exportadores e importadores locales para que también las adopten.

Rol del Estado

-¿Qué rol debe jugar el Estado uruguayo en materia logística?

-La logística es una actividad transversal que requiere la participación de varios ministerios con competencia para atender distintos aspectos de la operativa del sector. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que actuar cuando se plantean conflictos en las fronteras para el libre flujo de mercaderías. Cuando aparecen problemas con la infraestructura portuaria, vial, ferroviaria y de conectividad, se requiere la intervención del Ministerio de Transporte. Si se suscitan discrepancias en la interpretación del origen de una mercadería a efectos de la tributación aduanera, le corresponde proceder al Ministerio de Economía.

Esa transversalidad de la actividad logística indica la necesidad de crear un Instituto Nacional de Logística (Inalog) como se propuso en Prolog 2008 y que ahora lo impulsa activamente el ministro de Transporte. La idea es que integren ese instituto el director de la Dirección Nacional de Aduanas, delegados de los ministerios ya mencionados, así como actores privados que representen a las cámaras privadas relacionadas con la logística. Su misión sería convertirse en un promotor del Uruguay logístico, funcionar como un "think tank" que estudie las tendencias internacionales en esta materia y ser un facilitador en caso de cualquier desencuentro entre los intereses públicos y privados.

-Existe la idea de posicionar a Uruguay como puerta de entrada y centro de distribución de mercaderías en la región. ¿En qué medida podría contribuir el gobierno a concretar esa aspiración?

-La agenda del presidente Vázquez de este año incluye viajes a China, Costa Rica e India, que son centros de producción o de prestación de servicios de empresas internacionales. Se deben aprovechar estas giras oficiales para promover a Uruguay como plataforma logística, pero también como plataforma industrial. Este modelo funciona en Amberes (Bélgica), que comenzó siendo un puerto convencional y hoy es un puerto industrial. Fue justamente la actividad portuaria que llevó de la mano a la instalación de diversas industrias.



-¿Cómo se podría convencer a esos industriales extranjeros para que se instalen en nuestro país?

-Muchas empresas internacionales que centralizan el depósito de sus productos en Uruguay para distribuirlos regionalmente, hallan trabas para arancelarias para ingresarlos a Argentina y Brasil si esa mercadería carece de origen Mercosur. Si esos bienes estuvieran hechos en un 40% con componentes extra regionales y el 60% restante incorporase piezas y mano de obra de la región -proporción a estudiarse caso por caso-, se generaría un producto que cumple con los requisitos de origen del Mercosur.

Como hay empresas chinas e indias que conocen la legislación uruguaya y confían en el clima de negocios del país, podrían interesarse en instalar una planta industrial en el territorio no franco para generar origen uruguayo y suministrar partes y piezas a dichas fábricas desde sus centros logísticos en las zonas francas o en el puerto libre. Los productos finales que generen origen uruguayo no sólo podrían ingresar libres de gravámenes a los mercados del Mercosur, sino también estarían habilitados para acceder a México con arancel cero porque Uruguay es el único miembro del bloque que tiene un tratado de libre comercio con ese país.

-¿Cómo puede afectar la actual crisis global a la industria logística en Uruguay?

-En épocas de auge, las empresas tratan de aumentar sus ventas y rotan más sus productos porque el mercado los está demandando. Por lo tanto, la forma de agilizar la comercialización es acercar rápidamente la mercadería a los consumidores, ya sea por vía aérea o a través de un centro de distribución cercano al punto de venta. Al contrario, en épocas de turbulencias económicas las empresas internacionales reducen sus inventarios en la región y, probablemente, los centralicen en una sola localización de tránsito internacional. Quizás la credibilidad ganada por la industria logística uruguaya logre que las compañías multinacionales acumulen más stock que el tradicional en los depósitos de zonas francas y puerto libre para, luego, distribuir sus productos muy cautelosamente entre sus clientes finales del Mercosur.

Si la crisis se agudizara más de lo previsto en la región, el inventario que está en tránsito internacional en Uruguay podría ser reenviado a otras partes del mundo ya que no se le nacionaliza, lo cual evita tanto costos arancelarios como innumerables trámites de reexportación en las aduanas. Todas esas ventajas son las que los empresarios logísticos y el gobierno tienen que ofrecer al mundo.

Ficha Técnica

Juan Operti, uruguayo, 44 años, ingeniero industrial por la Udelar y máster en administración de empresas por la Ucdal en convenio con St. Thomas University (Estados Unidos). Es gerente de logística para Sudamérica de Katoen Natie y director ejecutivo de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay. Fue presidente del Clúster de Transporte y Logística (2005-2008). Es profesor adjunto de Operaciones y Logística de la Universidad ORT. Entre sus trabajos publicados figuran: "Análisis del impacto del desarrollo de los servicios multimodales en la competitividad del Hinterland del Puerto



de Montevideo" (2008) y "Visualización del Uruguay como centro logístico regional" junto con Puntigliano y Hodara (2008).

Ingresos por servicios logísticos superan a los de turismo

-¿Qué montos facturan anualmente los servicios logísticos en Uruguay?

-En Uruguay ingresan unos US\$ 1.250 millones anuales por exportaciones de servicios logísticos desde los centros de distribución regional, según estimaciones basadas en datos proporcionados por el Ministerio de Economía en Prolog 2008. Esa cifra es aún superior a los ingresos por concepto de turismo. En 2008 se movilizaron 401.000 contenedores en el puerto de Montevideo, en comparación con los 260.000 registrados en 2004, según datos de la ANP. A cada contenedor que llega en tránsito se le incorporan US\$ 2.500 de valor agregado uruguayo por concepto de transporte, seguros, mano de obra, materiales de empaque, etc.

-¿Cuántos empleos genera esa actividad?

-La industria logística de tránsito internacional emplea unas 30.000 personas en forma directa e indirecta, según cálculos desarrollados con colegas. Por cada nueve contenedores que se sumen en tránsito internacional y se desarrollen operaciones logísticas en el puerto libre o en zonas francas, se crea un puesto de trabajo directo y se estima uno indirecto. La logística es una actividad que genera empleo en forma muy rápida e involucra a un amplio espectro de la población. Más de la mitad del personal que actúa en este sector son operarios, de los cuales el 50% son mujeres, y el resto está compuesto por administrativos que cuentan con formación universitaria.

-¿Qué peso tienen los gastos logísticos dentro del costo final de un producto?

-El 25% de los precios de venta de los productos latinoamericanos representa costos logísticos en comparación con un 8%-9% en los países de la OCDE según el Banco Mundial. Además, América Latina tiene tres veces más inventarios de materias primas que las naciones desarrolladas, debido a que se compra más mercadería por existir menos confianza en los proveedores, en los tiempos de entrega, etc. Hay que trabajar en estos aspectos con los importadores y exportadores uruguayos. En ese sentido, se deben buscar los medios para que los exportadores tengan capacidad de "co-petición" (competencia y cooperación), ya sea uniendo a los operadores de rubros similares para hacer compras, contratar fletes y operar un centro de distribución en conjunto.

Habilitar modalidades de explotación público-privadas de los ferrocarriles

-¿Cómo califica el nivel de la infraestructura logística disponible en Uruguay para desarrollar la operativa logística?

-La infraestructura portuaria está mejorando a pasos agigantados. En el puerto de Montevideo, se completará este año la ampliación de la Terminal Cuenca del Plata con la ampliación del muelle de escala en 350 metros. Con el arribo de cuatro grúas pórtico, sumadas a las cuatro ya existentes, Uruguay contará con una terminal especializada de clase mundial.



En el aeropuerto de Carrasco, se acaba de inaugurar una nueva terminal de carga aérea (aeropuerto libre) y próximamente se terminará la construcción de una terminal aeroportuaria moderna que va a mostrar una nueva cara del país a los turistas y empresarios extranjeros, así como tener mayores frecuencias aéreas, lo cual es esencial para la operativa logística.

En cuanto al transporte fluvial, se requiere, en primer lugar, el dragado conjunto argentino-uruguayo de los canales de acceso del Río de la Plata y del río Uruguay, cuya implementación tiene un fuerte componente político. En segundo lugar, el crecimiento explosivo de la industria forestal y la producción de la planta de Botnia aportan una cifra interesante para promover la mejora de la infraestructura fluvial, que necesita contar con un volumen constante de carga. Hoy se presenta un gran desafío para el desarrollo de los puertos del litoral, básicamente Paysandú y Fray Bentos. Si se los incorpora al régimen de puerto libre, podrían captar exportaciones de la región, de modo que sean consolidadas (N. del R.: colocar la mercadería en contenedores) en sus instalaciones para luego salir por el puerto de Montevideo.

-¿Cuál es la situación de la infraestructura para el transporte carretero y ferroviario?

-En materia vial, el gobierno va a invertir US\$ 240 millones según declaraciones recientes. Se destacan, por un lado, la construcción del anillo perimetral de Montevideo, un corredor de 20 kilómetros de extensión, que permitirá conectar, entre otros puntos, Zonamérica con el puerto capitalino. Por otra parte, los trabajos de acondicionamiento y mantenimiento de rutas nacionales tal vez son hoy más importantes que las obras de infraestructura en sí, dado que el fenómeno forestal requiere tener carreteras en óptimas condiciones por los flujos crecientes de madera hacia los puertos.

En cambio, el estado de la infraestructura ferroviaria es preocupante. Es necesario permitir nuevas modalidades de explotación público-privada en determinados tramos que interconecten las vías férreas uruguayas con las de los países vecinos. Por ejemplo, se podría licitar una concesión público-privado para que opere el trayecto Montevideo-Rivera, conectándolo con Santana do Livramento a efectos de transportar mercadería brasileña. Incluso está en curso el desarrollo de un puerto seco en Rivera.



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO COMO HERRAMIENTA DE COMPETITIVIDAD EN LA INDUSTRIA TEXTIL Y DE LA CONFECCIÓN

Guillermo Antonio Vásquez Bonilla⁹⁶

⁹⁶ Maestro en Negocios Internacionales de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	229
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	230
JUSTIFICACION	231
CAPÍTULO I. CASO DE ÉXITO HANESBRANDS EL SALVADOR	233
CAPÍTULO II. MODELO DE GESTIÓN DE RH EN LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA	246
CAPÍTULO III. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RH DENTRO DE LA MAQUILA Y SU CONTRIBUCIÓN AL OBJETIVO DE GENERAR VALOR	270
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	281



ABREVIATURAS

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
BCR	Banco Central de Reserva
CTPAT	Customs Trade Partnership Against Terrorism
DO	Desarrollo Organizacional
EEOC	La Equal Employment Opportunity Commission
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FLA	Fair Labor Association
ISO	International Organization for Standardization
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PET	Población en edad para trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
WRAP	World Responsible Apparel Production Principles



Introducción

El concepto de gestión del talento humano ha cobrado una especial relevancia en los últimos años, sin duda alguna por volverse un protagonista de las estrategias de muchas compañías. Cabe mencionar que esta nueva tendencia por comprender la gestión del talento humano ha llevado a muchos estratégicos de la materia a tomar decisiones generales y poco especializadas principalmente en el contexto de la industria textil y/o maquila en donde la rapidez y la alta productividad son un elemento característico y fundamental.

Uno de los principales retos es modernizar el concepto de industrias golondrina y/o de portafolio e invertir recursos que permitan desarrollar nuevos productos con las capacidades desarrolladas y revolucionar la industria maquilera particularmente para el caso de El Salvador. Algunos modelos han sido tremendamente eficientes en el campo de la maquila, ejemplos de ello fueron Corea del Sur, Taiwán y Singapur, este último llevando un modelo bastante similar al que se encuentra en el contexto salvadoreño.

Singapur posee una economía de libre mercado y próspera, caracterizada por un entorno abierto. Tiene precios estables y uno de los PIB per cápita más altos del mundo equivalente a \$123.931,68 millones de dólares. Junto con Hong Kong, Corea del Sur, Malasia y Taiwán, se considera Singapur como uno de los “cinco tigres asiáticos”. La economía depende principalmente de las exportaciones y el refinamiento de importaciones, particularmente las del sector electrónico e industrial. El sector manufacturero se constituyó el 19.4% del PIB [Secretaría de Estado de Comercio Español, 2009: 8].

Singapur es una de las más nuevas y fuertes economías del mundo, comenzando con las maquilas de menor contenido y rápidamente avanzando a las manufactureras y a industrias más avanzadas. Junto a este ejemplo, cabe mencionar que no sólo basta un gran esfuerzo estatal e incluso empresarial, sino más bien un esfuerzo estratégico que también incluye la parte humana. El talento del empleado conjugado con correctas estrategias corporativas tiene como resultado una mejor gestión organizacional. La gestión del talento humano va más allá de definiciones, es mucho más complejo debido a que, en el caso particular de la maquila, se conjugan diversas disciplinas y una alta cantidad de perfiles. Esto origina una tensión en la calidad, la gestión y en el desarrollo del talento humano. Diversos elementos envuelven el concepto y lo hacen aún más complicado. Por ejemplo, la migración de extranjeros y su impacto en los círculos locales, ausencia de profesiones especializadas en la manufactura dentro del mercado educativo entre otros.

En este sentido, en la presente investigación se analizará la gestión del talento humano como elemento estratégico para generar valor. Para lograr esto se estudiarán las diversas manifestaciones de las competencias desde la perspectiva de la industria



maquilera y cómo la gestión del talento humano se vuelve una herramienta clave en el desarrollo productivo de las empresas dedicadas a confeccionar y que, a la vez, exportan.

Además, se presentará un caso exitoso de una compañía dedicada a la maquila en El Salvador, permitiendo desarrollar un modelo el cual se contempla en el capítulo número uno. En el segundo capítulo se abordará la dirección estratégica de Recursos Humanos (RH) y su rol dentro de la gestión, las normas éticas y su importancia de la aplicabilidad, la necesidad de mantener un clima laboral estable y positivo, cuáles son los perfiles básicos que al menos una maquila que desee convertir su recurso humano en talento debería de tener juntamente con las competencias universales que deberían de aplicar, el management analizado desde la óptica de la industria maquilera y el rol de desarrollo organizacional como herramienta clave para apoyar la gestión. Posteriormente, se analizarán algunos elementos que, en suma, corresponderán al entendimiento sobre la gestión del talento humano en el contexto de la maquila.

En el capítulo tres, se estudiará la gestión estratégica de RH dentro de la maquila y su contribución para generar valor. Para concluir, en el capítulo cuatro, se presentarán las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Planteamiento del problema

Aunque la industria de la maquila puede ser rentable, estratégica y competitiva, principalmente cuando está asentada en países como El Salvador y la región centroamericana, tiene algunos defectos de diseño, como por ejemplo, creada en condiciones favorables pero carentes de planes competitivos y visionarios, se invierte en recurso humano con un plazo definido de caducidad y aún no existen planes futuristas relacionados a migrar de maquila al siguiente nivel el cual es la manufactura. Los conceptos sobre la maquila que “se lleva todo lo bueno de un país”, “viene y va” y “que por ser un capital golondrina no hay que invertir” aún son muy comunes en el contexto regional.

Cabe destacar que es necesario reformular políticas económicas y nuevas estrategias que permitan visualizar a la industria de la maquila como un elemento de desarrollo y de gestión del talento humano. Se analizó una muestra de empresas salvadoreñas, coreanas, estadounidenses y asiáticas en zonas francas y recintos fiscales [Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR], 15/04/2010:13,14 y 15]. Los resultados concernientes al recurso humano mostraban que aún es necesaria la existencia de institutos de formación y capacitación que provean de personas con las competencias básicas para el negocio, que los mayores índices de empleo en la maquila son ofrecidos a las personas que han cursado niveles de primaria y tercer ciclo. Entre los factores considerados para la contratación del personal sobresalió la flexibilidad de horarios, el lugar de residencia y el conocimiento del idioma inglés. Sobre el desempeño del personal después de contratado, el principal obstáculo fue la falta de responsabilidad y la deficiente calificación del trabajador [Banco Central de Reserva



de El Salvador [BCR], 15/04/2010:13,14 y 15]. Junto a esto se suman otros elementos a la problemática tales como:

- Horarios no flexibles que imposibilitan reducir el tiempo ocioso.
- Expatriación laboral.
- Una visión de la maquila cortoplacista sin planes estratégicos hacia y para la manufactura.
- Poco aporte del gobierno para ver a la Maquila como una herramienta para desarrollo.
- Falta de herramientas para utilizar eficientemente la capacidad instalada y el recurso humano desarrollado.
- Poco compromiso empresarial para hacer de cada compañía maquilera un polo de desarrollo.

El objetivo de esta investigación es presentar una propuesta de modelo sobre gestión del talento humano que surja de una eficiente gestión del recurso humano dentro del contexto de la maquila y estudiar esta gestión como herramienta para contribuir al objetivo de generar valor.

Justificación

Desde la década de los 70 la actividad maquiladora tiene sus albores tanto en Centroamérica como en el Caribe, particularmente marcada por tres situaciones: la primera de ellas identificada con una estrategia que promovía productos no tradicionales hacia terceros mercados, la segunda relacionada con la cooperación internacional y el último elemento se relacionó con la reestructuración de la industria norteamericana en especial la de los textiles y la confección [Banco Central de Reserva de El Salvador [BCR], 15/04/2010:4]

Esto ha ido incrementando en los últimos años. Corporaciones multinacionales han optado estratégicamente por mover sus plantas a lugares más competitivos y es así que grandes multinacionales se han asentado en el país como lo son Fruit of the Loom, Russell, Hanes Brands Inc. que han hecho millonarias inversiones directas en el territorio salvadoreño.

Si bien es cierto la maquila en El Salvador ha evolucionado, ha sido un proceso demasiado lento evocando dejadez, poca visión y falta de estímulos económicos. Los países que utilizaron este método relativamente moderno supieron llevarlo en la dirección correcta. De hecho han logrado salir del subdesarrollo y ahora son países con altos estándares internacionales. Cabe preguntarse entonces, qué falta en El Salvador y por qué se ha convertido en un pasatiempo económico un recurso altamente importante como lo es la maquila.



Muchos comentarios surgieron después de los Acuerdos de Paz referentes sobre este tipo de industria. Como, por ejemplo, que no hubo por parte de algunas empresas respeto por los principios laborales básicos internacionales, no había un salario digno, entre otros. Sin embargo, es importante señalar que algunas maquilas ofrecían salarios por encima del promedio habitual, brindaban y demandaban respeto por la dignidad de los empleados, respeto por la diversidad, responsabilidad social entre otros. Lamentablemente, en el nicho estaban las diferentes organizaciones y no se reguló su funcionamiento de una manera profesional y práctica, evidentemente mucho menos futurista.

Durante los últimos años, de igual modo, el área de RH ha experimentado profundos y modernos cambios, que han permitido tornarse un aliado en las comunes, particulares y especializadas labores de los diferentes departamentos de las compañías y, en particular, del departamento de operaciones. Sin embargo, es importante situar la siguiente interrogante: ¿Hacia dónde dirigen los encargados de los RH las actuales estrategias para generar valor y volver más competitivo el ambiente del personal que integra las compañías maquileras? ¿Se deben adoptar nuevas tendencias? ¿Cuál es el futuro de los RH dentro de las empresas dedicadas a la maquila? Éstas son preguntas que pueden formularse de manera precisa no sólo por el personal de RH sino también por los diferentes departamentos que se encuentran en las distintas compañías alrededor del mundo. Estas interrogantes tienen allí sus razones más profundas. El mundo cambió de manera radical, la industria maquilera de igual modo y, obviamente, también las empresas.

En este sentido, dentro de la maquila e industrias de la confección aún es necesario evolucionar los departamentos de RH a departamentos de gestión del talento humano. Éstos aún no existen dentro de las organizaciones dedicadas a la maquila debido a razones fundamentales como: ocupan el tiempo en resolver problemas superficiales y no en pensar en finiquitarlos totalmente; no se invierte en desarrollo profesional y educativo a nivel de mandos medios hacia abajo debido a que el sentido operativo era desarrollar a los mandos medios hacia arriba. Sin embargo, se olvidaron de una parte fundamental como es la capacidad de aprender de la mano de obra; lamentablemente, el concepto de maquila en países como El Salvador se prostituyó, sobre todo a la falta de visión en cuanto a desarrollar la industria.



Capítulo I. Caso de éxito HanesBrands El Salvador

Caso HBI⁹⁷

Al finalizar la guerra en El Salvador, SaraLee una compañía dedicada a la confección de ropa íntima, distribución de alimentos y productos para el hogar, decidió abrir operaciones en la Zona Franca El Pedregal ubicada en Zacatecoluca, departamento de La Paz en El Salvador. Estas operaciones se concentraron en el rubro de la maquila y específicamente en la confección de ropa íntima, a pesar de que esta empresa mundialmente producía ropa en tres divisiones: ropa íntima para dama, medias y ropa interior para caballeros y niños. Fue hasta el año 2007 que SaraLee decidió hacer un “Spin Off” (creación de una nueva empresa de otra ya existente) y nació Hanes Brands Inc. (HBI) albergando toda la división de ropa que hasta ese momento se fabricaba bajo la mundialmente conocida marca SaraLee.

En este sentido y ya con más de 18 años de experiencia en el rubro maquilero, HBI absorbió las plantas que en ese momento eran Confecciones El Pedregal y Confecciones Jiboa, con una población de trabajadores de aproximadamente cuatro mil quinientas personas. Posteriormente a esto, amplió sus operaciones en El Salvador y en la actualidad con más de nueve mil empleados, es una de las más grandes compañías en todo el territorio nacional. Muchas experiencias surgieron luego de tantos años de trabajo que permiten en la actualidad ubicar a HBI como líder en la confección de ropa a nivel mundial.

Cabe preguntarse cuáles fueron los criterios para que una multinacional decidiese seguir operaciones en un país como El Salvador. Probablemente el más importante es que está ubicado tan estratégicamente que permitirá mantener una ventaja comparativa sobre su competencia, aún cuando éstas sean compañías transnacionales e incluso países como China e India. Un segundo criterio es la accesibilidad que la población tiene para moverse hacia las zonas francas y/o recintos fiscales, lo que traería por añadidura a más personas interesadas en laborar en las diferentes plantas.

Un tercer criterio y no menos importante, son las facilidades que el Gobierno otorgó en materia fiscal y aduanal, esto a pesar de haber tenido un fuerte impulso luego de los Acuerdos de Paz, ya que la industria de la maquila tiene más de treinta y cinco años en el territorio salvadoreño. Un cuarto criterio fue la decisión de mover plantas desde Estados Unidos hacia otros países más competitivos, debido a la política de reducción de costos de ese entonces. HBI no fue la excepción, ya que una oleada de compañías dedicadas a la industria maquilera se asentaron en diferentes países de la región centroamericana, el Caribe, Asia y Suramérica.

⁹⁷ El presente caso se realizó en base al aporte brindado por personal de HanesBrands quienes son expertos en la industria y en puestos gerenciales. Su diseño está orientado a crear debate y análisis del tema.



Como quinto criterio se debe mencionar la mano de obra que comparativamente a otros países es más barata, lo cual contribuyó a que se decidiese mantener las operaciones en el territorio. Otros elementos subyacen también en esta decisión, como por ejemplo que el empleado salvadoreño es muy laborioso, que existe una amplia demanda por trabajo y que la infraestructura salvadoreña era muy competitiva.

La gestión de HBI en El Salvador es muy positiva, su éxito se debe a los siguientes elementos:

Un departamento de RH convertido en un “partner” de operaciones

Durante algunos años, Recursos Humanos como departamento, fungió como un ejecutor de pago de planillas, controles de asistencia y encargados de hacer celebraciones, entre otras actividades, que no generaban mucho valor y no requerían de personal experto en el área. Dentro de las personas que laboraban en dicha área estaban contadores y administradores mayoritariamente.

Luego de años de trabajo y como resultado de corrientes americanas en cuanto a mejorar el trato y el servicio a empleados, Recursos Humanos comenzó a migrar a un departamento más especializado, enfocado no sólo al pago de salarios sino a la administración del personal. En este momento, psicólogos y administradores de empresas comenzaron a volcarse en expertos en el manejo y trato a empleados.

Durante muchos años se siguió perfeccionando tanto el servicio como la forma de relacionarse con los trabajadores; sin embargo, las operaciones dentro de la maquila comenzaron a ser mucho más demandantes y los roles departamentales cambiaron; por ejemplo, un departamento de operaciones con una mayor exigencia por confeccionar producto de la más alta calidad y en el momento justo, un equipo de logística encargado de buscar los mejores canales para hacer llegar el producto y otros que pretendían mejorar la gestión y buscar la perfección en la ejecución.

RH no fue la excepción. Dejó de ser únicamente un departamento especialista en el trato y adicionó a su rol el ser un socio estratégico para los diferentes departamentos, es ahora llamado un “partner” por su nombre en inglés o socio de operaciones. El poder ser un socio estratégico conllevó a que el profesional que labora en el área de RH fuese conocedor del negocio y de la industria y para esto se contrataron a especialistas en negocios internacionales, mercadeo y administración.

Debido a que la gestión cambió, el profesional ahora contratado de RH posee experiencia en cuanto a los cambios que periódicamente el negocio sobrelleva. Conoce adónde se invierte, cómo se invierte, quiénes son los clientes, cuáles son los productos que se confeccionan, de dónde viene la materia prima, cuáles son los costos, entre otros aspectos. Hoy por hoy, RH de HBI tiene una estrategia bien definida sobre lo que se quiere lograr con el personal, qué talento se debe de atraer, retener,



desarrollar y sobre todo cuál es la línea de relaciones laborales que se deben de ejecutar; junto a esto ofrece guía y crea procesos de entrenamientos para las necesidades corporativas y aquellas que surgen dentro de la cadena de valor.

Rediseño de estrategias y mantenimiento del enfoque al “norte”

La industria de la maquila se maneja dentro de un ambiente altamente competitivo y complejo, ya que no sólo las compañías que también están dedicadas a la confección de tela están interesadas en acaparar mercado y principalmente el estadounidense sino también países como China e India. En dicho contexto, perder el enfoque resulta muy fácil, ya que por ser un sistema tan dinámico los objetivos deben ir cambiando o rediseñando dependiendo de la estrategia. HBI de El Salvador ha logrado mantener el “norte” de su rumbo mediante estrategias precisas y a corto plazo. En la actualidad, es muy fácil perder clientes y principalmente aquellos que ofrecen productos de consumo masivo, éstos dependen de la precisión y la rapidez con que el producto llega.

HBI trabaja estratégicamente su cadena de valor de la manera más eficiente, ubicando en todo el mundo plantas que abastecen ciertos mercados. Para el caso de HBI El Salvador, el mercado meta es Estados Unidos y aunque en volumen es muy difícil competir con Asia, sí puede hacerlo mediante los productos denominados “calientes” los cuales se venden en mayor volumen especialmente en dicho país.

Recurso humano altamente dinámico y comprometido

A pesar de que en inicio los índices de rotación eran muy altos debido a que muchos empleados renunciaban porque recibían remesas de sus familiares que trabajan en los Estados Unidos y por la sobreabundancia de empleo relacionado a la maquila, otros concebían sus empleos como la única forma de lograr ingresos para su hogar. Este fuerte aprecio por el trabajo trajo como resultado gente altamente dinámica y muy comprometida con la gestión. Posteriormente a la crisis estadounidense y como resultado de ésta, el cierre de innumerables compañías dedicadas a la confección hizo que muchas personas perdieran sus trabajos, lo que originó mucha más pertenencia y aprecio a la organización de parte de aquellos que estaban dentro.

Otro elemento que genera mucho compromiso son las mujeres jefas de hogar que mantienen a toda su familia gracias al ingreso que logran en la maquila y a pesar de que no son los salarios más competitivos del mercado, logran cubrir las necesidades básicas que tienen. Este fuerte compromiso por hacer bien las cosas y trabajar de la mejor manera es muy apreciado por la organización, que a su vez ofrece superiores condiciones que el mercado para que el empleado labore cómodamente.



Una dirección estratégica altamente eficiente

El liderazgo para la organización de HBI es clave, ya que de éste parten todas las tácticas, se diseñan los objetivos y se analizan los mejores escenarios para trabajar. Como resultado de su gestión, HBI se mantuvo operando en El Salvador luego de una fuerte recesión en los Estados Unidos, que contrajo el mercado al cual la compañía le brinda servicio. Adicional a este liderazgo asertivo, la dirección se ha rodeado de personas capaces de sobrellevar el negocio y de atender y solucionar sus necesidades. Estas personas son el resultado del esfuerzo de reclutar precisamente tomando en cuenta las competencias necesarias para el puesto que previamente fueron diseñadas.

La elección de proveedores que alimenten el proceso eficazmente y que permitan ser “suficientes y eficientes” también es decisión de la dirección de la organización; hoy en día es imposible volverse competitivo sin el eficiente apoyo de los proveedores, y entre mejor relación comercial, ética y profesional exista se irán construyendo relaciones fuertes de negocio que ha comenzado a generar integraciones hacia atrás.

Rompimiento de paradigmas referentes a la maquila

Durante los últimos años y aunque en El Salvador existen profesionales muy bien preparados, aún no se contaba con el conocimiento de la industria de la maquila y de la industria textil. Probablemente existen muchos tabúes aún no superados, ya que es conocida en muchos círculos académicos como industrias de portafolio o golondrina, porque se asientan en países por las condiciones que ofrecen y cuando ya no favorecen, se retiran. Paradójicamente, esto se vuelve el primer paradigma superado referente a la maquila, ya que HBI tiene más de veinte años en el país generando miles de empleos directos e indirectos.

Un segundo paradigma es que la empresa maquilera se especializaba en un solo tipo de producto, debido a que reducía costos y aumentaba la eficiencia de los empleados. Este paradigma fue resuelto debido a que HBI logró pasar de la producción de algunos tipos de prendas y la confección de una prenda específica a confeccionar una amplia gama de productos denominando a las plantas “productoras multiestilos” en las cuales se puede manufacturar cualquier tipo de producto. Para poder realizar exitosamente estas transiciones se tuvo que evolucionar en algunos campos de ingeniería, tecnología e incluso RH.

Otro paradigma resuelto fue el desarrollo del personal, durante mucho tiempo no se le dio el valor necesario al personal directo y se asumía que su labor no llegaría más allá de confeccionar ropa. Lamentablemente, este fue un hecho que predominó durante algún tiempo. Sin embargo, en la actualidad, se ha comenzado a desarrollarlos mucho más y se está convirtiendo a los empleados en verdaderos talentos del negocio.



Para finalizar, uno de los elementos más importantes que HBI ha demostrado es el entendimiento profundo de los clientes, lo cual se comprueba no sólo con la producción de excelentes productos, sino fabricando el producto que el cliente necesita, esto es lo que puede denominarse flexibilidad. Este aspecto se ha vuelto muy importante debido a que los gustos y las preferencias de los consumidores cada día están cambiando y, por lo tanto, los consumidores requieren productos más innovadores, con diversidad de diseños, colores y formas. Esta misma necesidad de volverse flexible obliga a HBI de El Salvador a volverse más práctica, eficiente y eficaz en todos los procesos y, en particular, en los tiempos de entrega.

Profundo conocimiento de las relaciones laborales

Para HBI el respeto a los derechos de los empleados también es una prioridad, debido a que su respeto garantiza que el salario remunerado sea el correcto, que se trate justa y equitativamente a cada uno y que todos sus beneficios sean pagados y provistos correctamente. Durante sus años de operaciones, HBI ha ido ampliando las certificaciones y auditorías internacionales que garantizan el respeto a estos derechos. A nivel internacional, es parte de auditorías como WRAP (World Responsible Apparel Production Principles, por sus siglas en inglés), CTPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) y FLA (Fair Labor Association). A nivel regional se implementó una auditoría de relaciones laborales con el objetivo de auditar todas aquellas acciones, actividades y formas de trabajo que vinculen a los trabajadores como, por ejemplo, pagos correctos de salario y horas extras, pagos puntuales, registros de procesos, entre otros. Su certificación equivale a la práctica de los más altos estándares vinculados a las relaciones laborales.

Pero no sólo estar certificados asegura buenas relaciones laborales, sino la satisfacción que los empleados demuestran cuando se garantizan sus derechos y se cumplen las obligaciones. Cabe mencionar que también se aseguran los derechos y obligaciones de la empresa y se busca mantener un respeto mutuo de éstas. Esta práctica ubica a HBI como una compañía responsable y garante de las normas nacionales e internacionales.

Un clima de trabajo positivo

En la actualidad HBI realiza en promedio 1.36 actividades semanalmente con los empleados, contribuyendo a un buen clima organizacional. Estas actividades incluyen celebraciones de días especiales, actividades de motivación, charlas y consejerías de salud, entre otras. Uno de los éxitos para mantener un ambiente laboral adicionalmente a las actividades han sido los medios y/o mecanismos de responder a los problemas de los empleados.

Una rápida y eficiente respuesta contribuyen a que el empleado trabaje más cómodamente y en un ambiente propicio. Esto conlleva a tener un ambiente donde los empleados se mantienen laborando por más tiempo. Aun cuando la industria se



caracteriza por una alta rotación, ésta ha disminuido en un 15.38% comparativamente con años anteriores, reflejando el esfuerzo conjunto por hacer de HBI el mejor lugar de trabajo en la industria de la maquila.

Además, parte importante de un buen clima radica en todas las prestaciones, beneficios y planes de desarrollo que se tienen para sus empleados. Se han creado todos los medios posibles por atender sus necesidades y darles pronta respuesta; el escuchar, atender y resolver sus problemas ha sido la clave de las relaciones con cada uno de ellos. También se procura generar proyectos que puedan mejorar la calidad de vida de los empleados y mejorar las comunidades donde existen operaciones.

Desarrollo del talento

Desde los albores hubo grandes retos, uno de ellos fue obtener el recurso humano calificado, profesionales con cierto tipo de experiencia en la industria y no sólo el conocimiento técnico sino también administrativo, bilingües principalmente. Otro reto fue enseñar al personal a confeccionar. A pesar de todo, esto último fue tremendamente positivo, ya que de esta manera la compañía pudo inculcar sus valores y principios en cada uno de sus empleados. El entrenamiento se volvió más prolongado pero se convirtió en una ventaja competitiva. El hecho de que los empleados tuvieran esos valores y principios corporativos tan arraigados desde un inicio contribuyó a construir la compañía que ahora es y a crear una cultura organizacional estable.

HBI ha aumentado el 174% su entrenamiento técnico dirigido a todos los empleados, debido principalmente a que están orientando sus operaciones a volverlas más flexibles. Aunque esto acarrea un altísimo costo, HBI ha aprendido durante algunos años a que cuando se educa, enseña y desarrolla al personal, está invirtiendo para un futuro cercano y automáticamente generando más talentos. Su conocimiento se tradujo en habilidades especiales, lo cual es de gran valor. Con más de 200 mil horas de entrenamiento técnico por mes, HBI está alcanzando parámetros nunca antes vistos. Relativo a esto, ha aumentado en un 623% el entrenamiento relacionado con el desarrollo de competencias. Esto representa un incremento de cerca de un 17% las capacitaciones por planta de trabajo. Para HBI obtener el mejor talento requiere de escalar competencias básicas que contribuyan no sólo a tener buenos empleados sino empleados con futuro para la compañía y para el país.

En ocasiones el talento que trabaja dentro de las plantas es expatriado. El perfil de las personas que se seleccionan son generalmente empleados con muchos años dentro de la compañía, que conocen de procesos y de los productos que se hacen en las distintas operaciones. El objetivo de traerlos es para que puedan trasladar ese conocimiento a los empleados locales y también para garantizar operaciones exitosas en arranques (inicio de operaciones de determinada planta), en antiguas operaciones o en la adquisición de nuevas plantas, incluso cuando se hacen cambios importantes en procesos o introduciendo nuevos productos.



La experiencia que algunos empleados extranjeros aportan resulta muy valiosa y esta experiencia incluye “conocimiento”. Existe mucha voluntad por hacer mejor las cosas de parte de todos los empleados pero existe una doble voluntad de los extranjeros. Es importante que si se traen empleados del exterior deben volverse desarrolladores de talento interno. Esto es elemental porque eventualmente ellos pueden regresar a sus países de origen, traer “cerebros” es clave pero más aún es aprender de ellos.

Una cultura organizacional arraigada a los principios y valores corporativos

Otro elemento que ha vuelto eficiente la gestión es el respeto a las normas éticas. Para HBI lograr los más altos estándares éticos permite crear las bases necesarias para el crecimiento. El código de conducta y el apego a los valores en todas las operaciones crean un recurso importante, ya que es una garantía que tienen sus accionistas, los consumidores, proveedores, socios estratégicos y ciertamente sus empleados. Este elemento es un factor de éxito clave para su negocio ya que la marca es reconocida como una compañía socialmente responsable, con altos estándares éticos en todas sus operaciones y sus decisiones están basadas en dichas normas.

Luego de que la compañía siguió invirtiendo en el país, se continuaron haciendo mejoras y elaborando estrategias que han contribuido a visualizar a HBI en El Salvador, como una empresa estable y responsable con el bienestar de los empleados y de las comunidades. HBI ha prolongado sus operaciones y continúa trayendo producción adicional para alimentar a más contratistas. En los últimos años, se incrementó la inversión con el objetivo de fortalecer lo que se tiene y apalancar las diferentes áreas funcionales en el país. Para HBI el seguir evolucionando es necesario para no perder clientes y buscar rentabilidad para el negocio. Por ello, es importante tener buenas relaciones con los que lo rodean, incluyendo a los proveedores, los empleados, las comunidades, el Gobierno y las gremiales, en conjunto la maquila se fortalece y desarrolla.

El Salvador aún brinda condiciones favorables a diverso tipo de industrias, entre las cuales está la maquila. El objetivo para HBI es consolidarse como una industria madura y principalmente sólida. Para que HBI pueda volverse más competitiva, uno de los factores que se requerirá será una mayor “flexibilidad” por lo cual se tiene una ardua tarea por delante para desarrollar al recurso humano y para internalizar en ellos la importancia de la flexibilidad. Se debe de seguir construyendo una mejor industria maquilera debido a que aunque hay una base de confección y textil fuerte, el futuro es tener todo el proceso productivo en el país.

La maquila comenzó hace muchos años, a través de este tiempo ha ido creciendo en varias áreas y ahora se encuentra en el momento en que la cadena de valor se está haciendo más vertical. HBI ha invertido en el área textil y ya genera su propia tela para confeccionar e incluso desarrollar nuevos productos. Poder desarrollar los diseños en patrones, mejorar el conocimiento en hilaza, en diseño de ropa y patrones, hacer los



costos y las muestras ha contribuido en buena medida a un mejor posicionamiento en la cadena de valor.

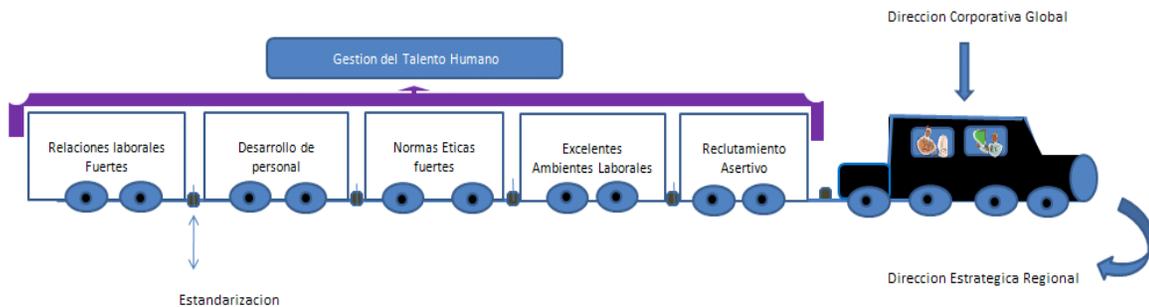
Para las operaciones de HBI se debe de logra sencillez en la forma de pensar y ejecutar los procedimientos, ya que lo complejo atañe tiempo ocioso y más lentitud, y supone además un aumento de costos. Para el caso de HBI, el trabajo estratégico en conjunto y el fuerte apoyo de RH como gestores del talento humano ha llevado a la organización a otro nivel, un nivel que puede competir con cualquier país del mundo. Además se debe de apuntar a un mercado que cada vez requiere de más precisión y rapidez en los tiempos de entrega.

Asia es un férreo competidor que, poco a poco, abarca más y más del mercado mundial; a pesar de esto, es muy difícil que gane la batalla de la cercanía y, por ende, de la entrega rápida de productos al mercado americano particularmente. Todo esto se traduce a eficiencia, maximizar la cercanía al mercado norteamericano es importante, lograr órdenes cortas y la flexibilidad adecuada son acciones que seguirán haciendo de la maquila salvadoreña una industria en crecimiento que aporta valor al país, mediante empleos directos e indirectos, desarrollo del personal, mejoramiento de comunidades y aporte económico.

La industria manufacturera del país ha evolucionado en gran manera y principalmente en la última década, pero es indispensable rediseñarla y redefinir su rumbo para garantizar su mantenimiento en el tiempo y su evolución.

Para poder ejemplificar el modelo en gestión de RH del caso HBI se ha diseñado la siguiente figura que representa los factores de éxito más sobresalientes en la gestión operativa de HBI de El Salvador. Dicho modelo se ha denominado Train of Excellence of the Renewed Business (T.R.E.N por sus siglas en inglés).

Figura 1:



Fuente: Elaboración propia

El modelo de gestión del talento humano para la industria de la maquila se centra en un principio fundamental: para desarrollar talento humano es necesario un amplio conocimiento del negocio ya que es ineludible saber cuál es el entorno organizacional para brindar un servicio asertivo, como principal elemento del modelo.

En la figura 1, se representa un tren compuesto de una vagoneta de dirección, cinco vagonetas traseras, engranajes y ruedas de acero. Cada uno de estos elementos figurativamente tiene una explicación para entender cómo el modelo de gestión del talento humano puede aplicarse. En este sentido, un tren representa la horizontalidad del liderazgo y cómo la responsabilidad está fraccionada. En el modelo tradicional de RH existía demasiada verticalidad en la gestión, lo que generaba como resultado jerarquización y como consecuencia comunicación inestable y ruidosa, poco o nada de entendimiento de la dirección y menos sentido de pertenencia a la organización. Es por ello, que el tren simboliza esa parte de línea de flotación que mantiene a todos en el mismo carril.

El carril representa la visión de la compañía en donde todas las vagonetas son parte. Si una de ellas no está dentro del carril probablemente no está en sintonía con la visión, lo cual representa en la realidad de que si una vagoneta se sale de los rieles, ésta tendrá un final lamentable. Este final lamentable será el resultado de la velocidad en el que el tren marcha. Lo mismo sucede en la organización: si una compañía está fuertemente orientada a la operación y tiene una gestión exitosa irá a una velocidad mayor a una que está iniciando operaciones; si la vagoneta sale del carril en una operación recién abierta ésta probablemente pueda repararse y volverse a encarrilar; si una operación está más madura su velocidad será tan alta que los resultados serán negativos.

Dentro del primer vagón están algunas personas que simbolizan que es necesario tener un fuerte liderazgo y principalmente estable, que sean consecuentes en el tiempo y logren dirigir a los demás vagones en base a las estrategias ya trazadas. Además,



podrán tomar decisiones de seguir un camino u otro. Al final, los caminos están entrelazados en el mismo carril. En la organización el liderazgo debe de tomar decisiones rápidas y diseñar aquellas que no estaban contempladas. El camino a tomar dependerá de la dirección que los que manejan ese primer vagón puedan elegir. La vagoneta frontal permite además direccionar la gestión completa de RH. En este elemento el empoderamiento, el emprendedurismo, una visión estratégica y nuevamente un fuerte liderazgo son competencias claves para el negocio. Esta dirección estratégica de RH está a su vez enganchada con otros trenes (o vagones) y éstos, con otros similares, dependiendo cada uno de su próxima jefatura.

Luego de comprender el sentido de la primera vagoneta llamada dirección estratégica, vienen las vagonetas que, en conjunto, componen la gestión del talento humano y permiten que la organización obtenga un valor agregado que impacta directamente en su cadena de valor. Esta gestión es el resultado de ciertas prácticas y procesos que convierten a la tradicional gestión de RH en gestores del talento humano.

El segundo vagón de relaciones laborales está ubicado posterior a la dirección, ya que el respeto a las normas nacionales e internacionales garantizan los derechos de los empleados y el cumplimiento de sus obligaciones. Una estructura organizacional correctamente regulada en donde exista un equilibrio entre obligaciones y derechos de ambas partes conllevará a un ambiente de sumo respeto, a la vez permite a la organización regular todas sus acciones y dirigirlas en base a ellas.

Junto a esto, las relaciones laborales deben de estar ligadas a certificaciones y controles externos, para auditar la gestión y proveer a los empleados de un mecanismo para que haya revisiones periódicas a la empresa. Ésta deberá buscar los medios para comunicar que están sujetos a esas certificación e informarlos a su estructura para que sirva de garante, a la vez esta garantía originará una mayor y mejor imagen corporativa, ya que muchos consumidores alrededor del mundo compran productos de segura procedencia, eso quiere decir por ejemplo que no son productos elaborados a partir del trabajo infantil y en donde sus empleados son tratados humanamente.

El tercer vagón de desarrollo de personas, contribuye a generar valor por medio del desarrollo de las competencias. En la industria de la maquila existen las competencias “soft” y las competencias “hard”. Ambas contribuyen al desarrollo del personal, la primera de ellas busca ir escalando competencias básicas para el negocio de manera que un empleado puede volverse más competente si desarrolla más competencias, por ejemplo liderazgo, trabajo en equipo, ejecución, entre otras.

Las competencias soft están integradas por habilidades que pueden ser aprendidas con el tiempo y no vienen como consecuencia de un entrenamiento técnico. Las competencias hard son aquellas que vienen como resultado exclusivamente de entrenamientos técnicos, por ejemplo entrenamientos de costura, entrenamientos de mantenimiento, entre otros. Dentro de la vagoneta están todos los miembros de la



compañía y su desarrollo es de vital importancia para lograr los objetivos indispensables propuestos.

Es deber de la entidad proveer todos los entrenamientos que a su parecer sean necesarios y lo más importante es formar a todos sus elementos en base a las competencias universales provistas por la casa matriz. De manera que si la casa matriz proveyó dos competencias como la comunicación asertiva y la resolución de conflictos, todo su personal debe de estar entrenado y desarrollado en éstas. Por lo tanto, si una persona desea aplicar a una posición o si ésta será promovida, deberá de poseer las competencias adecuadas para el puesto. En este sentido, la organización deberá de capacitar a su personal y desarrollar las competencias universales de la organización.

Las normas éticas constituyen el cuarto vagón, su importancia es de tal trascendencia para la industria maquilera que su fiel cumplimiento traerá como resultado mayor rentabilidad para el negocio (por ello se ha localizado éste en el medio de los 4 vagones del tren). Las normas éticas son el inicio y el final de todo vínculo que el empleado debe de tener en la empresa, desde su integración al equipo hasta que deja de ser parte de este, deberá de actuar con los más altos estándares éticos. Los empleados no se pueden tener en observación todo el tiempo y aunado a que hay circunstancias que el único que observa la acción es el mismo empleado, deberá de hacerse énfasis en enseñar cuáles son estas normas éticas y regirse estrictamente a ellas.

Las normas locales e internacionales tratan de regular el máximo número de acciones del ser humano. A pesar de ello, hay elementos que no pueden regular como, por ejemplo, si un empleado es prudente o no, si origina conflictos o no, si se roba algo cuando nadie lo ve o no, o si simplemente no le importa respetar el mismo reglamento interno; en este caso son las normas éticas las que juegan un papel de suma importancia porque garantizan que las acciones que el empleado tome estén encaminadas a hacer lo correcto siempre. Esto involucra a todos los miembros de la empresa que sin excepción, no podrán faltar a ellas, ya que se vuelven inquebrantables debido a que no se puede justificar ninguna acción incorrecta. Este elemento garantizará la realización de mejores productos, mayor sentido de pertenencia, mayores índices de eficiencia, mayor respeto a la organización, en fin, mayor rentabilidad. Para poder inculcar esto, es necesario incluirlo en los procesos de inducción, comunicarlo frecuentemente y aplicar el reglamento cuando estas sean quebrantadas.

El quinto vagón es uno de los más difíciles. Sin embargo, puede cambiar el destino de la empresa rápidamente. Crear buenos ambientes laborales suele ser un dolor de cabeza para muchas compañías maquileras ya que el volumen de empleados instalados en un solo lugar puede llegar hasta miles de personas. Estos empleados tienen gustos y preferencias diferentes, unos prefieren la tranquilidad, otros ambientes alegres, a otros no les interesa nada, otros cargan problemas familiares y hasta algunos son objeto de los diferentes modos de operar de la delincuencia, entre



innumerables razones más. Por ello, complacerlos resulta muy difícil y éste es uno de los elementos sustanciales para mantener un buen ambiente.

Complacer a un empleado no necesariamente es dar todo lo que pueda imaginarse. Es cumplir con sus derechos, es proveerle de ayuda cuando lo necesite y es sobre todo escucharle y atender sus problemas. Un empleado promedio puede trabajar 7 horas sentado durante el día, esto lo estresará y lo agotará tanto física como mentalmente, debido a que los empleados no son robots y su energía va decayendo a medida que el día pasa; bajo estas circunstancias es necesario crear ambientes idóneos para dar respuesta al contexto. Estos ambientes pueden requerir la ejecución de programas de reconocimiento, la creación de actividades motivacionales, el establecimiento de programas de comunicación eficientes en donde el empleado pueda visualizar otras cosas que no sea literalmente el producto a crear, entre muchas otras.

El último vagón es el reclutamiento asertivo. Reclutar a cientos de personas resulta un proceso agotador. Sin embargo, la necesidad de las fábricas obliga a que esto sea un proceso perenne y altamente valioso para operaciones. Para poder reclutar se necesita utilizar diferentes herramientas que contribuyen a la recolección y evaluación de personas, pero para reclutar asertivamente se requiere de un amplio conocimiento de las competencias hard y de las competencias soft.

En el caso de la primera puede contratarse personal con el conocimiento en costura si ese es el caso o la empresa puede decidir enseñarle. Sin embargo, deberá garantizarse que esta persona aprenderá el proceso en el menor tiempo posible y que también tendrá la capacidad de aprender otros conocimientos en iguales circunstancias. Para el caso de las competencias soft se deberá auxiliar de manuales de descripción del puesto que contengan el mapa de desarrollo de la posición. Este mapa ubicará al reclutador hacia qué puesto se dirige y si éstos serán horizontal o vertical. A la vez, podrá reclutar en base a las competencias requeridas sean éstas ya desarrolladas o que se deberán de desarrollar con el tiempo.

Otro elemento dentro del modelo son las ruedas de acero. Éstas son las herramientas que la organización ocupa para volver más estratégica toda la gestión de la empresa. En un tren real, las ruedas movilizan a los vagones y a la vez lo sujetan a los rieles. Por su diseño y fabricación permite que los vagones sean guiados fácilmente. Sin embargo, no cede al peso y los vagones no son derribados. Simbólicamente, las nuevas filosofías y nuevos procedimientos representan las ruedas. En la organización, filosofías como “justo a tiempo”, kaizen, 5’S y procedimientos como ISO entre otros, facilitan la gestión de los diferentes departamentos y se logra mayor efectividad en el negocio. Cada uno de estos elementos contribuye significativamente a la operación porque maximiza los recursos, mejora las operaciones, reduce costos, reduce desperdicios y procura buscar los métodos para entregar a tiempo. Ninguno de ellos está separado de los diferentes departamentos o en este caso de los vagones, ni



mucho menos deja sin importancia a uno de ellos, sino que al contrario procura que todo el tren marche bien.

Otra parte elemental del diseño, son los engranajes. Éstos simbolizan la estandarización de los procedimientos que origina como resultado practicidad a los RH relacionados con la gestión del talento. Si no existe estandarización siempre se tendrán mejoras no registradas, se harán las cosas de una y mil maneras, lo que no hará el trabajo consecuente. Si un proceso está estandarizado genera más orden en el departamento y el orden es muy valioso para un lugar en donde existen miles de cajas de cartón, de ropa, de papeles, entre innumerables cosas e ideas más.

Otro elemento importante es que si existen procedimientos estandarizados nadie hará algo diferente, esto llevará a todos a estar en el mismo ritmo laboral y garantizará que si los líderes dejan de pertenecer a la empresa el que lo sustituya seguirá dándole continuidad a lo que se había predicho.

Para concluir, este modelo es el resultado de la gestión de una organización que ha convertido sus operaciones exitosamente, su diseño es el fiel ejemplo de lo que RH de HBI realiza en El Salvador con su recurso humano para volverlos verdaderos talentos dentro de la empresa. La industria textil y de la confección visualiza hoy en día al recurso humano como un talento y no como un activo, un elemento que contribuye a producir estratégicamente. Esta nueva visión ha permitido ubicar a HBI como una de las más importantes compañías que están revolucionando el mercado maquilero.

Capítulo II. Modelo de gestión de RH en la Industria de la Maquila

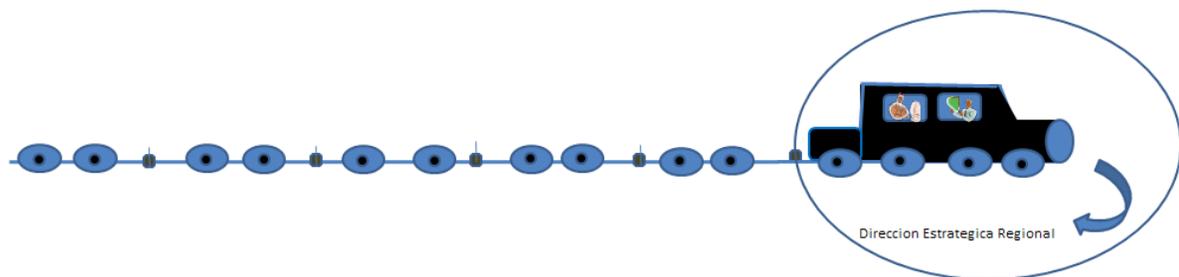
2.1 Dirección estratégica de RH

Diariamente, hay decisiones que deben tomarse y pueden afectar una diversidad de acontecimientos negativa y positivamente en la organización. Sin embargo, la complejidad de “administrar” resulta inequívocamente grande en todos los involucrados. Años atrás, las decisiones eran tomadas casi exclusivamente por los directivos quienes nunca consultaban a sus subalternos. Hoy en día, la dirección se vuelve estratégica porque reúne insumos de todas sus ramificaciones y elabora complejos análisis que terminan en respuestas y planteamientos a problemáticas complejas. Esto es mucho más asertivo que cuando únicamente eran tomadas por una sola cabeza. No obstante, no significa que el papel de la dirección se mantiene en una zona de comodidad sino más bien que se volvió “estratégico” porque piensa inteligentemente e integra las ideas de sus equipos de apoyo.

Probablemente, la definición de “estratégico” sea distinta en una organización y otra. Para la industria de la confección también resultaría un concepto muy amplio pero, al menos, debería de tener los siguientes elementos: eficiencia, calidad, ambiente propicio, socialmente responsable y altamente flexible; cualquier estrategia deberá tener como resultado alguno de estos elementos.

Si se analiza la Figura 2, podrá observarse el modelo de gestión que se utiliza. Figurativamente se ha empleado un tren ya que éste contiene varios elementos que en conjunto hacen una actividad o un determinado fin. Sin embargo, es al principio que se ha ubicado la dirección estratégica, ya que es allí donde nacen, se reúnen y se analizan todo el menú de problemáticas a resolver.

Figura 2.



Fuente: Elaboración propia

Probablemente no todas pero muchas de las acciones para volver más competitiva a nuestras organizaciones deberían de comenzar con el recurso humano. En un futuro cercano, lo único que marcará la diferencia será nuestro personal ya que la tecnología, los recursos y todos los elementos tangibles podrán copiarse y mejorarse, excepto el personal ya que se puede formarlos en base a los principios, valores y competencias

de la organización. En este sentido, en el actual ambiente competitivo de negocios, el éxito depende más de la eficaz administración de los RH. Estructura, tecnología, recursos financieros y materiales son sólo elementos físicos e inertes que requieren ser administrados con inteligencia por quienes constituyen la organización. En consecuencia, las personas son el único factor dinámico de las organizaciones, sean privadas o públicas, de bienes o servicios, lucrativas, sin ánimo de lucro, grandes o pequeñas, puesto que en ellas tienen la inteligencia que vivifica y dirige cualquier organización [Chiabonato; Javier, 2000:1].

Actualmente, la dirección de RH se vuelve valiosa cuando se convierte en un partner de todos sus clientes internos y elabora planes de servicio estratégicos y completos para facilitarles la administración del personal. Un partner va más allá de ser un simple socio, es alguien confiable, un elemento fuerte en el eslabón y en la cadena operativa. Para muchas organizaciones resultaría impetuoso llegar a conocer cómo llegar o convertirse en un buen socio del negocio. La Figura 3 ejemplifica qué se necesita para convertir a departamentos de RH que han sido simples espectadoras en “partners”, con el fin de volver a la organización más competitiva.

Figura 3

Partner de operaciones



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, es importante tener el talento adecuado, entendido como: “Los dotes intelectuales que resplandecen en una persona. En la perspectiva de la gestión de RH por competencias, ese conjunto de “dotes individuales” se conforma por la sumatoria de dos subconjuntos: los conocimientos y las competencias. Sin embargo, serán estas últimas las que determinan un desempeño superior. El verdadero talento en relación con una posición o puesto de trabajo estará dado por la intersección de ambos subconjuntos en la parte que es requerida para esa posición” [Alles; Martha, 2008:33].

No obstante, es de mucha importancia contemplar los elementos de compromiso y voluntad, ya que, el talento requiere capacidades juntamente con compromiso y acción, los tres al mismo tiempo. Si el profesional tiene compromiso y actúa, pero no dispone de las capacidades necesarias no alcanzará resultados aunque haya tenido buenas intenciones. Si, por el contrario, dispone de capacidades y actúa en el



momento, pero no se compromete con el proyecto, puede que alcance resultados. El único inconveniente es que su falta de motivación le impedirá innovar o proponer cosas más allá de las impuestas por su jefe. Si, por el contrario, el profesional tiene capacidades y compromiso, pero cuando actúa ya ha pasado el momento, tampoco obtendrá los resultados deseados por la sencilla razón de que alguno se le ha podido adelanta [Alles; Martha, 2008:36].

En segundo lugar, el entendimiento del negocio es la clave para un servicio asertivo. Por ejemplo, Laszlo Bock es Vicepresidente de RH de Google, una de las más notables e importantes compañías en el mundo, Licenciado en Relaciones internacionales en el Pomona College y con una Maestría en Administración de Empresas en la School of Management de la Universidad de Yale, junto con su experiencia en soluciones financieras, compensación y beneficios, y como asesor de gestión en tecnología, capital privado y medios de comunicación en lo referente a diseño de organizaciones, adquisición y desarrollo de talento, es un claro ejemplo de la diversidad que un experto en RH debería de tener en un futuro cercano. El antiguo concepto de que en RH sólo deberían de haber “especialistas” en psicología ya está quedando atrás y no quiere decir que su papel no es completamente necesario, sino más bien en la actualidad se necesita de expertos en entender el comportamiento del ser humano y a la vez expertos en entender el negocio. La conjunción de ambos volverá a los RH verdaderos partners dentro de las industrias [Google, 12/05/2010:2].

En tercer lugar los recursos humanos son entendidos como las prácticas de gestión empleadas para atraer, retener, desarrollar y motivar al talento colectivo que requiere la empresa para alcanzar sus objetivos [Bonache; Javier, 2006:6]. Por lo tanto, también deben de ofrecer un servicio asertivo. Por ser un departamento asesor y constructor de estrategias relacionadas con el recurso humano, debe de ofrecer un servicio completo; es decir que junto con la asesoría, debe de venir la estrategia y la implementación, ya que los clientes en la totalidad son internos.

Un ambiente caótico y evidentemente insatisfecho no brindará los mejores resultados y no tendrán a RH como un socio estratégico, sino más bien con un departamento más, uno poco confiable. Si simuláramos la relación que se tiene en una organización entre RH y sus clientes internos y adujéramos que estos departamentos necesitan determinada acción, y RH no satisface sus necesidades probablemente no regresarán en busca de ayuda o probablemente reducirían el número de visitas al departamento. Lo mismo sucede si se visita un restaurante de comida rápida. Si el servicio no satisface probablemente la frecuencia de visitas se reducirá. Eventualmente, se irá alguna vez ya que la comida puede ser buena o por alguna emergencia para satisfacer el apetito; más no será por el servicio prestado. De igual manera, los clientes internos de la organización son afectados por el servicio, lo cual es clave para mantener un buen ambiente de trabajo.

Si se desea ofrecer el mejor servicio a los clientes externos de la organización se deberá tratar a los empleados internos de la misma manera, los autores del libro



Clientemanía exponen cuatro pasos para crear un “clientemaniaco” (Termino ocupado para definir un empleado que brinda un excelente servicio al cliente), estos son:

- “Paso1: Dirija su visión hacia el objetivo preciso
- Paso 2: Trate a los clientes correctamente
- Paso 3: Trate a los empleados correctamente
- Paso 4: Construya un buen liderazgo” [Blanchard; Ken, Ballard; Jim, Finch; Fred, 2004:12-183]

Cuadro 1

Clientemanía	Servicio de RRHH
¡Si usted no cuida a sus clientes, otros lo harán!	¡Si recursos humanos no cuida a sus clientes (empleados)... Otros lo harán!

Fuente: Cuadro propio

Como último lugar y no menos importante para ser un partner de operaciones es necesario actuar en base a valores y principios; no se puede ser confiable cuando no se es correcto. Tal y como diariamente vemos a todos nuestros empleados y conocemos un sinfín de historias, nuestros empleados también ven a los directivos diariamente y de igual manera conocen sus necesidades. RH debe de ser garante del cumplimiento de los valores y principios que rigen a la organización.

En resumen, la dirección estratégica de RH debe de estar orientada en principio a estos cuatro elementos como base para el desarrollo de posteriores estrategias que contribuyan a una mejor relación y garanticen el éxito de las operaciones.

2.2 Relaciones laborales o industriales

Las relaciones laborales o relaciones industriales en la industria maquilera hacen referencia al sistema en el que la empresa y los trabajadores interactúan con el fin de respetar las normas básicas que rigen las relaciones de trabajo. Ambos términos pueden referirse a las relaciones específicas de empleo establecidas entre una persona y un trabajador en virtud del contrato de trabajo, escrito o implícito. Éstas suelen denominarse relaciones de trabajo.

En este sentido, el contrato de trabajo se vuelve fundamental para el respecto de los derechos y obligaciones de ambas partes, ya que se estipulan las condiciones necesarias por las cuales el patrono y el empleado regirán su relación de trabajo. El contrato de trabajo es aquel por el cual una persona física denominada el “trabajador” se obliga a prestar servicios personales para una persona física o jurídica denominada “el patrono” bajo la subordinación de éste. A su vez, el patrono se obliga a pagar por estos servicios una remuneración determinada.

Entre los elementos que debe de tener un contrato de trabajo según el Código de Trabajo salvadoreño son los siguientes: Nombre, apellido, sexo, edad, estado civil,



profesión u oficio, domicilio, residencia y nacionalidad de cada contratante, número, lugar y fecha de expedición de los documentos únicos de identidad de los contratantes y cuando no estuvieren obligados a tenerlo, se hará mención de cualquier documento fehaciente o se comprobará la identidad mediante dos testigos que también firmaran el contrato. El trabajo que bajo la dependencia del patrono, se desempeñara, procurando determinarlo con la mayor precisión posible. El plazo del contrato, la fecha en que se iniciará el trabajo, el lugar o lugares en que se prestará el servicio, el horario de trabajo, el salario, la forma y el periodo de pago, así como el nombre y apellidos de los dependientes entre otros elementos.

Adicionalmente, las empresas con origen extranjero también respetan la normativa internacional provista por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre las principales normas internacionales se pueden mencionar: la prohibición al trabajo forzoso, prohibición al trabajo infantil, prohibición al acoso o abuso, no discriminación, estar en un ambiente saludable y seguro y el respeto a la jornada de trabajo. Existen otras que en otros contextos pueden mencionarse. Sin embargo, en lo que atañe al contexto salvadoreño se hace referencia a las anteriores.

Cabe mencionar, que entre más entienda las normativas el empleado, éste posee más recursos para hacer de mejor manera su labor, ya que tiene un aparato legal que defiende su accionar y también lo obliga a respetar el de su patrono. Sin embargo, es papel de RH lograr que todos sus RH entendidos como todo su personal, comprendan las herramientas disponibles para tratar sus inquietudes y/o problemas referentes a su trabajo.

Además, los gestores del recurso humano deben de ser garantes de los derechos de todos sus empleados, y esto se refiere básicamente a que se debe de cuidar tanto el recurso como garantizar que todos los departamentos cuiden el mismo. Y aunque no debe de tener el traje de policía, todos deben de identificar al departamento como el que comprende, atiende y soluciona. En un mundo empresarial ideal todos los equipos de apoyo deberían de garantizar esto.

En la actualidad, no se deben perder de vista nuevos elementos que se conjugan con las normas nacionales e internacionales, por ejemplo el respecto a la diversidad. Miguel Ángel Sastre, Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México menciona que “la Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) americana se refiere a la diversidad como las diferencias por razón de género, raza y edad [Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM], 15/02/2010: 1,5].

En una compañía que respeta las normas internacionales cualquier persona, sin importar su género e inclinación sexual tiene los mismos derechos y oportunidades en el ambiente laboral, lo mismo sucede con las diferentes razas que pueden haber dentro de la organización o para aquellos que intentan ingresar a ésta, ya que aunque la maquila se asienta en un cierto territorio, éste puede abarcar grandes localidades. Si



la organización es una multinacional, probablemente contará con empleados de diversos tipos de razas, esto al contrario de convertirse en un problema traerá aspectos positivos como el aporte de nuevos conocimientos en procesos, manejo de nueva tecnología, la diversidad cultural, entre otros.

Es importante hacer una aclaración con respecto a la edad, ya que aunque la diversidad atañe un respeto a las normas, deberá evaluarse cuáles normas son las que tiene los más altos estándares para garantizar el respeto a los derechos de las personas. En el caso particular de El Salvador, el Código de Trabajo ofrece la oportunidad de que menores de edad puedan trabajar, particularmente en el área de la maquila no se contratan menores de edad por el riesgo debido a la maquinaria ya que para las compañías maquileras el mejor lugar donde un menor puede estar es en una escuela.

Para garantizar el respeto a la diversidad, es necesario el fiel cumplimiento a la no discriminación. Por lo tanto, la organización debe de vigilar y garantizar que no se esté discriminado a las personas por su raza, género, religión y edad. Es necesario además ampliar el concepto de diversidad incluyendo elementos como: el respeto al sexo, color, idioma, culto, opinión, filiación, linaje, origen nacional, étnico o social, posición económica, necesidades especiales, discapacidad física o cualquier otra condición que tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales. En la actualidad, El Salvador es parte de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial entrada en vigor el 4 de enero de 1969, también del Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, entrada en vigor el 2 de junio de 1959.

La reputación que una compañía pueda crear por tratar humanamente a su personal es la principal imagen y el mejor marketing en todo el mundo. Junto a esto cuando se respeta la diversidad en su máximo concepto automáticamente se está poniendo en alto la estima y la pertenencia que tenemos con todas las personas y también ubica a la organización como una compañía llamativa a la cual cualquier persona quisiera pertenecer. La diversidad y el respeto a la no discriminación son elementos clave dentro de la gama de normas y reglamentos que se deben respetar en las relaciones laborales.

2.3 Normas éticas

Luego de una serie de escándalos de compañías como Global Crossing, Worldcom, Enron y otras, surgieron con mayor ímpetu en compañías principalmente internacionales normas éticas que regulan el accionar de sus empleados, ya que luego de estas situaciones se evidenció mundialmente una importante falta de valores dentro de grandes empresas, lo que ocasionó pérdidas, cierres y personas que cometieron graves delitos. Resulta penoso y riesgoso financieramente cuando la sociedad se entera de que los productos que consume están siendo elaborados por compañías con empleados poco éticos, en otras palabras, empleados que ante la crítica de la sociedad



no trabajan de la forma “más” correcta. La falta de transparencia en los procesos empresariales resultó un elemento al cual se prestó mucha atención en los pasados años y lo que originó un mayor respeto a lo que hoy se denominan principios éticos empresariales.

Las organizaciones deben de prestar atención no sólo a las posiciones ejecutivas o gerenciales sino a toda su estructura ya que desde cualquier ángulo se pueden romper las normas éticas. Retomando a las empresas en mención, Enron fue estratégicamente manipulada por algunos ejecutivos que lograron mover millones de dólares y brindar una imagen al público de una empresa estable y altamente floreciente. Fue por ello que muchas compañías ahora prestan más atención a sus ejecutivos y no a sus empleados operativos. Probablemente esto es un error, es tan importante que el ejecutivo como el operativo estén alineados acerca del respeto a las normas éticas y que en ningún caso éstas podrán quebrantarse.

En la actualidad, suele ser más fácil identificar grandes delitos que involucran millonarias cifras que a los pequeños que frecuentemente pasan desapercibidos. La ética suele ser el único factor que puede evitar que dentro de las organizaciones se cometan fraudes o rompimientos a las normas. Es clave entender que ni aun la mejor y más completa ley, código o reglamento pueden evitar que un empleado no actúe éticamente. De hecho, RH pocas veces analiza actos que no deben de efectuarse y aunque por simples que parezcan no son correctos, como por ejemplo: mentir sobre permisos, el robo de equipo didáctico, el uso indebido del teléfono y equipos electrónicos entre muchos otros.

Junto a estos actos poco éticos, suelen sumarse fraudes y actos de mayor magnitud, como por ejemplo el fraude ocupacional. El fraude ocupacional es uno de los delitos más ingeniosos y creativos que dentro de las organizaciones se pueda originar. Esta enfermedad organizacional es muy perjudicial para las empresas y puede ser definida como el uso de un puesto de trabajo u ocupación para enriquecerse personalmente a través de engaños hacia segundos ó terceros mediante actos premeditados que dan como resultado representaciones equivocadas de auditorías, manipulaciones de registros, falsificaciones, malversación de activos, mala aplicación de políticas contables, estados financieros etc.

La presión de empleados para defraudar a las empresas irá en aumento, como resultado de la disminución de ingresos variables y ante la incertidumbre de permanencia en el tiempo de las compañías para las cuales trabajan. Los líderes de las empresas, en su ansia por preservar ya no la rentabilidad sino la propia existencia de sus empresas, han tomado decisiones que en otras épocas habrían parecido suicidas como por ejemplo reducción de la inversión en control interno, aceptación de clientes ó proveedores de dudosa o desconocida reputación, vinculación de personal de ventas sin las debidas referencias, entre otros. Peor aún, las empresas están cayendo en manos de proveedores y clientes inescrupulosos, quienes aprovechando



la baja en las defensas contra el fraude, logran infiltrarse en organizaciones serias, llegando incluso a involucrarlas en delitos como el lavado de activos y el contrabando

Según un estudio basado en datos recolectados sobre 959 casos de fraude ocupacional investigados por la ACFE (Association of Certified Fraud Examiners, por sus siglas en inglés) entre enero 2006-2008 las confabulaciones de fraude ocupacional tienden a ser extremadamente costosas ya que el fraude continua por algún tiempo antes de ser detectado en promedio dos años, el 27% de los casos de fraude son corrupción y conspiración fraudulenta, crediticia un 24% y el resto fraude financiero declarado como el más costoso. [Vásquez; Guillermo, Serrano; Alberto Velásquez; Adrian, 2009:2].

Esta misma asociación reporta las tres principales categorías de fraude las cuales son: la apropiación indebida de activos, la corrupción y el fraude financiero del Estado. Junto a esto, que no es de extrañar que los propietarios y ejecutivos también se auto comenten fraude, esto es porque los controles internos no son tan eficaces en la detección de los fraudes cometidos por los perpetradores de niveles superiores ya que estos individuos están a menudo en una posición única para anular incluso los mejores controles de diseño. Entonces, es importante preguntarse por qué se da el fraude, es bien conocido que se da por que no existen las condiciones necesarias que satisfagan al trabajador en su área de trabajo, aunado a la falta de controles adecuados, personal mal capacitado, reclutamiento no asertivo, documentación confusa y no registrada y carencia de candados protectores del sistema financiero interno de las organizaciones. Sin embargo existe una forma precisa de conocer si se está sufriendo o se sufrirá de Fraude ocupacional, esta es respondiendo a las siguientes inquietudes:

1. ¿Dentro de la organización el personal se encuentra bajo presión?, sea esta principalmente de tipo financiero, por ejemplo: no ha pagado su casa, la escuela de los hijos, deudas, etc.
2. ¿Considera que dentro de la organización existe el elemento racional, es decir tiene empleados capaces de hacer fraude, tienen la suficiente astucia para evadir controles y piensan que es viable hacerlo?
3. ¿Los empleados tienen el factor oportunidad?, lo que significa que si lo hacen es muy probable que nadie se de cuenta. Es por ello que auditorías externas e internas, la observación, una vigilancia constante de las conciliaciones de saldos son importantes para detectar el fraude, pero aún más importante es trabajar un aspecto de vital importancia que es la prevención que incluye: crear una cultura de honestidad y apertura, eliminar las oportunidades, crear una cultura de pertenencia corporativa, implementar programas de asistencia a empleados, desarrollar códigos de ética, proveer líneas exclusivas de reporte de fraude y rompimiento de normas.



Las líneas para denuncias anónimas, son una de las herramientas de apoyo en la lucha contra el fraude altamente efectiva. Esta línea debe estar abierta para empleados, clientes y proveedores entre otros, ya que ellos son vigilantes constantes de la operación. Es coyuntural que la misión de Recursos Humanos, Desarrollo Organizacional, Cultura Organizacional y la Gestión del Talento Humano como tal, esté encaminada a proveer un ambiente propicio en donde el personal pueda desempeñarse de la mejor manera en el mejor ambiente, el esfuerzo debe de estar orientado hacia ello, ya que empleados motivados y altamente comprometidos probablemente reducirán el índice de fraude dentro de las organizaciones. En el acontecer económico actual, la protección de activos y finanzas en general debe de ser una estrategia clave para subsistir y mantener a flote las empresas. De igual manera entender la coyuntura facilitara, la prevención y entendimiento del fraude, la situación encaminara a más empleados a tomar la puerta de la oportunidad, la presión y la racionalidad lo que impactara directamente en el bolsillo de las organizaciones.

La aplicación de un código moral conduce a prácticas comerciales más eficaces, tanto en el ámbito de las ventas como en la retención de empleados y la reducción de costes derivados de litigios y denuncias. Por ejemplo, las personas suelen estar dispuestas a pagar precios más altos si se sienten bien con los productos que compran. Además, las empresas que siguen ciertos códigos morales atraen a personas de mayor calidad [Galinsky; Adam, 05/08/2010:3]. En el mundo, grandes compañías gozan de una gran reputación, probablemente aún gozando de ella han sufrido en algún momento fraudes o rompimiento de sus normas, es imprescindible comunicar eficientemente el código de conducta y probablemente este deberá de sopesar aun más que los reglamentos legalistas.

2.4 Clima laboral

Es muy importante conocer con exactitud el ambiente de las organizaciones. Recursos humanos debe de tener termómetros calibrados para comprender todo lo que sucede y puede impactar significativamente en la organización. Además, es muy importante direccionar al personal basándose en la cultura organizacional que se tiene, ya que ésta suele olvidarse o mal entenderse si no se refresca. Una cultura organizacional bien definida contribuye a mantener los valores y creencias organizativas, particularmente, ésta caracteriza a la organización y la expone al mundo entero.

La cultura es algo intangible, aunque sus manifestaciones no lo son. La cultura organizacional está constituida por una red de costumbres y hábitos que guían los comportamientos de quienes trabajan en ella, y sobre todo de las personas que se van incorporando. Por ejemplo, en el ámbito maquilero, si la flexibilidad es un elemento de la cultura organizacional, ésta debe de comunicarse todo el tiempo, refrescarla en todos los ámbitos para que el hábito y/o costumbre de “ser flexible” no desaparezca. En otras palabras, en la industria de alimentos y servicios, es frecuente que el consumidor conoce del “producto” por el servicio prestado, esto quiere decir que el servicio es parte de la cultura, algo que identifica a ese producto en particular.



El clima laboral afecta a toda la estructura organizativa, por ejemplo si se tiene una planta de calzado en determinado país y ésta no goza de un clima laboral idóneo sus empleados dejarán de ser productivos, además la calidad y el servicio también serán afectados, automáticamente las órdenes de servicio serán entregadas tarde y el centro de distribución tendrá altos problemas por no entregar las órdenes a tiempo.

Es responsabilidad de todos el clima laboral, sin duda, es RH quien debe de velar para que esto sea una realidad. La satisfacción y retención de los empleados debe ser una preocupación compartida. Sin embargo, es responsabilidad directa mantener un clima adecuado, ya que un ambiente ameno, que promueva la pertenencia y un fuerte compromiso volverá mucho más competitiva la gestión. Un clima laboral positivo, también depende de líderes cercanos, que motiven, formen equipos interdisciplinarios, que crean en la comunicación como eje fundamental de la relación, que aprecien y conozcan a fondo a cada uno de sus empleados. Un clima organizacional negativo es sinónimo de alta rotación, de baja productividad y de la caída paulatina de la imagen de la marca.

Para conocer el clima organizacional, será necesario evaluaciones periódicas y cuestionarios muy ligados a la situación particular de cada organización. El conocimiento sobre cómo completarlo correctamente será trabajo de RH y desarrollo organizacional, ya que entre más certeras sean las respuestas mucho mayor será el conocimiento del ambiente que se respira dentro de la estructura, los datos arrojados por la encuesta deberán de utilizarse como punto de partida para un cambio en la cultura. Si los empleados han brindado su respuesta de la manera más honesta posible y no se hace nada para corregir o buscar nuevas estrategias surgirán problemas estructurales profundos que únicamente minarán los esfuerzos de la alta gerencia por sobrellevar la operación. La respuesta rápida y precisa servirá para demostrar a toda la organización que la empresa está verdaderamente comprometida con un clima organizacional positivo.

2.5 Perfil básico de posiciones para empresas maquiladoras

En los siguientes cuadros se encontrarán algunos perfiles básicos que pueden ocuparse en empresas maquiladoras. Dichas descripciones fueron creadas en base a las necesidades de la industria. El cuadro está compuesto por el nombre de la posición, su propósito, a quien le reportará y si éste tendrá personal a cargo, sus principales responsabilidades y los requisitos básicos que deben de contener como mínimo el grado escolar, la experiencia, la formación y necesariamente las competencias para el puesto.

En el Cuadro 2 se muestran dos perfiles, un operario, y un auditor de materiales, su trabajo es esencial para la producción y revisión de las prendas confeccionadas.

Cuadro 2

Posición	Operarios	Auditor de materiales
----------	-----------	-----------------------



Propósito	Producir de la manera más eficiente y con los más altos estándares de calidad utilizando adecuadamente las herramientas y maquinaria que la empresa le proporcione, trabajando en equipo y manteniendo un ambiente limpio y seguro.	Realizar auditorías de materia prima, materiales, suministros de costura y suministros de empaque de a manera más eficiente posible.
	Puesto en la Organización	Puesto en la Organización
Jefe directo	Supervisor de Producción	Supervisor de producción
Reportos directos:	Ninguno	Ninguno
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar diariamente el buen funcionamiento de la maquinaria asignada por su Supervisor y cumplir procedimiento de limpieza • Cumplir diariamente con las metas de producción • Mantener el orden y la disciplina durante su jornada ordinaria de trabajo • Colaborar con todas las iniciativas de mejora asignadas por su supervisor • Elaborar las prendas con los más altos estándares de calidad. • Cumplir con las políticas y procedimientos de la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditar la materia prima, materiales y suministros de costura respectivos de cada embarque • Elaborar los reportes de las auditorías y enviar a encargados de área • Cumplir las políticas, procedimientos, normas y códigos de conducta de la empresa
	Requisitos Básicos:	Requisitos Básicos:
Nivel Académico	6to grado	Bachillerato
Experiencia	No indispensable	2 años en puestos relacionados a costura y/o confección
Formación	Conocimiento sobre las normas internas de la organización	Conocimientos básicos de estándares de control de calidad de la materia prima, materiales, suministros de costura y de empaque. Detección y reconocimiento de defectos
Competencias (1er año)	Habilidad para el trabajo en equipo, enfoque	Trabajo en equipo, habilidad numérica, habilidad de comunicación y servicio al cliente

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 3 muestra la descripción del supervisor y de un auxiliar de Bodega, ambas son posiciones indirectas. En la descripción del supervisor se incorporan nuevos elementos como por ejemplo personas que le reportan, esto lo convierte en un mando medio.

Cuadro 3

Posición	Supervisores	Auxiliares de Bodega
Propósito	Administrar los módulos a su cargo, así como el recurso humano y material que se pone a disposición para que se puedan cumplir metas y criterios de calidad establecidos por la empresa.	Preparar el material en base a big bale para llevarlo a pesa según programación establecida.
	Puesto en la Organización	Puesto en la Organización
Jefe directo	Gerente de Producción	Supervisor de Bodega
Reportos directos:	Operarios, Auxiliares de Línea.	Ninguno



Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar el material mediante control • Administrar el tiempo de su personal a cargo, midiendo eficiencias para garantizar el cumplimiento de la metas. • Dar solución a los problemas que se presentan diariamente • Controlar el presentismo y ausentismo del personal y balancear la sección • Controlar la calidad del producto • Realizar las rondas de calidad • Cumplir con el procedimiento del departamento • Efectuar cambios de operario de un grupo a otro mediante la elaboración de un informe para tener un buen control de la ubicación del operario. • Verificar reporte de producto rechazado • Participar en los inventarios físicos tanto de materia prima como de producto terminado • Responsable del cumplimiento de las políticas y programas de seguridad de su sección. • Participar en reuniones de los respectivos comité de apoyo • Responsable de la aplicación de procesos disciplinarios • Responsable de autorizar los permisos del personal bajo su cargo • Solucionar cualquier situación o inquietud de pago de su personal • Responsable del seguimiento del método de costura para la cual fue entrenado el operario • Cumplir y hacer que se cumplan todas las políticas, procedimientos, reglamentos y códigos de conducta de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir el programa de producción • Administrar físicamente los estilos programados • Ordenar los pasillos • Mantener el orden y limpieza de la zona que le corresponde • Colaboración en operaciones del departamento • Cumplir todas las políticas, procedimientos, reglamentos y códigos de conducta de la empresa
Requisitos Básicos:		
Nivel Académico	Técnico en Ingeniería	6to. Grado
Experiencia	3 años en puestos relacionados en la Industria	No indispensable
Formación	Sistema de calidad, Sistema de producción	Conocimiento sobre procedimientos de bodega
Competencias (1er año)	Habilidad de comunicación, trabajo en equipo, Tolerancia al Stress, Liderazgo y servicio al cliente	Trabajo en equipo, servicio al cliente, Habilidad de comunicación

Fuente: Elaboración propia

Las posiciones de electricista y empacador están dentro de las posiciones denominadas Indirectas ya que su trabajo no está directamente vinculado al proceso productivo, sin embargo su trabajo es esencial para garantizar sistemas eléctricos estables, seguros y productos empaçados correctamente.

Cuadro 4

Posición	Electricista	Empacadores
Propósito	Mantener en buen estado los sistemas de electricidad de la empresa	Separar por Tallas y Estilos el Producto ya terminado.
	Puesto en la Organización	Puesto en la Organización
Jefe directo	Jefe de Mantenimiento	Supervisor de Empaque
Reportos directos:	Ninguno	Empacadores
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del sistema eléctrico Interno y Externo • Revisión de térmicos • Mantenimiento preventivo de térmicos • Chequeo de Balances de cargas • Revisión en cableado de motores eléctricos • Responsable de encender schiller's y manejadora • Apoyar en las operaciones de mantenimiento • Cumplir con las políticas, procedimientos, reglamentos establecidos por la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Separar el producto ya terminado de acuerdo a la Talla y los Estilos • Empacar el producto terminado de acuerdo a las especificaciones • Cumplir las políticas, procedimientos, normas y códigos de conducta de la empresa
Requisitos Básicos:		
Nivel Académico	Técnico en Electricidad	9 grado
Experiencia	3 años	No indispensable
Formación	Certificación de Electricista	Conocimiento de maquinas empaquetadoras
Competencias (1er año)	Servicio al cliente, Habilidad de comunicación, Habilidad para trabajar en equipo	Habilidad de comunicación, servicio al cliente



Fuente: Elaboración propia

El cuadro 5 muestra de igual manera dos posiciones más indirectas con responsabilidades distintas pero sumamente importantes dentro de la compañía, los instructores tanto por enseñar las competencias Hard a todo el personal y los mecánicos por tener máquinas en buen estado.

Cuadro 5

Posición	Instructores	Mecánicos
Propósito	Entrenar al personal nuevo y re entrenar a personal antiguo en cambios de operación de la manera más eficiente y ordenada posible.	Mantener las maquinas en un estado optimo
	Puesto en la Organización	Puesto en la Organización
Jefe directo	Supervisor de entrenamiento	Jefe de Mantenimiento
Reportos directos:	Operarios en entrenamiento	Ninguno
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Entrenar al personal nuevo en los diferentes métodos de costura • Realizar evaluaciones periódicas a los operarios para confirmación de método correcto de costura • Seguimiento al personal con baja eficiencia y reforzamiento de método • Responsable de otorgar los permisos al personal nuevo • Velar por el buen ambiente y disciplina en el área de entrenamiento • Canalizar los reclamos de pago del personal nuevo • Realizar los balances de los estilos en el área de entrenamiento • Entregar y distribuir los reportes de seguimiento del personal nuevo. • Cumplir y hacer que se cumplan todas las políticas, procedimientos, reglamentos y códigos de conducta de la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar el Mantenimiento preventivo y correctivo de acuerdo a procedimiento • Realizar cambios de aceite una vez al año • Realizar ajustes mecánicos, incluyendo manejo de accesorios y cambio de piezas rotas y desgastadas para garantizar el buen funcionamiento de la maquinaria y no sufrir atrasos en los programas de producción. • Responsable directo de que las maquinas lleven los aditamentos de seguridad • Cumplir con las políticas, procedimientos, reglamentos establecidos por la empresa para evitar posibles medidas disciplinarias. • Colaborar con todas las iniciativas de mejora continua que implemente la empresa
	Requisitos Básicos:	
Nivel Académico	Bachillerato	Bachiller
Experiencia	No indispensable	1 año en puestos similares
Formación	Sistema de entrenamiento	Políticas y Procedimientos de la CIA, Procedimientos de seguridad y emergencia
Competencias (1er año)	Liderazgo, Comunicación, Trabajo en equipo, habilidad para entrenar adultos, manejo de las diferentes operaciones	Servicio al cliente, Habilidad de comunicación, Habilidad para trabajar en equipo

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, el cuadro 6 muestra la posición de Ingeniero de línea, esta posición es diferente a todas las demás ya que está integrada en otra sección, la del personal administrativo. Esta posición es importante ya que diseña, organiza y mide las curvas de entrenamiento, los procesos clave y responde a las necesidades directas de los equipos de producción.



Cuadro 6

Posición	Ingeniero de Línea
Propósito	Dar soporte al Gerente de Ingeniería en las diferentes actividades
	Puesto en la Organización
Jefe directo	Gerente de Ingeniería
Reportos directos:	Ninguno
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de reporte diario el consumo de hilo en la planta y darle seguimiento en la planta • Digitar evaluación de métodos de costura de la planta • Toma de tiempos de estilos y procesos • Digitar control de operarios bajos en eficiencia • Elaboración de reporte de puntadas por pulgada • Elaboración de reporte de tiempos muertos • Elaboración de reporte de bolsas orientadas y no orientadas • Elaboración reportes varios • Implementar proyectos de mejora continua para elevar la productividad de la planta. • Cumplir y hacer que se cumplan todas las políticas, procedimientos, reglamentos y códigos de conducta de la empresa
	Requisitos Básicos:
Nivel Académico	Ingeniero Industrial ó ingenierías afines
Experiencia	2 años en puestos similares
Formación	Conocimientos sobre procedimientos de costura
Competencias (1er año)	Liderazgo, Comunicación, Trabajo en equipo, análisis, organización, influencia

Fuente: Elaboración propia

Los perfiles que aquí se mencionan están diseñados con algunas competencias y criterios exclusivamente para el área de la maquila y/o industria textil y que se dedican a exportar. Esto quiere decir que ya cuentan con una estructura básica de soporte organizacional. Sin embargo y de manera general, pueden ser utilizados si se crean y/o diseñan sus planes de desarrollo en conjunto con estos criterios.

2.6 Competencias universales a desarrollar en la maquila

Es muy importante codificar todos los perfiles dentro de las organizaciones. Para el caso de la industria maquilera y textil resulta indispensable tener un manual de descripciones de puestos, lo cual facilitará el proceso de reclutamiento, promociones y/o cambios en la estructura. Por ejemplo, un ingeniero industrial tendrá el mismo nivel académico ya sea para una posición dentro del área de telecomunicaciones, como para el área de servicios o industria maquilera. La diferencia entre unos y otros radicará en la formación y en la experiencia básica para el puesto. Incluso las competencias serán muy similares y sólo serán diferentes si la persona que se contrata viene de la misma industria o si se le desarrollan internamente.

En el Cuadro 7 se muestra un modelo para desarrollar un perfil de puesto, los elementos con que está compuesto son los siguientes:

1. El encabezado está compuesto por la codificación del puesto, esto puede ser un número de departamento o un código del área, también la partida o costo de la posición, el nombre del puesto y el correlativo de página.



2. El propósito de su puesto dentro de la organización.
3. El puesto en la organización lo que lo ubica en que parte de la estructura estará, a quien le reportará y quienes le reportarán.
4. Las principales responsabilidades que tendrá en ese puesto de trabajo.
5. Los requisitos básicos del puesto de trabajo en donde se estipularan el nivel académico básico para el puesto, la experiencia básica para el puesto y la formación básica para el puesto.
6. Las competencias requeridas para su primer año de trabajo. Posteriormente, cuáles son las del segundo y tercer año y cuáles para el cuarto año. Esto contribuirá para desarrollar al empleado para otra posición. Las competencias necesarias serán la guía para una respectiva promoción.
7. La revisión del puesto, en donde se registrarán los cambios a la posición.

Cuadro 7

1	ENCABEZADO				
2	PROPÓSITO				
3	PUESTO EN LA ORGANIZACION				
3.1	Jefe directo				
3.2	Reportos directos:				
4	RESPONSABILIDADES				
5	REQUISITOS BASICOS:				
5.1	Nivel Académico				
5.2	Experiencia				
5.3	Formación				
6	Competencias	Necesarias	Medias	Desarrolladas	
		1 Año	2 Año	3 Año	4 Año
7	Revisión	Fecha	Sección	Descripción	Autorizado Por

Fuente: Elaboración propia

Se presentan a continuación algunas competencias que pueden elegirse como cardinales, principales o generales. Esto significa que todo el personal de la compañía deberá tener estas competencias y las mismas deben ser contempladas en todos los subsistemas de "Gestión de RH" o "Gestión de capital humano". Cada empresa definirá a estas u otras capacidades en el número que desee [Alles; Martha, 2002:1-20].



Competencias cardinales a utilizarse en la maquila:

- Compromiso
- Ética
- Orientación a los resultados
- Calidad del trabajo
- Adaptabilidad al cambio
- Integridad
- Iniciativa
- Flexibilidad
- Empowerment
- Autocontrol
- Liderazgo
- Pensamiento estratégico

Compromiso

Sentir como propios los objetivos de la organización. Apoyar e instrumentar decisiones comprometido por completo con el logro de objetivos comunes. Prevenir y superar obstáculos que interfieren con el logro de los objetivos del negocio. Controlar la puesta en marcha de las acciones acordadas. Cumplir con sus compromisos, tanto los personales como los profesionales.

Ética

Sentir y obrar en todo momento consecuentemente con los valores morales y las buenas costumbres y prácticas profesionales, respetando las políticas organizacionales. Implica sentir y obrar de este modo en todo momento, tanto en la vida profesional y laboral como en la vida privada, aun en forma contraria a supuestos intereses propios o del sector/organización al que pertenece, ya que las buenas costumbres y los valores morales están por encima de su accionar, y la empresa así lo desea y, lo comprende.

Orientación a los resultados

Es la capacidad de encaminar todos los actos al logro de lo esperado, actuando con velocidad y sentido de urgencia ante decisiones importantes necesarias para cumplir o superar a los competidores, las necesidades del cliente o para mejorar la organización. Es capaz de administrar los procesos establecidos para que no interfieran con la consecución de los resultados esperados. Es la tendencia al logro de resultados, fijando metas desafiantes por encima de los estándares, mejorando y manteniendo altos niveles de rendimiento, en el marco de las estrategias de la organización.

Calidad del trabajo

Excelencia en el trabajo a realizar. Implica tener amplios conocimientos en los temas del área del cual se es responsable. Poseer la capacidad de comprender la esencia



de los aspectos complejos para transformarlos en soluciones prácticas y operables para la organización, tanto en su propio beneficio como en el de los clientes y otros involucrados. Poseer buena capacidad de discernimiento (juicio). Compartir el conocimiento profesional y la *expertise*. Basarse en los hechos y en la razón (equilibrio). Demostrar constantemente el interés de aprender.

Adaptabilidad al cambio

Es la capacidad para adaptarse y amoldarse a los cambios. Hace referencia a la capacidad de modificar la propia conducta para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades, nuevos datos o cambios en el medio. Se asocia con la versatilidad del comportamiento para adaptarse a distintos contextos, situaciones, medios y personas rápida y adecuadamente. Implica conducir a su grupo en función de la correcta comprensión de los escenarios cambiantes dentro de las políticas de la organización.

Integridad

Hace referencia a obrar con rectitud y probidad. Es actuar en consonancia con lo que cada uno dice o considera importante. Incluye comunicar las intenciones, ideas y sentimientos abierta y directamente, y estar dispuesto a actuar con honestidad incluso en negociaciones difíciles con agentes externos. Las acciones son coherentes con lo que dice.

Iniciativa

Hace referencia a la actitud permanente de adelantarse a los demás en su accionar. Es la predisposición a actuar de forma proactiva y no sólo pensar en lo que hay que hacer en el futuro. Implica marcar el rumbo por medio de acciones concretas, no sólo de palabras. Los niveles de actuación van desde concretar decisiones tomadas en el pasado hasta la búsqueda de nuevas oportunidades o soluciones de problemas.

Flexibilidad

Disposición para adaptarse fácilmente. Es la capacidad para adaptarse y trabajar en distintas y variadas situaciones y con personas o grupos diversos. Supone entender y valorar posturas distintas o puntos de vista encontrados, adaptando su propio enfoque a medida que la situación cambiante lo requiera, y promover los cambios de la propia organización o responsabilidades de su cargo.

Empowerment

Dar poder al equipo de trabajo potenciándolo. Hace referencia a fijar claramente objetivos de desempeño con las responsabilidades personales correspondientes. Proporciona dirección y define responsabilidades. Aprovecha claramente la diversidad (heterogeneidad) de los miembros del equipo para lograr un valor añadido superior en el negocio. Combina adecuadamente situación, persona y tiempo. Adecuada integración en el equipo de trabajo. Comparte las consecuencias de los resultados con todos los involucrados. Emprende acciones eficaces para mejorar el talento y las capacidades de los demás.



Autocontrol

Dominio de sí mismo. Es la capacidad de mantener controladas las propias emociones y evitar reacciones negativas ante provocaciones, oposición u hostilidad de otros o cuando se trabaja en condiciones de estrés. Asimismo, implica la resistencia a condiciones constantes de estrés.

Liderazgo

Es la habilidad necesaria para orientar la acción de los grupos humanos en una dirección determinada, inspirando valores de acción y anticipando escenarios de desarrollo de la acción de ese grupo. La habilidad para fijar objetivos, el seguimiento de dichos objetivos y la capacidad de dar retroalimentación, integrando las opiniones de los otros. Establecer claramente directivas, fijar objetivos, prioridades y comunicarlas. Tener energía y transmitirla a otros. Motivar e inspirar confianza. Tener valor para defender o encarnar creencias, ideas y asociaciones. Manejar el cambio para asegurar competitividad y efectividad a largo plazo. Plantear abiertamente los conflictos para optimizar la calidad de las decisiones y la efectividad de la organización. Proveen coaching y feedback para el desarrollo de los colaboradores.

A: Orienta la acción de su grupo en una dirección determinada, inspirando valores de acción y anticipando escenarios. Fija objetivos, realiza su seguimiento y da feedback sobre su avance integrando las opiniones de los diferentes integrantes. Tiene energía y la transmite a otros en pos de un objetivo común fijado por él mismo.

B: El grupo lo percibe como líder, fija objetivos y realiza un adecuado seguimiento brindando feedback a los distintos integrantes. Escucha a los demás y es escuchado.

C: Puede fijar objetivos que el grupo acepta realizando un adecuado seguimiento de lo encomendado.

D: El grupo no lo percibe como líder. Tiene dificultades para fijar objetivos aunque puede ponerlos en marcha y hacer su seguimiento.

Pensamiento estratégico

Es la habilidad para comprender rápidamente los cambios del entorno, las oportunidades del mercado, las amenazas competitivas y las fortalezas y debilidades de su propia organización a la hora de identificar la mejor respuesta estratégica. Capacidad para detectar nuevas oportunidades de negocio, comprar negocios en marcha, realizar alianzas estratégicas con clientes, proveedores o competidores. Incluye la capacidad para saber cuándo hay que abandonar un negocio o reemplazarlo por otro.

A: Comprende rápidamente los cambios del entorno, las oportunidades del mercado, las amenazas competitivas y las fortalezas y debilidades de su propia organización cuando deben identificar la mejor respuesta estratégica.



Detecta nuevas oportunidades de negocio, de compra de empresas en marcha, de realizar alianzas estratégicas con clientes, proveedores o competidores.

B: Comprende los cambios del entorno y las oportunidades del mercado. Detecta nuevas oportunidades de hacer negocios y de crear alianzas estratégicas.

C: Puede adecuarse a los cambios del entorno detectando nuevas oportunidades de negocios.

D: Escasa percepción de los cambios del entorno que modifican las reglas del juego del mercado.

2.7 Comportamiento humano en las organizaciones: Criterios de productividad

El comportamiento organizacional es el estudio y la aplicación de conocimientos relativos a la manera en que las personas actúan dentro de las organizaciones. Se trata de una herramienta para beneficio de las personas y se aplica de un modo general a la conducta de las personas en toda clase de organizaciones.

El administrador debe conocer las características que a él y a las personas que trabajan con él las hace únicas, irrepetibles e irremplazables, punto de partida para comprender los comportamientos, la manera de optimizar cada uno de ellos y sus consecuencias positivas.

El comportamiento organizacional persigue algunos objetivos básicos como lo son:

1. Describir cómo se comportan las personas
2. Entender por qué los empleados se comportan como lo hacen
3. Pronosticar el comportamiento de los empleados

El primer objetivo debe describir cómo se comporta el total de la organización, será imposible reconstruir estrategias si se desconoce cómo los empleados se comportan en diferentes circunstancias, particularmente en la maquila, si la planta aún no es una planta “flexible” para confeccionar nuevos productos, claramente no se deberá de producir ningún producto nuevo, ya que aún no están preparados para hacerlo. Si se llegase a realizar retomando este ejemplo sería un completo fracaso. Lograr entender cómo se comporta el personal permitirá a las diversas jefaturas y mandos medios que se comuniquen con un mismo lenguaje, un lenguaje que los empleados conocerán muy bien.

El segundo objetivo busca entender por qué las personas se comportan como lo hacen. Muchas veces, los equipos líderes gerenciales caen en errores muy frecuentes, asumen diversas situaciones con el simple hecho de escuchar u observar y no analizan algunas características que subyacen en el actuar de los empleados. Es muy común que hoy en día muchos de los empleados sufran de extorsiones, hayan sido sujetos



de robos, persecuciones, por otro lado pueden tener deudas que los agobien. Sin embargo, a simple vista su eficiencia se ve disminuida no porque no desean aumentar su productividad, sino por problemas subyacentes. De manera que si verdaderamente se llegase a conocer a fondo a los empleados se podrían entender y atender las actitudes que no abonan a la gestión. Será imprescindible buscar los medios para ayudarles ya que si no se brinda el apoyo necesario para encontrar soluciones asertivas a sus problemas, el problema del empleado pronto pasará a ser problema organizativo.

Finalmente, pronosticar el comportamiento futuro de los empleados es otro objetivo del comportamiento organizacional. Frecuentemente si se quiere conocer el futuro de un empleado se revisan las pruebas psicológicas para ver sus tendencias. Sin embargo, el ser humano es tan cambiante y tan dependiente de su entorno que dichas pruebas tomadas con anticipación probablemente no serán del todo acertadas para predecir su futuro. Las jefaturas deben de tener la suficiente capacidad para ver más allá de lo evidente, predecir qué empleados pueden ser más dedicados y productivos, cuáles se caracterizarán por no faltar y por ser responsables y en su defecto tomar acciones rápidas y coherentes con las políticas de la empresa

Se debe aclarar que el comportamiento organizacional no debe de “controlar” los comportamientos de los empleados, ya que eso convertiría a la empresa en un lugar en donde no se respeta la diversidad y probablemente se violan los principios de no discriminación, sino más bien debe de “conocer” los comportamientos para poder pensar estratégicamente y utilizarlos para convertirlos en fortaleza de la compañía. Se vuelve un trabajo delicado, pero cuando se transforman las debilidades en fortalezas evoca un trabajo en conjunto y muy inteligente. En este caso, la toma de decisiones debe de ser lo más precisa y coherente posible.

Los administradores son responsables de los resultados de rendimiento, por lo que es importante tener efectos positivos en el comportamiento de sus trabajadores, el desarrollo de habilidades, el trabajo de equipo y la misma eficiencia. Las jefaturas tienen que recordar que el comportamiento organizacional es una herramienta humana para beneficio de los seres humanos. Se aplica de manera amplia a la conducta de las personas en todo tipo de organizaciones, como empresas, organismos de gobierno, escuelas y organizaciones de servicio. Donde haya organizaciones, existe la necesidad de describir, entender, predecir y mejorar la administración del comportamiento humano no olvidando hacerlo de la manera más éticamente posible [Robbins; Stephen, 2004:5].

Es muy importante conocer sobre el comportamiento de los empleados ya que traerá por añadidura la prevención. Es muy conocido que las maquilas albergan una gran cantidad de empleados, regularmente son cientos de personas involucradas dentro del proceso productivo. Conocer cómo se comportan traerá muchos beneficios a la organización ya que se podrá predecir de alguna manera su actuar.



Cabe mencionar que entre más el equipo gerencial y RH conozca a sus empleados las operaciones se volverán más flexibles. La maquila además, se caracteriza por tener una amplia cantidad de departamentos de soporte, entre los que se pueden mencionar: logística, RH, producción, calidad, bodega, mantenimiento, entre otros. Todos ellos poseen empleados que contribuyen a lograr metas y objetivos dentro de cada uno de sus áreas; sin embargo, ninguno de ellos aunque estén dentro de un mismo departamento, se comportará igual. Los administradores del recurso humano deben de direccionar a sus empleados a que hablen un lenguaje común y estén en sintonía con el lenguaje de la empresa.

El Departamento de RH debe ser también para ellos un verdadero soporte. Los empleados deben de ser escuchados y ésta es una buena forma de conocerlos en detalle. Entre más conocimiento se tenga de los empleados, se podrá ofrecerles un mejor servicio. Es de gran importancia aprender a entender las razones de las problemáticas de los empleados y no sólo atender la punta del iceberg.

En la industria de la maquila es muy frecuente que los administradores tengan siempre en mente el concepto de producción. Usualmente es un eterno problema entre gerentes de RH y gerentes de producción y/u operaciones, el capacitar o el desarrollar al personal. Es algo frecuente encontrar personal de la antigua escuela considerando que lo más importante es sólo producir. Esto es un grave error. El nuevo modelo de gestión maquilera obliga a todos los elementos activos dentro de la organización a actuar estratégicamente por lo que ya no sólo el término producir resultaría común, sino también capacitar, desarrollar e incluso el establecimiento de nuevas filosofías.

El criterio de productividad aún es primordial porque es la base para la economía organizativa; sin embargo, es y será mayormente eficiente si se prepara al personal de la manera más idónea para ocupar puestos estratégicos, incluso si éstos llegasen a ser para personal directo, esto contribuirá a cumplir la misión de la empresa

2.8 Función del management en la maquila

El management surgió por experimentos realizados en industrias manufactureras. Paradójicamente este concepto se practica generalmente aunque no se conoce en términos teóricos.

"Management es definir la misión de la empresa y motivar y organizar las energías humanas a fin de cumplirla, definir la misión de la empresa es parte entrepreneurial y gestionar, motivar y organizar las energías humanas es la parte relacionada con el liderazgo. Ambas, componen el management" [Gutiérrez; Ana, 29/05/2010: ¶3].

El equipo gerencial debe de tener capacidad para saber que está sucediendo y que sucederá. En torno al negocio de la maquila particularmente, siempre deben de estar al tanto de los cambios del negocio, qué se avecina en la política local y qué estrategias posibles se tendrán que implementar, todo esto equivale a gerenciar por medio del



management. Si ya se conoce el negocio a profundidad diariamente se deben de conocer cuáles son las oportunidades con que se cuenta y qué será necesario cambiar o remover. En función de esto las decisiones serán muy importantes y con mucha más razón en un sistema tan cambiante como lo es el de la industria maquilera.

El liderazgo es vinculante con este concepto y es indispensable su conjunción, esto debido a que el liderazgo es el motor que energiza a la población trabajadora. El equipo gerencial debe de ser muy bien evaluado debido a que si este componente falta, estaría creando huecos de trabajo sin sentido ocasionando un efecto dominó en donde los resultados estarían siendo negativos. En este sentido, la energía y dinamismo provisto por el liderazgo y la visión estratégica del management son necesarios para hacer un trabajo preciso y acorde a las necesidades del negocio.

2.9 Desarrollo organizacional: una visión estratégica

Dentro de la maquila otro elemento importante es la conjunción de Desarrollo Organizacional (DO) y todos los demás departamentos, con énfasis en RH. Muchas veces DO pierde credibilidad por todo lo que desea abarcar, por ende DO debe de enfocar esfuerzos y tratar eficientemente su gestión global y particularmente. No se trata sólo de capacitar o desarrollar nuevos elementos, sino más bien se trata de actuar estratégicamente por medio de los “inputs” que provienen de los departamentos y sin duda de la detección de necesidad. A pesar de estos elementos hay uno que resultaría importante tratarlo, es cómo hacer que la organización se dirija hacia puntos estratégicos que la corporación y/o matriz ha diseñado. Sin duda, éste es trabajo de desarrollo organizacional. DO puede compararse con los miembros de inteligencia de los ejércitos, ellos estudian, plantean, generan y direccionan. Su trabajo se vuelve elemental para ver lo que en la simple y cotidiana realidad no se percibe.

Se concibe el DO como el esfuerzo libre e incesante de la gerencia y todos los miembros de la organización en hacer creíble, sostenible y funcional a la organización en el tiempo, poniéndole énfasis en el capital humano, dinamizando los procesos, creando un estilo y señalando un norte desde la institucionalidad [Rocío; Julio, 11/06/2010:3]. Durante los últimos años el papel de este departamento ha tomado mayor valor, incluso es mucho más común ver este departamento dentro de empresas robustas o maduras ya que éstas se ocupan de lo estratégico. El alcance de DO debe ser volver altamente efectivo a las organizaciones humanas, entendidas éstas como parte de la organización.

Para que DO realice un buen trabajo son necesarios los siguientes elementos:

1. El aprendizaje
2. El entendimiento del negocio
3. Comprender las estrategias corporativas
4. Vivir en un mundo aún irreal para la organización



El primer elemento resulta clave para poder ejecutar todas las estrategias de la organización. Por ejemplo, HBI ahora capacita al cien por ciento de toda su organización en El Salvador. De hecho, en el contexto maquilero, ha roto paradigmas, ya que nunca se había valorado el recurso operativo en El Salvador sino hasta hoy. No sólo se trata de capacitarlos una vez, sino más bien es el resultado de la detección de necesidades y una de éstas fue volver más competitivo al recurso humano. Esto al final volverá más competitiva la cadena de valor ya que personal más calificado se convierte en empleados que comprenden el contexto y la industria creando mejores condiciones organizacionales para producir.

Como segundo punto es imprescindible “entender el negocio”. Un departamento de DO que no entienda el negocio es un departamento incompetente e inoperante. Es clave entender el tipo de industria, el ámbito donde se desenvuelve; quiénes son los jugadores más fuertes e incluso más agresivos y quiénes no lo son; cómo se visualiza en el contexto político o económico, en fin, debe de saber donde está parada la organización y hacia dónde se dirige y cómo quiere llegar. Henry Ford por ejemplo, no logró éxito hasta satisfacer una necesidad, la necesidad de que la clase media pudiera tener un modelo T. Él sabía que el automóvil era una carestía pero conocía hacia dónde podría moverse y dirigió las ventas del automóvil hacia un mercado. El comprendió el negocio antes que otros. Saber quién los comprará, bajo qué condiciones, qué modelo, entre otros, es parte del entendimiento del negocio.

Entonces, si DO entiende el negocio, debe de saber cuánto es la rotación y cuáles son sus causas, hacia dónde se exporta y hacia dónde se pretende exportar; quiénes son los participantes en la cadena de valor; cuáles son los competidores; qué necesidades tienen los departamentos operativos y funcionales. Su conocimiento sobre el negocio será la clave para entender sus movimientos. De esta manera, proveerá estrategias asertivas y mucho más controladas.

Como tercer elemento y no menos importante es tener claro cuáles son las estrategias corporativas y cómo éstas se dirigen hacia toda la estructura. Es por ello que es importante conocer las realidades del negocio *in situ* para poder así convertir los planes de acción en planes eficientes y adhoc a las necesidades de la organización. DO debe de encaminar esfuerzos para “conocer y entender” a profundidad las operaciones. En el campo maquilero, por ejemplo, RH trabaja para reducir índices de ausentismo, rotación y aunado a esto absorber problemas sociales como por ejemplo la delincuencia y el crimen en general. Ya que, por ejemplo, empleados que nunca se caracterizaron por ser violentos ahora lo son, o empleados que nunca faltaron a sus labores ahora faltan porque fueron objeto del crimen, todo ello repercute laboralmente, incluso la eficiencia de los empleados decae y ellos mismos pueden llegar a frustrarse. Entonces, DO debe de ser creador de estrategias “clave” para fortalecer áreas que no cubren estos aspectos. Evidentemente su papel es de crear, asesorar y ejecutar sin perder de vista que debe de “proveer” el diseño para solventar y/o trabajar en diversas problemáticas como las antes expuestas.

Para finalizar, DO debe de vivir en un mundo aún irreal para la organización. Esto quiere decir que su realidad al momento de diseñar las estrategias no debe de ser el “real” sino más bien cómo visualiza a la organización en un futuro que “sueña”. Aunque parezca metafórica esta misma realidad ha sido de grandes inventores en la historia tales como Albert Einstein, Thomas Alva Edison, los hermanos Wright, Benjamín Franklin entre muchos otros. Si bien en términos generales se compara a una persona con una “entidad” que, en este caso, es un departamento, los resultados son los mismos, DO lo componen personas altamente estratégicas y visionarias, que parten de una necesidad para elaborar el “invento”. Lo mismo sucede con estos grandes hombres que nunca vivieron en su época sino más bien estaban adelantados a su tiempo. Exactamente igual debe de pasar con DO como departamento, ver más allá de lo que se evidencia y vivir en la actualidad el futuro que se desea en el plano organizacional.

En el contexto maquilero actual, resulta paradójico que los empresarios no visualizan más allá de lo que actualmente se fabrica, probablemente por algunas causas conocidas como la poca capacidad financiera, personal no capacitado y a la vez visionario, personal que cambie el status quo y una visión cortoplacista de la capacidad instalada actual, entre otros. En la Figura 4, se podrá observar qué papel juega DO en todas estas problemáticas:

Figura 4



Fuente: Elaboración propia



Capítulo III. Gestión estratégica de RH dentro de la maquila y su contribución al objetivo de generar valor

3.1 Producción del talento vrs producción de producto

¿Cuánto sacrifican las industrias de la maquila con tal de producir y satisfacer la demanda? ¿Son las industrias objeto de concentrar todos sus esfuerzos en producir a costa de cualquier precio? ¿Cuál es el pensar del contexto maquilero en lo referente a invertir en el talento? ¿Realmente se tiene talento en la industria que sea objeto de prestarle atención? Muchas de estas preguntas no podrían haber sido resueltas hace un par de años en el ámbito maquilero salvadoreño. Sin embargo, si ésta es una realidad en alguna empresa nacional todavía existe solución para dejar del lado el “concepto producir-producir” y prestar atención a las demás necesidades.

Usualmente, todas las necesidades pueden satisfacerse de uno u otro modo, ya que todas con excepción de “invertir” en el personal, resultan prioritarias en la compañía. Calidad, logística, mantenimiento, resultan “necesarias” ya que si se deja de producir la compañía deja de ser rentable. Invertir en el recurso humano es trascendental ya que también ello contribuye a generar empresas más competentes. En un entorno de libre competencia el éxito empresarial se basa en el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles. Dichas ventajas requieren de recursos valiosos, escasos, únicos, difíciles de copiar, sustituir o expropiar [Bonache; Javier, 2006:4].

Muchas compañías realmente se volverían inalcanzables si conociesen cuál es el elemento mágico que los mantendría competentes en el tiempo. No obstante, los únicos recursos que pueden garantizar ventajas competitivas sostenibles son recursos intangibles: la reputación, la marca, el capital social, o, en la mayoría de los casos, el conocimiento y talento colectivo de una organización.

La maquila no puede dejar atrás el enorme potencial de convertir su recurso humano en recurso altamente valioso e insustituible. Una fuente de ventaja competitiva realmente sostenible en un mercado más abierto cada día será de aquellos que sepan gestión y manejar su talento. ¿Cuánta capacidad tuviese una maquila con 100 empleados que conocen de producción en masa, de procesos de calidad, que saben sobre liderazgo, trabajo en equipo y un sinfín de competencias cardinales y de gestión? Esta compañía sin duda aumentaría su valor en el tiempo y en el espacio

“No se puede negar que las empresas viven en un entorno incierto, recesiones, guerras y un sin fin de elementos invasores en la organización, entonces ¿Cómo se presenta el entorno en esta primera parte del siglo XXI?:

- Alto grado de incertidumbre: la incertidumbre del entorno incluye falta de claridad en la información, el tiempo que pasa entre los sucesos y el feedback de los resultados, la dificultad de comprender como y por que cambian los diferentes elementos del entorno y el impacto que estos tiene en la organización



- Alto grado de volatilidad: en particular, los ciclos de vida de los productos y servicios se reducen cada vez mas como consecuencia de los continuos cambios de tecnología, necesidades y gustos.
- El cambio puede ser radical e irreversible: la magnitud del cambio puede ser enorme en corto tiempo y puede tener mucha trascendencia o repercusiones fundamentales en los resultados de la empresa.
- Alto grado de complejidad: la complejidad del entorno aumenta debido a la cantidad y heterogeneidad de elementos a nivel mundial que pueden afectar los resultados de la empresa” [Bonache; Jaime, 2006:4].

Las empresas aún viven en un mundo incierto incluso en el área de la industria de la confección y textil ya que existe un enorme competidor llamado Asia. Extrañamente la competencia ya no es la propia región sino un país con una capacidad de mano de obra muy significativa llamado China. A principios de este siglo, las características de los empleados también están cambiando a pasos acelerados ya que se valora mucho la autonomía del empleado. La supervisión directa o el monitoreo como forma de control es mucho menor que en décadas anteriores. Los empleados prefieren, cada día más que la empresa enfatice el resultado en vez del proceso [Bonache;Javier, 2006:8].

Entonces, una de las claves para volver competitiva la región es enfatizar en resultados y procurar hacer procesos exactos, para no perder tiempo, esto aunado a la búsqueda de la verticalidad en la producción se estaría convirtiendo en otro elemento clave para competir.

“En el nuevo escenario competitivo, es necesario que las empresas adopten una visión amplia y estratégica de la función que les permita obtener ventajas competitivas a medio y largo plazo y asegurar su supervivencia. Tales retos no son nada triviales, en efecto conseguir que la función de RH pase de cumplir un papel de “smile staffing” a un rol relacionado con el ajuste de los programas de RH a las oportunidades del entorno, las estrategias empresariales y las características peculiares de la empresa, no es algo que pueda suceder de un día para otro, por el contrario, es un proceso que conlleva un cambio de mentalidad” [Idem:33].

Los encargados de trabajar directamente con el personal, deberán de cambiar percepciones dentro de sus mismos compañeros de trabajo, debido a que por muchos años RH se limitaba a trabajar la planilla de los empleados y no a trabajar estratégicamente con los diferentes departamentos. Esto ha ido evolucionando, pero aún falta camino para que visualicen a RH como un socio altamente estratégico para la operación.

Algunas acciones pueden servir para cambiar esta percepción:

- Convertir a RH en un departamento funcional y no depender de operaciones.
- Contar con un recurso diverso que facilite la comprensión del negocio.



- Sus elementos deberán de ser altamente creativos.
- Fomentar la cooperación de todos los departamentos y brindar un servicio asertivo.
- Conocer y analizar frecuentemente el entorno competitivo, no solo de la competencia per se sino de cazadores de talentos, y de competencias indirectas.
- Los profesionales de RH deben conocer la organización a profundidad, no solo en lo que se refiere a las personas, sino también a las finanzas, logística, mantenimiento, administración, entre otros.
- Estar al tanto de las mejores prácticas de la competencia y de socios comerciales.
- Conocer su rol dentro de la cadena de valor.
- Considerar a los profesionales de RH como asesores internos que puedan proporcionar consejo y apoyo valioso para mejorar el funcionamiento de la gerencia.
- Fomentar y apoyar la flexibilidad dentro de la empresa para responder con rapidez a los cambios del entorno. Es imprescindible que las organizaciones conozcan sobre cómo administrar y sobrellevar esas transiciones y volverse mucho más flexibles por consecuencia de los cambios.

¿Cómo manejar los procesos de cambio y paradigmas para implementar el cambio?

El cambio es una realidad en las organizaciones, es permanente y necesario. Los cambios organizacionalmente significan nuevas oportunidades de negocio y además un alto grado de entendimiento de los fabricantes hacia sus clientes y/o consumidores. Estos cambios se deben de afrontar, aprender a manejar, a soportarlos y posteriormente a disfrutar de sus beneficios.

Cuando hay un cambio dentro de las empresas resulta estresante y hasta molesto por muchos, seguramente porque altera el ciclo de trabajo, los hábitos y los procedimientos organizacionales. Aun cuando el cambio sea bien recibido este altera la estabilidad y siempre en algunas personas originan el factor resistencia. Esto es normal, ya que todos los seres humanos responden ante el cambio usualmente de la misma manera, el miedo hacia algo no conocido es similar bajo un sin número de circunstancias.

La resistencia es un fenómeno natural y una de las características centrales en los procesos de cambio; estos procesos usualmente están acompañados de inseguridad, pérdida de control y causan temor a lo desconocido. Por lo tanto, es necesario percibir y entender los síntomas de esta reacción negativa para poder trabajar con ésta en vez de ir en su contra. Ante esta resistencia es imprescindible que todos los implicados participen y se involucren en el proceso; que se convenzan, lo hagan suyo y disfruten de hacerlo; que lleguen a constituir una nueva cultura organizacional; y adquieren las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñarse en ella.



Es por ello, que afrontar el cambio positivamente y estar preparado contribuirá a un mejor entendimiento y a superar todos los obstáculos que podría originarse en el camino. Hay que recordar que el cambio no es un evento; es un proceso que conlleva modificaciones en disciplina y actitudes tanto a nivel institucional y gerencial, por ello, es necesario cambiar las actitudes y valores de la gente para lograr con éxito el cambio organizacional. Si se desea hacer cambios dentro de la organización, es necesario primero ganarse a los empleados y esto significa a todos los que implementaran este cambio y además asegurarse que los proveedores también responderán positivamente a los nuevos requerimientos

La resistencia frecuentemente está relacionada a los siguientes paradigmas:

- Poca ó nada de información sobre el cambio, y este en el entendido de cualquier situación anormal que traerá como resultado algún cambio en las comunes y tradicionales tareas.
- Un propósito incierto y ninguna contribución del empleado para volver al cambio que se aproxima más fácil para la gestión operativa.
- Falta de seguridad y poca tolerancia a los cambios.
- Expectativas negativas a los resultados originados por el supuesto cambio.
- Objetivos personales diferentes a los organizacionales
- Miedo a perder autoridad, poder é incluso ingresos económicos por reducción de bonos, premios etc., por consecuencia de un menor desempeño como resultado del cambio.
- Temor al desempeño ante nuevos escenarios.

Pasos para superar los procesos de cambio:

- Es necesario convencer a los empleados sobre la necesidad del cambio. En este punto es imprescindible ubicar en toda la estructura aquellos que verdaderamente son opositores al cambio y trabajar junto con ellos la nueva óptica y/o estrategia, implantar la cultura de adaptación y monitorearlos en el camino. Si esta persona no responde satisfactoriamente a todas los impulsos para su mejora, será necesario removerlo de sus responsabilidades, ya que la actitud renuente y no colaboradora para atender el cambio resulta altamente perjudicial para la gestión debido a que la resistencia suele ser muy contagiable.
- Reconozca y recompense el comportamiento que usted espera y con mucha más razón aquellos que han superado sus expectativas
- Provea modelos de desempeño para copiarlos.
- Asegúrese de que la gente cuente con las destrezas necesarias para implantar el cambio.
- La alta dirección debe de estar convencida de la necesidad y beneficios del cambio para convencer y motivar a otros.



Factores para Facilitar la Transición:

- Considerar a todos los implicados.
- Establecer planes cortos y realistas.
- No ocultar información: hable de los beneficios, pero también de los riesgos
- Facilite la gestión proveyendo todo lo necesario para la correcta migración, la imposición simplemente originara estrés laboral y traerá como resultado mas resistencia.
- Compromiso de la alta gerencia y una comunicación asertiva con todos los involucrados.
- Hacer los ajustes necesarios en el momento apropiado y oportuno.

Elementos claves para el éxito:

- Cultura de cambio y adaptabilidad
- Liderazgo (es necesario recordar que el éxito de cualquier cambio descansa en la habilidad de los líderes para dirigir los aspectos emocionales y prácticos que éstos generan en todos los miembros de la organización.
- Comunicación y medición de progreso y resultados
- Educación y desarrollo de competencias
- Sistemas de apoyo del recurso humano

Para el empleado el cambio puede resultar en:

- Oportunidades de cambio y desarrollo profesional
- Posibilidad de escalar nuevas posiciones
- Adquisición de nuevas destrezas a utilizarlas dentro de la organización y en otros ambientes de trabajo
- Nuevos retos
- Reducción en la monotonía del trabajo
- Oportunidad de participar en y de los resultados

Para la organización podría representar:

- Éxito empresarial
- Desarrollo organizacional
- Estabilidad y permanencia en el mercado
- Reducción de costos
- Cadena de valor más rentable
- Agilidad de sus procesos y servicios
- Oportunidad de acrecentar la cartera de clientes.

3.2 La industria de la maquila como elemento de desarrollo

Para comenzar es importante aclarar que este capítulo en particular no pretende justificar los métodos de pago y/o criterios para establecer maquilas en determinado país; sino mostrar el panorama de un país joven, como capacidad ociosa y fuerte ventaja comparativa debido a la posición del país.



El Salvador tiene una población muy joven que puede desarrollarse (un 59.8% de población menor de 30 años, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples - EHPM 2008) para tener un mejor futuro empresarialmente hablando, en donde el recurso humano marque las pautas de competitividad. Actualmente, aún existe un alto número de personas en edad para trabajar, según la EHPM para el 2008 la PET (Población en edad para trabajar) asciende a 3,980.187 personas, lo que representa un 65% de la población en total, y de este total 2,495.908 lo constituye la PEA o población económicamente activa.

En este sentido, existe un amplio margen para poder volver al recurso humano altamente rentable. En este punto el Gobierno es responsable, principalmente en la creación de las condiciones que favorezcan la creación de empleo. Sin embargo, el empresario debe de anticiparse a lo que el Gobierno tardaría años en proveer y a la vez quitar el mito de que éste debe de proveer todo lo necesario para hacer de las organizaciones más competitivas.

La población en cada maquila probablemente asciende a miles de empleados, quienes a su vez representan cientos de familias. Aunque el salario no sea el mejor dentro del mercado con un promedio de “\$239.73 y aún por encima de lo que dicta la ley con \$66.03”⁹⁸ dólares, es más favorable a no tener trabajo y ni siquiera las condiciones básicas como seguro social y un trabajo que satisfaga las necesidades primarias. Deben de buscarse medios favorables para obtener más inversión extranjera directa que estimule el mercado laboral. Para concluir, la maquila desarrolla, genera empleos, crea polos de desarrollo, ayuda a las comunidades y aumenta su inversión directa adquiriendo y ampliando sus operaciones lo que permite ser un elemento de desarrollo para los empleados y para las comunidades.

Cabe mencionar que otro medio importante el cual nunca se ha explotado lo suficiente desde el punto de vista empresarial es apoyarse en la gestión de los Organismos No gubernamentales (ONG) ya que usualmente éstas, están enfocadas en buscar y ejecutar proyectos de alto impacto, En este sentido, resultaría funcional iniciar nuevas alianzas estratégicas con ONG y trabajar de la mano para resolver problemáticas puntuales de las diferentes comunidades en donde principalmente empleados de las diferentes organizaciones y/o empresas están asentados. Las ONG pueden contribuir a brindar apoyo logístico, administrativo etc. directamente a las organizaciones y ocuparse incluso de los proyectos de responsabilidad social y brindar un nuevo enfoque entre las organizaciones privadas y los organismos no gubernamentales.

⁹⁸ Encuesta de Hogares de propósitos múltiples 2008, División de estadísticas sociales, DIGESTYC Pág. 17, tabla 4

Nota: A nivel nacional un 40% de los hogares se encuentran en pobreza; de estos el 12.4% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 27.6% están en pobreza relativa. En el área urbana el 35.7 de los hogares viven en pobreza; el 10% están en pobreza extrema y el 25.7 en pobreza relativa. En el área rural un 49% de hogares se encuentran en pobreza, de los cuales el 17.5% están en pobreza extrema y el 31.5% en pobreza relativa, según la EHPM, 2008.



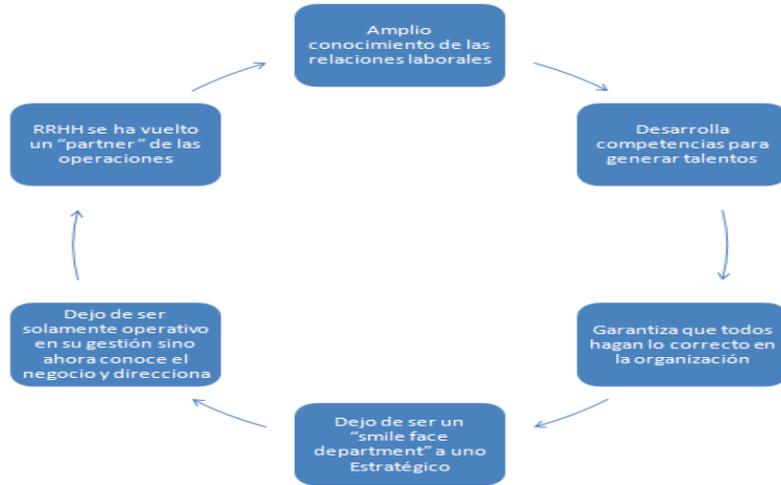
Una organización no gubernamental (ONG) es cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación de acuerdos internacionales. Algunas están organizadas sobre temas específicos, tales como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud. [CINU, 17/95/2010:1]

3.3 Tendencias de la gestión de RH en la industria de la maquila

Durante los últimos años, la industria maquilera ha experimentado cambios radicales específicamente en el área de RH, la transnacionalización, los expatriados laborales y una serie de cambios paradigmáticos han re direccionado la gestión de RH y lo ha modernizado. Ahora se concibe la idea de que el personal de RH es especializado en el área y conoce su contexto. Además, conoce de normas internacionales, nacionales y códigos de conducta, también sobre certificaciones internacionales de control y cumplimiento de estándares. Junto a esto, se volvió un partner y garantiza que los procesos y normas de la organización se cumplan.

De igual importancia está desarrollando competencias en sus empleados. Cabe mencionar que nunca la maquila había orientado esfuerzos en esto ya que años atrás no se concebía la generación de talento como algo estratégico sino como un alto costo empresarial. Hoy la maquila es una excelente escuela para adquirir conocimientos sobre la industria en general. En la Figura 5 se sintetizan esquemáticamente las nuevas tendencias en la gestión de RH en la industria de la maquila:

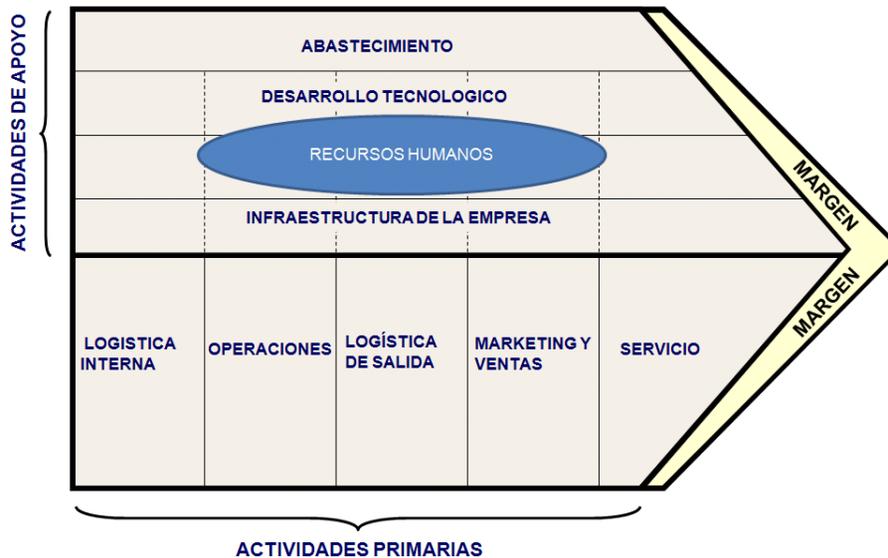
Figura 5



Fuente: Elaboración propia

3.4 El futuro de la maquila y su capacidad de generar valor agregado a las operaciones

Figura 6



Fuente: "Competitive Advantage. Creating and sustaining superior performance." Michael Porter, 1998.

Porter, ubicó estratégicamente a RH como un elemento clave de apoyo [Porter; Michael, 1998:29]. Acertadamente ubica a RH como una actividad de soporte tomando el criterio que brinda apoyo a todas las actividades primarias. Dentro de la cadena de valor, RH garantiza los procesos relativos al recurso humano. Hasta hoy en día no existe una compañía en el mundo que sea controlada sin la supervisión de un ser



humano, entonces mientras esto sea una realidad, esta teoría y este sustento filosófico seguirá siendo válido.

En este sentido, cabe preguntarse ¿si el recurso humano dentro de la industria maquilera y textil genera valor agregado dentro de la cadena? En el contexto salvadoreño nació una ola de comentarios muy perjudiciales y poco visionarios sobre la maquila. Es bien sabido que muchas prostituyeron y satanizaron la industria por algunas acciones totalmente incorrectas como no pagar salarios de la forma correcta, no pagar al estado los impuestos necesarios, entre otros. Esto no solo fue un error de la maquila sino un nulo seguimiento por parte de las autoridades en ser garantes de las obligaciones que deben de tener. Es por ello que no debe de generalizarse ya que al contrario de éstas, hay maquilas con mucho sentido de responsabilidad y respeto por las normas nacionales e internacionales como lo son Fruit of the Loom, HanesBrands, entre otras.

En la actualidad la Cámara de la Industria Textil y de la Confección de El Salvador (CAMTEX) alberga a “noventa y dos empresas”⁹⁹, lo cual es muy significativo laboralmente. Si en un futuro la maquila en El Salvador se pretende direccionar a nuevos campos de producción en masa, es necesario que hoy se tomen modelos como los de HBI en donde se desarrollan competencias para volver más competitiva la operación, se tiene un amplio conocimiento de las relaciones laborales y se buscan los medios para tener el mejor clima de trabajo. RH verdaderamente contribuye generando valor agregado a las operaciones, para ejemplificar esto se resumen:

Contribución en:

- Reducir índices de rotación
- Reducir índices de ausentismo
- Contribuye estratégicamente en la implementación de nuevas filosofías
- Conoce de las relaciones laborales y las maneja correctamente
- Diseña y mantiene un clima laboral propicio

El futuro de la maquila estará asegurado si en la actualidad junto a desarrollar competencias, mejorar los climas laborales etc., se hace a las operaciones mucho más verticales, es importante adquirir nuevos procesos como de diseño, preparación y corte de telas y volver más fuertes a todos los proveedores.

3.5 Expatriación laboral

Debido a la globalización y a la más frecuente desaparición de fronteras, muchas compañías utilizan a su recurso humano como una herramienta para lograr resultados, en el caso de la maquila no es una excepción; por ejemplo si una operación se abre en determinado país suele enviarse a personal calificado para apoyar la operación,

⁹⁹ Información brindada por la Cámara de la Industria Textil y de la Confección de El Salvador (CAMTEX)



este personal suele ser el más capacitado y se movilizan con el objetivo de garantizar operaciones exitosas.

“Según la encuesta de 2002 de Organization Resources Counselors, una consultora con sede en Nueva York, los expatriados componen solo el 0,8 por ciento de la plantilla total de las multinacionales europeas y estadounidenses. Los expatriados son empleados muy visibles que pertenecen por lo general a la categoría de trabajadores nucleares, sobre ellos descansa una serie de funciones estratégicas de las multinacionales, lo que les señala como un activo potencialmente muy “valioso”. [Bonache; Javier, 2006:344]

Uno de los criterio que todas las industrias maquileras deben de tener es multiplicar el conocimiento que el extranjero posee, tal como lo menciona Bonache, los expatriados son un mecanismo básico para transferir conocimiento tácito, la organización es responsable de brindar los elementos necesarios para que el extranjero multiplique el conocimiento y el nacional lo adquiera. Desarrollo Organizacional juega un papel determinante en esto.

A continuación, (Tabla 1) se podrá observar cuales son los criterios de selección de empleados para destinos internacionales, el mayor porcentaje viene dado por las habilidades y competencias y el menor por el estado civil, quiere decir que el criterio de casado o no casado no es tan influyente en el momento de decidir si un empleado será movilizadado a otro país, sin embargo si es mucho más influyente el criterio de tener las habilidades y las competencias adecuadas para la expatriación.

Tabla 1

Criterios de selección de empleados para los destinos internacionales

	<u>Porcentaje de Empresas</u>	
	Criterio más importante	Criterio menos importante
Habilidades y competencias	66	0
Rendimiento del puesto	28	0
Nivel del puesto	4	5
Experiencia internacional previa	2	6
Idioma	1	9
Coste Salarial	1	20
Familiaridad con el país de destino	0	6
Estado Civil	0	52

Fuente: Dirección de Personas J. Bonache y este basado en la encuesta mundial de “políticas y prácticas de asignación internacional” Edición Europea, Organization Resources Counselors, 2002.

“La función de los empleados expatriados es representar los intereses de la central, incrementar los canales de comunicación entre la central y la filial y actuar como interpretes entre ambas unidades. El perfil típico de tales empleados es gente con experiencia y de “confianza” que actué como un mecanismo de control. Según la última



encuesta de destinos internacionales de Price Waterhouse-Coopers, el 57 por ciento de los destinos tienen como función el control y coordinación de operaciones, el 28 por ciento la transferencia de conocimientos, el 11 por ciento el desarrollo directivo, y el resto caen en la categoría de “jóvenes en formación”, la cual es también un tipo particular de desarrollo.” [Bonache; Javier, 2006:353]

Para concluir, tanto la función de los expatriados generando valor, así como también la gestión de RH generando talento en la organización son elementos esenciales para volver a la cadena de valor de la organización más competitiva lo cual es el objetivo primordial del negocio.



Capítulo IV. Conclusiones y Recomendaciones

4.1 Conclusiones

La maquila es una industria en El Salvador que, a pesar de tener muchos años de haber iniciado operaciones y junto a un *lapsus* por consecuencia de la guerra, aún no se vislumbra claramente como un elemento potenciador y que puede contribuir a desarrollar al país.

Pocas empresas y principalmente las de origen americano para el caso de Centroamérica y en específico en El Salvador, son las que han comenzado a revolucionar la industria. Esta industria ha sido criticada porque no brinda oportunidades dignas. No obstante, ahora ofrece oportunidades de empleo y de desarrollo a sus empleados. Incluso, en el país ya hay maquilas con guardería, otras con servicio de lactario, odontología, pediatría, consultas generales, cooperativas y una cantidad de beneficios que en suma contribuyen a una mayor comodidad laboral al empleado.

Probablemente es hora de finiquitar el velo de que la industria maquilera no contribuye en lo económico-social de una nación. El Salvador al igual que algunos países en Centroamérica alberga a miles de empleados que subsisten gracias a los trabajos que germinan en el seno de estas empresas. Sin embargo, no sólo basta quitar el velo sobre conceptos equivocados acerca esta industria, sino más bien es necesario comenzar a moldear a la industria actual, haciendo que los empleados se vuelvan más competitivos, atrayendo inversión que permita una mayor verticalidad de la operación y por sobre todo respetar las normas nacionales e internacionales garantizando su respeto por medio de códigos de conducta.

A nivel de país, se necesita reforzar los pensum escolares y proveer al mercado de jóvenes que conozcan de hilaza y procesos de costura. En la actualidad, existen muy buenos esfuerzos por parte del Instituto Técnico Centroamericano, por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional y adicionalmente un diplomado en Ingeniería Textil y de la confección provista por la Universidad Don Bosco. Ojalá en un futuro no muy lejano puedan existir una amplia rama de carreras que fortalezcan la industria y contribuyan a volverla más competitiva.

La competencia cada vez irá en aumento. Lo inevitable es pensar cuán grande será el próximo competidor. En la actualidad, China es el gran contendiente, aun cuando está a miles de kilómetros más lejos que El Salvador de Estados Unidos es y seguirá siendo un dolor de cabeza por un largo trecho si no se logra aumentar los niveles de competitividad y agresividad para retomar el mercado estadounidense¹⁰⁰. Para ambos, este mercado en la actualidad aún sigue siendo el principal. Es imprescindible seguir

100 Esta idea entendida como región y no como país.



trabajando para reducir costos de operaciones, volver más eficiente la cadena de valor y tener los proveedores más eficientes y suficientes de la región. Las empresas no deben de olvidar que la maquila posee un ambiente propicio para desarrollar a personas. Su valor estará dirigido a la consecuencia de volverse más flexibles. En resumen se concluye que:

- Para poder volver competitiva la gestión maquilera es necesario volver estratégica la gestión de RH por medio del desarrollo de talento, además es necesario volverse un socio estratégico de operaciones e indispensable conocer ampliamente el negocio.
- Es necesario reforzar los conocimientos sobre relaciones laborales de los RH dedicados a laborar en la industria maquilera, el conocimiento preciso de las normas nacionales e internacionales contribuyen a un fiel cumplimiento y respecto de los trabajadores que están dentro de las organizaciones.
- El Salvador debe de impulsar la flexibilidad laboral y operacional la cual ofrecerá mejores oportunidades a la maquila y contribuirá a reducir el tiempo ocioso.
- Los empresarios deben retomar el papel de emprendedores, tomando en cuenta que aunque ya tienen una organización establecida es necesario visualizarla hacia otros conceptos y/o nuevas esferas productivas. Por lo tanto, es básico quitar la visión de la maquila cortoplacista y encaminarla hacia nuevas esferas productivas.
- La expatriación laboral seguirá siendo más común en el contexto salvadoreño. Su provecho será el resultado de alineados y acertados planes de sucesión, básicamente en donde el expatriado multiplique su conocimiento. En este sentido, las organizaciones son las únicas responsables de crear esas condiciones de enseñanza interna especializada
- El apoyo del Gobierno es básico. Sin embargo, se vuelve imprescindible que el empresario adopte nuevos roles para dejar de depender de un gobierno que no se encuentra en condiciones de contribuir financieramente, aunque la parte estructural (legal-fiscal) sigue siendo responsabilidad de éste.
- Es necesario mejorar el nivel de inglés no sólo a nivel profesional y técnico, sino a niveles básicos como primaria y secundaria.
- El manejo de competencias para la contratación y desarrollo de talento es clave dentro de la industria. Esto permitirá cosechar talento que dará mejores resultados en un futuro cercano.
- La ética logra crear las bases necesarias para el crecimiento ya que es una garantía que tienen los accionistas, los consumidores, proveedores, socios estratégicos y ciertamente los empleados. Todas las operaciones deben de estar sustentadas en estos principios éticos y su respeto es garantía a todos los que están involucrados en la cadena de valor.
- La maquila debe de cambiar el estilo de “especialista en “X” producto” y ampliar la gama de operaciones en las cuales se puede producir. Esto volverá más abierta la gestión operativa y ampliará las opciones de mercado.



Para finalizar, esta investigación tenía por objetivo analizar la gestión estratégica de RH dentro de la maquila y su contribución a generar valor. En este sentido, se puede concluir que RH es un elemento clave en el nacimiento, desarrollo y transformación de la organización. Su conocimiento sobre el negocio y la aplicabilidad con el recurso humano es el elemento medular para llevar a la organización a niveles superiores. Es por ello, que las empresas nacionales dedicadas a la maquila deben de tomar en cuenta que es necesaria la creación y el soporte para que se establezcan, reconozca y respeten a los RH como elementos básicos e imprescindibles de la organización.

4.2 Recomendaciones

La maquila es una industria muy criticada y a la vez necesaria en todo el mundo. Siempre será necesaria para fabricar ropa, calzado y otros productos de consumo masivo. Ésta nunca será totalmente cubierta por la tecnología ya que hay procesos que necesitan del ingenio y capacidad humana para desarrollarlos. A continuación, se brindan algunas recomendaciones que contribuirán a un mejor entendimiento de la maquila y a hacer un mejor uso de ésta:

- Iniciar carreras o técnicos de Ingeniería Textil.
- Reforzar los pensum de primaria y secundaria con inglés y/o volverlos más rigurosos.
- El Gobierno debe de proveer las herramientas y mecanismos necesarios para satisfacer las necesidades empresariales siempre y cuando éstas estén enfocadas en volver a la industria más competitiva y respeten la voluntad de los trabajadores.
- Los responsables de RH hoy en día tienen una serie de instrumentos de primer nivel que pueden utilizar para volver su gestión más eficiente como, por ejemplo, en competencias de gestión y relaciones laborales.
- Algunos responsables de crear o dimitir leyes en el país deben de mejorar su comunicación a la población en general y expresar también los beneficios con respecto a lo que la maquila ofrece.



Bibliografía

- Alles, Martha, (2002) “Dirección Estratégica de Recursos Humanos, Gestión por competencias: El Diccionario” Editorial Granica
- Alles, Martha;(2008) “Desarrollo del Talento Humano”, Editorial Granica Pág., 33-37, 41-61
- Bonache, Javier; (2006), “Dirección de Personas” segunda edición, Prentice Hall
- Chiavenato, Idalberto;(2000) “Administración de Recursos Humanos” quinta edición, Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Consultora Creación, www.hacienda.go.cr [consultada 30/05/2010]
- DIGESTYC, (2008), ‘Encuesta de propósitos múltiples’, División de Estadísticas Sociales, Ministerio de Economía de El Salvador.
- Gutiérrez, Ana, Universidad Mayor de San Marcos Perú; (2000) <http://sisbib.unmsn.edu.pe> [consultada el 12/15/2010]
- Información Corporativa, <http://www.google.com/corporate/execs.html>, [consultada el 23/04/2010]
- International Business Review, <http://onlinelibrary.wiley.com> [consultada el 22/05/2010]
- Los Recursos Humanos, <http://www.losrecursoshumanos.com> [consultada el 15/05/2010]
- Offnews.info, <http://www.offnews.info> [consultada el 06/06/2010]
- Quintana, Sandra; Deras, José; Torres, Julio; (2003) “La industria Maquiladora en El Salvador” Banco Central de Reserva de El Salvador. Boletín Económico.
- Revista de Negocios del ITAM, <http://direccionestrategica.itam.mx> [consultada el 07/05/2010]
- Vásquez, Bonilla; Serrano, Alberto; Velásquez, Adrian (2009) “El Fraude Ocupacional”, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador Pág. 3