



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-329-4



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

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

Pires, Valdemir
Rodríguez Márquez, Jesús
Sanz Mulas, Andrés

de
es



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

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

Pires, Valdemir
Rodríguez Márquez, Jesús
Sanz Mulas, Andrés



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

© Instituto de Estudios Fiscales (2010)

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

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicaciones.administracion.es>

<http://www.060.es>

Depósito Legal:

ISBN: 978-84-8008-329-4

NIPO: 602-10-037-X

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

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

Imprime: ARTEGRAF, S.A.

Sebastián Gómez, 5

28026 Madrid

ÍNDICE

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

Madrid 28 de octubre de 2010

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

JOSÉ LUIS BIZELLI
Director de UNESP/FCL-Ar*

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

Capítulo I

OBJETIVOS, ELEMENTOS CRÍTICOS Y MARCO ANALÍTICO

Andrés Caballero Quintana
Andrés Sanz Mulas

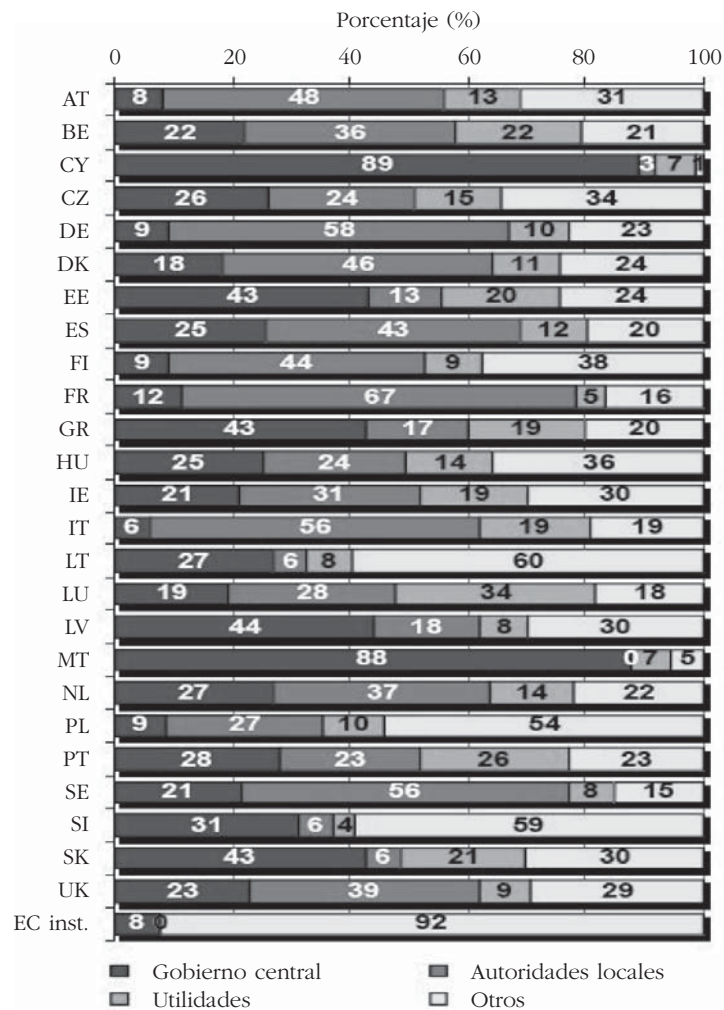
SUMARIO: Introducción.– Los objetivos del proyecto.– Limitaciones.– Compras públicas: bienestar, crecimiento y democracia. La importancia y dimensión de las compras públicas. Transparencia, clave para las compras públicas.– Enfoque metodológico.– El marco analítico. Actores. Factores. Transparencia.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

INTRODUCCIÓN

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

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

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



Fuente: Eurostat, 2010.

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

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

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

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

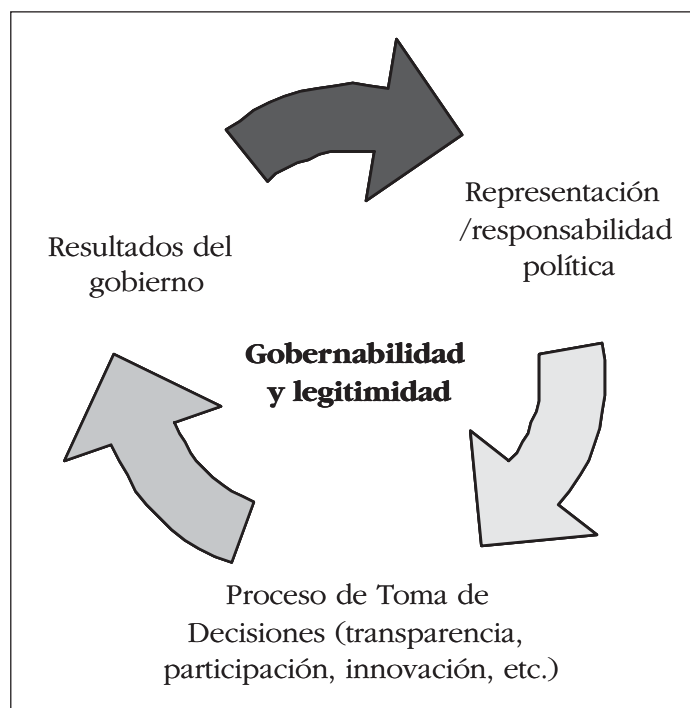
Fuente: Elaboración propia en base a datos Eurostat 2010.

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

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

GRÁFICO 2

Gobernabilidad, eficiencia y democracia desde el enfoque de la legitimidad



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) www.watertime.net

LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

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

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

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

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

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

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

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

LIMITACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

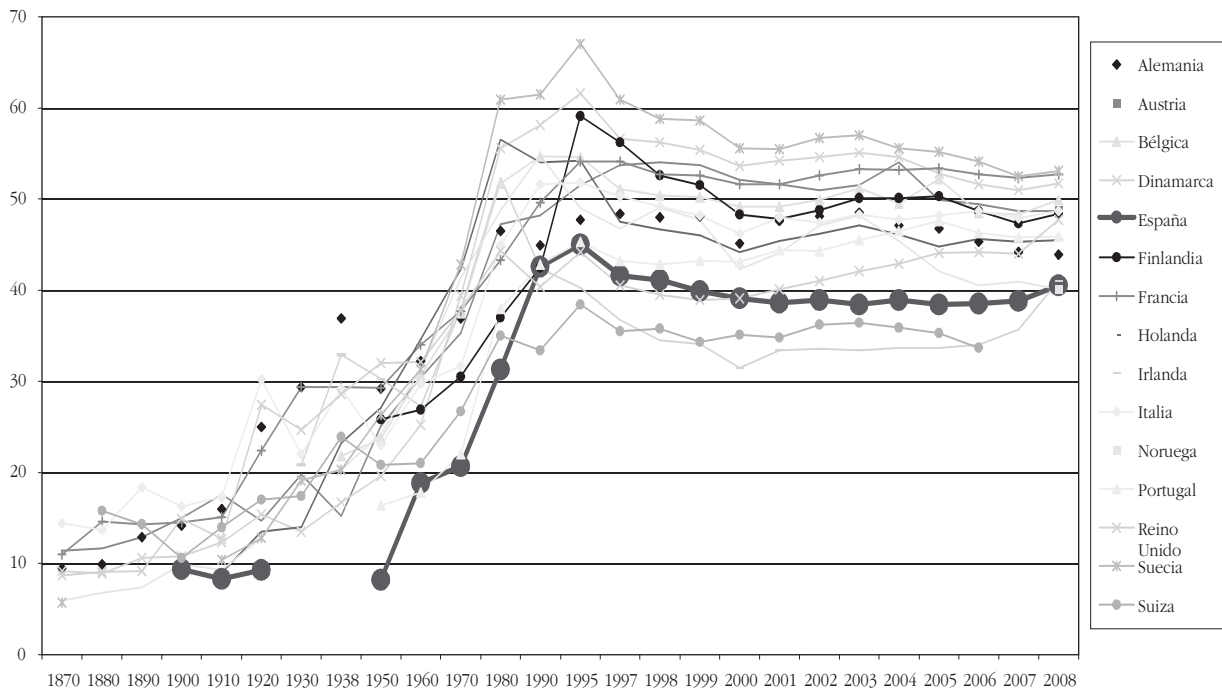
COMPRAS PÚBLICAS: BIENESTAR, CRECIMIENTO Y DEMOCRACIA

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA IMPORTANCIA Y DIMENSIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

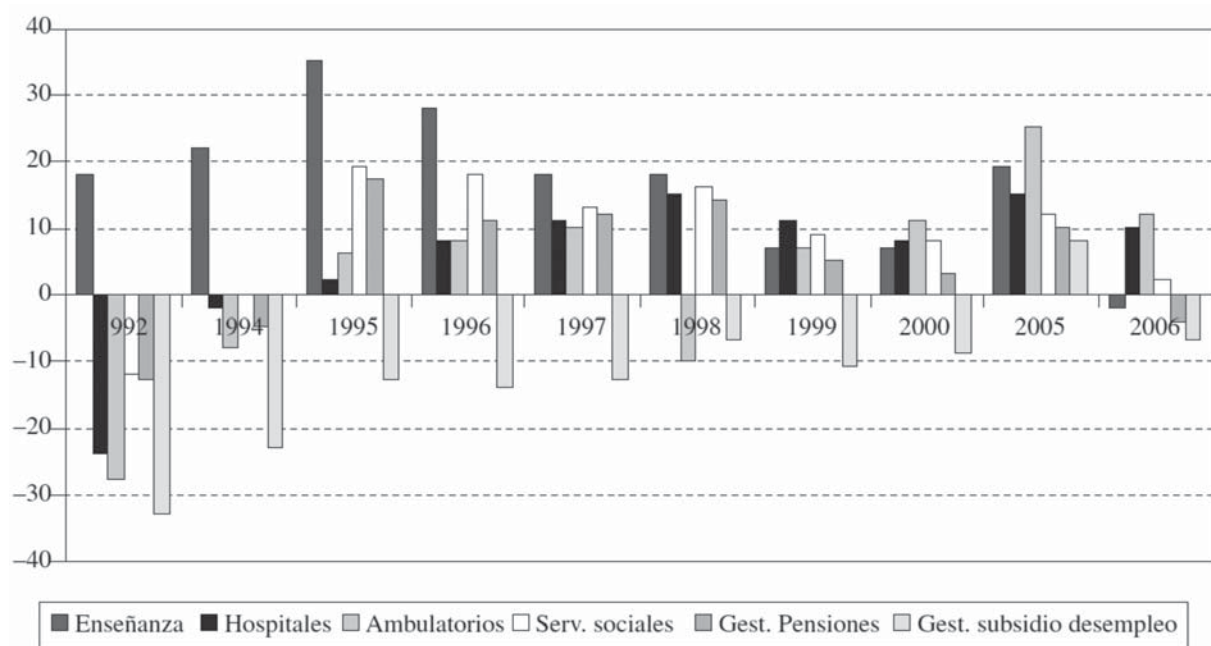
Otra notable vertiente del fenómeno de las compras públicas está vinculada a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia de la actuación pública. Si en la faceta anterior lo esencial es el impacto sobre el sector privado que tiene la actuación del sector público, en esta, lo esencial son los efectos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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

GRÁFICO 5

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

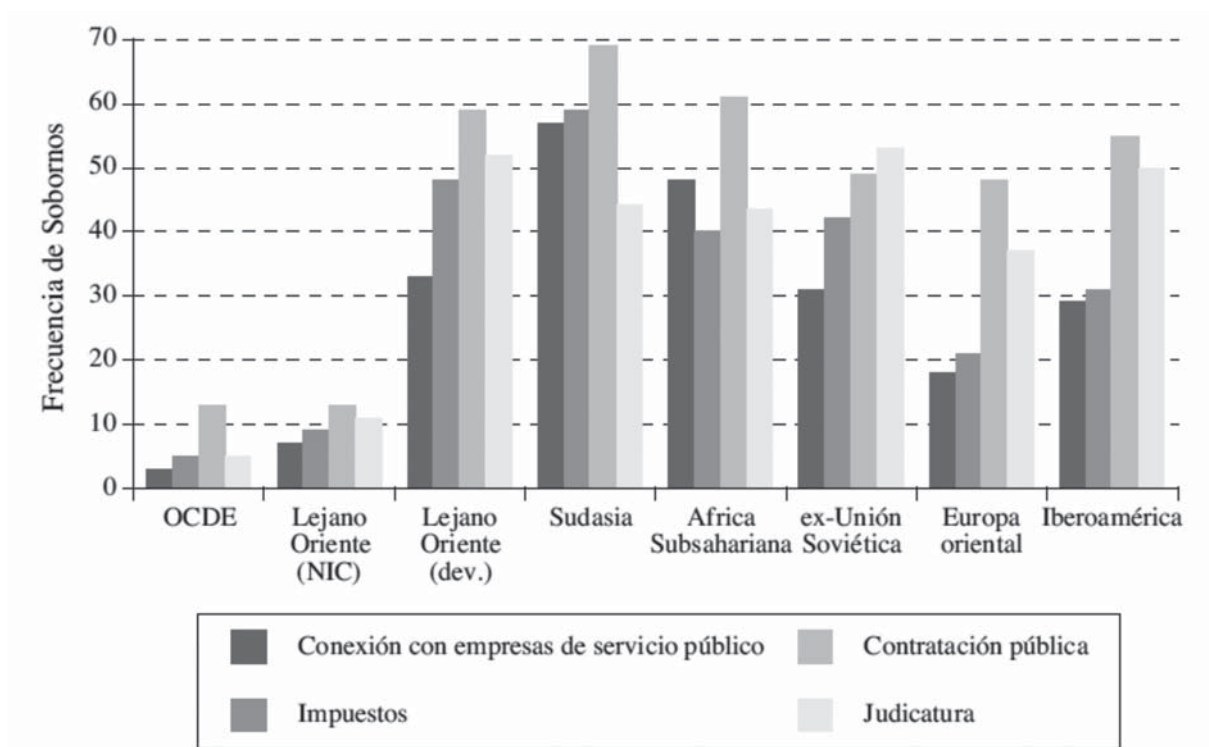
A tal efecto, distintos informes y guías elaboradas por relevantes instituciones internacionales (OCDE 2009; Comisión Europea, 2008) han puesto el énfasis en la necesidad de que se mejore la gestión pública de los procesos de compras, en todos los niveles de gobierno, especialmente en línea con los siguientes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

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

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

GRÁFICO 6

Frecuencia de los sobornos en el ámbito de la contratación pública



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

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

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

(6) Existe una traducción del documento, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública del Gobierno de España (2009). Hay un resumen ejecutivo traducido por el INAP y accesible en septiembre de 2010 [http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/4164D71F-C724-49BE-A975-DCB3EC41803A/0/P%C3%A1ginaIntegridad_en_contratacion.pdf]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSPARENCIA, CLAVE PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ENFOQUE METODOLÓGICO

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

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

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

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

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

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

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

EL MARCO ANALÍTICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

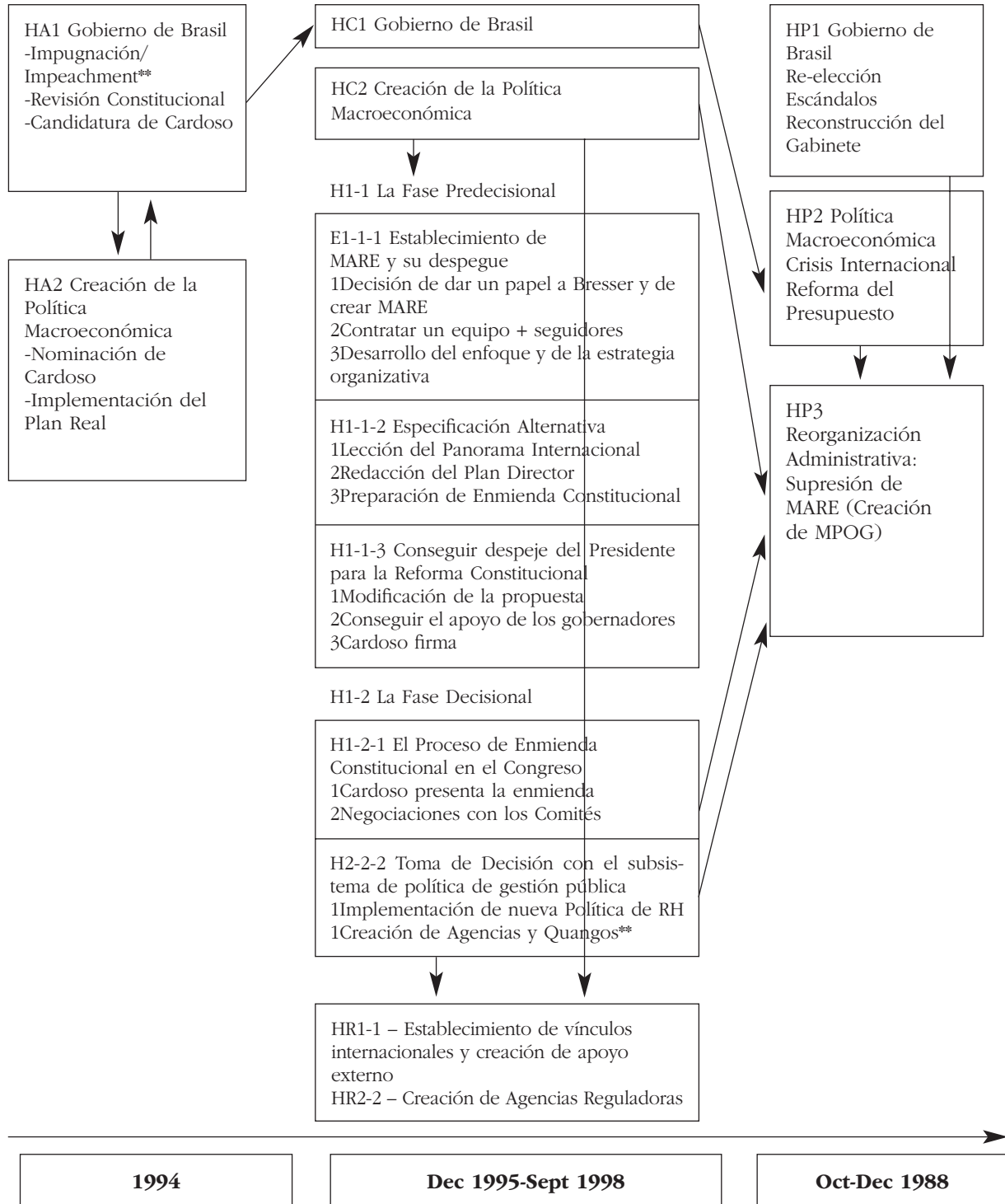
La metodología utilizada en Watertime (A. Sanz *et al.*, 2003) ha servido de referente para esta investigación, aunque como hemos indicado con un alcance más modesto. En ella, se introdujeron los factores y actores, así como su categorización homogeneizada en la estructura narrativa, al objeto de comprender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

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

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

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

La Reforma Gerencial del Estado
 Brasil 1995-1998



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

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

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

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

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

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

ACTORES

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

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

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

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

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

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

Podemos clasificar los actores en tres grupos:

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

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

FACTORES

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

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

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

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

CUADRO 5
Factores y aspectos clave en los procesos de cambio

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

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

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

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

TRANSPARENCIA (13)

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

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

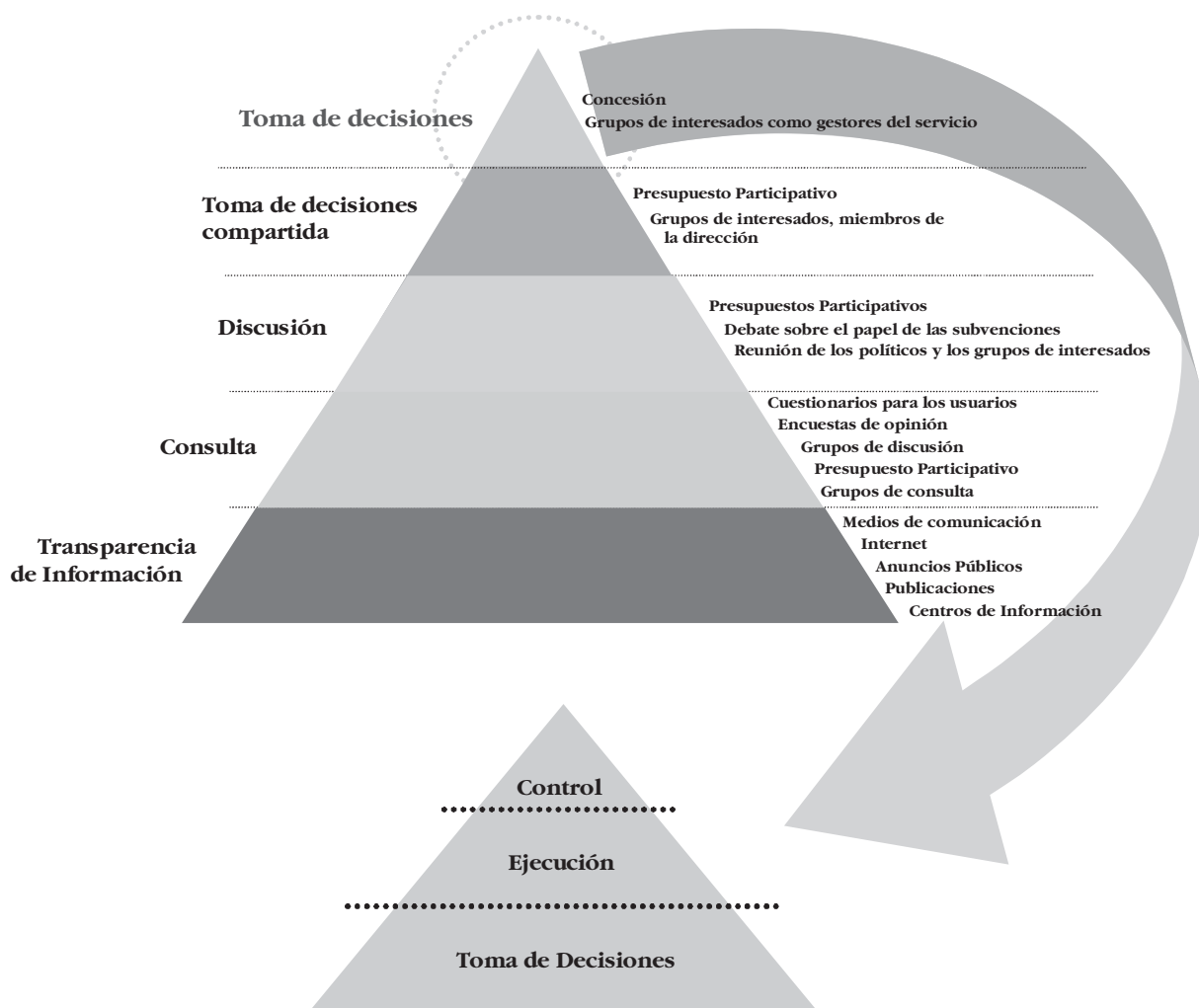
Llegados a este punto, en relación al enfoque de estudio, es oportuno recordar que en el proyecto Watertime, fue la participación el aspecto que se quería destacar en relación a la gestión del ciclo urbano del agua.

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

El Gráfico siguiente resume los niveles posibles de participación.

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

GRÁFICO 8
Niveles de participación



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Clara definición de funciones y responsabilidades

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Procesos presupuestarios transparentes

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

3. Acceso al público de la información

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

4. Garantías de integridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL TIEMPO

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

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

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

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

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

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

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

EL FORMATO ESTÁNDAR PARA LOS ESTUDIOS DE CASO

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

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

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

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

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

ACTORES

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

La tabla de actores contendrá al menos la siguiente información:

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

FACTORES

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

La tabla de factores recoge tres elementos:

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

EPISODIOS

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

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

Los actores que se recogen en estos dos episodios son:

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

Los factores que se recogen en estos dos eventos son:

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

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

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

RESUMEN

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

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

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

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

Referencias

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

- Cámaras Canarias (2008): *Informe de la productividad empresarial canaria*, Reegenering-Cámara de Comercio de Tenerife, <http://www.camaratenerife.com/pdf/revista%20PRODUCTIVIDAD.pdf>.
- Cave, J. y Frinking, E. (2003): *Public Procurement and R&D: Short Analysis of the Potential and Practices*, en J.P. Gavigan (Ed) *Public Procurement and R&D: A JRC/IPTS-ESTO Fast Track Working Paper: 11-4*, European Commission Joint Research Centre-Institute for Prospective Technological Studies, European Science and Technology Observatory, Paris, France.
- Comisión Europea (2006): *Libro Verde de 3 de mayo de 2006 - Iniciativa europea en favor de la transparencia*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:ES:PDF>.
- (2008): *Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos* SEC (2008) 2193.
- Cotec (2008): *La compra pública de tecnología innovadora en TIC. Libro Blanco*. Fundación Cotec para la innovación tecnológica.
- Cullis, J. y Jones P. (1991): *Microeconomía y Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- De la Motte, Robin. (2005): D44. *WaterTime case study - Warsaw, Poland*, http://www.watertime.net/docs/WP2/D44_Warsaw.doc#_Toc97956440.
- Del Pino, E. (2007): Las actitudes de los españoles hacia la reforma del Estado de Bienestar, *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 185-208.
- Dellepiane, S. (2006): *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*. Forum de Recerca, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona 3 de Mayo 2006.
- DiMaggio, P. (1998): The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154, 1998: 696-697.
- DiMaggio, P. y H. Louch (1998): Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks?, *American Sociological Review*, 63: 619-637.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphisms and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Edler, J. y Georghiou L. (2007): Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side, *Research Policy*, Volume 36, Issue 7, September: 949-963.
- Eréndina Sandoval, I. (2007): *Transparencia y control ciudadano*, Ed. Instituto de Acceso a la información pública del Distrito Federal, México. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo3/Ensayo3.pdf>.
- Ferruz, L., Marco S, I., y Acero, I. (2008): Evolución temporal de los Códigos de Buen Gobierno en España, *Boletín Económico de ICE nº 2948 del 16 al 30 de septiembre de 2008*. http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2948_19-28__16E8BFF889D6ED2DA89A1C7C8DBA7545.pdf.
- Fondo Monetario Internacional (2007a): *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal* <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.
- (2007b): *Manual de Transparencia Fiscal*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>.
- Gaetani F. (2002a): *Public management policy change in Brazil: 1995-1998*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- (2002b): *Cambio en la política de administración pública en Brasil: 1995-1998*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Geroski, P.A. (1990). Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy, *International Review of Applied Economics*, 42 (2): 182-198.
- Gerring J. (2004): «What Is a Case Study and What Is It Good for?», *The American Political Science Review*. Menasha: May 2004. Vol. 98, Iss. 2; p. 341 (14 pages).
- Gordon, S., Zemansky, S., & Sekwat, A. (2000): The Public Purchasing Profession Revisited, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12 (2): 248-271.

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

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

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

Capítulo II

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

Patricia Borba Marchetto

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

Álvaro del Blanco García

Instituto de Estudios Fiscales

Jesús Rodríguez Márquez

Instituto de Estudios Fiscales

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

A) INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

B) ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN EN LOS DOS PAÍSES

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

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

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

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

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

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

Capítulo I - Das Disposições Gerais;

Capítulo II - Da Licitação;

Capítulo III - Dos Contratos;

Capítulo IV - Das Sanções Administrativas e da Tutela Judicial;

Capítulo V - Dos Recursos Administrativos e,

Capítulo VI - Disposições Finais e Transitórias.

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(11) Menéndez Rexach (2005).

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

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

C.1.2.1.1) El procedimiento abierto

a) *Concepto*

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

b) *Plazo de presentación de las proposiciones*

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

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

c) *Mecánica del procedimiento*

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

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

Aquí tenemos que distinguir dos supuestos:

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

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

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

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

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

C.1.2.1.2) El procedimiento restringido

a) *Concepto*

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

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

b) *Mecánica del procedimiento*

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

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

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

- Plazo de presentación de las solicitudes de participación

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

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

- Plazo de presentación de las proposiciones

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

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

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

C.1.2.2.1) El procedimiento negociado

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

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

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

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

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

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

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

C.1.2.2.2) La adjudicación directa de los contratos menores

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

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

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

C.1.2.2.3) Diálogo competitivo (12)

a) *Concepto*

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

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

(12) Nores Escobar (2007).

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

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

b) *Mecánica del procedimiento*

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

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

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

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

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

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

C.1.2.2.4) Los concursos de proyectos con jurado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D) LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (13)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Breve referencia a la subasta electrónica**

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

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

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

E) EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN EN LA NORMATIVA BRASILEÑA

E.1) LA COMPETENCIA LEGISLATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E.3) LOS PRINCIPIOS EN LA NORMATIVA BRASILEÑA

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

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

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

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

E.4) EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y SUS MODALIDADES

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

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

(18) Meirelles (2006).

(19) Gasparini (2008).

(20) Justen Filho (2008).

(21) Boletín oficial del país.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E.4.1) La «Concorrência»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E.4.2) **La «Tomada de Preços»**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E.4.3) **El «Convite»**

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

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

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

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

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

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

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

E.4.4) **El «Concurso»**

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

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

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

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

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

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

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

E.4.5) **El «Leilão»**

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

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

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

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

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

E.4.6) **El «Pregão»**

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

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

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

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

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

Después de algunos cambios importantes en el tema, regulado por varios decretos, apareció el Decreto nº 3697, de diciembre del mismo año, donde se ha adaptado a la legislatura a un modo electrónico.

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

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

F) **CONCLUSIONES**

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

Capítulo III

O CASO DE SÃO CARLOS

Valdemir Pires
Rosoé Francisco Donato

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

Introdução (1)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. A Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC)

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

As secretarias são 17:

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

As coordenadorias são três:

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

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

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

No âmbito da administração indireta e fundacional há quatro entidades:

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

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

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

2.1. Município e poder local no Brasil

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

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

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

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

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

2.2. Finanças municipais: São Carlos, 2000-2008

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

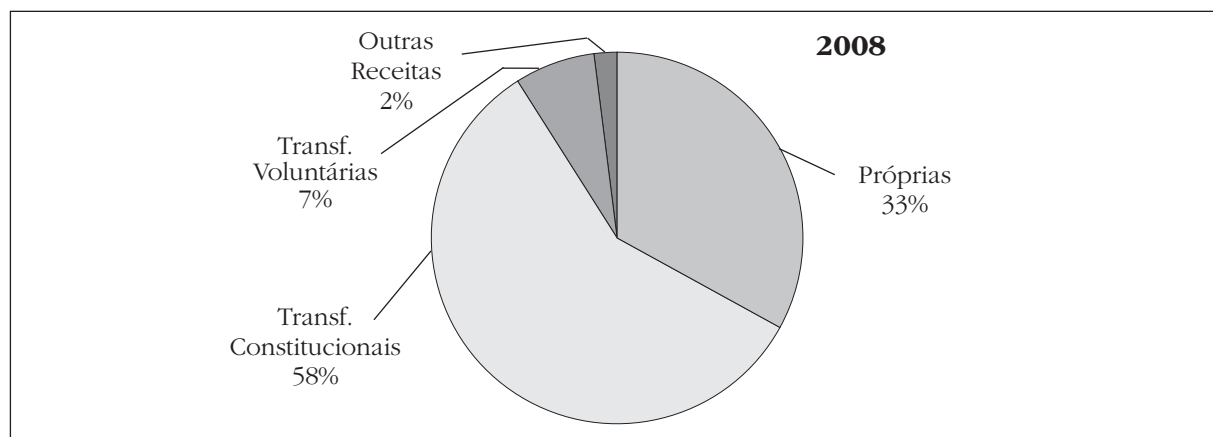
TABELA 2
Evolução das principais receitas transferidas do Município de São Carlos: 2000-2008

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 1
Modalidade de licitação por valor

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

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

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

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

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

QUADRO 2
Compras Públicas Federais Brasileiras por Modalidade de Licitação

Modalidade	2008	
	Operações	Valor Compra (R\$)
Convite	1.967	54.497.535,87
Tomada de Preço	1.750	203.012.033,13
Concorrência	915	3.159.541.905,84
Concorrência Internacional	50	1.237.090,17
Pregão Eletrônico	33.972	12.211.808.101,42
Pregão Presencial	1.385	1.914.364.205,26
Concurso	8	282.000,00
Dispensa	246.889	3.783.602.312,10
Inexigibilidade	14.048	3.210.978,280,03
TOTAL	303.984	24.539.323.463,82

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(29) Ver KRALJIK, 1983.

(30) Ver SANTANA e ROCHA, 2008.

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

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

QUADRO 3

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

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	São Paulo, tendo sido, anteriormente, Prefeito nomeado da cidade de São Paulo (1969-1971) e, posteriormente, deputado federal (1982-1987, 2007-actual).			derança na estruturação do PDS em substituição à ARENA			
EvE02	André Franco Montoro (PMDB) exerce o mandato de Governador do Estado de São Paulo	15/03/1983-15/03/1987	Franco Montoro, PMDB	Político/eletoral: conquista do governo do Estado de São Paulo por um dos políticos mais progressistas da oposição, que desaloja a ARENA e coloca o MDB no poder	Governo democrático, que opta por descentralização e modernização, se esforça por desenvolver programas sociais, inclusive apoiando a Reforma Agrária	Governo de Orestes Quércia, menos progressista, embora do mesmo partido.	Governo de Paulo Salim Maluf (PDS)
EvN02	José Sarney (PMDB – Movimento Democrático Brasileiro) exerce o mandato de Presidente da República	15/03/1985-15/03/1990	José Sarney, PMDB	Político/eletoral: primeiro governo civil depois da derrota da ditadura militar	Mandato marcado pela elaboração da nova Constituição pelo Congresso Constituinte, por altíssima inflação, pesada dívida externa e plano econômico fracassado (Plano Cruzado)	Início dos governos ocupados por civis, depois de longa ditadura militar no país.	Morte de Tancredo Neves, Presidente eleito tendo Sarney como vice.

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
					ao controle dos processos e procedimentos. Apresentou abrandamento em relação ao Decreto-Lei 200, permitindo critérios subjetivos (notas técnicas) para escolha de fornecedores, não limitando prazos para aditamentos, e sendo pouco severa contra superfaturamentos.		licitações para compras, obras, serviços e alienações")
EvN06	Criação do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal	1987	Governo Federal, Ministério da Fazenda, STN – Secretaria do Tesouro Nacional, SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados	Técnico: utilização de sistema avançado de armazenamento, processamento e disponibilização de informações econômico-financeiras e orçamentárias	Centralização dos sistemas contábil, orçamentário e financeiro do governo, com ligação <i>on-line</i> entre órgãos e possibilidade de divulgação de informações pela internet.	Caixa único do governo federal, interligação entre unidades e órgãos	Criação da STN com a missão de racionalizar a gestão fiscal e financeira do Governo Federal
EvE03	Orestes Quéricia (PMDB) exerce o mandato de Go-	15/03/1987-15/03/1991	Orestes Quéricia, PMDB	Político/eleitoral: ascensão de um político que fora líder	Redução do ímpeto reformista anterior no go-	Eleição de Antonio Fleury Filho, Secretário de Segurança	Franco Montoro governador de São Paulo

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	vernador do Estado de São Paulo			municipalista na época da luta contra a ditadura, senador anteriormente, dos mais votados, mas sem o perfil progressista do governador anterior, Franco Montoro	verno do Estado	Pública de Quêrcia para o Governo do Estado de São Paulo	
EwN07	Plano Bresser	Julho/1987	Governo Federal, Bresser Pereira (Ministro da Fazenda)	Econômico: nova tentativa de debelar a inflação	Congelamento de salários e aluguéis, suspensão da moratória da dívida externa	Plano Verão	Fracasso do Plano Cruzado
EwN08	Promulgação da Constituição Federal de 1988	05/10/1988	Congresso Nacional Constituinte	Legislativo: elaboração de uma nova Constituição Federal, que catalisou e consagrou os avanços sociais e políticos decorrentes da luta contra a ditadura (1979-1988)	Maior autonomia aos municípios, que adquirem a condição de verdadeiros entes da federação, com novas responsabilidades e maior volume de recursos disponíveis	Grande número de inovações legislativas e institucionais que removeram o “entulho autoritário” do regime militar.	Longo período de resistência à ditadura (1979-1985), que culminou com a luta pelas Diretas-já (1984-85) e com a eleição do primeiro presidente civil e convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte
EwN09	Plano Verão	16/01/1989	Governo Federal, Mailson da	Econômico: plano econômico menos	Medidas monetárias e fiscais restritivas	Plano Collor	Fracasso do Plano Bresser e queda

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvE04	Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) exerce o mandato de Governador do Estado de São Paulo	15/03/1991-01/01/1995	Luiz Antonio Fleury Filho, PMDB	Político/eleitoral: o PMDB, ainda identificado com o antigo MDB da luta contra a ditadura, permanece no governo de São Paulo por 3 mandatos consecutivos	Governo de poucas realizações, encerra o ciclo do PMDB no governo de São Paulo	Governo de Mário Covas (PSDB) em São Paulo	Governo de Orsates Quercia
EvN12	Entrada em vigor da Lei Federal 8.429/92	02/06/1992	Governo Federal – Collor de Mello, Congresso Nacional	Legislativo: criação de mecanismo que auxiliar na identificação de eventual enriquecimento ilícito de agentes públicos	Obrigatoriedade de transparência na evolução patrimonial dos agentes públicos	Adoção de procedimentos administrativos para mapear a evolução patrimonial dos agentes administrativos	Sucessivos escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos
EvN13	Renúncia do Presidente Fernando Collor de Mello, diante da iminência de ser impedido por processo de <i>impeachment</i> em	29/12/1992	Fernando Collor de Mello, Congresso Nacional, sociedade civil organizada (incluindo os jovens “caras-	Político: <i>impeachment</i> de um presidente sem criar crise institucional, assumindo o vice, o que se configura como uma conquista para a democracia brai-	Sentimento popular de “basta” à corrupção	O vice-presidente Itamar Franco, PRN, assume a vaga deixada por Fernando Collor de Mello	Mandato presidencial conturbado, marcado por atos de corrupção, gerando intensa mobilização popular pelo <i>impeachment</i>

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvN17	Plano FHC I	Agosto/1993	Governo Federal, Fernando Henrique Cardoso (Ministro da Fazenda)	Econômico: primeira das ações de Fernando Henrique Cardoso para obter equilíbrio das variáveis macroeconômicas	Fernando Henrique Cardoso começa a atuar sobre a política econômica	O Plano precisa de ajustes: Plano FHC II	Fracasso do Plano Collor e ira popular contra suas medidas
EvN18	Escândalo de corrupção – Caso dos “Anões do Orçamento”: descoberta de esquema de propinas entre congressistas da Comissão Mista do Orçamento, a partir das emendas parlamentares	Outubro 1993	Congresso Nacional, Comissão Mista do Orçamento, Deputados Ibsen Pinheiro, Genivaldo Correia e João Alves de Almeida, economista João Carlos Alves dos Santos (técnico da Comissão Mista do Orçamento)	Policial: imagem de corrupção associada aos deputados e senadores	CPI do Orçamento e cassação a afastamento de parlamentares, com forte repercussão negativa sobre a imagem do Congresso Nacional	Punição de alguns parlamentares, mudanças nos procedimentos da Comissão Mista do Orçamento quanto às emendas parlamentares ao Orçamento da União	Comoção nacional diante de escândalos de corrupção, inclusive o que culminou com o <i>impeachment</i> do Presidente Fernando Collor

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

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvI03	Crise da Rússia	1998	Rússia	Econômico: dificuldades para a condução da política econômica de estabilização	Acordo com o FMI e tomada de empréstimo de US\$ 41 bilhões	Exigências do FMI de manutenção de superávits primários elevados	Travessia difícil da crise do Sudeste Asiático
EvN27	Senado cria restrições para o endividamento público (Resolução 78)	1998	Senado Federal	Legislativo: dificuldades para Estados e Municípios fazerem uso do endividamento para manter suas atividades e políticas públicas	São criadas restrições mais severas e o Banco Central passa a emitir prévio à contratação de dívidas por Estados e Municípios.	Maior disciplina financeira nos níveis subnacionais da Federação	Crescente endividamento dos Estados e Municípios e sucessivas rodadas de renegociação das dívidas
EvN28	Entrada em vigor da Lei federal 9.637, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que men-ciona e a absor-	1998	Governo Federal	Legislativo: novas figuras jurídicas podem ser criadas para desenvolver atividades antes exclusivamente governamentais, com o objetivo de promover a retirada do governo dessas atividades, com redução de seus gastos	Avanço na reforma do estado gerencialista, porém não significativo no primeiro momento	Abertura de um período de experimentação com as novas figuras jurídicas (entidades não estatais desenvolvendo funções públicas)	Reforma do Estado conduzida pelo Ministro Bresser Pereira

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	ção de suas atividades por organizações sociais ⁹						
EvN29	Maxidesvalorização cambial do real e explosão do risco Brasil	1999	Equipe econômica chefiada pelo Ministro Pedro Malan (Fazenda)	Econômico: política econômica recessiva	Restrições ao crescimento econômico e dificuldades para manter a política de estabilização		Crise da Rússia
EvN30	Incorporação dos setores sociais básicos (Saúde, Educação e Assistência Social) no PMAT	1999	Governo Federal, BNDES	Administrativo: financiamento para melhorar políticas sociais	Ampliação do escopo e dos tomadores dos financiamentos		PMAT limitados a projetos de modernização tributária
EvN31	DRU – Desvinculação das Receitas da União	Aprovada para vigorar inicialmente de 1999 a 2003, foi prorrogada para até 2011	Governo Federal	Econômico: manutenção do esforço fiscal em prejuízo das unidades subnacionais do federalismo e das políticas sociais	Com o fim da FEF, o governo conseguiu aprovar emenda constitucional criando a DRU	Retenção de recursos de transferências constitucionais obrigatórias para obter equilíbrio financeiro no Governo Federal	FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
EvN32	Entrada em vigor dos Decretos 3.555 (Pregão presencial), 3.697 (Pregão eletrônico)	2000	Governo Federal	Legislativo: ampliação do uso do pregão	Regulamentação do pregão (presencial e eletrônico) pelo Governo Federal	Disseminação do uso do pregão	Uso do pregão pela ANATEL

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores	
EvN41	Criação da CGU – Controladoria Geral da União (inicialmente Corregedoria-Geral da União, criada pela Medida Provisória 2.143-31)	02/04/2001	Governo Federal	de pequeno valor, abolindo os adiantamentos	Administrativo: sofisticação do combate à corrupção no Governo Federal e nos entes subnacionais e entidades para os quais a União repassa recursos	Descobertas de práticas de corrupção e denúncia	Crescente aparelhamento para o combate a corrupção em nível de controladoria interna	Controle interno pouco eficiente no Governo Federal
Eve06	Geraldo Alkimim assume como Governador de São Paulo, com a morte de Mário Covas e em seguida se elege para um mandato completo, exercido no final por Cláudio Lembo devido ao afastamento do titular para disputar a Presidência da República	06/03/2001-30/03/2006	Geraldo Alkimim, PSDB	Político/eleitoral: fortalecimento do PSDB em São Paulo	Alkimim se credencia para a disputa da Presidência da República	Alkimim disputa a Presidência da República e tem fraco desempenho	Governo de Mário Covas, que falece e abre oportunidade para seu vice, Alkimim assumir	

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvN42	Entrada em vigor do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257)	10/07/2001	Congresso Nacional, movimento pela habitação e urbanistas	Legislativo: vitória dos movimentos de urbanistas e pelo direito à moradia, defensores do uso social da terra e da democratização da gestão do território	Exigência de planejamento urbano democrático, com as cidades sendo obrigadas a fazer seus Planos Diretores	Novos Planos Diretores na maioria dos municípios	Municípios sem Planos Diretores ou com planos defasados
EvN43	Entrada em vigor da Lei federal 10.520 (Lei do Pregão)	17/07/2002	Governo federal e Congresso Nacional	Legislativo: modernização dos processos licitatórios por meio de procedimentos mais rápidos e racionais	Consolidação dos pregões presencial e eletrônico, e extensão para os governos subnacionais	Ampliação rápida do uso do pregão pelos governos de todos os níveis	Modalidades licitatórias muito burocratizadas
EVE07	Criação da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo	Setembro/2002	Governo do Estado de São Paulo	Administrativo: medida visando melhorar a eficiência das compras estaduais	Melhor desempenho nas compras		
EvN44	Luis Inacio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) exerce seus dois mandatos consecutivos	01/01/2003-atual (até 31/12/2010)	Luis Inacio Lula da Silva, Partido dos Trabalhadores	Político/eletoral: chegada ao poder central de um partido de esquerda com propostas arrojadas (PT)	Consagração do PT como partido nacional, que cresceu a partir de municípios e Estados, desde sua criação em 1979	Mudança no perfil ideológico do PT, para adaptar-se aos desafios de ser governo tendo que estabelecer coalizões. Permanece, entretanto, sua plataforma de políticas sociais progressistas,	Predominância de partidos dominados por políticos tradicionais, com o PT ganhando espaço a cada eleição nos níveis municipal e estadual

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Evn51	Escândalo do Mensalão, iniciado por uma denúncia do deputado Roberto Jefferson	2006	Deputados, senadores e detentores de altos cargos no Governo Federal, empresas	Político: persistência de escândalos de corrupção em governos, agora atingindo fortemente o governo Lula	em fita de vídeo (de Joel dos Santos Filho, advogado de vítima) negociando com empresário para facilitar participação em licitações em troca de propina, supostamente com apoio do deputado Roberto Jefferson	reios, depois CPMI do Mensalão, com a descoberta de outras faces do esquema de corrupção, comprometendo políticos do PT, inclusive José Dirceu, da Casa Civil	
Evn52	Escândalo dos Sanguessugas	04/05/2006	Ex-deputados Ronivon Santiago e Carlos Rodrigues, empresa Planan, Maria da Penha Lino (ex-funcionária do Ministério da Saúde)	Político: persistência de escândalos de corrupção em governos	A "Máfia das Ambulâncias" passa a ser investigada pela Polícia Federal	GPI – Comissão Parlamentar de Inquérito (junho-agosto/2006) que investiga 87 deputados e 3 senadores e abre processo de cassação contra 72 parlamentares	Sequência de escândalos, como o dos Bingos e o dos Correios

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

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores	
EwN61	Escândalo do Mensalão do Distrito Federal, a partir da divulgação de vídeo revelando esquema de divisão de recursos obtidos com propinas por políticos e funcionários do governo distrital	Novembro/2009	José Roberto Arruda, governador do Distrito Federal	Político: persistência de escândalos de corrupção envolvendo políticos	Político: persistência de escândalos de corrupção envolvendo políticos	CPI e pedido de impeachment de Arruda pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil	Processos judiciais	Operação Caixa de Pandora da Polícia Federal

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

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

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

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

(31) A respeito, ver Carvalho, 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvL2	Vitória eleitoral de Newton Lima Neto, do PT, com 40.342 votos, sendo que Dagnone obteve 40.214 votos, e Rubinho recebeu 5.513 votos, de um total de 101.018 votos válidos.	Outubro 2000	Newton Lima Neto, partidos da coligação; outros candidatos e partidos	Político-eleitoral	Vitória eleitoral de um novo grupo político em São Carlos e derrota de grupo tradicional.	EvL3	EvL1
EvR1	Eleição para a Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito, em que o candidato eleito foi Antônio Sérgio Mello Buzzá (PMDB), com ajuda de Dagnone, ex-prefeito de São Carlos, seu primo.	Outubro de 2000	Antônio Sérgio Mello Buzzá	Político-eleitoral	Buzzá assume a Prefeitura de Ribeirão Bonito em janeiro de 2001		Movimento de cidadãos de Ribeirão Bonito (residentes e não residentes) em defesa da moralidade administrativa e do desenvolvimento local, culminando na criação da AMARRIBO – Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito, em 1999.

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvL3	Ao assumir a Prefeitura, o governo de Newton Lima constata que dados contábeis e informações relevantes da gestão anterior haviam sido deletados dos computadores da prefeitura; também encontra o estoque de alimentos para a merenda zerado; recebe diversas denúncias de compras feitas no último mês do governo anterior e que foram desviadas.	Janeiro 2001	Equipe de governo e denunciadores anônimos	Político-administrativo	Suspeita de práticas fraudulentas nos governos anteriores, de Dagnone e Rubinho.	EvL4, EvL5	EvL2
EvL4	A Câmara de Vereadores de São Carlos instala Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades nas compras e estoques da merenda	24/02/2001	Câmara de Vereadores; CPI, constituída pelos vereadores Edson Fermiano – PT (Presidente), Marquinho Amaral – PPB	Político	Suspeita de práticas fraudulentas nos governos anteriores, de Dagnone e Rubinho.	EvL7	EvL3

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	escolar no período de 1999 a 2001 (CPI da Merenda).		(Relator), Diana Cury – PMDB, Carlinhos Campos – PSD e José Maurício Ortega - PPS				
EvL5	O novo Prefeito de São Carlos instalou a Comissão de Sindicância para apurar irregularidades nas compras e estoques da merenda escolar.	2001	Prefeito e equipe de governo; Comissão de Sindicância; Suspeitos	Político-administrativo	Apuração de indícios de corrupção nos governos anteriores, de Dagnone e Rubinho.	EvL7	EvL3
EvL6	Primeira licitação do governo de Newton Lima para aquisição de produtos para a merenda escolar com 11 empresas e forte concorrência	Março 2001	Secretaria da Educação, Secretaria de Fazenda, Comissão de Licitação	Administrativo	Processo licitatório transparente, com participação de maior número de empresas, resultando em preços menores		EvL3
EvR2	AMARRIBO recebe denúncias anônimas de corrupção na Prefeitura de Ribeirão Bonito	Abril 2001	Diretores da AMARRIBO e denunciantes anônimos	Político	AMARRIBO começa a articular a apuração das denúncias e discutir medidas	EvR3	EvR1

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EvL7	A Comissão de Sindicância conclui seu trabalho e as irregularidades constatadas são enviadas para o Ministério Público	2001	Prefeito e Comissão de Sindicância Ministério Público (Promotor)	Político	Início de um processo para identificar e punir os praticantes de corrupção no governo anterior.		EvL4
EvL8	A “CPI da Merenda” da Câmara de Vereadores de São Carlos conclui seus trabalhos	Jun 2001	Câmara de Vereadores de São Carlos, “CPI da Merenda”	Político	Posicionamento da Câmara de Vereadores a respeito do “Escândalo da Merenda”	EvL4	
EvR3	AMARRIBO protocola, no Ministério Público, denúncia de corrupção na Prefeitura de Ribeirão Bonito	Novembro 2001	AMARRIBO e Ministério Público	Jurídico	Tem início o processo contra o Prefeito Buzzá	EvR4	EvR2
EvR4	A AMARRIBO e Ministério Público descobrem esquema regional de corrupção envolvendo as cidades de São Carlos, Ribeirão	09/11/2001	AMARRIBO	Policial e jurídico	Wilton Moshida,, ex-chefe do Setor de Compras da Prefeitura de São Carlos, assessor de Buzzá, aparece como um dos suspeitos, estabele-	EvR5	EvR3

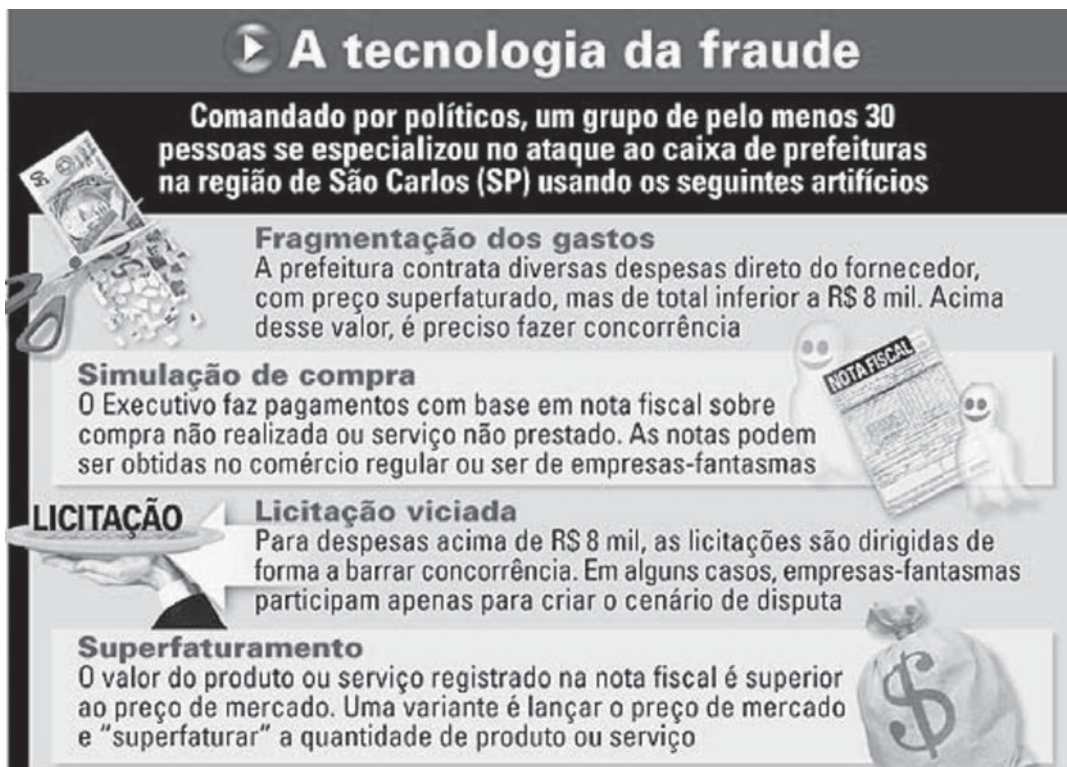
Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	Bonito				sendo ligação entre os casos de Ribeirão Bonito e São Carlos.		
EvL	Abertura Inquérito Policial nº 2002.61.15.00195-2-8, na Delegacia de Polícia Federal de Araraquara	2002	Polícia Federal, acusados de fraude na Prefeitura de São Carlos	Policial	Investigação da ocorrência de fraudes em licitações realizadas pela prefeitura de São Carlos na compra de mercadorias destinadas à merenda escolar durante a gestão de João Otávio Dagnone de Melo.		
EvR5	Abertura de Comissão Especial de Inquérito na Câmara de Vereadores de Ribeirão Bonito, para apurar as denúncias contra o Prefeito Buzzá	Dezembro 2001	Câmara Municipal de Ribeirão Bonito, Prefeito Buzzá, AMA-RRIBO	Político	Agrava-se a situação de Buzzá	EvR6	EvR4
EvR6	Abertura de CPI para discutir a cassação de	Março 2002	Câmara Municipal de Ribeirão Bonito, Prefeito	Político	Possibilidade de cassação do mandato de Buzzá	EvR7	EvR5

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	Buzzá como Prefeito de Ribeirão Bonito		Buzzá, AMARRIBO				
EvR7	Promotoria do Ministério Público instaura inquérito contra Buzzá e pede sua prisão	2002	Ministério Público, Prefeito Buzzá	Jurídico	O cerco contra Buzzá se fecha	EvR8	EvR6
EvR8	A Justiça afasta Buzzá do mandato de Prefeito de Ribeirão Bonito	08/04/2002	Buzzá, Judiciário Estadual	Político	A situação de Buzzá começa a ficar insustentável	EvR9	EvR7
EvR9	Buzzá renuncia ao mandato na iminência de cassação e o seu vice-prefeito assume a Prefeitura de Ribeirão Bonito	23/04/2002	Buzzá	Político	Derrota de Buzzá e tentativa dele de não perder os direitos políticos por ser cassado	EvR10	EvR8
EvR10	Decretação da prisão de Buzzá	02/05/2002	Judiciário Estadual, Buzzá	Policial	Fuga de Buzzá, que vem a ser capturado em 07/08/2002, em Chupinguaia, Estado de Rondônia, permanecendo	EvN1	EvR10

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
EVN1	Difusão nacional das informações sobre o esquema regional de corrupção do “Escândalo da Merenda” pela Revista IstoÉ, importante veículo semanal de circulação nacional.	12/05/2004	IstoÉ	Policial: os participantes do esquema de corrupção são acusados de falsidade ideológica, formação de quadrilha, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e peculato.	A corrupção em São Carlos se torna tema de discussão nacional.	Andamento dos processos na Justiça.	Conjunto dos eventos relacionados à descoberta e investigação do esquema de corrupção regional, pela Polícia Federal e pelo Ministério Público.
EV19	Aceitação da denúncia do esquema regional de corrupção do “Escândalo da Merenda” pelo Tribunal de Justiça de São Paulo	Abril 2009	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	Judiciário	Possível condenação dos envolvidos	Futuros julgamentos e penas.	Conjunto dos eventos relacionados à descoberta e investigação do esquema de corrupção regional, pela Polícia Federal e pelo Ministério Público.

As tabelas de eventos e atores do episódio do «Escândalo da Merenda» revela que as compras públicas foram foco de ação de um esquema de corrupção (como, de resto, muitas vezes aconteceu e acontece em todo o Brasil, apesar do rigor da lei de licitações e contratos, a Lei Federal 8.666/983, e das constantes ações da Polícia Federal e do Ministério Público para reprimir essa prática). O diagrama 1 explica os procedimentos utilizados para fraudar as compras públicas:

DIAGRAMA 1
**Procedimentos para fraudar as compras públicas
no «Escândalo da Merenda»**



Fonte: VILLAMÉA, 2004.

Logo ao assumir o governo de São Carlos, em 2001, e durante os dois primeiros anos de administração, o Prefeito Newton Lima Neto se viu diante de um quadro com os seguintes ingredientes de difícil enfrentamento:

- desabastecimento de materiais e produtos para o funcionamento da máquina pública, incluindo a falta de remédios, na Saúde, e o desabastecimento de alimentos para a merenda escolar, na Educação;
- dívidas de curto prazo em atraso (incluindo fornecedores) e um endividamento total superior ao orçamento anual, com conseqüente relutância de potenciais fornecedores em abastecer a prefeitura;
- sucateamento tecnológico em toda a administração (desde máquinas para a prestação de serviços, até o quase inexistente nível de informatização dos serviços);

- funcionalismo sofrendo atrasos de pagamentos, perdas salariais, defasado profissionalmente e desestimulado;
- suspeita (apurada por meio de processo interno e confirmada pela Polícia Federal) de existência de funcionários envolvidos em esquema regional de corrupção, juntamente com os dois ex-prefeitos anteriores;
- pressões da opinião pública contra a corrupção, fruto de um ambiente nacional favorável a isso;
- pressões para gestão das contas públicas de modo a evitar desequilíbrios, originadas da recém-aprovada Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de maio de 2000);
- pressões do governo federal para o saneamento das dívidas dos governos em todos os níveis da Federação;
- forte oposição no Legislativo e da parte dos poderosos grupos derrotados nas eleições municipais (dois ex-prefeitos entre eles);

Assim, não pareciam estar enganados os inimigos do governo que se iniciava quando, adicionando aos fatos a inexperiência da equipe de governo e sua fraca vinculação com as forças políticas locais, apostavam que o avanço das forças contrárias aos *status quo* anterior teria curta duração.

Aparentemente a inexperiência e a falta de vínculos com as forças tradicionais, ao contrário, pesaram a favor do novo governo. O ímpeto para governar com eficiência e sem concessões às práticas corruptas e viciadas somou-se a uma conjuntura anticorrupção e pró-governos eficientes favorável (Lei de Responsabilidade Fiscal, Estatuto das Cidades, ampliação das responsabilidades dos governos locais por políticas públicas etc.). Logo nos primeiros meses procedimentos simples e quotidianos começaram a ser tratados de maneira responsável e transparente. Alguns exemplos:

- as políticas de pequenos favores (Secretários recebendo populares para negociar doações de bolas e jogos de camisa para times de futebol, fornecedores se reunindo diretamente com Secretários para reivindicar diminuição nos atrasos de pagamentos, pessoas com problemas com pagamento de tributos ou irregularidades em terrenos e construções tentando saídas políticas com agentes do governo) foram estancadas, até porque os novos gestores desde o início eram temidos em função do discurso moralizante em vigor;
- todas as áreas foram chamadas pelo Prefeito para elaborar diagnósticos e tratar rapidamente os problemas identificados;
- foram feitas negociações com fornecedores para solucionar os atrasos e houve casos até mesmo de redução das dívidas e de preços correntemente praticados;
- passou a haver tratamento isonômico entre os potenciais fornecedores no processo de compras e contratações públicas, inclusive nos casos de dispensa de licitação – adotou-se a simulação de carta-convite: todos os interessados entregavam envelopes fechados com suas propostas e eles eram abertos na frente de todos, num local e horários previamente combinados;
- os pagamentos passaram a ser feitos de acordo com a ordem cronológica, com cheques nominais e cruzados, diretamente na Tesouraria e não na sala do Secretário de Fazenda ou no Gabinete do Prefeito;
- deu-se início à criação de um banco de dados com informações financeiras gerenciais, ainda que de forma amadora (simples planilhas Excel);
- passou-se a tomar mais cuidados com os estoques dos almoxarifados;

- funcionários foram removidos e/ou realocados;
- uma política de descentralização de tarefas com centralização de decisões estratégicas num conselho informal de governo, liderado pelo Prefeito, foi adotada com relativa severidade no controle.

Após 100 dias de governo foi feito um balanço dos avanços e mudanças. Um dos tópicos mais salientes dessa prestação pública de contas foi a mudança de postura em relação às licitações e compras, com anúncio de drásticas reduções de preços. Os fatos, então, começaram a ir na direção de confirmar uma série de denúncias que havia tempos eram feitas em programa radiofônico de grande audiência na cidade, vindas das mais diversas fontes e acolhidas e investigadas por uma jornalista (Baby Soares (41)), que por isso chegou até mesmo a ser ameaçada de morte. Os grupos políticos tradicionais derrotados nas eleições, acuados, começaram a reagir às medidas do novo governo. Além de articulações típicas, a partir de seus apoiadores no Legislativo Municipal, nos veículos de comunicação e em outros canais convencionais, começaram a usar artifícios como o adotado em relação à redução nos preços de produtos da merenda escolar: «plantaram» carne deteriorada nos estoques da prefeitura para em seguida afirmar que os preços caíam porque aceitava-se produtos de má qualidade para alimentar as crianças. Com isso armou-se uma contenda com lances diários de ambas as partes, com reação fulminante da parte do governo, cuja face de honestidade estavam tentando converter em incompetência e ingenuidade. Essa circunstância teve como consequência a aceleração do processo de apuração e denúncia formal dos atos de corrupção de que se suspeitava. À trajetória em direção à modernização administrativa e moralização do modo de funcionar da máquina pública, que o novo governo colocava na ordem-do-dia, adicionou-se, então, como reação às práticas oportunistas dos oponentes, a apuração e responsabilização criminal. Este foi o ponto de partida para uma série de mudanças político-administrativas na Prefeitura de São Carlos.

3.2.4. Eficiência e transparência nas compras públicas: inovações no primeiro mandato de Newton Lima Neto - PT (2001-2004)

O diagrama 2 sintetiza as circunstâncias que levaram às inovações em compras públicas na Prefeitura de São Carlos, a seguir relatadas.

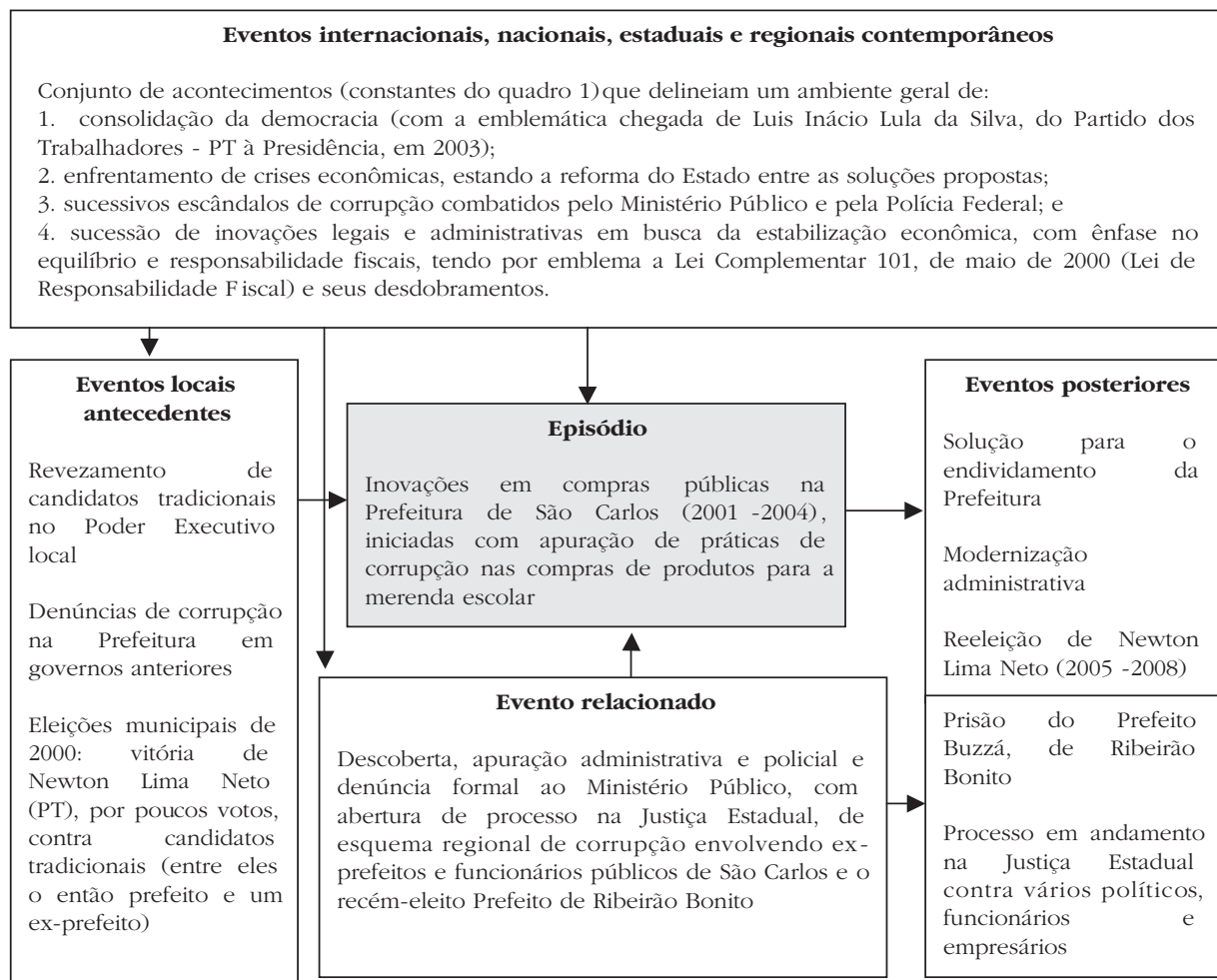
As inovações implementadas no primeiro governo de Newton Lima Neto atingiram diversas áreas da administração, mas foram particularmente notáveis nos campos da orçamentação e das licitações, compras e contratações públicas. Em boa medida porque esses são campos da ação governamental que, no Brasil, nas últimas duas décadas, vêm sendo alvo de pressão (legal e da opinião pública) para melhorar; em boa parte porque a situação em que a Prefeitura de São Carlos foi encontrada pelo novo governo era de completo atraso em termos de gestão. De alguma forma, essas inovações explicam-se, ainda, pelo «modo petista de governar» (42) (que inclui transparência e participação popular) e pelo estilo de gestão de Newton Lima

(41) Em 03/11/2009, Neusa A. Soares, mais conhecida como Baby Soares nos meios radiofônicos regionais, concedeu entrevista detalhada sobre esses fatos aos pesquisadores Valdemir Pires e Andrés Sanz Mulas.

(42) A respeito, ver Daniel, 1990 e Bittar, 1992.

Neto (43) (antes testado na Reitoria da UFSCar) e de sua equipe, majoritariamente constituída de pessoas com formação superior, muitos deles jovens e sem vínculos políticos anteriores com grupos do poder local. É provável que o episódio do «Escândalo da Merenda» tenha acelerado a ocorrência de referidas inovações, seja porque praticamente obrigou certas mudanças, seja porque transformou essas mudanças em ativo político mais valioso, tanto para a sustentação do governo, como para a imagem mais geral do partido então no poder local.

DIAGRAMA 2
Episódio das inovações em compras públicas na Prefeitura Municipal de São Carlos (2001-2004)



Fonte: Elaboração própria com base em BARZELAY (2001).

(43) As entrevistas concedidas pelo próprio Newton Lima Neto e vários membros de sua equipe de 2001-2004 revelaram a existência desse estilo de gestão, cujas características principais eram a autonomia dos Secretários Municipais para a proposição de soluções, mas de forma articulada entre eles, e tendo que prestar contas dos resultados para o Prefeito. Estrito respeito às leis, moralidade administrativa, compromisso social eram princípios básicos a serem respeitados em todas as ações, havendo cobranças e responsabilização nos casos de desvio. Havia um mote a respeito do estilo de gestão: ELE – Eficiência, Lealdade e Ética.

O quadro 5 sintetiza cronologicamente as principais inovações que melhoraram as condições para a eficiência e transparência nas compras públicas (44) na Prefeitura de São Carlos, no período do primeiro governo do PT na cidade (2001-2004) (45).

(44) O quadro traz também eventos não diretamente relacionados às compras públicas. Isso porque eles ajudam a compreender melhor todo o processo de racionalização administrativa e de mudança de paradigma de gestão que direta ou indiretamente beneficiaram a transparência e a eficiência em compras públicas.

(45) Os eventos arrolados foram identificados por meio de entrevistas concedidas aos pesquisadores Valdemir Pires e Andrés Sanz Mulas por ex-secretários e assessores envolvidos. Eles também estão documentados por meio de recortes de jornais obtidos através de amplo levantamento coordenado pelo pesquisador Rosoé Francisco Donato.

QUADRO 5

Eventos do episódio das inovações em compras públicas no primeiro governo de Newton Lima Neto (PT) em São Carlos (2001-2004)

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa em documentos primários e secundários e entrevistas.

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Conseqüências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev1	Mudanças nos procedimentos básicos para pagamento de credores	2001	Prefeito, gestores financeiros e credores	Administrativo: pagamentos por ordem cronológica e com cheques nominais e cruzados	Inibição de práticas de corrupção através da possibilidade de rastreamento de cheques; fim das práticas de favorecimento no cronograma de pagamentos mediante possíveis propinas.	Aumento da credibilidade nos procedimentos de compras públicas, resgatando empresas que não mais participavam dos processos licitatório por acharem que o resultado estaria predeterminado	Realização de pagamentos de forma desorganizada e com base em acordos entre as partes
Ev2	Assinatura de carta de intenções entre a Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC) e as instituições de pesquisa da cidade (USP, UFSCAR e EMBRAPA)	Janeiro 2001	PMSC, UFSCAR, EMBRAPA, USP	Tecnológico: cooperação científica	Potenciais parcerias para diagnósticos e propostas de políticas públicas	Vários projetos realizados em parceria	Vários dos novos gestores públicos, incluindo o Prefeito são egressos ou ex-professores das universidades locais
Ev3	Recadastramento de servidores, visando modernização administrativa	Fevereiro 2001	PMSC – Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas	Administrativo: política de recursos humanos	Diagnóstico do funcionalismo público	Melhores condições para gestão dos cursos humanos	Amadorismo no tratamento dos cursos humanos

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev4	Criação da Comissão de Revisão para Elaboração de Contratos	Fevereiro 2001	PMSC – Gabinete do Prefeito	Político-administrativo: adoção de procedimentos adequados para administração do endividamento da Prefeitura	A Comissão trabalhou durante meses, revendo contratos anteriores e dívidas, sugerindo ao Prefeito medidas de revisão de valores e cláusulas contratuais.	Revisões e negociações em vários contratos	Suspeitas sobre contratos anteriores e necessidade de parâmetros para celebração de novos
Ev5	Redução de custo do transporte escolar	Fevereiro 2001	PMSC - Secretaria de Obras e Serviços Públicos e Secretaria de Educação	Negociação conjunta de São Carlos e Araraquara com a empresa de transporte escolar rural, para definição de preços por km rodado	O custo do km rodado para a PMSC diminuiu de R\$ 1,60 para R\$ 1,45, com economia de R\$ 200 mil ou 9,8%	Licitações posteriores foram efetuadas com uma nova cultura de pagamento em dia	
Ev6	Substituição do sopão para pessoas carentes por cestas básicas, com degustação para aferir qualidade dos produtos no processo licitatório, bem como colocar contrapartidas aos atendidos	Fevereiro 2001	Secretaria de Fazenda, Comissão Permanente de Licitações e Secretaria de Cidadania	Político-administrativo e social: mudança de procedimento com relação à clientela atendida e maior respeito ao público-alvo	Melhor gestão da política para indivíduos carentes		

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev7	Câmara de Vereadores paga dívidas com fornecedores e prestadores de serviços	Fevereiro 2001	Câmara Municipal e fornecedores com contas a receber do Legislativo	Político-administrativo: atender dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal	Regularização das contas da Câmara de Vereadores e pressão para que o Executivo faça os repasses com regularidade		Câmara de Vereadores com dívidas atrasadas
Ev8	Câmara de Vereadores aprova proposta do Prefeito de concessão de benefícios para contribuintes regularizarem seus débitos fiscais com a Prefeitura	Março 2001	Executivo, Legislativo e contribuintes em atraso	Político-administrativo: obtenção de recursos para o caixa da Prefeitura; com aviso de que os benefícios não seriam renovados	Regularização de débitos e obtenção de recursos no curto prazo	A PMSC não voltou a oferecer anistias ou reduções de débitos para contribuintes com atraso	Recorrência de anistias e benefícios para devedores, visando acelerar recebimentos de atrasados
Ev9	Apresentação do Orçamento Participativo (OP) na Câmara de Vereadores	Março 2001	Equipe do Orçamento Participativo e Secretaria de Governo; vereadores	Político: apresentação da nova metodologia de planejamento orçamentário	Delimitação do papel do processo orçamentário participativo em sua relação com o Poder Legislativo, responsável pela aprovação da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo	Adoção do OP como metodologia orçamentária	Metodologia tradicional de elaboração orçamentária

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev10	Licitação para aquisição de produtos para a merenda escolar com 11 empresas e forte concorrência	Março 2001	Comissão de Licitação, empresas interessadas	Político-administrativo: primeira licitação do novo governo para esse tipo de compra	Processo licitatório transparente, com maior número de participantes (11 empresas), estabelece novo padrão de relacionamento com fornecedores da área	Resgate da credibilidade das licitações	Baixa participação de empresas em licitações
Ev11	Reaproveitamento de água da lavagem dos filtros da Estação de Tratamento de Água	Março 2001	SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto (autarquia municipal)	Administrativo e tecnológico: economia de água tratada	Economia de 3% de água na unidade da Carlos Botelho, por meio da implantação de projeto desenvolvido em parceria com o Departamento de Hidráulica e Saneamento da USP		Carta de intenções da PMSC com instituições de pesquisa
Ev12	Seminário PMSC-UFSCar e sobre parceria	Abril 2001	PMSC e UFSCar	Tecnológico: definição de agenda para consolidar parceria	Maior aproximação entre as duas instituições	Vários projetos em parceria ao longo dos mandatos de Newton Lima Neto na PMSC	Carta de intenções da PMSC com instituições de pesquisa
Ev13	Pagamento de dívidas da Prefeitura com a CPFL	Abril 2001	PMSC, Comissão de Revisão de Contratos e	Administrativo-financeiro: solução para o endividamento	Ao acatar a proposta da Comissão de Revisão de	Normalização do relacionamento da PMSC com a CPFL,	Ação da Comissão de Revisão e para Elaboração de

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	- Companhia Paulista de Força e Luz (fornecedora de energia elétrica) e pequenos credores		credores com débitos em atraso	mento de curto prazo da Prefeitura	Contratos, o Prefeito obtém da CPFL 50% de desconto da dívida e entra no programa de eficiência oferecido por ela; pagamento de credores com valores de até R\$ 2.500,00 a receber	um dos maiores fornecedores	Contratos
Ev14	Pagamento das dívidas por ordem cronológica de ocorrência	Abril 2001	PMSC, Comissão de Revisão de Contratos, credores	Administrativo-financeiro: critério para pagamento das contas atrasadas	Credibilidade da política de saneamento dos problemas financeiros da Prefeitura		Ação da Comissão de Revisão e para Elaboração de Contratos
Ev15	Criação de comissão no Legislativo para elaborar estudos sobre a dívida do município	Maio 2001	Câmara Municipal	Político: Legislativo se posicionando em torno de iniciativas da Prefeitura para o mesmo problema	O debate sobre a dívida assume nova dimensão; surgem posicionamentos em favor da punição dos responsáveis pelo endividamento	Relatório da Comissão	Ação da Comissão de Revisão e para Elaboração de Contratos
Ev16	Atualização da ficha funcional dos servidores	Maio 2001	Secretaria de Administração	Administrativo: passo para política de carreira e de capacitação	Mapeamento do funcionalismo e constatação de que 764 servidores	Política de gestão de recursos humanos	Constatação de descontrolada gestão de recursos humanos

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev17	Licitação para novo contrato de empresa para o serviço de coleta do lixo	Maio 2001	Comissão de Licitação	Administrativo: gestão de um dos maiores contratos da Prefeitura	Apresentam-se mais de 25 inscritos, após ampla divulgação e adoção de procedimentos transparentes		
Ev18	Audiência Pública sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002	Maio 2001	Câmara de Vereadores e Prefeitura	Político: nova postura no processo de elaboração orçamentária	Pela primeira vez houve uma discussão conjunta sobre a LDO em audiência pública		
Ev19	Redução dos juros de mora no pagamento de tributos e contas atrasadas	Maio 2001	Prefeitura	Político-administrativo: juros passam de 10% para 2%, obedecendo lei de 1999 que não vinha sendo cumprida	Redução das inscrições de atrasados em dívida ativa		Cobrança de juros de mora excessivos, contrários à legislação nacional
Ev20	Criação de sítio web da Câmara de Vereadores com coletânea de leis municipais	Maio 2001	Câmara de Vereadores	Político e tecnológico: maior facilidade de acesso às leis municipais	Avanço na transparência e afirmação do papel do Legislativo local na vida da cidade	Constante aperfeiçoamento do sítio web da Câmara	Câmara de Vereadores de São Carlos sem presença na internet

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev21	Terceirização do Matadouro Municipal	Maio 2001	Secretaria de Agricultura	Administrativo: redução de despesas	Prefeitura economiza R\$ 400.000,00 por ano deixando de pagar R\$ 80,00 por abate de animais, beneficiando apenas os produtores de gado		
Ev22	Diagnóstico do transporte coletivo na cidade	Maio 2001	Secretaria de Obras e Serviços Públicos e instituições parceiras	Administrativo e tecnológico: aplicação de conhecimentos especializados para solução de problemas urbanos	Fipai e Fai (ligadas as universidades USP e UFS-Car) iniciam levantamento com objetivo de mapear as necessidades dos usuários de transporte coletivo na cidade, identificadas pelos participantes do OP como prioridades		
Ev23	Prefeitura aciona judicialmente ex-prefeito por crime de responsabilidade	Maio 2001	PMSC	Político e jurídico: medida que dá consequências às denúncias e apurações ocorridas anteriormente	Primeira ação civil pública protocolada pela Prefeitura contra ex-prefeito acusado de atos ilícitos	Tramitação do processo	Ação da Comissão de Sindicância nomeada para apurar irregularidades

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev24	Merenda escolar é enriquecida com suco de frutas concentrado	Maior 2001	Secretaria de Educação	Social: melhoria da alimentação oferecida na merenda escolar	Melhor atendimento das crianças matriculadas nas escolas municipais	quanto administrativa a Prefeitura de São Carlos	
Ev25	Câmara de Vereadores implanta sistema de informática para agilizar ação legislativa	Maior 2001	Câmara Municipal	Administrativo e tecnológico: racionalização e agilidade nos trabalhos legislativos	Melhoria das condições de trabalho dos legisladores e também da imagem pública do Legislativo		
Ev26	Redução de 25% na dívida da Prefeitura com a empresa Veja-Sopave (empresa que faz a coleta de lixo)	Junho 2001	PMSC e Veja Sopave	Administrativo: negociação para acordo envolvendo a prorrogação do contrato da empresa	Para a prorrogação emergencial de contrato por mais seis meses, a empresa abriu mão de 25% dos mais de R\$10 milhões devidos pela PMSC e parcelou o pagamento em 60 vezes; o custo da tonelada do lixo recolhida caiu de R\$ 64,71 para R\$ 51,37	Prorrogação do contrato	Ação da Comissão de Revisão e para Elaboração de Contratos

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev27	Acordo entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores envolvendo dívidas e repasses	Junho 2001	Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores	Político-administrativo: solução de pendências financeiras entre os Poderes	Em Audiência Pública, a Prefeitura assume o pagamento da dívida da Câmara com o INSS (R\$ 2,15 milhões) em troca de não honrar repasses pendentes referentes a 1997		Atrasos nos repasses da Prefeitura para a Câmara
Ev28	Fase deliberativa do OP – Orçamento Participativo	Junho 2001	Equipe do Orçamento Participativo e população participante	Político: abertura do processo de elaboração orçamentária à população	350 demandas foram apresentadas na primeira fase, passando a ser priorizadas agora na segunda fase	Escolha de prioridades orçamentárias com participação popular	Adoção do OP pela PMSC
Ev29	Redução dos custos operacionais das ambulâncias	Julho 2001	Secretaria da Saúde	Administrativo: contenção de custos	Redução de custos operacionais em mais de 14%	Oposição tenta desqualificar os resultados afirmando que serviço perdeu qualidade	Excesso de despesas com manutenção e combustível
Ev30	Plano Plurianual prevê modernização administrativa	Agosto 2001	Poder Executivo	Político-administrativo: medida para melhorar o desempenho do serviço público	PPA prevê 5 eixos: Participação popular, Cidadania (desenvolver políticas que priorizem os direitos da cidadania e qualidade de vida	Execução dos programas	

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev31	Reuniões temáticas do Orçamento Participativo	Agosto 2001	Secretarias e população	Político: relação governo-população para definir prioridades orçamentárias	Andamento do OP	Priorizações temáticas	Adoção do OP pela PMSC
Ev32	Capacitação de servidores	Setembro 2001	Secretaria de Administração e FESC – Fundação Educacional São Carlos	Administrativo: qualificação de pessoal	Programa de Educação continuada com aulas de informática, história da cidade de São Carlos, redação oficial, Ginástica anti-stress etc.	A FESC vai aos poucos sendo direcionada para o que viria a ser uma das suas mais importantes atribuições: a escola de governo	Política de gestão de recursos humanos

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Conseqüências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev33	BNDES aprova PMAT para São Carlos	Setembro 2001	Prefeitura	Administrativo-financeiro: acesso a recursos para pagamento no longo prazo, com taxa de juros atraente, para modernizar a gestão	Contratação do PMAT	Desenvolvimento do programa	Solicitação de financiamento ao PMAT
Ev34	Licitação para o serviço de coleta de lixo	Outubro 2001	Prefeitura e empresas interessadas	Administrativo: licitação para um dos maiores contratos da Prefeitura	Decide-se pela licitação pelo menor preço global. No contrato anterior é do interesse da empresa coletar o maior volume possível de resíduos, enquanto que no novo esse tipo de incentivo desaparece	Contratação de empresa	Prorrogação do contrato anterior
Ev35	Regulamentação dos Conselhos Gestores de Saúde	Outubro 2001	Poder Executivo	Político-administrativo: garantia de melhor funcionamento de instância de controle social	Condições para participação organizada de toda a sociedade no controle dos serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde. A composição é tripartite sendo 50% de	Composição dos conselhos	Conselhos sem regulamentação

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev36	Eleição dos representantes da sociedade civil para o Conselho Municipal de Assistência Social	Outubro 2001	Poder Executivo e população	Político-administrativo: garantia de melhor funcionamento de instância de controle social	São 9 eleitos da sociedade civil e 9 indicados pelo prefeito	Funcionamento regular do Conselho	
Ev37	Proposta de reforma administrativa protocolada na Câmara de Vereadores	Novembro 2001	Poder Executivo	Político-administrativo: adequação da estrutura administrativa	Aprovação da reforma	Implantação da reforma	Inadequação da estrutura administrativa
Ev38	Programa Reluz inicia renovação da iluminação pública de São Carlos	Dezembro 2001	Prefeitura e CPFL	Administrativo-financeiro: medida para reduzir despesas	Cidade é a primeira atendida pela CPFL a ter 100% de lâmpadas a vapor de sódio, que reduzem o consumo e aumentam a luminosidade		Iluminação pública cara e de menor qualidade
Ev39	Retirada da Prefeitura de São	Dezembro 2001	Prefeitura	Administrativo-financeiro: solução para	Débitos superiores a R\$ 60 mil	Normalização da situação da prefeitura	Endividamento e atrasos em paga-

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	Carlos do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN			entraves ao acesso a crédito	hões são saneados	perante agentes de crédito e para recebimento de repasses	mentos
Ev40	Criação de Conselho Gestor por unidade básica de saúde	Fevereiro 2002	Prefeito, Secretário da Saúde, Vereador Lineu Navarro, Coordenador do Orçamento Participativo	Político-administrativo; eficiência e transparência nas decisões das unidades	Maior controle social através de um conselho tripartite, envolvendo usuários da unidade de saúde, profissionais alocados nas unidades e gestores municipais da Secretaria de Saúde	Diagnóstico dos problemas existentes em cada unidade de saúde, bem como acompanhamento do atendimento a população.	
Ev41	Licitação de R\$ 130 milhões para aquisição de remédios	Fevereiro 2001	Secretaria da Saúde	Administrativo: licitação para grande compra	Com maior divulgação, 24 empresas participam do processo, aumentando a concorrência. Esta modalidade é de convite de preço e o mínimo necessário seriam 3 empresas.	Processo licitatório com credibilidade numa área de compras em que anteriormente foram constatadas fraudes	Baixa participação de empresas em licitações
Ev42	Técnicos do BNDES e Prefeitura	Março 2002	Prefeitura e BNDES	Administrativo-financeiro: definição	Críticos técnicos e não políticos	Contratação do PMAT	Solicitação de financiamento do

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
	tura definem destino de recursos do PMAT que são liberados			de destino de recurso obtido com operação de crédito	decidem a liberação de verbas do BNDES para a Prefeitura. 2,5 milhões do PMAT serão utilizados pelas Secretarias de Fazenda, Administração e Habitação; o restante será destinado à modernização dos processos de gerenciamento da Secretaria de Saúde		PMAT
Ev43	Contratação de recursos do PMAT	Maio 2002	Governo municipal	Administrativo-financeiro: operação de crédito para viabilizar projetos	São Carlos recebeu R\$ 3,5 milhões para a execução do PMAT,		Aprovação do financiamento pelo PMAT
Ev44	Apresentação de diagnóstico para o Plano Diretor	Março 2002	Secretaria de Habitação, Fazenda, Governo e Prefeito Municipal	Político-administrativo: planejamento urbano como instrumento de desenvolvimento e controle da especulação imobiliária	Organiza a cidade e evita que interesses de grandes proprietários prevaleçam no crescimento urbano sobre os interesses técnicos.	Criação de regras claras para o uso do solo no município, tendo entre outras finalidades evitar formas de favoritismos em troca de benefícios individuais, imorais ou ilegais.	Dos 92 mil imóveis da cidade, 36 mil são terrenos baldios. Boa parte é deixada para especulação imobiliária

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev45	Simulação de carta convite	2002	Comissão de Licitação	Administrativo: provedimento mais seguro para compras menores	Para todas as compras feitas começa-se a similar a fórmula usada para carta-convite, com a finalidade de resgate da credibilidade das compras públicas. Envelopes lacrados com data e hora marcados, com acompanhamentos das empresas e da sociedade.	Credibilidade às licitações	Licitações sob suspeita
Ev46	Concessão de reajuste salarial aos servidores públicos e criação de plano habitacional para a categoria	Março 2002	Secretaria de Administração e servidores públicos	Político-administrativo: negociações com o funcionalismo	Enfrentamento de defasagens salariais e início de política de assistência ao funcionalismo		Defasagem salarial do funcionalismo
Ev47	Edital para contratar auditoria na merenda escolar	Maio 2002	Secretaria de Educação	Político-administrativo: auditoria	Análise de 650 processos de requisição e pagamento, do período 1997-2000, verificando preços e obediência à legislação		

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev48	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos (SAAE) moderniza equipamentos de medição do fornecimento de água	Maio 2002	SAAE	Político-administrativo: modernização de processo de cobrança de tarifa	Autarquia investiu R\$ 100 mil na aquisição de uma nova bancada de hidrômetros que agilizam prestação do serviço na cidade		
Ev49	Crescimento de 31% nas receitas correntes de São Carlos	Maio 2002	Prefeitura	Tributário: melhora na arrecadação	Melhoria das condições financeiras da Prefeitura, decorrente de maior volume de transações e também de melhor performance das receitas próprias		
Ev50	Padronização do relatório de prestação de contas de entidades assistenciais que recebem recursos da Prefeitura	Agosto 2002	Prefeitura e entidades assistenciais	Administrativo: adequação de procedimento para prestação de contas por recursos recebidos	Adoção de modelo padronizado de prestação de contas sugerido pelo Tribunal de Contas, mais completo e objetivo	Prestações de contas mais adequadas	
Ev51	Investimento de R\$ 750 mil em rede de informática	Outubro 2002	PMSC	Tecnológico: modernização administrativa com incorporação de tecnologia	Ligação em rede das unidades administrativas	Melhoria das condições de funcionamento da PMSC	Baixa informatização dos serviços

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev52	Liberação dos recursos do PMAT	Janeiro 2003	PMSC e BNDES	Administrativo-financeiro: realização de operação de crédito	Previsão do uso dos recursos: elaboração do Plano Diretor, atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), recadastramento imobiliário, implantação de unidades do SIM – Serviços Integrados do Município, aquisição equipamentos de informática, veículos para a fiscalização tributária e implantação do sistema de gestão envolvendo setores como recursos humanos, compras, almoxarifado e manutenção de frota.		
Ev53	Regras rígidas para utilização de veículos da Câmara de Vereadores	Janeiro 2003	Câmara de Vereadores	Político-administrativo: medida para racionalizar uso de recursos	A utilização dos veículos passa a ser melhor controlada		Utilização indiscriminada de veículos públicos

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev54	Degustação de alimentos a serem adquiridos para a merenda escolar	Fevereiro 2003	Secretaria da Educação, alunos	Administrativo: afecção de qualidade de produtos a serem adquiridos	Melhoria da qualidade dos produtos adquiridos para a merenda escolar		
Ev55	Empresa Faber Castell doa 6 toneladas de material escolar para a rede municipal de ensino	Fevereiro 2003	Faber Castell, PMSC, alunos da rede municipal de ensino	Políticos: apoio empresarial à política educacional	Melhoria da qualidade do ensino		
Ev56	PMSC lança programa Fome Zero Municipal e inclui a merenda	Março 2003	PMSC	Social: melhoria das condições de vida da população carente	Amplificação de programa social benéfico do governo federal		Programa Fome Zero do Governo Federal
Ev57	USP entrega estudo de potencial turístico da cidade à PMSC	Março 2003	USP, PMSC	Econômico: diagnóstico para política de desenvolvimento	A PMSC passa a desenvolver política pró-turismo na cidade		Parceria universidades-PMSC
Ev58	Criação do site web da Prefeitura Municipal de São Carlos com o Portal da Transparência em destaque	2004	Secretaria de Governo, Prefeitura.	Político-administrativo: modernização das relações com a comunidade por meio de instrumentos da rede mundial de computadores	Divulgação online de boletim de caixa, fornecidos que recebem no dia, editais de licitação na íntegra, situação contábil da Prefeitura, execução or-	Portal é bem avaliado em várias ocasiões e torna-se referência	Precariedade da inserção da PMSC na internet

Evento	Descrição	Data	Atores	Fatores	Consequências	Eventos seguintes ou desdobramentos	Eventos anteriores
Ev59	Implantação do Pregão Eletrônico	2004	Comissão de Licitação, Secretaria de Governo	Administrativo: modalidade de licitação que racionaliza procedimentos e agiliza compras de bens de uso comum	Prefeitura se beneficia das vantagens em eficiência e transparência no uso da nova modalidade de licitação	Processos licitatórios mais ágeis	Uso de modalidades tradicionais de licitação
Ev60	Lei, 13.292/04 (46), criando o Sistema de Controle Interno da PMSC	02/04/2004	Prefeito	Administrativo: melhoria de gestão	Melhoria na qualidade dos processos administrativos	Funcionamento da Controladoria Interna	Ausência de sistema de controladoria interna

(46) Inteiro teor em <http://portal.camaraocaocarlos.sp.gov.br/alfaweb/detalhes.jsp?Codigo=11156>.

O que se depreende do quadro 5, que contém eventos escolhidos de um conjunto bem mais amplo – revelando iniciativas modernizadoras e mudança no padrão de relacionamento do governo com o funcionalismo, com os contribuintes, com os credores, com os vereadores e com os cidadãos em geral – é que a primeira gestão de Newton Lima Neto na Prefeitura de São Carlos atuou ampla e sistematicamente no sentido de racionalizar e moralizar a gestão pública. Ao fazê-lo, alcançou, necessariamente, o setor de compras e contratações (antecipadamente visado em decorrência do «Escândalo da Merenda»), além da gestão de estoques (conforme depoimento de um dos responsáveis pela reestruturação dos almoxarifados). As inovações em compras e contratações reforçaram e foram reforçadas por mudanças também em outras frentes. Por exemplo, a criação de diversos conselhos e canais de participação popular colocaram em cena a fiscalização cidadã sobre as decisões e fazeres da prefeitura, o que indiretamente teve impacto na qualidade das decisões de alocação dos recursos da prefeitura, bem como na fiscalização do processo de implementação dessas decisões. Por outro lado, a economia gerada pela maior racionalidade no uso dos recursos auxiliou no saneamento financeiro da prefeitura e permitiu a existência de maiores disponibilidades para deliberação no Orçamento Participativo. Até mesmo a Câmara de Vereadores, como revelam alguns eventos, empreendeu esforços pela ampliação da transparência e da eficiência, como que competindo politicamente com a prefeitura. É bastante provável que credores e potenciais fornecedores tenham sentido desde o início uma mudança de qualidade, evitando adotar comportamentos contrários a ela, para evitar marginalização ou até mesmo denúncia (o que alguns entrevistados afirmaram que de fato ocorreu). Paulatinamente novos funcionários foram sendo contratados e assumindo cargos estratégicos (alguns com reforços salariais advindos de nomeações para cargos em confiança), o que gerou uma coalizão interna pela manutenção das mudanças, reforçada por uma política de educação continuada e de valorização dos bons servidores. Enquanto isso, funcionários suspeitos de corrupção ou de comportamento refratário à qualificação dos serviços prestados foram sendo marginalizados, havendo casos de remoção, aposentadoria e transferência. Os ocupantes dos cargos nas áreas de finanças, orçamento, contabilidade e compras (diretores, chefes e membros da comissão de licitação e, mais tarde, pregoeiro) tiveram papel destacado na concepção e implementação das mudanças em compras e contratações, sendo amparados diretamente pelos titulares da Secretaria de Fazenda e da Procuradoria Geral, sob monitoramento constante do Prefeito.

3.2.5. Inovações em compras públicas no segundo mandato de Newton Lima Neto (2005-2008)

As condições de operação do segundo governo de Newton Lima foram muito melhores do que as do segundo. Neste mandato o PT usufruiu de vários benefícios, como:

- a melhora geral das condições econômicas do país, particularmente da receita pública;
- o conforto de um governo do partido do Presidente da República, em momento de crescente popularidade de Lula e de ampliação dos recursos do governo federal para os municípios;
- a nova condição de funcionamento da Prefeitura, reorganizada administrativamente e saneada financeiramente;

- a redução do poder de ação da oposição local, dividida, sem propostas e às voltas com um Prefeito consagrado nas urnas pelas realizações, apoiado pelo Presidente da República (inclusive sendo um quadro importante do partido em nível estadual) e que deu mostras de sua capacidade de fazer política e governar em situações adversas.

Não obstante, o ritmo das inovações em geral, e em compras públicas, em particular, desacelerou no segundo mandato de Newton Lima Neto, embora este também tenha sido um governo local marcado por muitas realizações (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, 2009). Em boa medida essa situação se explica pelo fato de que o primeiro governo do PT reorganizou as condições de funcionamento da prefeitura, criando condições para um incrementalismo menos acelerado, mas sempre presente, nas inovações. Já não se tratava mais de uma gestão de resgate das condições mínimas de funcionamento (financeira e administrativamente falando), mas de uma gestão de consolidação das inovações anteriores e de avanços a partir delas.

Entre as decisões, medidas e fatos que contribuíram para a eficiência e transparência nas compras públicas no período 2005-2008 destacam-se as seguintes:

- criação, pelo Decreto Municipal nº. 93, de 2 de maio de 2005, da Escola Municipal de Governo (EMG), coordenada pela FESC (Fundação Educacional São Carlos), para a preparação de funcionários ingressantes e para educação continuada do funcionalismo (47);
- criação da Comissão de Execução Orçamentária: coordenada pelas Secretarias de Planejamento e Fazenda, permite a divisão de responsabilidade sobre os problemas de execução orçamentária entre todas as unidades orçamentárias da prefeitura; por meio de fóruns regulares, faz diagnósticos e levanta propostas para a tomada de decisão (2005);
- em 2005 cresce o número de imóveis regularizados na cidade (totalizando 98.000 imóveis, 67.000 com área construída);
- ampliação e consolidação do Portal da Transparência (48), que se torna uma referência em nível municipal; em 2006 o Portal do Cidadão da PMSC é eleito o segundo melhor do país pelo TecGov/FGV;
- criação da Ouvidoria Municipal, em 2007, uma instância que permite à população dirigir suas críticas, denúncias, sugestões e elogios à administração pública municipal (49);
- estabelecimento do Código de Ética do Servidor Público Municipal (Decreto 75, de abril de 2005 (50));

(47) O regimento interno da EMG, de 2008, encontra-se em <http://www.fesc.saocarlos.sp.gov.br/userfiles/file/Arquivos/REGIMENTO%20INTERNO%20EMG%20RESOLU%C3%87%C3%83O.pdf>. O projeto pedagógico da escola pode ser obtido em <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/cursos-de-capacitacao/157971-cursos-abertos-da-escola-municipal-de-governo-fesc.html>.

(48) Endereço deste portal: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/portal-da-transparencia.html>.

(49) Por ocasião do balanço de um ano de atuação da Ouvidoria, em 2008, informou-se que ocorreram quase 1.200 atendimentos, a maior parte referentes ao funcionamento de órgãos da administração direta e indireta.

(50) Acessível em <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/direitos-e-beneficios/157904-12-codigo-de-etica-do-servidor-publico-municipal.html>.

- técnicos avaliam como exemplar o desempenho da PMSC no uso dos recursos liberados pelo PMAT/BNDES;
- implantação do GISS Online – Sistema de Escrituração Eletrônica do Imposto Sobre Serviço, que agiliza o recolhimento do tributo, facilitando as declarações pelos contribuintes e ampliando o potencial de arrecadação;
- recadastramento imobiliário e atualização da planta genérica de valores (com consequente regularização de imóveis e aumento da arrecadação de IPTU);
- novo Plano Diretor do Município de São Carlos;
- recenseamento dos servidores municipais;
- pregão eletrônico gera economia nas compras de bens comuns a partir de 2005.

A forte impressão, ao comparar os dois períodos de Newton Lima Neto na Prefeitura de São Carlos, é de que o primeiro (2001-2004) serviu para racionalizar e modernizar (em termos de pessoal e de infraestrutura) a administração pública local, adotando principalmente mudanças procedimentais e comportamentais, fazendo a luta política pela hegemonia de um novo modo de governar (gerir a máquina pública com eficiência e conduzir as relações de poder com transparência e participação popular) e saneando as finanças; e de que o segundo (2005-2008) teve um teor de maior institucionalização das mudanças, juntamente com maiores realizações em políticas públicas.

Conclusões

As inovações em compras públicas na Prefeitura de São Carlos se concentraram no primeiro mandato de Newton Lima Neto como Prefeito (2001-2004). Elas coincidiram com o momento de entrada em vigor da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando todos os entes da federação ao equilíbrio fiscal e à transparência orçamentária) e também com a necessidade premente de reestruturação da máquina pública local e de sua situação financeira, num momento em que foi preciso combater um esquema de corrupção incrustado na Prefeitura de São Carlos, com ligações com políticos dos governos locais anteriores. Parece ter ocorrido uma feliz coincidência histórica em que às circunstâncias respondeu adequadamente um grupo, gerando mudanças (51). O segundo mandato foi praticamente de manutenção e aprofundamento do que havia sido iniciado no primeiro, agora usufruindo de uma situação financeira menos desconfortável, seja por que o endividamento foi controlado, seja porque as receitas públicas municipais melhoraram em todo o país, seja porque o governo federal de Lula beneficiou a cidade com transferências voluntárias expressivas.

(51) Importante lembrar, a propósito, que em Ribeirão Bonito, presente no episódio do «Escândalo da Merenda», aqui estudado, apesar das circunstâncias locais e nacionais serem as mesmas encontradas em São Carlos, o que se viu foi um prefeito sendo ameaçado de cassação pelas suas práticas administrativas, tendo sido obrigado a renunciar para não perder os direitos políticos. Este fato é um forte indicativo de que o Prefeito e sua equipe fizeram diferença nas mudanças levadas a efeito em São Carlos. Tivesse permanecido no poder o grupo anterior, provavelmente as pressões da lei e da opinião pública para mudar não teriam tido os mesmos efeitos positivos que de fato vieram a ter.

Politicamente, Newton Lima Neto consolidou sua liderança nas eleições de 2004, aumentando os votos recebidos em mais de 21%, enquanto que o principal adversário de 2000, o ex-Prefeito Dagnone de Melo, caiu de 40.214 para apenas 24.101 votos. O quadro 6 fornece uma boa visão das condições político-eleitorais em São Carlos nos três últimos pleitos, permitindo avaliar parcialmente a eficácia eleitoral da sucessão de governos do PT na cidade, em boa medida resultantes das inovações aqui estudadas.

QUADRO 6
Desempenho eleitoral dos candidatos mais votados nas eleições municipais em São Carlos SP

Eleição Candidato	2000	2004	2008
Newton Lima/Barba*	40.342	48.876	43.888*
Dagnone Melo	40.214	24.101	Não disputou
Paulo Altomani	11.878	32.267	41.354
Airton Garcia (52)	Não disputou	Não disputou	36.982

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TRE – Tribunal Regional Eleitoral.

* Oswaldo Baptista Duarte Filho (Barba) foi candidato de Newton Lima Neto na impossibilidade deste de concorrer a um terceiro mandato consecutivo, proibido na legislação brasileira.

Analisando o desempenho eleitoral dos candidatos mais votados nas três últimas eleições, observa-se que ao fazer o sucessor em 2004 (Oswaldo Baptista Duarte Filho - Barba), o PT teve reduzido em aproximadamente 10% seu volume de votos para Prefeito, embora nessa eleição tenha crescido quase 9% em relação à de 2000. Isso, aliado ao crescimento acelerado do candidato Paulo Altomani (PSDB) nos dois últimos pleitos, e ao surgimento de Airton Garcia como forte candidato, revela que a disputa do PT para manter-se no poder nos próximos anos será acirrada. O que se viu em São Carlos nas eleições de 2008 foi um eleitorado rachado em três partes, cada uma apoiando um comportamento político e um estilo de gestão diferente. O que levanta a suspeita de que o eleitorado já não vem dando tanta importância à trajetória inovadora e aos avanços apresentados pelo PT na Prefeitura.

Inquiridos sobre a possibilidade de recuos nos procedimentos transparentes e efficientizantes no ciclo das compras públicas na eventualidade de retornarem ao poder local políticos de comportamento parecido aos dos antecessores, os entrevistados a respeito não foram capazes de responder cabalmente se sim ou se não. Alguns lembraram que o Brasil mudou para melhor em termos de gestão pública e isso faz diferença em todas as cidades; outros ficaram em dúvida sobre a efetiva assimilação das

(52) Identificado como o candidato a Prefeito mais rico do Brasil.

mudanças pela máquina pública local, tornando-as aquisição do Estado, ao invés de prática deste ou daquele governo. Por outro lado, parece que em São Carlos a conquista do eleitorado com o discurso de transparência, modernização administrativa e zelo fiscal/financeiro – ou seja, respeito ao dinheiro público – parece ter esgotado ou diminuído suas possibilidades, depois de quase uma década de gestão pública local responsável. O eleitorado, agora, pode estar nutrindo outras expectativas em relação ao governo municipal, mesmo que parte dele ainda seja vulnerável a práticas de campanha em que o voto é trocado por pequenos favores (um presente, uma facilidade) ou promessas pessoais (um emprego para o filho, a quitação de uma dívida fiscal etc.).

O futuro da eficiência e da transparência nas compras públicas em São Carlos dependerá de como, ao longo dos próximos anos, comportamento dos eleitores, estratégias dos grupos em confronto pelo poder local, estilos de gestão dos atuais e futuros governantes, perfil do funcionalismo público (em termos quantitativos e qualitativos) e mudanças institucionais no país, se combinarão para gerar uma situação histórica concreta na cidade e na Prefeitura. Mas a inflexão no padrão de qualidade das compras públicas produzida no período 2001-2008 será um ponto de partida e uma referência a garantir níveis de eficiência e transparência superiores aos das prefeituras que não viveram experiências semelhantes de inovação. Isso não significa, entretanto, que todo o potencial de mudança (circunstâncias gerais favoráveis e equipe de governo preparada e disposta) tenha sido utilizado ao longo do período 2001-2008, pois pesaram nesse intervalo também forças e fatores desfavoráveis a isso, como sempre obrigando os atores da mudança a acelerar, desacelerar e, às vezes, frear completamente o ritmo, seja para dedicar mais atenção a outras frentes de atuação, seja para adequar rumos e ritmos às exigências impostas pelas alianças necessárias à governabilidade e à manutenção da capacidade de ação a partir de cargos e espaços de poder.

A análise dos eventos e dos relatos de protagonistas e de observadores contemporâneos das inovações em compras públicas em São Carlos permite identificar (ainda que precária e provisoriamente) alguns traços gerais do processo de transformação institucional que gerou, naquela Prefeitura, um ambiente mais propício à gestão pública responsável, transparente e eficiente, não só no âmbito das compras, mas também em outros. Dentre esses traços destacam-se os seguintes:

- foi determinante a existência de um grupo politicamente articulado, possuidor de a) objetivos claros (no bojo de um projeto), b) capacidade de fazer diagnósticos e prognósticos tecno-políticos adequados e oportunos, c) habilidades de articulação do agir coletivo, d) vontade de mudança quotidianamente alimentada (para não esmorecer diante da oposição e da resistência, sempre presentes); em São Carlos formou-se um grupo assim, articulado e conduzido pelo Prefeito Newton Lima Neto, constituído por uma maioria de agentes jovens e egressos da Universidade, coesionados por um forte desejo de mudança, explicitado em plataforma eleitoral sustentada em malsucedidas disputas eleitorais anteriores, de que saíam vencedores grupos políticos tradicionais da cidade; ao longo do tempo, o grupo inicial foi incorporando novos agentes, muitos dos quais funcionários públicos recém-contratados por concurso, de modo que o coletivo comprometido com a sustentação das mudanças foi se introyetando na própria estrutura administrativa permanente;
- parece que o elevado grau de deterioração das estruturas e procedimentos objeto de inovação facilitou a ação do grupo, que obteve apoio externo e viu di-

minuída a resistência interna para agir, embora isso não tenha significado facilidade gratuita ao longo do processo de mudança; tão logo o governo de Newton Lima Neto deixou claro que havia chegado para mudar e explicitou quais mudanças estava disposto a promover, revelando-se decidido e operante desde o início e esclarecendo publicamente as deficiências administrativas encontradas, obteve respeito de credores, potenciais fornecedores, grupos específicos do funcionalismo, vereadores, setores da imprensa etc.;

- a existência de um ambiente político nacional, estadual e regional democrático, marcado por geral descontentamento com o *status quo* e com os resultados da ação governamental (cujo epicentro, no caso analisado, foi a eleição do ex-operário Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República) e por um reformismo legislativo e administrativo (especialmente no campo do planejamento, do orçamento e da gestão de políticas públicas) que delimita e restringe a ação dos governantes locais (no caso, na direção dos princípios constitucionais de 1988 e da responsabilidade fiscal), funcionou como moldura dos movimentos singulares de mudança;
- as inovações em compras públicas foram facilitadas por terem sido conduzidas simultaneamente a inovações em outras áreas, principalmente as conexas (planejamento, orçamentação, gestão financeira, transparência etc.); os episódios do caso de São Carlos, como se viu, contêm eventos que não se referem exclusivamente às compras e contratações;
- medidas de choque e pronta-resposta funcionaram como sinalizadoras das reais intenções dos agentes inovadores, permitindo iniciar com maior probabilidade de sucesso a sequência de mudanças necessárias; assim, o processo de inovação dividiu-se em momentos de concentração de medidas e momentos de manutenção dos avanços; em São Carlos, de fato, o primeiro mandato do PT e mais especificamente a primeira parte dele (2001-2002) concentrou as inovações, mantidas com esforços quotidianos de 2003 a 2004; o segundo mandato (2005-2008) consistiu em avanços incrementais e maior formalização das inovações.
- as inovações foram desde simples mudanças atitudinais ou comportamentais (um dirigente que se recusa a manejar o cronograma de pagamentos favoravelmente a determinados credores; um prefeito que não toma decisões sozinho, preferindo atuar sintonizado com um conselho de governo) até alterações legislativas (institucionalização de conselhos gestores de políticas públicas, estabelecimento de um sistema de controle interno, criação de um código de ética do funcionalismo etc.), passando por mudanças tecnológicas (informatização, ligação dos departamentos em rede, uso intensivo de internet para atendimento ao público e transparência, pregão eletrônico), organizacionais/administrativas (reforma da estrutura organizacional, revisão de rotinas, formação continuada), culturais (novas formas de relacionamento com o contribuinte e com a cidadania), relacionais/comunicacionais (constantes prestações de contas, criação do Diário Oficial eletrônico); em São Carlos todos esses tipos de inovações foram combinadas.

Percebe-se que o grau de irreversibilidade das inovações realizadas depende da natureza intrínseca dessas inovações. Algumas, como as intensivas em tecnologia da informação, por exemplo, mudam em profundidade os fazeres quotidianos e os padrões de relacionamento interno e com atores externos, sendo apropriadas pelos ope-

radores e públicos beneficiados, que, então, terminam zelando por sua manutenção, que os beneficia. Dificilmente a emissão de guias eletrônicas para pagamento de tributos ou a divulgação de informações via internet devem retroceder, embora a qualidade do serviço, com o tempo, possa defasar-se em relação a novos avanços tecnológicos, se não forem feitos novos investimentos.

Outras, como as dependentes de comportamentos grupais e atitudes pessoais, são muito suscetíveis de reversão, por razões óbvias. Essas precisam ser constantemente fomentadas e incentivadas, sendo insuficiente até mesmo discipliná-las ou balizá-las normativamente. Um código de ética é importante, mas não suficiente para reduzir os níveis de corrupção.

Essas conclusões trazem consigo algumas pistas para governos locais interessados em adotar boas práticas, em compras públicas e em outros campos necessários à boa governança na gestão pública. Para a elaboração de uma eventual lista de boas práticas, propriamente, seria necessário aprofundar o estudo de cada uma das inovações em compras públicas em São Carlos, concentrando os esforços nessa direção e avaliando o alcance das inovações. Dizer, por exemplo, que fazer pagamentos de acordo com um cronograma (e não de acordo com simpatias ou antipatias – com ou sem propina - em relação a credores), que informatizar procedimentos ou ampliar a transparência orçamentária e das licitações são boas práticas seria afirmar o que já é óbvio e nada mais do que obrigação de todos os órgãos públicos modernos. Por outro lado, indicar como boas práticas a contratação de agentes públicos prioritariamente por concurso e a formação continuada do funcionalismo, para fazer da boa gestão coisa de Estado (perene) e não de governo (passageiro), pareceria descobrir o que já é mais do que evidente. Assim, antes da identificação de boas práticas, convém prospectar tendências inovacionais e avaliar sua aplicabilidade nos casos concretos que se deseja mudar, tendo em vista suas especificidades históricas, a conjuntura política e econômica que o constrange, os agentes favoráveis e desfavoráveis às mudanças.

A Prefeitura Municipal de São Carlos, durante o período em que passou (e continua passando) por inovações em compras públicas, na direção da eficiência e transparência, não se constituiu apropriadamente numa fonte de inspiração para boas práticas, mas sim num exemplo histórico de que essas inovações são produto de circunstâncias locais e nacionais muito específicas, conduzidas por um grupo político com projeto reformista e habilidade (e alguma sorte) para aproveitar as janelas de oportunidade geradas por essas circunstâncias. Portanto, o maior desafio para se obter eficiência e transparência nas compras públicas é de natureza política: aproveitar as brechas da democracia e, fazendo uso de tecnologias e modelos de gestão avançados, adensar a natureza republicana das decisões e ações governamentais, com isso ampliando a governança pública (democraticamente legitimada) e o bem-estar social. O que só é possível fazer, concretamente, na quotidianidade da luta política em que se opõem os que se interessam por este norte e os que a ele são contrários, por razões político-ideológicas ou por interesses pessoais ou grupais nem sempre explícitos e/ou acietáveis. Não fosse assim, a profusão, há décadas, de manuais e códigos de boas práticas e condutas (impressos ou acessíveis na rede mundial de computadores), às vezes uns repetindo os outros, com pequenos acréscimos, resolveriam os problemas, que teimam em permanecer. O que não quer dizer que tais manuais e códigos não sejam de extrema utilidade (até porque os de alta qualidade são sínteses de bons-fazeres que transpiram experiência histórica). Eles podem ser muito úteis, desde que seus usuários não se iludam quanto às possibilidades de aplicá-los, tendo em mente a formidável envergadura do combate a travar no *front* político para pro-

mover inovações nas estruturas, mecanismos, relações, práticas e procedimentos envolvidos no ciclo das compras públicas, em sociedades complexas, com governos que são alvo dos mais diversos tipos de interesse, adquirindo bens e serviços dos mais diferentes e variados tipos, em mercados altamente disputados e eivados de assimetrias de informação e poder, sujeitos a comportamentos oportunistas.

Referências

- Barzelay, Michael et al. *Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: Conceptual Framework, Methodological Guide, and Exemplars*. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.
- Bittar, Jorge (Org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.
- Carvalho, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o Longo Caminho*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.
- Daniel, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Revista Espaço e Debates*, n. 30, São Paulo: NERU, 1990, pp. 11-27.
- Frente Nacional de Prefeitos. *MultiCidades: Finanças dos Municípios do Brasil*. Ano 5. 2009.
- Kerbaui, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- *Poder político local, do coronelismo ao populismo: um estudo de caso: São Paulo*. 1979. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Kraljic, P. Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, v. 61, n. 8, p. 109-117, Sep./Oct. 1983.
- Miranda, Daniel Godoy de Jesus. *Inovação em compras públicas: a modalidade pregão – o caso da Prefeitura de São Carlos/SP, 2004-2008*. 50f. Monografia de Conclusão de Curso de Especialização (Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão) – UNESP/FCL, Araraquara, 2010.
- Motta, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. 181f. Dissertação (Mestrado em Economia) – UNICAMP, Campinas, 2010.
- Oliveira, A.C.J. *Participação Popular e Clientelismo em São Carlos*, 120f. Dissertação (Mestrado em) – UNESP/FCL, Araraquara, 1998.
- Pires, Valdemir. Avaliação do Comportamento da Receita Municipal com ICMS: um modelo esquemático testado. *Impulso*, 25, 1999. Disponível em < [http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp25art09.pdf](http://www.unimep.br/phpg/edidora/revistaspdf/imp25art09.pdf) >. Acesso em 24 Ago. 2010.
- Prefeitura Municipal de São Carlos/Fundação Pró-Memória/Divisão de Pesquisa e Divulgação. O Poder Executivo em São Carlos: Dados Históricos. Disponível em < <http://www.promemoria.saocarlos.sp.gov.br/?conteudo&id=142> >. Acesso em 19 Ago. 2010.
- Prefeitura Municipal de São Carlos. *8 Anos que Mudaram a História de São Carlos: 2001-2008*. PMSC/Secretaria Municipal de Comunicação, 2008
- Santana, Jair Eduardo. Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectiva. *Revista do TCU*, ano 41, n. 115, p. 54-75, mai.-ago. 2009
- Santana, Zózia A. de e ROCHA, Wellington. Custo total de propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. In: *Anais do VI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, 2006. Disponível em < <http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos62006/221.pdf> >. Acesso em 14 set. 2010
- Sguissardi, Valdemar. *Universidade, fundação e autoritarismo – O caso da UFSCar*. São Carlos: Ed. da UFSCar, 1993.
- Truzzi, Osvaldo. *Café e indústria – São Carlos: 1850-1950*. São Carlos: UFSCAr/AHC, 1986.
- Villaméa, Luiza. Em ritmo de quadrilha. *IstoÉ*, 12/05/2004. Disponível em < http://www.istoec.com.br/reportagens/24355_EM+RITMO+DE+QUADRILHA?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage >. Acesso em 12 abr. 2010.

Capítulo IV

EL CASO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Andrés C. Caballero Quintana
Andrés Sanz Mulas
Álvaro del Blanco García

SUMARIO: Introducción. La Organización Territorial local en España. Evolución de la normativa de régimen local. La Hacienda Pública Local. La ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Episodios. Primer Episodio: Consolidación de la estructura municipal, los procedimientos legales y la cultura democrática. Inicio 1977 Fin 1995. Segundo episodio. Las mayorías de J.M. Soria y J. Lu ardo. Inicio 1995 Fin 2007. Tercer episodio. La mayoría coaligada de J. Saavedra y N. Barrios, Inicio 2007- Fin 2010. Conclusiones. Referencias.

INTRODUCCIÓN (1)

Las Palmas de Gran Canaria es una ciudad importante en la economía del archipiélago canario. Actuando de nodo regional en una economía globalizada. Su impacto trasciende las fronteras que delimitan su municipio, sirviendo fielmente al

(1) Los autores desean agradecer el apoyo de los investigadores del presente proyecto Álvaro del Blanco, Valdemir Pires y Rosoé Donato en el desarrollo de las entrevistas de la presente investigación, así como la exquisita colaboración prestada por José María Labeaga (Director General del IEF), Jesús Rodríguez Marqué Subdirector General de Estudios Tributarios, y Angela Blanco Subdirectora General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público, así como con las aportaciones en relación a este documento. Asimismo y aunque se incorporó a la segunda parte del proyecto agradecemos el apoyo y la colaboración de Antonio Ramiro responsable de la Cooperación Internacional en el IEF, sin cuyo concurso este proyecto no hubiera podido llegar a su fin. Al tiempo que, quieren mencionar la especial dedicación e interés de los entrevistados en colaborar con la presente investigación, cuáles son: Ana María Echeandía Mota (Secretaria General del Pleno); Angel Sabroso (Concejal en la oposición, PP); Beatriz Torres (Jefa del Servicio de Informática); Benito Cabrera Figueroa (Director de Gobierno de Hacienda y Economía,

concepto ciudad-isla ya que, además de albergar el mayor volumen de actividades económicas de Gran Canaria, supone el 50% del peso poblacional de la Isla, el 21% del regional y es la octava ciudad española por número de habitantes.

La importancia que recobran las compras públicas en los últimos años han rediseñado a esta como un área clave para la gestión pública y el desarrollo económico de los territorios, así como de la mejora de la competitividad de sus distintos agentes (Murray, 2009). Así, las compras públicas dejan de concebirse por los gobiernos innovadores y eficaces como un aspecto 'procedimental rutinario' para tejer, en torno a las mismas, acciones estratégicas en las que se impulsan los objetivos de las legislaturas o mandatos, bien sean de competitividad empresarial, de ahorro de costes o de sostenibilidad medioambiental. De ahí el carácter crítico de la acción de gobierno en el tema de la contratación. Dicho de otro modo y siguiendo la cita del experto del Banco Mundial, D. Kaufman (2000:1) la experiencia práctica en muchos países demuestra que una gobernabilidad ineficaz obstaculiza el desarrollo económico y social, en tanto que una gobernabilidad eficaz lo promueve. Lo mismo sucede a nivel regional y local.

En esta línea, el presente caso permite visualizar con nitidez como el incremento de la capacidad de gasto municipal ha ido, con el paso del tiempo, permitiendo la configuración casi imperceptible de una política pública específica en relación a las compras, configurándose en base a innovaciones específicas en momentos puntuales que han tratado de ser aquí identificadas.

Las cifras de las compras públicas son importantes. El número de empleos directos que genera el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria entre las empresas proveedoras de los principales servicios supera, en el año 2010, las dos mil personas. El importe de gasto agregado de la partida 227.99 del presupuesto municipal, contratos con empresas, esto es, la clasificación contable que recoge la mayor parte de los contratos existentes supone aproximadamente el 15% del total, es decir, más de 44 millones de euros al año. Sólo el contrato de limpieza viaria supone más de 12 millones al año y el de zonas verdes, más de 10. El volumen de contratación en el período analizado desde 1979 hasta 2010 resulta pues muy elevado. Todos estos datos, no siendo exhaustivos, detallan la trascendencia de la contratación pública como herramienta gerencial estratégica para el interés general y el bienestar de la ciudadanía. Así como, atisban las enormes posibilidades que la misma tiene como política pública específica, por ejemplo, relacionada con el desarrollo económico del territorio o la conservación del medioambiente, entre otros diversos ámbitos a los que podría prestar especial interés.

El caso de la capital grancanaria tiene resortes de notable valor para los objetivos traídos al comienzo de la presente investigación y descritos en el capítulo primero ya que, se observa como el proceso de consolidación democrática ha ido facilitando, casi en paralelo, la instauración de una cultura organizativa profesionalizada, muy

PSOE); Carmen Delia Rodríguez Guerra (Directora General de Patrimonio y Contratación, PSOE); Damián Hernández (Funcionario del Servicio de Informática); José Juan Sánchez Tinoco (Presidente de Federación Provincial de la Pequeña y Mediana Empresa del Metal y Nuevas Tecnologías de Las Palmas, FEMEPA); Carlos González Martín (Vicepresidente de FEMEPA); Manuel Vega Marrero, (Presidente de la Asociación de mobiliario, Máquinas y Estanterías de Oficinas); Agustín Padrón (Periodista, Cadena Ser); Gonzalo Martel (Periodista, Canarias7); José Manuel Cruz (Funcionario del Servicio de Programación Económica, Urbanismo); Juan Michel (Taxista, Ex Concejal de Contratación por CDS, posteriormente CC); Rodolfo Romero Espino (Profesor Titular de la ULPGC, ex Concejal de Hacienda y Economía, PSOE) y; Telésforo Fuentes (Jefe de Servicio de Contratación).

preocupada por la salvaguarda de los preceptos legales, al tiempo que, con carácter general, se han producido otras innovaciones que han mejorado la eficiencia de las compras y la transparencia en los procesos de licitación.

Sin embargo, en el período analizado, se ha evidenciado una serie de eventos que muestran claras lecciones a aprender, vinculadas a procesos de contratación con una notable falta de transparencia, a pesar de garantizar formalmente el cumplimiento de la legalidad de tales procesos. Así como, la casi total ausencia de eficaces mecanismos de selección y evaluación de los resultados de la ejecución y posterior funcionamiento de los contratos realizados, los cuáles, y prácticamente hasta hoy, siguen sin realizarse, denotando un claro aspecto de mejora que en el año 2010 demanda la sociedad y la economía de mercado, si bien, ello se motiva, en buena parte, por la inexistencia de la misma como prioridad política de todos los gobiernos del período democrático lo que, en su caso, se hubiera reflejado en la adecuada dotación de medios humanos y técnicos destinados a tales fines. Al tiempo que, tampoco la Audiencia de Cuentas de Canarias ha realizado dicha tarea, para las que la ley le atribuye competencias específicas.

Por otro lado, se han identificado factores, actores y herramientas que han propiciado una sustancial mejora en los procesos de licitación, incidiendo no solo en el número de oferentes, sino más aún, en la transparencia de la información de los concursos, caso de la incorporación a Internet de las licitaciones, la mejora de la eficiencia de las compras y la innovación en la salvaguarda de los preceptos legales mediante, por ejemplo, la introducción de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos técnicos de contratación. Este período de análisis, que se remonta a la llegada de la democracia en la institución, a finales de la década de los setenta del Siglo XX, ha sido intenso en relación a las innovaciones identificadas en relación a las compras públicas y, a tenor de los proyectos ahora en marcha, como la licitación electrónica, promete seguir siéndolo en adelante.

No obstante lo anterior y aún siendo necesaria la lectura del presente caso para su adecuada comprensión, se identifican algunas cuestiones vitales para la sostenibilidad de las innovaciones introducidas que afectan, directamente, a la legitimidad del conjunto del sistema, en términos de evaluación desde un enfoque de gobernanza. Esto es, desde el desarrollo de dicho concepto en su triple acepción (M. Tomás, 2010): a) la referida a los resultados de la gestión del gobierno; b) al binomio de la relación entre ciudadanía y representantes políticos y, finalmente; c) a la resultante del modo en el que se desarrolla el proceso de toma de decisiones (transparencia, rendición de cuentas, etc.). Pues, entre otros aspectos de especial interés para la transparencia y la eficiencia de la gestión de los recursos públicos, aún hoy, no existe consenso político respecto a la presencia y papel que deben jugar los partidos políticos de la oposición en la mesa de contratación.

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL LOCAL EN ESPAÑA

España es un país que se caracteriza por su gran diversidad cultural. Esta diversidad se manifiesta de manera significativa en el mapa municipal.

Actualmente, tal y como muestra el Cuadro 1, la estructura municipal española está formada por 8112 municipios existiendo una tendencia positiva en crear nuevos Ayuntamientos.

Además, el régimen local español se caracteriza principalmente por la diversidad de sus municipios, ya sea por su tamaño, actividad económica o localización geográfica (2). Los datos que se muestran en el cuadro 2 hablan por sí solos

CUADRO 1
**Número de municipios españoles por tramos de población
(datos demográficos a 01-01-2009)**

TAMAÑO	TRAMO	Nº DE MUNICIPIOS	%	
PEQUEÑOS	0/ 5.000	6.808	83,92	95,15
MEDIOS	5.001/20.000	910	12,22	
MEDIOS/GRANDES	20.001/50.000	249	3,07	4,85
GRANDES	50.001/100.000	83	1,02	
MUY GRANDES	Más de 100.000	62	0,76	
TOTAL		8.112	100,00	100,00

Fuente: Dirección General de Cooperación Local e Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO 2
Número de habitantes en los municipios por tramos de población

Estratos de población	Nº de municipios	%	Población 01/01/2008	%	Población 01/01/2007	Δ (%)
>1.000.000 hab.	2	0,02	4.829.179	10,46	4.727.573	2,15
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	0,05	2.739.535	5,94	2.712.439	1,00
De 100.001 a 500.000 hab.	55	0,68	10.832.927	23,47	10.487.449	3,29
De 50.001 a 100.000 hab.	82	1,01	5.699.427	12,35	5.298.912	7,56
De 20.001 a 50.000 hab.	239	2,95	6.997.338	15,16	7.005.876	-0,12
De 5.001 a 20.000 hab.	906	11,17	8.855.578	19,19	8.749.597	1,21
≤ 5.000 hab.	6.822	84,10	6.055.001	13,12	6.070.914	-0,26
Total (excepto Ceuta y Melilla)	8.110	99,98	46.008.985	99,68	45.052.760	2,12
Ciudades con estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla)	2	0,02	148.837	0,32	146.043	1,91
TOTAL NACIONAL	8.112	100,00	46.157.822	100,00	45.198.803	2,12

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera Local (datos de 2008).

(2) Como ejemplo de diferencia poblacional podemos citar el caso de Madrid con más de 3 millones de habitantes frente a Illán de Vacas (municipio de Toledo) con una población de 6 habitantes. Esta diversidad se observa también en cuanto a la superficie de los distintos municipios; así nos encontramos con municipios como Cáceres con una superficie de más de 1.700 Km² frente a otros con menos de 0,05 Km² como es el caso del municipio de Emperador (Comunidad Valenciana). *Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial)*.

Esta situación genera un problema básico: la imposibilidad de muchos de los municipios españoles de prestar los servicios mínimos a sus ciudadanos.

Por esta razón, sería necesario llevar a cabo una reducción del número de municipios y adecuarla a nuestra realidad poblacional. Sin embargo, a pesar de encontrarnos ante una estructura ineficaz en sus propios términos, en los momentos actuales, sería utópico pensar que políticamente esta medida podría llevarse a cabo a medio o largo plazo (3).

Esta situación es la que ha originado la existencia de entes intermunicipales. Así, nos encontramos con aquellos entes reconocidos en la Constitución Española como son: las provincias en las Comunidades Autónomas (CCAA) pluriprovinciales y las islas en los archipiélagos, junto con otros creados ex novo por las CCAA como son las áreas metropolitanas y las comarcas. A lo anterior tenemos que añadir aquellas que surgen como resultado de la voluntad asociativa de los municipios y que son en esencia las mancomunidades.

El éxito de este tipo de fórmulas se pone de manifiesto en los datos que se ilustran en el Cuadro 3. Sin embargo, dada la gran variedad de figuras jurídicas, se impone la necesidad de que los distintos niveles administrativos se coordinen con la finalidad de evitar solapamientos en la creación de este tipo de entes.

CUADRO 3
Entes internamunicipales en España (1/1/2008)

TIPOS DE ENTES	Nº
Municipios	8.110
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común (*)	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas (**)	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 y 141.4 CE)	8.164
Mancomunidades	1.015
áreas metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	74
Entidades locales menores	3.721
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 LRBRL)	4.895

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, a partir de información facilitada por las Entidades locales. -

(*) No se incluyen las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja) ni las dos provincias canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). -

(**) Se incluyen en cuatro Consejos Insulares de Baleares y siete Cabildos Insulares del archipiélago canario. -

(3) La realidad es que en la historia municipal española no ha habido verdaderos intentos de racionalización y simplificación del mapa local.

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL

Tal y como hemos puesto de mani esto anteriormente, la estructura municipal española se caracteri a por su gran heterogeneidad.

Paradójicamente, la normativa de régimen local, que regula la antes dicha realidad, se ha caracteri ado tradicionalmente por su excesivo uniformismo. Esta herencia del modelo continental de Administración local se mani esta en que el modelo orgánico-funcional recogido en la normativa española local sea en esencia similar para todos los municipios españoles.

No será hasta principios del siglo XX, recti cando el signo individualista y liberal del siglo anterior, que llevó al menosprecio de lo corporativo y a un régimen municipal uniforme, basado en el principio de la centrali ación, cuando se inicia en España la tendencia de signo opuesto de respeto a la personalidad del Municipio.

El Estatuto de Calvo Sotelo de 1929, máximo exponente de esta tendencia autonomista, recoge e introduce en nuestra patria el régimen de Carta municipal (modalidad orgánica), siguiendo el precedente de los Proyectos de 1907 y 1912, e inspirado, sin duda, en el sistema de Carta norteamericano.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Ayuntamientos introdujo poco después la modalidad económica de la Carta municipal.

Ambas modalidades, orgánica y económica, son recogidas, con diversos matices, en la Ley Municipal de 1935, Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y Leyes articuladas posteriores.

Sin embargo, tal y como apunta Estrena Cuesta (4), las limitaciones que en la Ley se establecieron por el Régimen de Carta, propiciaron que jamás se llevase a cabo su implantación.

Con posterioridad, se dicta la Ley de 7 de noviembre de 1957. En virtud de la misma se faculta al Gobierno para establecer un régimen municipal especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades que aconsejasen su implantación. Fruto de esa facultad, se aprueban el Decreto Legislativo de 23 de mayo de 1960 donde se regula el régimen especial de Barcelona y el Decreto Legislativo de 1 de julio de 1963 donde se establece el régimen especial de Madrid.

Aunque en esencia no supone grandes innovaciones, se trata del primer vestigio normativo que trata de superar el tradicional uniformismo jurídico local. En esencia, con la aprobación de estos regímenes especiales se trata de refor ar la gura del Alcalde, se crea la gura de los delegados de servicio y se consagra la división territorial en distritos.

En 1972 se empie a a tramitar un Proyecto de Bases de Régimen Local, donde se pretende romper de nitivamente con el uniformismo del régimen municipal, previendo una amplia diversidad tipológica de regímenes locales atendiendo a la realidad de los distintas modalidades de sistemas de asentamientos humanos en el territorio. Sin embargo, este proyecto no llegó a ser aprobado en los términos que inicialmente se planteó.

Con ello, llegamos a la etapa democrática española. La Constitución española de 1978 atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones P blicas (art. 149.1.18). Manifestación directa de esta competencia se observa en el ámbito local con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

(4) El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho Administrativo , pág. 66.

A pesar de la expectativa creada, la LRBRL mantuvo en esencia el modelo tradicional de Administración local española, al limitarse, en esencia, a establecer un régimen común para todos los municipios españoles. En 1999 se produce una de las más importantes modificaciones de la LRBRL a través de la Ley 11/1999 donde se establece una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la corporación, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento.

Con este tratamiento jurídico uniforme, no eran pocas las voces autorizadas (FEMP, doctrina, etc.) que reclamaban un cambio en la mentalidad del legislador, ya que la situación actual perjudicaba a las grandes ciudades al ser imposible para ellas hacer frente a su estructura político-administrativa y orgánico-funcional.

Esta situación insostenible propició que en el año 2001 se remitiese, a iniciativa del Gobierno, un *Informe sobre las Grandes Ciudades y Áreas de Influencia Urbana* a la Comisión de Entidades Locales del Senado. En dicho Informe se detallaba un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades de diversos países europeos y americanos, una exposición de los antecedentes históricos españoles, una serie de propuestas y una relación de grandes ciudades españolas, incluyendo abundante material estadístico.

Todo este proceso legislativo culminó con la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Las grandes novedades de la Ley son el establecimiento de un nuevo modelo orgánico ya que la norma separa claramente las funciones del Pleno y del ejecutivo local y se refuerza la capacidad gestora de éste último, al introducir figuras directivas para la mejora y agilización de la gestión. Con ello, lo que se ha pretendido es, como señala Adrados Cuesta (5), superar las inercias corporativistas tradicionales de España, basados en el viejo modelo continental pensado para municipios pequeños y carentes de sustancia política y de grandes responsabilidades gestoras.

Junto a lo anterior, la Ley pretendió una mejora cualitativa en los mecanismos participativos y la defensa de los ciudadanos (incluido el ámbito local).

No obstante, a pesar que la aprobación de la ley 57/2003 supuso sin lugar a dudas un importante hito y una cierta ruptura con el esquema tradicional de un régimen jurídico uniforme, es criticable que la ley centrara su alcance únicamente al modelo orgánico-funcional, y no al ámbito competencial.

Cierto es, que con la Ley 57/2003 se produjo una mejora en el régimen jurídico local, pero también lo es que nació como un parche. Esta idea se refleja en la propia Exposición de Motivos de la Ley al señalar textualmente lo siguiente: *Sin perjuicio de que el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión, nuestros gobiernos locales requieren, de forma inaplazable, la adopción de una serie de reformas tendentes a su racionalización y modernización, que responde a necesidades ineludibles».*

No podemos concluir este apartado sin mencionar la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Régimen Especial municipal de Barcelona y la Ley 22/2006 de 4 de julio, Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

(5) La nueva regulación del gobierno local en las grandes ciudades españolas, pág. 9.

Esta Leyes han venido a mejorar el modelo orgánico-funcional y competencial de ambas ciudades. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer que como ya se señaló anteriormente, sólo se alcanará cuando se apruebe una nueva Ley de Bases de Régimen Local que tenga en cuenta la realidad local en toda su dimensión.

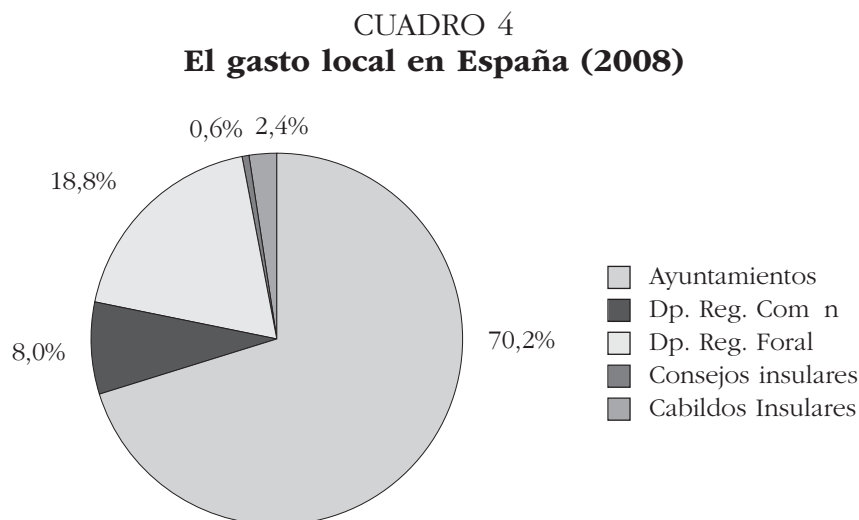
LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL

A la hora de hablar de la financiación de los Entes locales (en adelante, EELL) es ineludible acudir inicialmente a nuestra Carta Magna. La Constitución Española de 1978 consagra dos principios que informan la financiación local, esto es, el principio de autonomía (6) y el de suficiencia financiera (7).

La autonomía implica la capacidad de los EELL para decidir sobre sus propios recursos y destino de los mismos. Por su parte, el principio de suficiencia tiene por objeto asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (8).

El Gasto Local

Tal y como se desprende del Cuadro 4, los municipios son los EELL que mayor gasto gestionan. Por su parte, dentro de los gastos locales, el destino mayoritario es a gastos corrientes. Respecto a los gastos de inversión, éstos superan en términos relativos el 20% (Cuadro 5).



Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera Local.

(6) Recogido en el art. 137 y 140 de la CE. Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante, CEAL) elaborada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, también menciona de manera expresa el principio de autonomía local de manera intensa (véanse los arts. 2,3,4 y 11).

(7) En concreto en el art. 142 de la CE. Al igual que el principio de autonomía local, el principio de suficiencia financiera aparece recogido de manera expresa en la CEAL, concretamente en su art. 9 al cual me remito.

(8) Para más información véase: VVAA La autonomía financiera local, *mimeo*, año 2010.

CUADRO 5 -

Tipos de entes	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos no financieros	Gastos financieros	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	72,34%	22,50%	94,83%	5,17%	100,00%
Dip. Reg. Com n	62,97%	28,85%	91,83%	8,17%	100,00%
Dip. Reg. Foral	91,62%	6,65%	98,28%	1,72%	100,00%
Consejos Insulares	72,09%	23,86%	95,94%	4,06%	100,00%
Cabildos Insulares	65,17%	27,68%	92,85%	7,15%	100,00%
TOTAL NACIONAL	75,05%	20,16%	95,20%	4,80%	100,00%

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera (Ministerio de Economía y Hacienda).

Por ltimo resulta muy ilustrativo el Cuadro 6, en donde se pone de manifiesto, en qué se gastan mayoritariamente los EELL sus recursos (con la excepción de los Consejos Insulares). Como se observa, tiene lugar en la producción de bienes p - blicos de carácter social, esto es, gasto en sanidad, educación, vivienda y urbanismo.

CUADRO 6

Tipos de entes	Deuda Pública	Servicios Generales	Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Seguridad, protección y prom. social	Producción bienes públicos de carácter social	Producción bienes públicos de carácter económico	Regulación económica general	Regulación económica de sectores productivos	Transfers. a otras AA. PP.	TOTAL GASTOS
Ayuntamientos	6,36%	13,07%	7,56%	10,74%	47,05%	9,29%	3,63%	1,45%	0,86%	100,00%
Dip. Reg. Foral	9,07%	12,50%	2,67%	16,47%	29,09%	14,51%	6,63%	3,19%	5,87%	100,00%
Dip. Reg. Foral	1,33%	3,50%	0,34%	9,09%	2,48%	4,81%	0,63%	1,39%	76,42%	100,00%
Consejos Insulares	4,09%	5,37%	2,65%	46,41%	18,57%	18,28%	0,65%	3,53%	0,45%	100,00%
Cabildos Insulares	6,41%	5,26%	0,84%	19,50%	25,53%	22,31%	1,61%	6,40%	12,14%	100,00%
TOTAL NACIONAL	5,88%	11,43%	5,94%	11,51%	38,64%	9,54%	3,39%	1,74%	11,93%	100,00%

Tipos de antes	Sanidad (f 41)	Educación (f 42)	Urbanismo (f 43)	Agua (sf 442)	Residuos (sf 442)	Otros gastos comunitarios (resto f 44)	Cultura (f 45)	Otros servicios comunitarios (f 46)	TOTAL BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL (Grupo de Función 4)
Ayuntamientos	3,02%	9,11%	32,00%	4,65%	14,08%	8,19%	24,52%	4,45%	100,00%
Dp. Reg. Com n	15,35%	9,10%	10,82%	4,28%	2,72%	16,33%	33,43%	7,96%	100,00%
Dp. Reg. Foral	0,00%	0,00%	1,38%	32,35%	0,00%	10,92%	55,34%	0,00%	100,00%
Consejos Insulares	6,60%	4,26%	9,36%	0,00%	3,86%	11,10%	50,39%	14,42%	100,00%
Cabildos Insulares	21,47%	3,43%	5,67%	5,67%	9,43%	14,76%	38,67%	0,90%	100,00%
TOTAL NACIONAL	4,12%	8,91%	29,81%	4,88%	13,10%	8,86%	25,72%	4,61%	100,00%

f= función; sf= subfunción.

Los ingresos locales

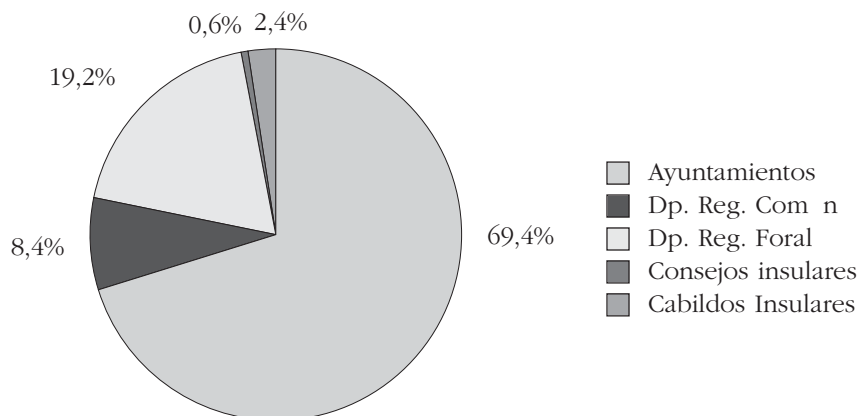
Podemos definir los ingresos locales, como aquellos recursos que los diversos EELL disponen para el sostenimiento de los gastos. El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL) señala que la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de derecho público (9).

Como correlato de la gestión del gasto público local (antes vista), los municipios son las EELL que mayor porcentaje de ingresos totales obtienen (véase Cuadro 7)

(9) Sin embargo, posteriormente el TR-LRHL regula una serie de especialidades para cada tipo de Ente Local.

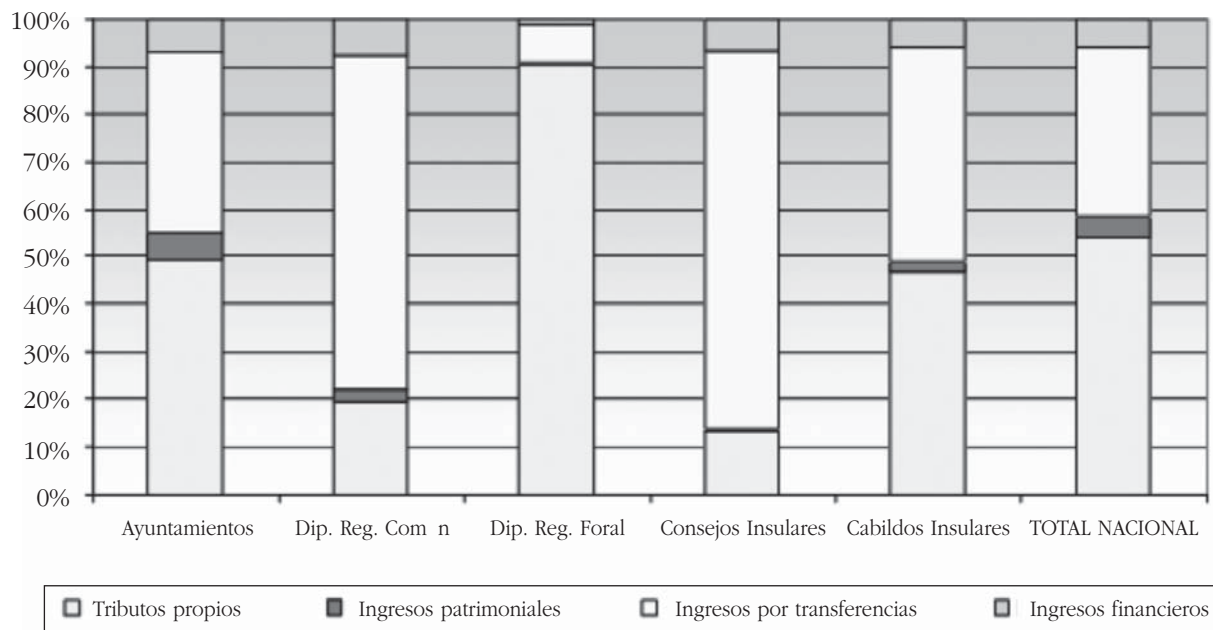
CUADRO 7
El ingreso local



Con carácter general, la estructura del ingreso local está determinada de la siguiente manera: La fiscalidad propia local, viene a suponer aproximadamente la mitad de los ingresos totales. Las transferencias procedentes de otras administraciones alcanzan alrededor de la tercera parte del presupuesto y el recurso al crédito poco más del 5 por 100. (Véase Cuadro 8)

Esta estructura, homogénea para las diversas EELL, quiebra respecto a las Diputaciones Forales. La razón de tal circunstancia hay que buscarla en sus Regímenes Especiales (Véase Cuadro 8).

CUADRO 8
Estructura del ingreso local



No podemos concluir este apartado sin poner de relieve que, tal y como se desprende de los datos mostrados en el Cuadro 9, los ingresos más relevantes para los municipios son los obtenidos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y las transferencias de la Administración General del Estado. Este es un dato muy importante, pues es en los municipios donde reside el mayor porcentaje de ingresos totales de las diversas EELL (expuesto anteriormente).

CUADRO 9

Conceptos de ingresos	Importe (miles de €)	% sobre TOTAL INGRESOS	% sobre TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
IBI	8.997.523	17,05	18,32
IVTM	2.356.582	4,46	4,80
IIVTUNU	1.263.510	2,39	2,57
IAE	1.535.409	2,91	3,13
Resto Imp. Directos	488.272	0,93	0,99
ICIO	1.730.708	3,28	3,52
Resto Imp. Indirectos	459.789	0,87	0,94
Tasas	4.143.439	7,85	8,44
Precios p blicos	628.130	1,19	1,28
Resto Capítulo 3	4.332.030	8,21	8,82
Ingresos Patrimoniales (Cap. 5 y 6)	3.027.186	5,74	6,17
Transferencias corrientes de la AGE	10.123.066	19,18	20,62
Transferencias corrientes de las CC.AA.	3.440.255	6,52	7,01
Transferencias corrientes de las Diputaciones	1.961.830	3,72	4,00
Transferencias corrientes otros sectores	575.145	1,09	1,17
Transferencias de capital	4.037.652	7,65	8,22
INGRESOS NO FINANCIEROS	49.100.526	93,03	100,00
Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	3.679.577	6,97	
TOTAL INGRESOS	52.780.103	100,00	

Breve referencia a los gastos impropios (10)

Una de las reclamaciones habituales que vienen reali ándose desde el ámbito local es que las EELL prestan algunos servicios cuyas competencias no tienen legalmente encomendadas (servicios no obligatorios) y que no están correctamente fi-

(10) Para más información véase VVAA, Los Gastos no Obligatorios en los Municipios de la Comunidad de Madrid, *mimeo*, año 2010.

nanciados, lo cual contribuye a aumentar sus dificultades financieras y a impedir un correcto logro del principio de suficiencia financiera.

En el origen de este problema está la existencia de cierta falta de claridad en la determinación de las competencias locales, en la medida que dicha atribución de competencias está condicionada por una amplia y dispersa normativa: Constitución Española, LRBRL, legislación estatal sectorial, Estatutos de Autonomía y legislación sectorial autonómica.

Por otro lado, desde la perspectiva de los municipios, se defiende que, puesto que son las administraciones más próximas al ciudadano, se ven obligados muchas veces a la prestación de esos servicios que no tienen claramente asignados, pero cuyas demandas deben cubrir. Esto constituye para ellos un problema básico, puesto que esos servicios impropios son un gasto excesivo, se ven obligados social y políticamente a realizarlos y, en ocasiones, pueden no estar suficientemente financiados con transferencias de otras administraciones - Comunidades Autónomas y Administración General del Estado.

Sin embargo, desde la perspectiva de otras administraciones, que los ayuntamientos están asumiendo competencias que no les corresponden y algunos de esos servicios no deberían prestarse desde el ámbito local.

En todo caso, en la medida que constituye un correcto planteamiento de las finanzas públicas determinar con claridad qué nivel de gobierno presta cada servicio, a qué coste y cómo lo financia, puede tener interés clarificar el marco competencial de los municipios españoles, determinar si dichos municipios prestan servicios no obligatorios y cuantificarlos y conocer con mayor profundidad la forma de financiarlos.

LA CIUDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

España es un estado con un alto nivel de descentralización que se organiza en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas.

La Comunidad Autónoma de Canarias se encuentra situada frente a la costa noroeste de África, entre las coordenadas 27° 37' y 29° 25' de latitud norte y 13° 20' y 18° 10' de longitud oeste. Es un archipiélago del Atlántico que se compone de siete islas principales: El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife, que forman la provincia de Santa Cruz de Tenerife; y Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote, que componen la provincia de Las Palmas.

Las Palmas de Gran Canaria fue la primera ciudad real fundada por Castilla en las Islas Canarias, en 1478, y la primera fundada por los españoles en el Atlántico. La dimensión política de la ciudad históricamente ha sido muy relevante en Canarias y en su contexto geográfico más próximo, siendo parada de tránsito estratégica en la ruta que conecta Europa, América y África. Así, sería en el siglo XIX cuando la ciudad se convertiría en un importante enclave económico internacional, vinculado al desarrollo del Puerto de la Luz, con una notable presencia británica en la ciudad.

Actualmente, el municipio ocupa una superficie total de 100,55 km², con un perímetro de 95.907 m, lo que supone aproximadamente un 7% del total de extensión de la isla de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria es, con Santa Cruz de Tenerife, la capital de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, al tiempo que es capital de la provincia oriental del archipiélago.



La población de Las Palmas de Gran Canaria, ciudad cosmopolita, económicamente dinámica, ha experimentado un continuo crecimiento, debido principalmente a la fuerte inmigración recibida por el desarrollo portuario y comercial desde el interior de la isla, el resto del archipiélago y la Península. Si en el año 1940 su población era de 119.595 habitantes, según los datos del INE para el año 2009, cuenta con 381.847 habitantes. El peso demográfico del municipio es muy significativo en el conjunto de Canarias y España, como se ha citado. Motivo por el que la ciudad tiene una de las tasas más altas de densidad del estado español.

En este sentido, debe recordarse que en España hay cerca de 60 municipios con más de 100.000 habitantes, de los cuales 12 tienen más de 300.000 habitantes (6 de ellos, a su vez, con más de 500.000 habitantes) que suman 9,2 millones de habitantes. Los municipios de más de 100.000 habitantes representan alrededor de 17 millones de habitantes, es decir, más del 42 por ciento de la población española. Estos datos son significativos por sí mismos ya que facilitan la puesta en valor de la importancia del municipio para el territorio y el conjunto del Estado, cuestión que incide sobre la contratación pública como herramienta de impulso económico.

La renta per cápita de Canarias 21.105 euros. Si bien, el número de personas que se encuentran bajo el umbral de la pobreza relativa en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, según las estimaciones y terminología del Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC) es de 68.999 personas, esto es, el 21% de los hogares de la ciudad.

Evolución de población de Las Palmas de Gran Canaria, 2006-2009

Año	Población
2009	381.847
2008	381.123
2007	377.203
2006	377.056

Condiciones de vida de la población de Las Palmas de Gran Canaria, ingresos

	Ingreso disponible en el hogar	Ingreso disponible per cápita	Ingreso equivalente (mediana)	Ingreso medio por trabajo
CANARIAS	1.950 €	671 €	920 €	1.128 €
Gran Canaria	2.027 €	674 €	920 €	1.154 €
Las Palmas G.C.	2.163 €	751 €	1.025 €	1.279 €

Fuente: Gobierno de Canarias, ISTAC: Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de los Hogares Canarios. 2007, 2007. CajaEspaña.

Condiciones de vida de la población de Las Palmas de Gran Canaria, pobreza

	Bajo el umbral de la pobre a relativa			
	N hogares	% hogares	N personas	% personas
CANARIAS	148.992	21%	387.784	19%
Gran Canaria	58.435	21%	159.562	19%
Las Palmas G.C.	26.292	21%	68.999	19%

Fuente: Gobierno de Canarias, ISTAC: Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de los Hogares Canarios. 2007, 2007. CajaEspaña.

Características básicas de la población, índices de juventud, dependencia y envejecimiento

	ndice de Juventud	ndice de Dependencia	ndice de Envejecimiento
CANARIAS	15%	38%	13%
Gran Canaria	15%	38%	13%
Las Palmas G.C.	13%	37%	14%

Fuente: Gobierno de Canarias, ISTAC: Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de los Hogares Canarios. 2007, 2007. CajaEspaña.

Tamaño del hogar

	De 1 persona	De 2 personas	De 3 personas	De 4 y más personas	TOTAL
CANARIAS	136.395	167.852	162.223	241.353	707.824
	19%	24%	23%	34%	100%
Gran Canaria	45.725	61.259	65.856	101.431	274.271
	17%	22%	24%	37%	100%
Las Palmas G.C.	23.177	30.067	29.452	42.911	125.606
	19%	24%	23%	34%	100%

Fuente: Gobierno de Canarias, ISTAC: Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de los Hogares Canarios. 2007, 2007. CajaEspaña.

El principal sector de actividad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria es el terciario, de donde provienen los ingresos del mayor porcentaje de la población ocupada; siendo, a su vez, el subsector de comercio al por mayor y por menor el que ostenta mayor peso relativo dentro del sector servicios, concentrándose en el comercio al por menor, en hoteles y restaurantes, comunicaciones y ocupaciones administrativas el mayor número de empleos.

Empresas inscritas por epígrafe de actividad económica en la ciudad, 2007

Indicadores	Valores: nº de actividades económicas
Actividades económicas: total	25.563
1. Actividades económicas: energía y agua	69
2. Actividades económicas: extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria química	84
3. Actividades económicas: industrias transformadoras de los metales. Mecánica de precisión	535
4. Actividades económicas: otras industrias manufactureras	1.362
5. Actividades económicas: construcción	684
6. Actividades económicas: comercio, restaurantes y hospedaje. Reparaciones	12.848
7. Actividades económicas: transporte y comunicaciones	2.574
8. Actividades económicas: instituciones financieras, seguros, servicios prestados a las empresas y alquileres	4.788
9. Actividades económicas: otros servicios	2.620

Fuente: Observatorio Socioeconómico Urbano de Las Palmas de Gran Canaria, 2010, en base a los datos del Impuesto de Actividades Económicas de 2007 (www.laspalmasgc.es/observatorio).

Afiliados a la Seguridad Social por tipo de régimen de cotización en LPGC, agosto 2010

Régimen General	Régimen E. Agrario	Régimen E. del Mar	Régimen E. Emp. Hogar	Régimen Especial Autónomos	Régimen E. Min. Carbón	TOTAL SISTEMA
135.596	464	2.070	2.395	17.657	0	158.182

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social, 2010.

Demandantes de empleo por sexo, edad y sector económico, LPGC; Sept. 2010

SEXO		EDAD						Total		
Hombres		Mujeres		Menores de 25 Años		Mayores de 25 Años				
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Sin actividad económica	1217	4,80%	3892	13,70%	487	11,10%	4622	9,30%	5109	9,50%
Agricultura	270	1,10%	194	0,70%	36	0,80%	428	0,90%	464	0,90%
Industria	1673	6,50%	969	3,40%	175	4,00%	2467	5,00%	2642	4,90%
Construcción	8208	32,10%	793	2,80%	477	10,90%	8524	17,20%	9001	16,70%
Comercio	3498	13,70%	6064	21,30%	1099	25,00%	8463	17,00%	9562	17,70%
Hostelería	2086	8,20%	2751	9,70%	442	10,10%	4395	8,90%	4837	9,00%
Resto de servicios	8594	33,60%	13834	48,50%	1674	38,10%	20754	41,80%	22428	41,50%
Total	25546	100,00%	28497	100,00%	4390	100,00%	49653	100,00%	54043	100

Fuente: OBECAN, Gobierno de Canarias, 2010.

EL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con una plantilla de 4.408 empleados municipales en el año 2010, cuenta con 63 departamentos municipales y 8 empresas públicas: EMALSA (Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas, S.A.), ERELPA (Empresa de Recaudación Ejecutiva de las Palmas de Gran Canaria, Guaguas Municipales (empresa municipal de autobuses), Hotel Santa Catalina, SAGULPA (Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria), Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria, Mercalaspalmas y Promoción de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, según se detalla en el cuadro que se acompaña.

Total de empleados por cada una de las entidades integrantes del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

	Total empleados
AYUNTAMIENTO	2246
ORGANISMO LIMPIEZA	600
IMEF	597
IMD	87
ERELPA	46
GUAGUAS MUNICIPALES	653
SAGULPA	32
GEURSA	91
SOCIEDAD DE PROMOCIONES	50
TOTAL PERSONAL MUNICIPAL	4402

El presupuesto municipal de los Organismos Autónomos, Empresas Públicas y Ayuntamiento, en general, ha sufrido un recorte notable en los años 2009 y 2010, como consecuencia de la crisis económica y la minoración de los ingresos procedentes de otras administraciones. Este recorte se produce después de un período continuado de incrementos presupuestarios y expansión del gasto, motivado fundamentalmente por las aportaciones procedentes de otras administraciones, por la venta de propiedades municipales y por los ingresos asociados a la actividad inmobiliaria y al consumo. Así, la crisis económica del año 2008 y siguientes ha provocado una fuerte desaceleración económica en el conjunto de Canarias que ha repercutido en la menor recaudación de todas sus Administraciones, propiciando la obligatoriedad de realizar los ajustes presupuestarios citados. Si bien, en el caso de este Ayuntamiento y de otros muchos españoles, se ha producido un incremento de los tributos municipales en el año 2010.

La tabla anexa detalla el montante global para cada el conjunto de la administración municipal e institucional de Las Palmas de Gran Canaria. Dada la dimensión de las compras públicas en relación al presupuesto municipal, cabe destacar que como consecuencia de la expansión económica española desde finales de los noventa hasta el año 2007, así como de la ciudad en cuestión, el aumento de la capacidad de gasto e ingresos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria ha sido espectacular, cuestión que se verifica además en relación al análisis de los últimos veinte años, con la salvedad del presupuesto del año 1992, tal y como se muestra en las tablas expuestas a continuación.

*Evolución del Presupuesto Municipal consolidado 1989-1997**

Capítulo	Denominación	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
1	Impuestos directos	4.347	20	5.870	26	6.579	25	7.595	42	7.435	26	7.998	27	8.190	31	8.508	29	9.427	24
2	Impuestos indirectos	1.025	5	664	3	673	3	254	1	252	1	363	1	276	1	594	2	913	2
3	Tasas y otros ingresos	2.336	11	1.856	8	1.903	7	2.071	11	2.110	7	2.358	8	2.633	10	2.324	8	2.224	6
4	Transferencias corrientes	5.506	26	6.282	28	6.806	26	7.478	41	8.724	31	11.182	38	10.996	42	11.289	38	14.794	38
5	Ingresos patrimoniales	157	1	197	1	375	1	251	1	357	1	256	1	270	1	260	1	292	1
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	13.371	63	14.869	65	16.336	62	17.649	97	18.878	67	22.157	75	22.365	86	22.975	78	27.650	71
6	Enajenación inversiones reales	1.923	9	2	0	-	0	-	0	-	0	-	0	403	2	79	0	497	1
7	Transferencias de capital	165	1	355	2	2.412	9	166	1	3.680	13	2.989	10	1.113	4	2.665	9	6.238	16
8	Activos financieros	158	1	150	1	220	1	119	1	2.965	10	319	1	252	1	58	0	51	0
9	Pasivos financieros	5.717	27	7.418	33	7.270	28	262	1	2.793	10	4.171	14	1.975	8	3.619	12	4.474	11
	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	7.963	37	7.925	35	9.902	38	547	3	9.438	33	7.479	25	3.743	14	6.421	22	11.260	29
	TOTAL DERECHOS RECONOCIDOS	21.334	100	22.794	100	26.238	100	18.196	100	28.316	100	29.636	100	26.108	100	29.396	100	38.910	100

Capítulo	Denominación	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
1	Gastos de personal	6.674	36	7.820	41	9.385	45	9.380	53	9.471	36	9.812	37	10.730	43	11.751	42	12.011	44
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	2.731	15	3.172	17	3.239	15	3.483	20	4.227	16	4.662	17	4.385	17	5.022	18	5.157	19
3	Gastos financieros	855	5	1.127	6	1.514	7	1.866	11	1.721	7	1.701	6	1.759	7	1.710	6	1.482	5
4	Transferencias corrientes	1.390	7	1.250	7	1.369	6	943	5	776	3	1.128	4	1.132	4	1.476	5	1.409	5
	TOTAL GASTO CORRIENTE	11.650	63	13.369	71	15.507	74	15.672	88	16.195	62	17.303	65	18.006	72	19.959	72	20.059	74
6	Inversiones reales	5.695	31	4.244	23	4.223	20	505	3	6.550	25	5.310	20	2.461	10	2.184	8	3.541	13
7	Transferencias de capital	483	3	307	2	205	1	56	0	2.025	8	676	3	2.667	11	1.940	7	1.335	5
8	Activos financieros	135	1	176	1	269	1	165	1	116	0	89	0	102	0	76	0	43	0
9	Pasivos financieros	624	3	759	4	880	4	1.321	7	1.345	5	3.264	12	1.939	8	3.675	13	2.126	8
	TOTAL GASTO DE CAPITAL	6.937	37	5.486	29	5.577	26	2.047	12	10.036	38	9.339	35	7.169	28	7.875	28	7.045	26
	TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS	18.587	100	18.855	100	21.084	100	17.719	100	26.231	100	26.642	100	25.175	100	27.834	100	27.104	100

* Valores liquidados, de la operación de tesorería.

* Millones de pesetas corrientes.

Como se observa de los datos aquí reflejados, la tasa de variación del período de análisis supera el 82%, que en pesetas constantes de 1997 supondría una tasa próxima al 26% más para el año 1997, respecto del año inicial, 1989. La única salvedad del período la muestra el año 1992, cuando se produce un ajuste del -30% respecto al año 1991 y se quiebra la serie de incrementos desde el año 1989, de casi un 23% anual. Esta caída se enmarca en el contexto de la crisis económica del momento que generó una caída del PIB español en 1993 del 1%.

Tasa de variación anual de los derechos reconocidos desde 1989 hasta 1997*

Anualidad	Millones de pesetas corrientes	Tasa de Variación % sobre al año anterior	Millones de pesetas constantes de 1997	Tasa de Variación % sobre el año anterior
1989	21.334		30.956	
1990	22.794	6,84	30.977	0,07
1991	26.238	15,11	33.663	8,67
1992	18.196	30,65	22.035	-34,54
1993	28.316	55,62	32.790	48,81
1994	29.636	4,66	32.777	-0,04
1995	26.108	-11,90	27.596	-15,81
1996	29.396	12,59	29.984	8,65
1997	38.910	32,36	38.910	29,77

Variación año 1989 a 1997 en ptas. corrientes	Tasa de Variación Media del periodo en ptas. corrientes	Variación año 1989 a 1997 en ptas. constantes de 1997	Tasa de Variación Media del periodo en ptas. constantes en 1997
82,83	10,58	25,70	5,70

* Valores liquidados, deducidas las operaciones de tesorería. -

* Millones de pesetas corrientes. -

Fuente: Gobierno de Canarias, ISTAC: Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de los Hogares Canarios. 2007, 2007. CajaEspaña. -

Evolución del Presupuesto Municipal consolidado 2000-2003

INGRESOS					
Capitulo	Denominación	2000	2001	2002	2003
1	Impuestos directos	61.501.268	66.347.106	66.178.369	60.272.066
2	Impuestos indirectos	5.102.606	5.804.825	7.942.987	4.413.063
3	Tasas y otros ingresos	14.291.394	16.168.407	20.841.228	22.182.119
4	Transferencias corrientes	111.165.872	112.883.603	99.559.249	123.994.915
5	Ingresos patrimoniales	1.678.899	3.011.467	2.340.001	945.956
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	193.740.040	204.215.407	196.861.833	211.808.119
6	Enajenación inversiones reales	7.328.060	5.443.496	13.095.864	4.870.505
7	Transferencias de capital	4.012.692	6.410.031	13.488.752	13.001.892
8	Activos nancieros	251.133	239.217	268.559	199.314
9	Pasivos nancieros	-	-	12.020.242	-
	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	11.591.885	12.092.744	38.873.417	18.071.710
	TOTAL DERECHOS RECONOCIDOS	205.331.925	216.308.152	235.735.250	229.879.829

GASTOS					
Capitulo	Denominación	2000	2001	2002	2003
1	Gastos de personal	80.845.003	84.650.747	85.562.471	93.029.079
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	47.765.866	44.594.762	64.842.995	68.026.030
3	Gastos nancieros	4.347.168	4.210.201	5.049.357	3.165.744
4	Transferencias corrientes	11.475.191	18.235.252	26.320.031	27.017.240
	TOTAL GASTO CORRIENTE	144.433.228	151.690.962	181.774.854	191.238.093
6	Inversiones reales	36.487.209	84.650.747	59.694.895	51.592.297
7	Transferencias de capital	8.907.468	44.594.762	5.834.313	2.294.297
8	Activos nancieros	1.670.491	4.210.201	268.559	302.184
9	Pasivos nancieros	4.440.326	18.235.252	4.476.083	4.946.240
	TOTAL GASTO DE CAPITAL	51.505.493	151.690.962	70.273.849	59.135.018
	TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS	195.938.722	303.381.924	252.048.703	250.373.111

Evolución del Presupuesto Municipal consolidado 2004-2007

INGRESOS					
Capitulo	Denominación	2004	2005	2006	2007
1	Impuestos directos	70.711.363	81.678.190	82.627.515	85.211.426
2	Impuestos indirectos	5.599.494	7.642.460	6.636.822	8.951.483
3	Tasas y otros ingresos	21.023.239	20.196.129	21.774.782	25.259.814
4	Transferencias corrientes	130.367.996	125.881.954	139.617.414	159.282.644
5	Ingresos patrimoniales	1.675.640	1.507.437	10.694.771	5.510.115
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	229.377.732	236.906.171	261.351.304	284.215.482
6	Enajenación inversiones reales	27.906.337	17.962.758	23.933.579	4.519.912
7	Transferencias de capital	8.836.483	38.075.760	7.217.229	21.237.625
8	Activos nancieros	320.385	343.448	272.339	572.642
9	Pasivos nancieros	5.335.223	17.174.228	2.189.525	-
	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	42.398.428	73.556.194	33.612.672	26.330.179
	TOTAL DERECHOS RECONOCIDOS	271.776.160	310.462.365	294.963.976	310.545.661

GASTOS					
Capitulo	Denominación	2004	2005	2006	2007
1	Gastos de personal	95.544.792	98.371.736	102.527.997	109.842.041
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	64.032.123	68.269.894	75.302.395	81.347.480
3	Gastos nancieros	3.778.728	2.776.525	2.706.615	4.071.957
4	Transferencias corrientes	26.278.123	27.308.493	37.124.012	43.800.591
	TOTAL GASTO CORRIENTE	189.633.767	196.726.647	217.661.019	239.062.068
6	Inversiones reales	45.446.354	52.335.827	17.577.346	65.830.151
7	Transferencias de capital	7.664.276	6.106.478	5.547.347	4.598.824
8	Activos nancieros	258.655	661.733	1.942.517	870.716
9	Pasivos nancieros	6.846.496	2.327.524	-	1.738.551
	TOTAL GASTO DE CAPITAL	60.215.780	61.431.562	25.067.210	73.038.241
	TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS	249.849.547	258.158.210	242.728.229	312.100.310

Evolución del Presupuesto Municipal inicial 2007-2008

INGRESOS		Inicial	
Capitulo	Denominación	2007	2008
1	Impuestos directos	83.691.048,00	84.833.930,72
2	Impuestos indirectos	7.994.700,00	8.653.430,00
3	Tasas y otros ingresos	19.387.785,45	20.806.864,96
4	Transferencias corrientes	148.970.165,24	165.996.986,72
5	Ingresos patrimoniales	1.828.685,36	10.901.134,10
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	261.872.384	291.192.347
6	Enajenación inversiones reales	31.610.723,97	21.332.186,29
7	Transferencias de capital	17.499.216,62	24.791.107,15
8	Activos nancieros	290.000,00	290.000,00
9	Pasivos nancieros	2.387.675,36	14.384.416,94
	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	51.787.616	60.797.710
TOTAL DERECHOS RECONOCIDOS		313.660.000	351.990.057

GASTOS		Inicial	
Capitulo	Denominación	2007	2008
1	Gastos de personal	112.649.186,54	122.474.226,36
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	92.222.978,39	103.052.885,84
3	Gastos nancieros	7.445.576,39	7.480.836,32
4	Transferencias corrientes	39.394.281,07	46.056.131,00
	TOTAL GASTO CORRIENTE	251.712.022	279.064.080
6	Inversiones reales	54.327.927,58	65.200.391,07
7	Transferencias de capital	4.942.374,67	5.051.169,35
8	Activos nancieros	290.000,00	290.000,00
9	Pasivos nancieros	2.387.675,36	2.384.416,94
	TOTAL GASTO DE CAPITAL	61.947.978	72.925.977
TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS		313.660.000	351.990.057

Tasa de variación anual de los derechos reconocidos, 2000-2007

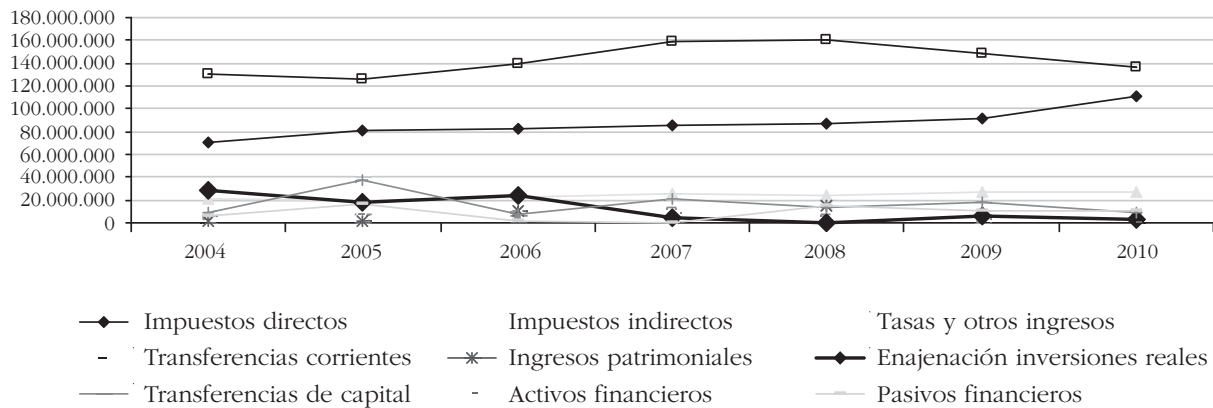
OBLIGACIONES LIQUIDADAS				
Anualidad	Euros corrientes	Tasa de Variación % sobre al año anterior	Euros constantes de 2008	Tasa de Variación % sobre el año anterior
2000	205.331.925		266.931.502	
2001	216.308.152	5,35	271.250.422	1,62
2002	235.735.250	8,98	286.889.800	5,77
2003	229.879.829	-2,48	269.649.040	-6,01
2004	271.776.160	18,23	311.727.256	15,60
2005	310.462.365	14,23	345.234.150	10,75
2006	294.963.976	-4,99	315.021.526	-8,75
2007	310.545.661	5,28	323.899.124	2,82

Variación % del año 2000 a 2007 en euros corrientes	Tasa de Variación Media del periodo en euros corrientes	Variación % año del 2000 a 2007 en euros constantes de 2008	Tasa de Variación Media del periodo en euros constantes de 2008
51,24	5,57	21,34	2,72

Presupuesto municipal inicial de ingresos y gastos, años 2009 y 2010

Estado de consolidación	2009		2010	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Ayuntamiento	309.463.740,06	256.125.730,69	304.069.254,50	250.393.310,36
Instituto Municipal de Deportes	255.000,00	5.545.248,00	247.000,00	5.662.172,76
IMEF	205.000,00	2.274.752,15	184.500,00	1.939.276,93
Agencia Local Gestora de la Energía de LPGC	70.000,00	500.412,00	56.500,00	367.003,30
Guaguas Municipales	31.922.365,00	46.422.365,00	23.823.220,31	44.613.124,00
Sagulpa Aparcamientos y Gr as	4.347.421,94	4.245.999,34	6.049.706,59	5.994.682,07
Sociedad Municipal de Gestión Urbanística	6.803.010,08	27.259.107,30	29.060.006,25	44.432.678,71
Erelpa	25.000,00	2.816.500,00	16.812,00	2.949.727,00
Promoción Ciudad de LPGC	1.800.000,00	9.600.000,00	899.690,60	7.999.690,60
Hotel Santa Catalina	693.053,89	645.506,97	678.809,84	604.956,98
Total	355.584.590,97	355.435.621,45	365.085.500,09	364.956.622,71

Gráfico de la evolución de los ingresos por capítulos, 2004 a 2010



En este sentido, en el año 2010, el Ayuntamiento ha realizado una subida tributaria para paliar la bajada de más de 23 millones en ingresos procedentes de otras administraciones públicas. Este incremento de los tributos y las tasas municipales se estima que permitirá recaudar 21 millones de euros, motivo por el que la mayoría de los servicios públicos, así como de los contratos de servicios, se mantendrán con los ajustes que hasta ahora se han realizado, garantizando así su prestación.

La tabla anexa muestra la presión fiscal de distintas ciudades españolas cuya dimensión económica y poblacional son equiparables a Las Palmas de Gran Canaria, entendiendo la citada presión fiscal como la estimación del presupuesto inicial de ingresos por impuestos directos, más los indirectos y las tasas, dividido por la población de la ciudad en el año en curso.

Presión fiscal (cap. 1 + cap. 2 + cap. 3/ población año en curso) comparada, presupuestos iniciales años 2007, 2008, 2009 y 2010

	2007	2008	2009	2010
Las Palmas de Gran Canaria	295,06	303,00	320,29	370,56
Santa Cruz de Tenerife	351,13	337,15	354,68	-
Bilbao	549,72	518,84	516,36	-
Málaga	580,38	455,24	478,42	-
Córdoba	555,21	573,25	554,62	-
Palma	678,80	701,48	706,07	-
Coruña (A)	498,25	543,39	546,65	-
Vitoria	574,72	650,31	653,61	-
Alicante	488,57	531,93	488,17	-
Granada	634,76	619,70	660,72	-
Murcia	847,16	827,03	649,07	-
Valladolid	463,97	482,34	465,16	-
Media Anual	543,14	545,31	532,82	-

De igual modo, el Presupuesto Municipal del año 2010, y precedentes, destina un importante volumen de recurso a gasto corriente, vinculado con el mantenimiento de los contratos de prestación de servicios públicos básicos, tales como parques y jardines o limpieza, así como a nueva contratación.

Empleo directo que genera en los proveedores privados los principales contratos de servicios al Ayuntamiento de LPGC (año 2010)

rea	Contrato	Empleo directo
EDUCACIÓN	Limpieza de colegios	350
	Escuelas infantiles	113
	Actividades extraescolares	50
	Seguridad	50
	Escuelas de música	49
SERVICIOS SOCIALES	Ayuda a domicilio	328
PARQUES Y JARDINES	Conservación parques y jardines	257
	Seguridad parques y jardines	154
PLAYAS	Mantenimiento integral playas	35
LIMPIEZA	Gestión servicios complementarios	149
	Recogida residuos sólidos	36
	Lavado y mantenimiento contenedores	29
VÍAS Y OBRAS	Conservación y mantenimiento calzadas	141
	Limpieza de dependencias municipales	170
ALUMBRADO	Mantenimiento instalaciones alumbrado	20
MOBILIARIO URBANO	Mantenimiento parques infantiles	18
DEPORTES	Complejo deportivo Las Rehoyas	61
	Actividades deportivas	60
TOTAL EMPLEO DIRECTO EN EMPRESAS PRIVADAS		2.070

En relación al volumen económico gestionado por el Servicio Municipal de Contratación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, lo cual no incluye los importes gestionados por los distintos organismos autónomos y las empresas públicas, se observa las notables cuantías gestionadas anualmente, motivo por el que, más si cabe, cobra relevancia el objeto del presente estudio.

Evolución volumen de contratos municipales por importes totales anuales, desde 2003 hasta 2006

Los datos reportados para el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria reflejan los importes gestionados por el Servicio de Contratación, no reflejándose las cifras licitadas por los distintos organismos públicos y empresas municipales.

Año	Importe (€)	N mero contratos
2003	6.841.481,83	1932
2004	11.235.877,52	1356
2005	7.807.150,84	1258
2006	9.560.666,71	1228

Fuente: Dirección General de Patrimonio y Contratación, Servicio de Contratación, 2010.

EPISODIOS

Dadas las restricciones de medios y tiempo que hemos relatado en otro capítulo de este volumen, no ha sido posible utilizar y procesar toda la información adquirida en el proceso de la investigación. Esto que podría considerarse un contratiempo, no es sino un acicate a continuar el trabajo y a profundizarlo en el futuro. En ese marco se ha seleccionado, tanto el ámbito temporal del caso como los episodios del mismo, siendo conscientes de la posibilidad de desarrollar ambos aspectos en futuras investigaciones. En todo caso el intervalo de tiempo que se incluye en los episodios 1974-2010, nos permite tener la suficiente perspectiva histórica en relación a la metodología utilizada y recoger aspectos relevantes de indudable interés para la mejora de la gestión de entidades públicas en este importante campo de las compras públicas.

PRIMER EPISODIO: CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL,
LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES Y LA CULTURA DEMOCRÁTICA.
INICIO 1977 FIN 1995

El proceso de transición a la democracia que España celebró tras la muerte del dictador en 1975 tuvo un importante reflejo en el mundo local. Las corporaciones locales habían estado en el régimen franquista sin democracia, al igual que el resto de las instituciones públicas, y con un especial control del entonces denominado Ministerio de la Gobernación, núcleo político de relevante papel que jugaría un papel destacado en la transición española.

Tradicionalmente, el mundo local español ha tenido una larga tradición de autonomía y de gran impacto en la política nacional. Recuérdense, como ejemplos relevantes a tales efectos, las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 que determinaron el advenimiento de la segunda república española. O bien, la fecha del 3 de abril de 1979, cuando se celebraron en España las primeras elecciones municipales democráticas, al amparo de la recién aprobada Constitución Española de 1978, con unos niveles de participación elevadísimos en todo el Estado. Con ellas, la ciudadanía entraba, por primera vez, en los Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos; sus Gobiernos más próximos y protagonistas del proceso de normalización democrática que daba comienzo en España.

En el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria hay un elemento diferenciador y es que, en 1974, se nombra a Fernando Orti Wiot (31/5/1974-1/12/1977) Alcalde. Se trata de un abogado que fue designado Alcalde del municipio por los tradicionales sistemas franquistas. El nombramiento se produce en los albores del proceso de la 'transición' y es ejemplo de lo que se produjo en ese momento histórico en España.

Orti Wiot desarrolló una serie de actividades que favorecieron de forma notable el proceso de democratización municipal y el inicio de la cicatrización de las heridas de la guerra civil. Antes incluso de que se produjeran las primeras elecciones democráticas. Entre sus acciones, podemos destacar que potenció las asociaciones vecinales ya que, en este periodo, lo que existía, fundamentalmente, eran las asociaciones sindicales. Dichas Asociaciones fueron utilizadas como mecanismo de acercamiento a la realidad de los barrios capitalinos, desarrollando asambleas informativas con aquellas e, incluso, discutiendo cuestiones relacionadas con el presupuesto municipal. El Alcalde Orti Wiot también retiró el título de hijo espurio a Juan Negrín (Presidente del Gobierno de la República española desde 1937 hasta 1939, nacido en Las Palmas de Gran Canaria). Esta decisión le supuso el fin de su carrera política. En palabras propias entró como un burgués y salió como socialista. El primero de diciembre de 1977 Orti dimitió de su cargo, sustituyéndole el primer Teniente de Alcalde, Gabriel Mejías Pombo, empresario y farmacéutico que gobernó desde finales de 1977 hasta 1979. Su mandato fue anecdótico, disponiendo su reducido salario para casos tales como cuando algún ciudadano se quejara y sufriera de problemas domésticos (Platero, 2005:105). Si bien, se encargó del cambio y la transición municipal del régimen dictatorial al democrático, siendo entonces y hoy reconocido por su saber hacer en tan difícil tarea.

El primer alcalde elegido democráticamente el 19 de abril de 1979 fue Manuel Bermejo Pérez, funcionario de Hacienda, líder de Unión del Pueblo Canario, (coalición de partidos de izquierdas y nacionalistas de izquierdas) que gobernó con el apoyo del PSOE y Asamblea de Vecinos (1979-1980). Los escasos 16 meses de gobierno de Bermejo fueron difíciles y repletos de conflictos sociales que utilizaron el Ayuntamiento como centro de protesta, desde los familiares de marineros apresados en África a guagueros y otros (Platero, 2005).

Uno de los aspectos más destacables de su labor fue la creación del transporte público en octubre de 1979 ya que, hasta la fecha, sólo existía un transporte privado a quienes se les compró la moto. Su acción permitió la municipalización del servicio de recogida de basura y limpieza urbana, entonces desarrollada por la empresa FOCSA, mediante concesión, en el año 1980. Al tiempo que plantearía en su mandato la necesidad de aparcamientos públicos en la ciudad. La dimisión de Bermejo propició la salida del gobierno de UPC y que el 26 de agosto de 1980 Juan Rodríguez Doreste se hiciera Alcalde, contando con el apoyo de 14 concejales de UCD, 4 del PSOE, 1 del PRF y 1 de AV. Su mandato de coalición finalizó el 30 de julio de 1982, cuando dimitió del cargo. Le sucedió Diego Villegas Betancor, de UCD, obteniendo una alianza de centro derecha.

En las segundas elecciones democráticas, en mayo de 1983, llega a la alcaldía Juan Rodríguez Doreste (1983-1987), PSOE, por mayoría absoluta, alcanzando 15 de 29 concejales. En su mandato se sientan las bases del actual Ayuntamiento. El enfoque principal es el alcance y el ámbito en las prestaciones públicas. Se trató de garantizar la presencia y cobertura de servicios municipales. Desde el punto de vista gerencial, la administración municipal se centra en este estadio en su función más 'burocrática'. Esto es, en producir y proveer servicios, conforme a unas estructuras administrativas y procedimentales que se irán concretando y perfeccionando en este periodo, con el relevante papel del Secretario General del Ayuntamiento, Juan Rodríguez Drincourt.

En ese orden de cuestiones, se produjo el cambio de edificio del Ayuntamiento, se crea la Avenida Marítima para conectar con el Puerto y se ordena el transporte mu-

nicipal. Además, se adoptaron otras decisiones de gran relevancia para el crecimiento económico del municipio al ordenar el servicio de abastecimiento de agua, apostándose por el sistema de desalinización del agua, constituyendo la Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas, S.A. el 13 de julio de 1984 (11), así como ERELPA (Empresa Municipal de Recaudación Ejecutiva de Las Palmas de Gran Canaria), creada el 9 de junio de 1987, destinada a recaudar los tributos de aquellas personas físicas o jurídicas que no habían hecho efectivos sus pagos en el período voluntario establecido legalmente.

El siguiente mandato legislativo se caracteriza por el constante cambio en el máximo representante local. El 20 de julio de 1987 accede a la Alcaldía José Vicente León Fernández, de CDS que contó con nueve electos, apoyado por los seis de Alianza Popular. El cese del Alcalde León se produjo mediante moción de censura el 16 de enero de 1990, realizada por el PSOE, liderado por el que sería Alcalde, Emilio Mayoral, más ICAN (formado por ex miembros del PCE) liderado por José Carlos Mauricio, y por el ‘transfuga’ del CDS Miguel Ángel León. Sin embargo, el Alcalde Mayoral fue sustituido por José Vicente León, elegido por segunda vez para el cargo, el 5 de junio de 1991. Tras dos años, volvía a ser Alcalde.

Se pactó una alcaldía ‘rotatoria’, llamada por los palmenses el ‘time share’. Así tras quince meses, se cambiaba de Alcalde entre los partidos que apoyaron la moción. El primer Alcalde de este convulso período fue José Vicente León, hasta el 30 de octubre de 1992, sucedido por José Sintés Marrero. Este nombramiento de Alcalde, sin embargo, resultó anulado al año siguiente, el 26 de enero, por el Tribunal Constitucional. Siguiendo el Teniente de Alcalde, Emilio Mayoral (PSOE) designado como máximo responsable municipal, período que, por segundo mandato, dirigió hasta mayo de 1995. Precisamente, sería Mayoral quién crearía la primera empresa pública municipal dedicada a la construcción de aparcamientos, Sagulpa, que posteriormente sería el embrión de la empresa municipal de urbanismo, Geursa.

Con todo, el transfugismo y los relevos sucesivos de gobierno fueron la tónica de los concejales electos en ese período. Sirva como ejemplo anecdótico que por el Partido Popular únicamente quedó Josefa Luárdo como concejal electa, dados los cambios de partido del resto de integrantes en ese mandato.

Por otra parte, a efectos de las innovaciones procedimentales identificadas, resulta relevante en este tiempo la elección del Concejal del CDS, Juan Michel, para la gestión de las compras públicas. Junto a este, por el CDS estarían en el gobierno local: Luis Hernández, Augusto Menvielle, Dalmasio Benítez, Luis María Pereira y Gonzalo Olarte. Apoyados además por Diego León, José Luis Guereta, Francisco Zumaquero, Antonio Mauricio y José Carlos Mauricio por ICAN, así como por Josefa Luárdo, Oscar Gutiérrez, Antonio Betancor, Claudio Ojeda y Adelina de la Torre, por el PP (Platero, 2005).

Michel, quién gobernó durante el período del ‘time-share’ y pasaría a la oposición integrado en Coalición Canaria en el año 1995, recibió el encargo de José Vicente León de hacer respetar la legalidad en la cuestión de las compras públicas, según sus propias palabras. Hasta entonces, Juan Michel había sido taxista y había participado en la mejora de la regulación de ese servicio. De ahí su formación, durante al

(11) Dadas las características y las condiciones geográficas de la isla, al igual que ha sucedido en otros casos (Madrid) el suministro de agua es un servicio clave que afecta a las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico. Véase Caballero 2005.

menos seis meses, en la nueva materia de la que era titular y para la que contó con el apoyo técnico del Servicio.

Cuando le nombran, «hace una reunión con los técnicos antes de una primera adjudicación y observa que cada técnico (de las áreas sectoriales) proponía a una empresa. Saca la conclusión de que aquello no era coherente. Decide hablar con el Secretario General del Ayuntamiento para comentarle el tema y asesorarse puesto que como hemos dicho tenía una clara idea de la separación entre el nivel político y el técnico. Plantea al Secretario General que si se podía hacer para la contratación, una comisión como en Urbanismo o en otras áreas. Ante la posibilidad de hacerla porque no existía impedimento legal, se creó una comisión y se dió participación a todos los grupos políticos y a los técnicos de cada área. El interventor, que es el responsable del control interno también podía asistir e iba a veces a la comisión cuando los temas eran importantes.»

Junto con esto, rescata a funcionarios con experiencia y capacidad en temas de contratación y de probada honradez que estaban en otros departamentos y los incorpora a su equipo de contratación. Con la ayuda de estos y del Secretario General, se empezó a funcionar con la comisión. Todos los grupos políticos participaban en la misma con voz y voto y estaban, de acuerdo con esa participación. El concejal consideraba que eso era lo mejor porque todos discutían y votaban, escuchaban a los técnicos y él, según dice, «siempre apoyaba la opción más barata. Siempre reclamaba el informe técnico de sus servicios y del Secretario General. Exigía que todo se hiciera dentro de la legalidad.»

En algunas adjudicaciones importantes, también invitaba a la prensa al objeto de dar transparencia a los procedimientos y evitar posibles malas interpretaciones posteriores, tal y como han confirmado otros entrevistados. Tal era el caso de Martín Marrero, ahora portavoz del Gobierno de Canarias que entonces cubría ese tipo de noticias.

Según su opinión, había observado que antes siempre se llamaba a las mismas empresas y él decidió evitar esto e intentar favorecer una mayor concurrencia. Tras la creación de la comisión, empezaron a participar muchas más empresas que antes. También se invitaba a las empresas a participar en la comisión para que vieran lo que cada uno de los licitadores había ofrecido. Nunca tuvo ningún problema con ninguna empresa.

Es interesante una anécdota de este episodio. Este responsable, era taxista hasta acceder al cargo y el alcalde también le había encargado ser el presidente de la comisión de transportes y de la empresa municipal de transportes. Como tal, se decidió comprar 40 autobuses y comprueba que era posible una mejora de las ofertas presentadas por que conoce el sector, motivo por el que planteó las empresas que realizasen mejoras vinculadas al objeto del contrato. Consecuencia de ello, el Ayuntamiento finalmente logró, por el mismo precio, 42 autobuses y diversos materiales de repuesto. Elemento que, en términos de eficiencia, resulta relevante al proveer al municipio de una mejor oferta de valor por el mismo importe.

Por otro lado, destaca el orgullo que este ex concejal muestra con su labor realizada. Sin embargo, según cuenta, esa actividad «le produjo una gran tensión psíquica y física tanto por el volumen de trabajo como por otros temas y decidió dejar la política y volver a su trabajo anterior.»

En su visión de estos temas considera que dependen mucho de «los funcionarios de los que se rodea. Hay que saber dar juego a los funcionarios que tienen normalmente ilusión por hacer un trabajo bien hecho. El siempre quería tener un informe

técnico que avalara su decisión. Tan sólo en una ocasión le llevaron a los tribunales y retó al concejal de la oposición a que si él no tenía razón dimitiría y si la tenía sería el otro el que dimitiera. El tuvo la razón y el otro no dimitió.» En este sentido, Juan Michel reitera que «cuanta más transparencia, siempre mejor.»

En este episodio se recogen una serie de variables que favorecen la transparencia y como resultado una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública. Entre otras nos gustaría destacar los siguientes:

- Aunque no se ha descrito anteriormente el proceso de profesionalización de la Administración Pública española en general y de la local en particular que se produce en España a partir de los años 60 (véase De la Vallina, 2005) es determinante para comprender las mejoras en la gestión pública española a finales del siglo pasado. Aunque el régimen era dictatorial se fueron dando una serie de pasos en la constitución de una burocracia profesional que permitieron tras la transición disponer de unos empleados públicos adecuados a las necesidades de un régimen democrático.
- El propio proceso de transición en España, hace que parte de los que desde dentro del régimen favorecieran ese cambio, se organizaran en la Unión de Centro Democrático que gobernó hasta el año 1982 que ganó las elecciones el partido socialista. Ese talante reformador especialmente en el campo de la gestión pública se continuó en el CDS (Centro Democrático y Social), partido ya desaparecido y al que pertenecía el concejal protagonista de este episodio.
- La labor del alcalde de la transición, que aunque nombrado con los mecanismos del régimen dictatorial, participa del talante y filosofía reformadora que hemos comentado en el punto anterior, favorece también el cambio en la organización, potenciando los elementos de profesionalidad en la burocracia municipal.
- La existencia y peso de los cuerpos profesionales de funcionarios como es el Secretario General del Ayuntamiento también potencia las posibilidades de establecimiento de mecanismos con mayor transparencia y eficiencia.
- La transparencia a través del acceso público a la información y la exigencia de informes técnicos en los procesos de contratación demostraron, en este episodio, que son una garantía de los políticos ante posibles malas interpretaciones de sus actuaciones.
- A pesar de lo anterior, el riesgo de que empleados públicos sean marginados de sus tareas y derivados a otras dependencias por su profesionalidad y honradez existe y en el episodio se pone de manifiesto. El «rescate» de estos empleados y su incorporación al área de contratación parece que ha sido un fenómeno no aislado en la historia reciente de este ayuntamiento.
- Por último, en episodios posteriores veremos que se hay retrocesos en esta tendencia pero que posteriormente se producen avances en los que operan parte de los protagonistas de este episodio. Hay que resaltar también que los mecanismos que nos encontramos en esta época para mejorar la gestión de la contratación son muy similares también a los que nos encontraremos posteriormente.

TABLA
Secuencia de los eventos en relación a los actores, los factores y los resultados identificados

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
EvL1	Elección del Alcalde Fernando Orti Wiot	31/5/74- 01/12/77	Interno: Alcalde Orti Wiot	Político, dictadura y elección directa del Alcalde	Creación de las asociaciones de vecinos, debate en ellas de asuntos locales; reinstauración de la figura de Juan Negrín	Ev2	
EvN2	Alcalde Gabriel Mejías Pombo	01/12/77- 19/04/79	Interno: Alcalde Mejías Pombo	Político, dictadura y elección directa del Alcalde	Facilitó la transición del régimen franquista a la democracia y al primer alcalde elegido	Ev3	Ev2
EvN3	Elecciones locales democráticas	1979	Gobierno de España	Político, se pacta la transición democrática	Se eligen los representantes políticos mediante sufragio universal		
EvL4	Elección Alcalde Manuel Bermejo	19/04/79	Interno: Alcalde Bermejo; J. Rodríguez, PSOE; Asamblea de Vecinos Externo: guapos y empujados de limpieza a de Focsa	Político, apertura democrática y protestas sociales que utilizan el Ayuntamiento de plataforma reivindicativa; período convulso y de reformas	Se crea la empresa municipal de aguas y se reanuda el servicio de limpieza as Dimite el Alcalde Bermejo por la inestabilidad política	Ev4	Ev3

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev5	Dimisión de Bermejo y proclamación Alcalde Juan Rodríguez Doreste	26/08/80-30/07/82	Interno: Rodríguez Doreste sustituye a Bermejo como Alcalde con el apoyo de UCD, PRF y AV	Económico: crisis generalizada en España y Canarias Técnico: escasos medios municipales Social: reducidos servicios públicos	tica y del equipo de gobierno de coalición Las mesas de concertación permiten la participación de la oposición, que continuarán hasta el año 2003, recuperándose en 2007.	Ev4	Ev6
Ev6	Elección Alcalde Diego Villegas	30/07/82	Interno, alcalde Diego Villegas	Político, nali a la coalición que apoyó a Rodríguez Doreste y se con gura un gobierno de centro derecha	Se generala a la sensación de falta de eficacia en el recién estrenado período democrático y se acumulan los problemas sociales en la ciudad	Ev5	Ev7
Ev7	Elección Alcalde J. Rodríguez Doreste	Mayo 1983-1987	Interno, Rodríguez gana las elecciones como Alcalde	Político, apoyo masivo al PSOE en el Estado incidiendo en el voto local el ti-	Se sientan las bases del funcionamiento municipal y se amplía la co-	Ev6	Ev8

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev8	Elección Alcalde José Vicente León	20/07/87-16/01/90	Interno, gana elecciones J. Vicente León (CDS) y se coaliga con Alianza Popular (PP hoy)	Político, el CDS y AP se coaligan para gobernar	Se desarrollan proyectos de interés urbanístico y se consolidan los procedimientos municipales, produciéndose además procesos selectivos de oposición	Ev7	Ev9
Ev9	Elección Alcalde Emilio Mayoral	16/01/90-05/06/91	Interno, fuerte rivalidad entre partidos políticos provoca moción de censura	Político, el PSOE, ICAN y un tráfuga del CDS ganan la moción de censura Económico, se privatiza Emalsa como vía para incrementar los ingresos locales y ejecutar inversiones	Mayoral impulsa la modernización de la ciudad e inicia la licitación de la privatización de EMALSA Los procesos de compras son sólidos desde el plano formal-legal	Ev8	Ev10

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev10	Pacto del 'time sharing' en la Alcaaldía: Nueva reelección de José Vicente León como Alcalde	05/06/91-30/10/92	Interno, falta de orientación estratégica de la ciudad; organización centrada en rivalidades políticas; gobierno inestable Externo: protestas ciudadanas ante la inercia global; preocupación social de los medios de comunicación y ciudadanía por la alcaldía rotatoria y los tránsfugas en los partidos.	Político, pacto del CDS, PSOE	Inestabilidad municipal y falta de orientación a resultados en la gestión	Ev9	Ev11
Ev11	Juan Michel crea la comisión de contratación, dando entrada a representantes políticos y designa a Telesforo Fuentes como Jefe de Servicio de Contratación	1991-1995	Interno, apoyo e instrucción de José Vicente León a Juan Michel para que vele por la legalidad de las compras Juan Michel escoge a Telesforo Fuentes como responsable	Político, interés por garantizar la legalidad del procedimiento, la transparencia y la eficiencia Técnica, la alta cualificación y honorario del funcionario Telesforo Fuentes y su equipo dotan de profesionalidad al Servicio	Mejoran las garantías legales de las compras municipales Se innova en la transparencia de los procedimientos, dando entrada a los políticos en las mesas de contratación, hasta entonces su-	Ev10	Ev12

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev12	Las Comisiones de Contratación dan voto y votos a todos los grupos presentes en el pleno	1991-1995	Interno, Juan Michel y el gobierno crean la comisión, introducen a los políticos en el proceso de adjudicación de contratos y se asesoran con la Secretaría y el Interventor, más los técnicos necesarios	Político, voluntad de mejorar la legalidad y mejorar el funcionamiento dando más transparencia que con el mandato de técnicos Técnico: se refuerza la transparencia con la presencia de la oposición, la prensa y las empresas oferentes en las mesas de contratación	jetas a los técnicos municipales; se facilita la entrada a la prensa en las mesas de contratación; Juan Michel introduce elementos de eficiencia en las compras obteniendo ventajas para la Administración, como costes menores en las compras de guaguas.	Ev11	
					Se comienzan a consolidar la cultura de las mesas de contratación abiertas, con presencia de la prensa cuando lo solicitaba por la importancia de las adjudicaciones, y con voto y voto de todos los grupos políticos. Las empresas pueden estar presentes en la apertura de las plicas		

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev13	Pacto 'time sharing' Alcalde José Sintes Marrero	30/10/92-26/01/93	Interno, cumplimiento del pacto y nuevos tráfugas que dejan el PP Externo, se agudi an las protestas sociales y de los medios de comunicación	Político, pacto del CDS, PSOE	y lectura de las ofertas para abundar en la transparencia. Inestabilidad municipal y falta de orientación a resultados en la gestión	Ev10	Ev14
Ev14	Pacto 'time sharing' Alcalde Emilio Mayoral	26/01/93-mayo 1995	Interno, cumplimiento del pacto y nuevos tráfugas que dejan el PP Externo, se agudi an las protestas sociales y de los medios de comunicación	Político, pacto del CDS, PSOE	Inestabilidad municipal y falta de orientación a resultados en la gestión	Ev13	

SEGUNDO EPISODIO. LAS MAYORÍAS DE J.M. SORIA Y J. LUZARDO.
INICIO 1995 FIN 2007

La victoria del Partido Popular en las elecciones locales de 1995 supone el fin del 'time-sharing' en la historia política democrática local. En realidad, salvando el período del mandato de Rodríguez Doreste, de 1983 a 1987, hasta entonces, todos los gobiernos fueron de coalición, algunas muy inestables, como la del mandato precedente.

Desde entonces y hasta la fecha del presente, la ciudad se ha decantado por las mayorías absolutas. José Manuel Soria López (PP) se proclamaría Alcalde de la ciudad, perteneciente a uno de los cuerpos de élite de la Administración Pública española (Técnico Comercial y Economista del Estado), fue profesor de Macroeconomía y Economía Internacional en el Centro de Estudios Comerciales de Madrid; entre 1986 y 1987 fue asesor del Gabinete del Ministro de Economía y Hacienda, y entre 1988 y 1989 fue jefe del Gabinete de la Secretaría de Estado de Comercio. Es, por lo tanto, un profesional de la Administración Pública, con probados conocimientos en el campo de la economía y la gestión, puesto que ocupará hasta el año 2003, tras dos mayorías absolutas, a la que sumaría una tercera mayoría popular, con la nueva victoria electoral de Josefa Luzardo Romano (PP).

La corporación municipal resultante en 1995 recoge una ciudad con graves problemas sociales y en los servicios públicos básicos, tales como la limpieza o el agua, a lo que se unen otros como una estética muy descuidada, problemas con el transporte público, la seguridad ciudadana y la sensación generalizada de esperanza de mejora en el cambio electoral.

La agenda política del primer mandato gobernado por José Manuel Soria sentó las bases para el impulso modernizador que vivió el Ayuntamiento, arraigado en el enfoque neoliberal, que permitió la creación de diversos Organismos Autónomos que procuraron agilizar la gestión y enfocarse a resultados, así como se externalizó buena parte de la gestión de los servicios públicos básicos. En este sentido, entre otros hitos destacables, se identifican los siguientes:

Modificación y ampliación del ámbito de actuación de EMALSA el 16 de febrero de 1998, comenzando su periplo en la gestión del servicio público de saneamiento y en toda la gestión integral del agua, salvo en la planificación y parte de la instalación de redes y saneamiento. Se mantiene el porcentaje de participación municipal y empresarial pero se amplía el ámbito y número de servicios de actuación de la misma. Posteriormente, se consolidaría e impulsaría el proceso de privatización de las acciones de EMALSA, comenzado en el anterior mandato por José Vicente León y Emilio Mayoral y que fue fruto de un recurso por la empresa perdedora en el proceso de adjudicación.

Asimismo, se crean varios Organismos Autónomos, tales como el Instituto Municipal de Empleo y Formación (IMEF), creado el 13-06-2000 y el Instituto Municipal de Deportes (IMD), creado el 17-07-2000

También se crearían empresas municipales, como la Sociedad de Promoción de Las Palmas de Gran Canaria, encargada de toda la gestión municipal relacionada con turismo, carnaval y cultura y creada con fecha de 28 abril de 2000; o bien, la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria, S.A. de fecha 18 junio de 2001.

En los mandatos de Soria López también se procedió a la modificación de la Empresa Municipal Hotel Santa Catalina: se realizó una concesión administrativa tras un concurso público.

Se realizaron externalizaciones mediante concesión administrativa de las tareas de limpieza, recogida y residuos urbanos, servicios municipales de guarderías infantiles y áreas de parques y jardines, dándose también entrada a la gestión privada de la seguridad en parques y algunos edificios públicos.

La resultante de las acciones de modernización emprendidas fueron notables y cambiaron la estructura procedimental y funcional del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Así como, la composición de los puestos de responsabilidad técnica que, en numerosos casos, fueron cambiados para adecuarse a las demandas del nuevo grupo de gobierno. Al tiempo que, la composición presupuestaria se verá asociada a unos costes de mantenimiento de los servicios públicos notables, consecuencia de los contratos de prestación de servicios y concesiones establecidas.

Por otra parte, la consolidación de los procedimientos administrativos en el resto de Departamentos Municipales así como, el éxito que tiene la implantación de programas específicos como la creación de las Oficinas Municipales de Atención al Ciudadano en todos los distritos (con capacidad de resolución de diversas gestiones administrativas), o bien, la implantación del modelo de gestión de la norma de calidad UNE EN ISO 9001:2000 en el Departamento Municipal de Contratación (certificado por B.V.Q.I. en 2001) propician que la administración municipal alcance un grado mayor de madurez en la gestión que en años precedentes. Al tiempo que, dicha norma obligará a regular cada trámite por escrito, de forma secuenciada y verificable en cada etapa en la unidad de Contratación, así como facilitará el archivo y custodia de cada uno de los registros o acciones realizadas en su gestión. La incorporación de la ISO 9001 en Contratación supondría un avance sustancial, al ser el primer centro gestor de esta modalidad en España que incorporará dicha certificación.

Este éxito y la decisión del gobierno municipal conllevará el impulso, a finales del año 2001, de la gestión de la calidad como una apuesta estratégica para su implantación y certificación en todos los Centros Gestores municipales, mediante la norma ISO 9001:2000, adquiriendo un notable alcance en relación al total de procedimientos certificados. Cuestión que sería percibida de forma exitosa durante los dos mandatos de Soria, decayendo en el período de gobierno de Josefa Luardo dado que entre las prioridades políticas de la Alcaldesa no se encontraba el impulso por la calidad, siendo dicho compromiso un requisito ineludible de la norma ISO 9001:2000, llegando incluso a perder la certificación en algunos centros gestores, entre ellos, en el Servicio de Contratación.

En este proceso de cambio irrumpiría la página web municipal como herramienta básica de modernización de la gestión local. Así, en el año 2002 se publica el primer portal web del Ayuntamiento, donde se informarían de todos los trámites municipales y se facilitarían la gestión *on line* de cinco de ellos, tales como la solicitud de duplicados de recibos o la domiciliación y pago de tributos. Además, la web incorporaría elementos facilitadores de la navegación para personas invidentes y discapacitados, al tiempo que, por primera vez, centralizará la información accesible de las licitaciones municipales sujetas a concurso o a exposición pública, pudiendo descargarse los pliegos técnicos y administrativos de cada uno de ellos. Esta herramienta supone un notable avance en el año 2002 pues, entonces la publicidad de las licitaciones por parte de los Ayuntamientos españoles era reducida, por lo que se evidencia el acierto innovador de dicha práctica. En este sentido, el empuje político del gobierno y la profesionalidad de los técnicos del Servicio de Contratación facilitaron la inserción de dichos pliegos técnicos y administrativos en el web, recayendo la gestión y actualización de sus contenidos en el propio servicio quien, automáticamente, procedía al abordaje de estas nuevas tareas.

En este sentido, unida a la política de innovación informática, se desarrollaron iniciativas conducentes a centralizar algunas partidas presupuestarias, al objeto de producir economías de escala y por ende, eficiencia en la gestión. Este fue el notable caso de las compras informáticas, tanto de software como de hardware que, hasta el año 2003 estaban descentralizadas. Siendo entonces cuando se genera una única partida que permitirá licitar un concurso para el suministro y mantenimiento de los equipos informáticos municipales, ganado por DELL, y que significó el cese de las compras ‘atomizadas’ de las distintas unidades administrativas que, al gestionar autónomamente las partidas de gasto, no atendían a las necesidades globales y estratégicas de la organización. De modo que, se producían no solo un gasto ineficiente sino que además, se daban situaciones en las que pequeños servicios tenían mejores ordenadores que otros, cuya carga de trabajo y complejidad eran mayores y sus medios, mucho peores. Este sencillo cambio de técnica presupuestaria básica, sin embargo, supuso una verdadera innovación en materia de contratación pública y además, en pro del interés general, limitó el poder que tenían algunos Departamentos Municipales, cuyos responsables técnicos, se opusieron a tal medida.

Por otra parte, la llegada de Soria López a la Alcaldía, en palabras de algunos entrevistados, supondría una ‘mejor orientación a resultados en la gestión local, si bien, el nivel previo de transparencia fue mucho mayor en los mandatos precedentes, de manera que, la transparencia se sacrificaría’.

Entre las razones que se han identificado por los actores para este evento se observa, primero, un cambio cultural derivado del talante de José Manuel Soria y posteriormente, de Josefa Luárdo, quienes tenían otras prioridades distintas a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía; segundo, a la introducción de nuevas normas de relación con la prensa en general, canalizando las mismas a través del gabinete de prensa y de comunicación cuando, hasta ese momento, era habitual los encuentros entre funcionarios y periodistas. Este tipo de relaciones informales se veían reguladas y redirigidas a los responsables políticos, cuestión que, con mayor o menor intensidad, se ha mantenido en vigor desde entonces hasta hoy; tercero, se produce una limitación de la actividad de la oposición como consecuencia de la reducción de las aportaciones económicas y de recursos a dichos grupos; cuarto, se introducen limitaciones a las tareas que tales grupos ejercen en relación al deber de control y supervisión del gobierno local. Este hecho sería reiteradamente denunciado por la oposición; quinto, se incrementa notablemente las partidas presupuestarias destinadas a publicidad y propaganda, limitando el efecto de las posibles críticas a la gestión o a la falta de transparencia; sexto, en líneas generales, se procuró alcanzar el mínimo legalmente establecido en materia de transparencia, por ejemplo, en la exposición pública de las licitaciones así requeridas. Si bien, numerosos contratos realizados a través de organismos autónomos y empresas públicas se hicieron con escasa transparencia y, dada la normativa en vigor, con bajo control por la oposición y; séptimo, como señala un entrevistado, en el período del ‘time-sharing’ la transparencia que existía, aún siendo notable, se utilizó por algunos políticos, como cita el caso de José Carlos Mauricio, para condicionar las decisiones del gobierno y a la ciudadanía, tratando con ello de alcanzar sus objetivos.

Todo lo anterior, sin embargo, tendría un nuevo evento de especial significación, la expulsión de la oposición de las mesas de contratación. Hecho sin precedentes en la corta historia democrática municipal. La misma, realizada por el gobierno de Josefa Luárdo, se realizó al abrigo de la implantación de la denominada ‘Ley de grandes ciudades’ (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del go-

bierno local). Esta nueva norma estatal produciría un reforzamiento de la capacidad ejecutiva de los gobiernos locales, reseñada especialmente en el artículo 127 (12) de la citada norma en relación a las competencias de la Junta de Gobierno de la Ciudad, en detrimento de las competencias hasta entonces residenciadas en el Ayuntamiento pleno, donde tienen presencia todos los grupos políticos electos. De este modo, numerosos expedientes quedaban fuera del control de la oposición, salvo que ésta lo solicitase expresamente.

La exclusión de la oposición en el año 2004 limitaba la capacidad de fiscalización de los expedientes en tiempo real. Este mecanismo obligaba a la oposición a conocer las adjudicaciones una vez aquellas se habían realizado y por tanto, tenían acceso al expediente cuando la decisión colegiada del gobierno se adoptó. No obstante, la presencia en la mesa de la Intervención General, así como del Jefe del Servicio de Contratación y, cuando así se requería, de la Secretaría General garantizaba el cumplimiento de la legalidad.

Este planteamiento sigue siendo hoy día asumido por el PP ya que, hasta el presente, su presencia en las mesas de contratación, que el gobierno de Saavedra reinstauró en 2007 tras ganar las elecciones, no se acompaña del ejercicio de su derecho a emitir su voto en relación a las adjudicaciones.

Cabe reseñar que en el año 2004 se pone en vigor la propuesta que la Secretaria General, D^a Ana María Echeandía Mota, separando la comisión informativa y la mesa de contratación, cuestión que desde el punto de vista legal facilitaría la asignación de responsabilidades y competencias a todos los actores presentes en los procesos de adjudicación de compras públicas.

Por otra parte, en este período, se identifican algunos eventos cuyo resultado ha incidido sobre la percepción del proceso de las compras públicas municipales. Así, el llamado ‘caso Isolux’ y el ‘caso La Favorita’ ponen en evidencia la importancia que supone un adecuado control y seguimiento de los contratos, en todas sus fases y especialmente, una vez estos se adjudican y se ejecutan. De ahí, la imperiosa necesidad de realizar controles de eficacia y eficiencia sobre las inversiones y gastos públicos, cuestiones que, desde el punto de vista legal, son competencia de la Intervención General y de la Audiencia de Cuentas de Canarias. Tal es así que todos los entrevistados han llamado la atención sobre la necesidad de mejorar el control en la ejecución de los contratos y el seguimiento posterior de aquellos, así como de los bienes y servicios realizados.

Bajo el mandato de José Manuel Soria López, entre diciembre de 2002 y enero de 2003, sucedió el llamado caso La Favorita que cubría la demanda efectuada en el pliego técnico municipal (Expediente para la contratación por concurso de la adquisición de una finca urbana en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, en procedimiento abierto, iniciado el 24/07/02) de obtener un inmueble para destinarlo a servicios administrativos y talleres municipales. Si bien, la compra de esta antigua fábrica de tabacos, en el extrarradio de la ciudad, se asocia a la polémica, tanto

(12) Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local: a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones; b) La aprobación del proyecto de presupuesto; [] f) Las contrataciones y concesiones, incluidas las de carácter plurianual, la ampliación del número de anualidades y la modificación de los porcentajes de gastos plurianuales, así como la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, la concertación de operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el presupuesto y sus bases de ejecución.; g) El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal; []

por lo que parece el pago de un precio superior al del mercado, a tenor de las informaciones publicadas posteriormente así como, del resultado de las entrevistas efectuadas y por las condiciones de salubridad del inmueble que, a n hoy, presenta deficiencias que están requiriendo inversiones adicionales para que el edificio pueda utilizarse. A lo que se suma que, en las mismas fechas en las que se inicia el expediente, se publicase en LA PROVINCIA (24/07/02) una noticia que se titulaba: El Ayuntamiento estudia la adquisición de La Favorita para servicios municipales, cosa que sucedería meses después al presentarse una única oferta al pliego licitado.

El expediente de 'La Favorita', a pesar de su importancia monetaria y estratégica para la ciudad, durante su instrucción y tramitación, no se facilitó su acceso al mismo ni a la opinión pública, ni a la oposición en tiempo y forma, cuestión que quedaría probada por posteriores sentencias judiciales.

La polémica del caso se centra en que la única empresa que se presentó a la licitación, Calle Cervantes S.A., compró el citado inmueble a la multinacional BAT por cinco millones de euros y quince meses después lo vendió al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por doce millones de euros, existiendo una oferta de venta por 5 millones de euros, en el año 2000, de BAT (British American Tobacco) hacia la empresa Canarias7 (Inforcasa, Informaciones Canarias, S.A.)

Por otra parte, en este período de gobierno popular también se identifica el llamado 'caso Isolux', empresa adjudicataria del contrato de instalación y puesta en funcionamiento de dos módulos de desaliniación de agua de mar (bastidores de desalación de agua) en Piedra Santa en sesión extraordinaria y urgente de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 14 de agosto de 2003.

La adjudicación fue polémica. Tras un arduo proceso de selección en el que participaron catorce empresas, el comité evaluador compuesto por profesionales municipales de la Unidad Integral del Agua realizó una propuesta de evaluación en la que Isolux se situaba entre las últimas clasificadas, siendo la virtualmente ganadora la empresa Idagua. De este modo, el gobierno local designó a un ingeniero municipal, con destino en el Servicio de Limpieza, para que realizara una nueva calificación de las propuestas. La evaluación se realizó en ocho días y resultó distinta de la propuesta inicialmente por los técnicos de la Unidad Integral del Agua municipal. De este modo, la ganadora fue la empresa Isolux, a quién finalmente sí se le daría el contrato de los citados módulos de desaliniación en sesión de 14 de agosto.

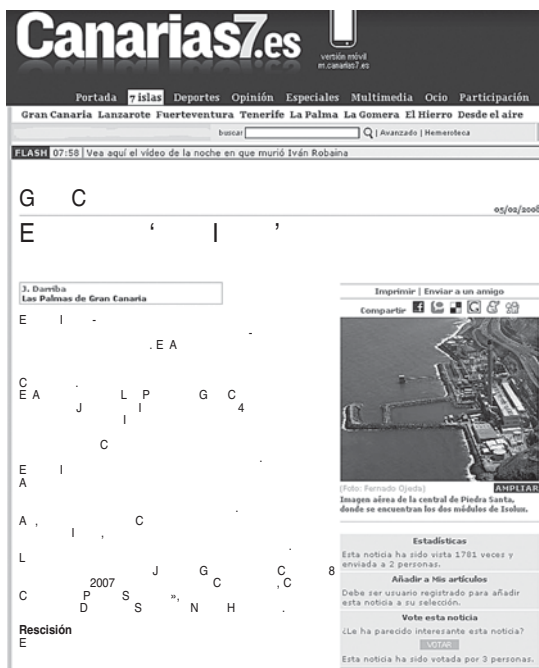
La fuerte polémica con los grupos de la oposición en la mesa de contratación ocasionó que posteriormente el grupo de gobierno de Josefa Luardo expulsara a los concejales de la oposición de la Mesa de Contratación, rompiendo así una tradición que se había mantenido inalterada desde la llegada de la democracia (Canarias7, J. Darriba, 05/02/08).

Esta adjudicación resultó polémica pues, por una parte Idagua, vinculada al grupo francés Bouygues, tenía mayor reputación y trayectoria profesional en este tipo de módulos y prácticas de desaliniación que Isolux y por otra, por el cambio del equipo evaluador municipal por otro ingeniero municipal cuya experiencia en desaliniación era menor que aquellos que fueron sustituidos.

En este sentido, los módulos instalados, según las personas entrevistadas y las fuentes periodísticas analizadas, se pusieron en marcha con un notable retraso. Precisamente la negligencia en plazo fue motivo de sanción por la Junta de Gobierno de la Ciudad a la empresa Isolux el 8 de febrero de 2007, que, a su vez, recurriría dicha sanción en los juzgados, manteniendo viva la polémica y no reintegrando dinero alguno a las arcas municipales por tales presuntos incumplimientos de contratos.

Cabe aclarar que el contrato con Isolux se firma el 5 de septiembre de 2003, dando tres meses para elaborar el proyecto y ocho para construir los módulos, concluyendo previsiblemente en agosto de 2004. Lo planificado se incumplió. Isolux solicitó varias prórrogas, admitidas por el Ayuntamiento. La planta comenzaría a funcionar el 26 de septiembre de 2006, quedando operativa al 100%, el 20 de diciembre de 2006. El 8 de febrero de 2007 la Junta de Gobierno sancionó a Isolux. En agosto de 2007 explotaría el motor de uno de los dos bastidores.

Como se observa en las dos imágenes extraídas de la prensa local, (www.Canarias7.es), el 05 de octubre de 2008 el Ayuntamiento entregaría el expediente completo del caso a requerimiento del juzgado número cuatro de la ciudad, dado el recurso presentado por Isolux contra la sanción por retrasos en el cumplimiento del contrato, aún hoy sin resolverse. Por otro lado, la imagen de la derecha, de fecha 12/07/2010, muestra como siete años después de la adjudicación cuya finalización se preveía originalmente para agosto de 2004, se trata de liquidar el contrato, existiendo un conflicto sobre los importes a pagar por Isolux y el Ayuntamiento. Así, como se recoge por Javier Darriba (Canarias7, 12/07/2010), según palabras del Director General de Energía, Agua y Medio Ambiente, Francisco Javier García Latorre, «Tras seis meses de negociaciones, no llegamos a ningún acuerdo y en enero de 2010 le volvimos a dar una certificación, que dice que la liquidación elaborada por el Ayuntamiento era de 8.157.825,1 euros y que ya se había certificado 8.207.674,31 euros, con lo que nos deben 49.894,21 euros». El conflicto estribaba en que Isolux reclama cuantías resultantes de cambios técnicos de ubicación de los módulos así como, del coste de la reparación del motor del bastidor explotado en 2007, a los seis meses de su puesta en marcha. Sin embargo, según palabras de García Latorre en el citado diario, «había material que no se correspondía al proyecto, hubo obras que no se hicieron, algunas otras se modificaron», dijo García Latorre, «entonces la dirección de obra pidió que se subsanara esto, pero al no hacerlo se decidió quitar estos importes.»



El resultado global de los módulos instalados es deficiente en relación a los objetivos que se trataron con la licitación de los mismos. Además de los problemas técnicos citados, su alto consumo de petróleo ocasiona que aquellos se encuentren con muy limitados niveles de rendimiento. Así, el retorno de la inversión realizada es muy reducido, con lo que el interés general parece haber resultado poco beneficiado por los trabajos y tecnologías escogidas para tales módulos de desalinización. Esto, por otra parte, incide en el precio final de la producción del agua, provocando que, en ocasiones, se recurra al mercado privado de aguas de acuíferos como mecanismo para paliar la demanda urbana de abasto, aspecto que además afecta al nivel freático y al medioambiente insular.

Aunque el caso guarda la formalidad legal en la compra pública, a tenor de la información recabada y de las opiniones de las personas entrevistadas, se trata de un evento claro de inepticia en la inversión pública, inepticia en los mecanismos de supervisión y control, falta de transparencia de los procedimientos de selección empresarial y total ausencia de fiscalización posterior a la ejecución del contrato, ni por la Intervención General municipal, ni por la Audiencia de Cuentas de Canarias, provocando indefensión en la ciudadanía y probablemente, afectando a la legitimidad del conjunto del sistema político local, dados los resultados antes expuestos.

TABLA
Secuencia de los eventos en relación a los actores, los factores y los resultados identificados

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev15	José Manuel Soria López se proclama Alcalde con mayoría absoluta	1995-1999	Interno, José Manuel Soria (PP);	Político, la inestabilidad e inercia del anterior gobierno de coalición y el transfuguismo pasa factura, dando la ciudadanía el apoyo al nuevo candidato	José Manuel Soria impulsa la modificación de la administración y la remodelación de la ciudad, creando diversos organismos autónomos y mejorando la orientación a resultados de la entidad. Por otro lado, la oposición ve limitados sus recursos y su capacidad de control sobre la gestión Se introducen límites que inciden en el nivel de transparencia previo, reduciéndolo	Ev14	Ev16
Ev16	José Manuel Soria revalida como Alcalde con mayoría absoluta	1999-2003	Interno, José Manuel Soria (PP);	Político, los resultados de la gestión de Soria López se validan electoralmente con amplio respaldo Económico, la me-	La mayoría absoluta a la gestión y se favorecen cambios innovadores como las licitaciones	Ev17	Ev15

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev17	El Servicio de Contratación es el primero municipal en certificar con la Iso 9001:2000	2001-2006	Interno: apoyo del gobierno de Soria a la calidad; Impulso de Fuentes a la certificación	jora de la economía estatal y local incide en un incremento de los ingresos locales Técnico, se realizan nuevas licitaciones de nuevos servicios p blicos que mejoran la cobertura y calidad de los mismos, especialmente, en relación a los parques municipales y a la limpieza a.	nes en Internet o las certificaciones de calidad en los Servicios; Por otro lado, se empeoran los niveles de transparencia y surgen polémicos contratos de gran cuantía, como el caso La Favorita.		Ev16

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev18	Publicación de los concursos y pliegos en la redacción página web municipal	Mar o 2002	Interno, apoyo político; Telesforo Fuentes; Nieves Guerra; Beatri Torres, profesionales municipales que impulsarán esta innovación Externo: otros ayuntamientos de tamaño equiparable comienzan a publicar sus licitaciones en la web	Político: impulso a la página web y a las licitaciones en Internet Técnico: cualificación profesional municipal adecuada Tecnológico: el desarrollo web permite soportar pliegos y su descarga Económico: la descarga de pliegos provoca mayor número de empresas en las licitaciones y redunda en el precio final de las adjudicaciones	Se innova en la transparencia de los procesos de contratación y se mejora la eficiencia de las compras públicas	-	Ev15
Ev19	Caso La Favorita	2002-2003	Interno: José Manuel Soria; Servicio de Patrimonio; Oposición; Secretaría Externo: Medios de comunicación, Calle Cervantes, SA; BAT.	Político, se decide comprar un edificio para alojar oficinas y talleres Técnico: se diseña un pliego al que concurrir una oferta que cumple los requisitos de aquel, si bien, el estado del edificio es deficiente para su uso Económico: el precio pagado era su-	Se materializó la compra un edificio que no reúne las condiciones de salubridad necesarias para los trabajadores y se pagó un sobreprecio estimado en, al menos, cuatro millones de euros. No se facilitó el acceso al expe-		

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev20	Josefa Lu ardo se proclama Alcaldesa por mayoría absoluta (PP)	2003-2007	Interno: Josefa Lu ardo	Político, la gestión de Soria es respaldada y su sucesora recoge los votos Económico, España y la ciudad viven un momento de auge económico que coincide con una notable expansión urbanística local, propiciada también por acciones municipales Social: la ciudad tiene estabilidad y pa social	La victoria de Josefa Lu ardo supondrá un cambio en las prioridades respecto del anterior gobierno, centrándose en el ámbito del urbanismo Por primera vez, se expulsa a la oposición (2003) de las mesas de contratación, al hilo de la polémica del caso Iso-lux y con el amparo de la Ley 57/2003	Ev22	Ev15
Ev21	Aprobación Ley 57/2003, de 16 de	2004	Interno, se modifican las com-	Político, se apoya la capacidad ejecutiva	Se facilita el desarrollo de la ca-		

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev22	diciembre de medidas para la modernización del gobierno local	14/08/03-2010	<p>petencias de departamentos municipales, se da más poder a la Junta de Gobierno de la Ciudad, en detrimento del pleno y de su capacidad de control;</p> <p>Externo: la ley proporciona más poder al ejecutivo en detrimento del pleno local</p>	<p>de los grandes ayuntamientos; Económico, supondrá ahorro de tiempo en la gestión de muchos expedientes que antes debían resolverse por el pleno municipal;</p> <p>Técnico, dará cobertura legal a contratos que no serán necesarios llevar a pleno</p>	<p>idad ejecutiva local y, por el contrario, se merma la capacidad de supervisión y control de la oposición.</p>	Ev23	Ev20
Ev22	Caso Isolux Wat	14/08/03-2010	<p>Interno: Josefa Lu ardo; Técnicos Unidad Integral del Agua; Ingeniero municipal del r- gano de Limpie a ; Oposición</p> <p>Externo: Medios de comunicación; Idagua; Isolux Wat</p>	<p>Político: Josefa Lu ardo decide expulsar la oposición de las mesas de contratación;</p> <p>Técnico: formalmente se cumple la legalidad del contrato;</p> <p>Tecnológico: la elección de Isolux no genera los beneficios esperados en su oferta para bien del interés general Económico: el con-</p>	<p>El cambio y discrepancia de los técnicos que realizaron la primera evaluación en la que resultaba ganadora Idagua se sustituyen por un empleado municipal que no era experto en desalinización quién propone adjudicar a Isolux, como normalmente sucede.</p>	Ev23	Ev20

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
Ev23	Se sanciona a Isolux Wat por retraso en contrato	8/2/07	<p>Interno: Josefa Lu ardo sanciona a Isolux; oposición crítica la ejecución del contrato</p> <p>Externo: la prensa se hace eco de la polémica y del retraso</p>	<p>Político, el gobierno local sanciona el retraso</p> <p>Técnico: la empresa rechaza la sanción alegando motivos técnicos ajenos</p> <p>Tecnológico: los dos módulos instalados son ineficaces para los fines pretendidos en la licitación</p>	<p>Se genera un conflicto entre el Ayuntamiento e Isolux por el que ésta lleva a retardo la sanción, a fin de no resultar por el Jugado La planta estaría operativa el 20/12/06 cuando se preveía concluyese en agosto de 2004.</p>	Ev22	Ev24
Ev24	Conflicto con Isolux por el pago de la certificación	12/07/10	Interno, Director General de Medio Ambiente	Técnico: existen discrepancias sobre los costes de reparación	Se produce un perjuicio para el interés general al		Ev23

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Evento siguientes	Eventos anteriores
	<p>cación nal</p>		<p>biente, Javier García Latorre; Externo: Isolux</p>	<p>nes y la ejecución conforme al contrato de los módulos por Isolux Económico: el ayuntamiento reclama a Isolux 49894 por no instalar elementos previstos en el contrato y ésta al Ayuntamiento más de 300000 € por reparaciones de averías</p>	<p>nali ar el contrato con un nuevo contrato que se prevé acabe en el juicio, ocasionando costes, de recursos y tiempo, para ambas partes. La ausencia de altos niveles de transparencia en la ejecución del contrato provoca conflictos entre proveedores y Ayuntamiento.</p>		

TERCER EPISODIO. LA MAYORÍA COALIGADA DE J. SAAVEDRA Y N. BARRIOS, INICIO 2007- FIN 2010

Así pues, como consecuencia del resultado electoral del mes de mayo de 2007, se produjo un cambio en el gobierno municipal, tras doce años consecutivos de mayorías absolutas del Partido Popular, ocho con José Manuel Soria como Alcalde (1995-2003) y los cuatro últimos (2003-2007), con Josefa Lu ardo, tal y como se ha descrito en el episodio anterior.

El nuevo Alcalde, Jerónimo Saavedra Acevedo, profesor de la ULPGC, experto en derecho laboral que coadyuvó a la reforma que hizo España en esta materia en los albores de la democracia, intelectual reconocido por sus amplios conocimientos musicales y del arte, histórico político canario que además de Presidente de la Comunidad fue dos veces Ministro en el Gobierno español de Felipe González, conformó equipo de gobierno integrando concejales del PSOE y de Compromiso por Las Palmas, dirigido por Bernarda Barrios, licenciada en Derecho y ex Diputada Nacional por el Partido Popular, a través de un acuerdo de coalición. Pacto que, por otro lado, ha estado vigente desde el comienzo del mandato, hasta el 28 de julio de 2010, fecha en la que la líder de Compromiso, la Señora Barrios, pasa a la oposición tras su dimisión.

La corporación que regirá el mandato 2007-2011 tiene su reflejo en la siguiente composición del Ayuntamiento Pleno: PSOE, 15 concejales; PP, 12 concejales y Compromiso por Las Palmas, 2 concejales. Fruto de ello, se han adoptado decisiones que han variado las prioridades políticas y también, la estructura administrativa municipal que habría de alcanzar los nuevos objetivos establecidos.

Las formaciones políticas que concurrieron en el equipo de gobierno acordaron un reparto competencial en el que las áreas objeto del presente estudio recaían, mediante el Decreto 21.342/2007, de catorce de agosto, en la Concejalía del área de Gobierno de Hacienda y Economía, dirigida, hasta mediados del año 2008, por Rodolfo Espino Romero, Concejal designado por el PSOE y Profesor Titular de Hacienda Pública en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Este dimitió y posteriormente, el Alcalde designó a Benito Cabrera Figueroa, Director de Gobierno de Hacienda y Economía, funcionario municipal de la misma área experto en cuentas públicas y auditor jurado de cuentas, cargo que tiene similares competencias a las de los Concejales, en virtud de la Ley 57/2003 de Modernización de la Administración Local.

El Decreto de nombramiento de él en su artículo uno su ámbito de actuación general: El área de Gobierno de Hacienda y Economía constituye uno de los niveles esenciales de la organización del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria a la que corresponden todas las competencias que la legislación vigente atribuye al Alcalde en materia de hacienda, presupuestos, ingresos tributarios y no tributarios, contratación, patrimonio, información estadística económica, desarrollo económico y programación económica.

Conforme lo dispuesto en el artículo 3 del mentado Decreto, el área de Gobierno de Hacienda y Economía se organiza para el ejercicio de sus competencias en los siguientes órganos, y en los organismos y empresas que se indican a continuación:

- Dirección General de Hacienda (suprimida tras la dimisión de Rodolfo Espino)
- Órgano de Gestión Económico-Financiera.
- Órgano de Gestión Presupuestaria.
- Servicio de Tributos y Exacciones.

Dirección General de Patrimonio y Contratación.
Servicio de Patrimonio.
Servicio de Contratación.
Intervención General.
Tribunal Económico-Administrativo Municipal.
Unidad de Programación Económica.
Unidad de Desarrollo Económico.

Para el caso que nos ocupa, recubre especial interés los artículos relacionados con la Dirección General de Patrimonio y Contratación, así como con el Servicio de Contratación, donde se desarrollan las competencias de ambas unidades.

En este sentido, es la primera vez en la historia democrática que las competencias de contratación contarán con una Dirección política, de fuerte perfil técnico específico. Así, como Directora General de Patrimonio y Contratación se designa, en junio de 2007, a Carmen Delia Rodríguez Guerra, experta jurídica en la materia. Al tiempo que, la Jefatura del Servicio la seguirá ostentado Telesforo Fuentes, al igual que el resto de los miembros del equipo, que se mantendrán en sus mismos puestos.

La llegada del nuevo equipo de gobierno en 2007 sería difícil por cuanto, a los pocos días de tomar posesión, han de adjudicar dos contratos licitados en el anterior mandato por importes de tres millones y un millón de euros, existiendo diversas cuestiones que evidenciaron la conveniencia de introducir mejoras en el sistema de contratación.

De este modo, la primera decisión liderada por Rodolfo Espino y el equipo de gobierno sería la apertura de la mesa de contratación a la participación de la oposición, excluida en el mandato anterior por decisión de Josefa Lu ardo, al amparo de la reasignación competencial que se realizó con la aprobación de la Ley de Modernización.

Posteriormente, Rodolfo Espino y Carmen Delia Rodríguez solicitarían informes técnicos al Servicio de Contratación para conocer la problemática específica de la gestión de las compras públicas, entrevistándose también con otros funcionarios y expertos en la materia.

A resultas de los contactos, se identificaron puntos débiles, según el criterio técnico y político que realizó tales análisis. Los mismos se relacionaron con una amplísima heterogeneidad en los pliegos técnicos y, en ocasiones, también en los administrativos; la dificultad en algunas materias y contratos de contar con criterios nítidos, verificables y más objetivos para la selección de las empresas ganadoras, así como los problemas derivados de la importancia determinante que habían adquirido las mejoras para acceder a contratos de adjudicación, muchas veces sin guardar relación alguna con el objeto licitado. Por ejemplo, para el mantenimiento de jardines, la empresa ganadora ofrecía coches al Ayuntamiento que no estaban vinculados a la prestación del servicio. O bien, la empresa de seguridad que ganó el concurso de vigilancia de parques públicos ofrecía como mejora detonadores, siendo éste un elemento innecesario en la gestión municipal. Otros contratos, por ejemplo, el de mejora de una gran fuente pública, llamada 'la fuente luminosa', la empresa ganadora ofreció un aplicativo informático para la gestión de las luces, cuando ya existía uno previo que funcionaba correctamente. Estas y otras cuestiones fueron elementos señalados para cambiar. Motivo por el que, al hilo de la reforma de la ley de contratos en ciernes (Ley 30/2007, de 30 de octubre), se decidió elaborar una instrucción de contratación interna que sirviera para homogeneizar los criterios específicos, salvo ex-

cepciones justas y cables, aplicables para todos los centros gestores del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Dicha instrucción pretendía servir de referente específico en materia de compras para bien del interés general, introduciendo elementos de transparencia y objetividad verificable, procurando garantizar la legalidad en todo el proceso. Cuestión que, por otro lado y como se ha descrito en páginas precedentes, ha sido una característica generalizada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

La instrucción siguió un proceso participativo que se ha identificado como innovador en el caso analizado ya que, por una parte, en su elaboración participó el Concejal Rodolfo Espino, la Directora General de Patrimonio y Contratación, así como el Jefe del Servicio, Telesforo Fuentes, y el equipo de Contratación. Aportando su visión y conocimientos a la misma distintos expertos municipales, entre otros, el Interventor General, Eduardo Goig Escudero y la Secretaria General del Pleno, Ana María Echeandía Mota.

Posteriormente y antes de ser definitivamente aprobada, la instrucción se remitió a la Confederación Canaria de Empresarios (CEOE-Las Palmas) y a sus distintas federaciones integrantes, entre ellas FEMEPA (Federación Provincial de la Pequeña y Mediana Empresa del Metal y Nuevas Tecnologías de Las Palmas), Cámara de Comercio de Las Palmas, y a los sindicatos CCOO y UGT, para que la misma se analizara y se realizaran aportaciones.

Este evento constituye per se un innovador proceso de consulta con los agentes institucionales que potencialmente podrían verse beneficiados, o no, con la nueva norma interna. Al respecto, debe señalarse que los empresarios directivos de FEMEPA señalaron su satisfacción con el proceso de consulta y diálogo abierto por la mejora de la transparencia que la misma conllevaba.

Si bien, los contenidos de la citada instrucción recibieron sugerencias de mejora con la intención de introducir elementos que ponderasen precio y calidad de los productos y servicios ofertados por los licitadores ya que, a su juicio, primar el precio como criterio casi único y limitar los mismos criterios de evaluación a un máximo de tres eran perjudiciales para el interés empresarial y público.

A pesar de las reticencias que se identificaron como oposición al contenido de la misma, sobre todo, en el ámbito interno municipal, la instrucción de contratación finalmente se dictó en marzo de 2008.

Tras su aprobación, en abril de 2008 se realizaron varias acciones formativas para los responsables técnicos y el personal municipal, tanto sobre la nueva Ley 30/2007 de Contratos Públicos, como de la instrucción municipal aprobada.

Al respecto, los principales rasgos de la nueva instrucción estarían en línea con el contenido legislativo, especificando algunos de ellos al caso municipal, cuáles serían:

Disposiciones transversales para todos los tipos de contratos

<p>Introducción de cláusulas sociales y medioambientales como criterios de valoración, por ejemplo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Puntuación o valoración de empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad 2. Puntuación o valoración de empresas con plantilla indefinida 3. Puntuación o valoración de la contratación de personas en situación de exclusión social 4. Cláusulas medioambientales
<p>Utilización preferente del Registro de Licitadores en las solicitudes de ofertas de los procedimientos negociados sin publicidad</p>

Contratos de obras

Subasta	Obras generalistas de hasta 1.800.000 €	
Concurso	Obras de presupuesto superior a 1.800.000 €	Precio: 70%
		Máximo 3 criterios (valoración objetiva)
		Mejoras : uso excepcional y con puntuación máxima del 10%
		Distinción entre requisitos de licitación y criterios de adjudicación

Contratos de servicios

Subasta	Utilización excepcional por precepto legal (artículo 208.2 TRLCAP)	
Concurso	Servicios generalistas	Precio: 90 puntos
		Segundo criterio: 10 puntos
	Resto de servicios	Precio: 70%
		Máximo 3 criterios (valoración objetiva)
		Mejoras : uso excepcional y con puntuación máxima del 10%
		Distinción entre requisitos de licitación y criterios de adjudicación

Contratos de suministro

Subasta	Adquisiciones de bienes que, por sus características, puedan ser susceptibles de ello, por ejemplo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Material de oficina, papelería e imprenta 2. Productos de limpieza y aseo 3. Material diverso para el mantenimiento de infraestructuras (construcción, fontanería, electricidad, 4. Menús y productos alimenticios en general 5. Piezas de repuesto para vehículos 6. Combustible y lubricantes para vehículos y maquinaria 7. Algunos tipos de vestuario no especializado 8. Raticidas e insecticidas 9. Algunos tipos de licencias de software relativas a programas de uso general 	
Concurso	Otros bienes de carácter generalista cuya licitación no sea asumible mediante subasta	Precio: 70%
		Máximo 3 criterios (valoración objetiva)
		Mejoras : uso excepcional y con puntuación
		Distinción entre requisitos de licitación y criterios

Su puesta en marcha supuso un nuevo elemento que vendría a limitar la libertad de elección de los profesionales municipales y su poder. Contando además con recha o en parte del colectivo municipal e incluso, según las entrevistas realizadas, con dificultades en el grupo de gobierno para consensuar dicho texto.

Este introducía nuevas líneas orientadas a mejorar el seguimiento, supervisión y evaluación de la ejecución de los contratos municipales, obligando a la remisión de informes cuatrimestrales a la Dirección de Patrimonio y Contratación en el que se informase sobre tales extremos. Cuestión que, hasta la fecha, no había sido analizada de forma sistemática en la gestión del Ayuntamiento, ni tampoco auditada o escalada, ni por los órganos internos de la Intervención General municipal, ni por los órganos externos de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Siendo además un elemento que se había reseñado por distintos expertos como mejorable, al identificar en el control de la ejecución de los contratos elementos sin monitorizar. En ocasiones, debido a la naturaleza de la prestación del servicio, con horarios más amplios que el de los técnicos municipales y en otras, por la ausencia de procedimientos específicos de seguimiento e inspección. De hecho, ésta es una cuestión que en 2010 sigue siendo un punto débil municipal, al no contar con personal específico para dicha tarea de supervisión y monitorización de los controles que han de realizar los distintos responsables técnicos de los contratos sobre los proveedores.

Asimismo, al objeto de evitar la situación de prórroga de los contratos con plazo de vencimiento, se estableció la obligación de comunicar con ocho meses de antela-

ción el fin de este, así como de dar inicio al correspondiente nuevo período de licitación. Esta cláusula se incorporó para limitar la práctica del anterior equipo de gobierno, cuando los contratos prorrogados fueron limitados pero, sin embargo, sus importes eran muy cuantiosos. En esta situación se identificaban, entre otros, los contratos de limpieza y seguridad.

Por otra parte, este período cuenta con la puesta en marcha de la nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público. Esta ley supondrá la asunción de algunos criterios que ya la instrucción de contratación municipal anticipaba. Por una parte, la ley facilitará la gestión de contratos menores, al ampliar los importes licitables, o con la creación del registro municipal de licitadores como herramienta básica de referencia para la gestión de las compras públicas, permitiendo una mayor transparencia y concurrencia. Al tiempo que, por otro lado, se ralentiza el proceso de gestión de las compras internas, al solicitarse una voluminosa documentación, como por ejemplo copias del objeto social de las empresas contratadas, que son vistas por los centros gestores de forma negativa, al ocasionar retrasos y gestiones administrativas de dudosa eficacia en relación a los resultados deseados.

Este proceso de reformamiento de los trámites administrativos asociados a la nueva ley sin embargo ha contado, en general, con la aceptación crítica de los centros gestores, al considerar estos que la aplicación de la ley ha empeorado los tiempos de gestión de compras y los trámites exigidos, en relación a períodos anteriores. Cuestión que, en ciertos aspectos ligados a requisitos formales de la normativa, parecen exactos, si bien, caben otras mejoras.

La dimisión de Rodolfo Espino Romero (PSOE) como Concejal en abril de 2008 supuso un cambio en la máxima dirección del área de gobierno, tras un proceso de notable impulso en el ámbito de las compras públicas municipales. Siendo sustituido por Benito Cabrera Figueroa como Director de Gobierno de Hacienda y Economía, quién mantendría a Carmen Delia Rodríguez y a Telesforo Fuentes como Directora General de Patrimonio y Contratación y como Jefe de Servicio de Contratación respectivamente, siguiendo en vigor la instrucción de contratación y la apertura a la oposición de las mesas de contratación.

Al incorporarse Benito Cabrera como máximo responsable tuvo el hándicap de tener que reducir costes, debido a los efectos de la grave crisis económica internacional que, en la ciudad, tuvo, y aún mantiene, un notable impacto negativo en la actividad económica y por ende, en los ingresos municipales.

De este modo, la gestión de Cabrera Figueroa en relación a las compras públicas se centra en el análisis detallado de todos los contratos públicos existentes y de aquellos que se diseñan para nuevas licitaciones, en relación a la capacidad de gasto municipal. En este sentido, con el apoyo del equipo de contratación y de gestión presupuestaria, dicta distintas instrucciones para tratar de contener el gasto corriente y el de los contratos, sobre todo, en aquellos que tenían cláusulas de precio variable y divisiones por lotes. Este evento es importante en la historia municipal pues, en los últimos doce años, los ingresos municipales habían crecido sustancialmente, permitiendo que la ciudad contara con una notable cantidad, cobertura y calidad de servicios públicos externalizados que iban desde el mantenimiento de parques y jardines, hasta la seguridad privada en parques públicos, la limpieza, el reciclado o el mantenimiento de calzadas y vías urbanas. Contratos con importes muy elevados y asociados a un cuantioso volumen de trabajadores.

Así, los recortes se adoptan desde el enfoque de la hacienda pública y tratando de redimensionar los servicios a la capacidad de gasto municipal, si bien, el período

resulta difícil dadas las resistencias de los distintos centros gestores y políticos electos a minorar el alcance del presupuesto y servicios que gestionan en sus distintas áreas. Con todo, los contratos fueron reducidos en su cuantía en porcentajes heterogéneos, no pudiendo, en numerosos casos, recortar más por el riesgo que conllevaría posibles demanda de las empresas prestatarias al Ayuntamiento, por lucro cesante de su actividad.

En este marco y con la voluntad política del equipo de Saavedra de mantener los servicios públicos básicos con los que la ciudad se había dotado en años previos, en este período de crisis, se procede a modificar los ingresos por impuestos y tasas municipales. De manera que la ciudad pasa de tener una presión fiscal (impuestos directos, más indirectos y tasas; dividido entre la población del año) baja, en el año 2008, con 304 euros mientras que, la otra capital canaria, Santa Cruz de Tenerife tenía en la misma fecha 424 € (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010; resultados de la liquidación presupuestaria local), a posicionarse en valores más cercanos a la media, con una previsión inicial de 370 euros para el año 2010. Esta subida tributaria permitiría mantener la estructura de gasto corriente y la mayoría de los servicios asumidos en los contratos en vigor, tras los citados recortes realizados. Sin embargo, las medidas de ajuste se seguirán adoptando, centralizando las compras de material de oficina, revisando los gastos menores, limitando los nuevos contratos propuestos y eliminando aquellos que se entiende como prescindibles, sobre todo, de tipo plurianual. Estas medidas, al igual que las adoptadas en el año 2003 con la centralización del gasto informático, han supuesto pequeños cambios que han generado ahorros notables. Por ejemplo, la centralización de las compras de material de oficina en el año 2010 supondrá un ahorro estimado en 45.000 euros al año, respecto a los precedentes, sin que por ello se vea sustancialmente alterado el funcionamiento de los Departamentos o la calidad del servicio público.

Por otro lado, en 2009 se realizaron innovaciones en los pliegos técnicos de concursos, entre otros, en el 'Parque de Las Creaciones', en el restaurante de propiedad municipal sujeto a concesión administrativa 'La Casita', en el contrato de asistencia a mayores que realiza el centro gestor de Servicios Sociales, etc. que incorporarán distintas cláusulas sociales y criterios de selección que contemplarán la integración de discapacitadas, la sostenibilidad y otros similares.

Sin embargo, este período también cuenta con eventos como el de las guarderías públicas. La licitación de cinco nuevas guarderías municipales por 50 millones de euros, por dieciséis años, ocasionó tensiones entre los interesados al disponer el concurso un período de dieciséis días para la preparación y entrega de la oferta, limitando, en la praxis, las opciones de concursar para las empresas de menor dimensión y primando el precio como elemento fundamental de la selección. A pesar de que dicho plazo se motivó como el único que hacía posible la inauguración de las escuelas infantiles en el siguiente curso escolar, en septiembre de 2010, la Asociación de Centros de Educación Infantil (Aceilas) anunció que recurriría el concurso y su actual concesionaria, Vanyera-Marpe, al considerar injustificado el procedimiento de urgencia.

La gestión del servicio de escuelas infantiles municipales se adjudicó finalmente por un importe de 46,6 millones a la empresa Ralons, durante los próximos dieciséis años, con la aprobación por unanimidad de todos los miembros de la mesa de contratación, con la excepción de la oposición, representada por Josefa Luárdo (PP) [] que desde que pasó a la oposición se niega emitir su voto en las mesas de contratación, porque no quiere ser copartícipe de adjudicaciones, cuyos entresijos no puede controlar por falta de información (La Provincia, T. García, 22/06/2010). La oferta más ba-

rata se desestimó por el Servicio de Educación al considerar que no cubría los costes del servicio.

Por otro lado, debe destacarse que en este período, en el año 2009 y 2010, se realia a la mayor adjudicación de contratos del mandato al incluirse en el presupuesto municipal los montantes resultantes del FEILE (Fondo Estatal para la Inversión Local y el Empleo), por importe de 66,7 millones de euros, el mayor de la historia en un nico ejercicio presupuestario municipal y del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) en 2010, por importe de 41 millones de euros. Los contratos adjudicados, las empresas, los modi cados y otra información de interés p blicos para los casos de ambos fondos están accesibles, a día del presente, en el enlace: http://www.laspalmasgc.es/lpgc/idcplg?IdcService=SS_GET_PAGE&nodeId=973&ss-SourceNodeId=415 Esto es, en el apartado de contratación de la web municipal, www.laspalmasgc.es

Este volumen ingente de contratos requirió del diseño específico de procedimientos de gestión abreviados para cumplir con los requisitos normativos que además incluían a distintos centros gestores, así como a contratación, el órgano económico financiero e intervención general. De este modo, estos procesos de adjudicación pusieron en valor la capacidad de gestión de los servicios municipales, especialmente de todos los relacionados con la contratación, y su adecuación a los tiempos de respuesta requeridos por la norma, establecidos en un mes. Tiempo que, en la mayoría de los casos en la gestión habitual e incluso por deber normativo de exposición p blica, suele superarse con creces. Aspecto que plantea, explícitamente, la necesidad de revisión de la normativa estatal en la materia y la evaluación del potencial de eficiencia que tiene la gestión local, a tenor de los resultados obtenidos.

Más a n cuando, entre otros elementos de mejora evidenciados, del resultado de distintas entrevistas parecen ser comunes algunos problemas que afecta al tiempo de tramitación de los expedientes, por ejemplo, en el caso de tramitación de devolución de las garantías, más de cuatro meses de media; las copias de los expedientes que llegan a contratación, en ocasiones excesivos; o bien, las relaciones con Intervención General y el rgano de Gestión Económico Financiero que, a diferencia del FEILE y el FEIS, en distintos momentos, presentan anomalías que afectan a la rapidez en la gestión, así como en general lo que parece una defectuosa homogenización de los expedientes de tramitación de todas las unidades administrativas.

En relación al objeto del presente trabajo, cabe reseñarse que, a pesar de su volumen, el FEILE y el FEIS se adjudicaron con normalidad, salvo algunas dificultades técnicas asociadas al cómputo de trabajadores contratados para la ejecución de las actuaciones (criterio jado por la subvención estatal) y, en ocasiones, se facilitó la presencia de la prensa en los mismos.

Finalmente, es oportuno reseñar la innovación tecnológica que se está realia ndo en relación a la incorporación de las licitaciones electrónicas al Ayuntamiento. Así, en el momento de redacción de este episodio, se está diseñando los procedimientos que utilizará el aplicativo informático que permitirá la gestión del ciclo de las compras en sus fases de inicio, licitación y adjudicación, facilitando el aplicativo, incluso, la celebración de mesas de contratación virtuales, de forma integrada. Esta innovación tecnológica permitirá la reducción de tiempos en la gestión y la eliminación de papel en los expedientes, conllevando además ganancias de eficiencia para la ciudadanía y mayor transparencia para las empresas incluidas, voluntariamente, en el registro de licitadores, al conocer las ofertas en tiempo real.

TABLA
Secuencia de los eventos en relación a los actores, los factores y los resultados identificados

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev25	Jerónimo Saavedra gana la Alcaldía por mayoría absoluta	Mayo 2007	Interno, PSOE	Político, el PSOE gana por pocos votos la mayoría absoluta al PP Económicos, el período de gobierno coincide con una grave crisis económica que reduce los ingresos municipales y además, se ha de pagar más de 30 millones en sentencias urbanísticas como consecuencia de gestiones precedentes	Se abre la mesa de contratación a la oposición Por primera vez, se designa una Directora General para el área de contratación Se mejora la transparencia de la información sobre contratos	Ev26	Ev24
Ev26	Pacto coalición entre Compromiso y PSOE	Junio 2007	Interno, Saavedra y Barrios	Político, Jerónimo Saavedra y Nardy Barrios acuerdan un gobierno de coalición, obteniendo dos concejalías Compromiso	Se genera una nueva dinámica de coalición en el gobierno tras el período de estabilidad popular, en ocasiones, provocan tensiones que aoran por divisiones en el grupo de gobierno del PSOE,	Ev27	Ev25

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev27	Designación de Rodolfo Espino como Concejal de Hacienda y Economía, así como de Contratación	Junio 2007	Interno, J. Saavedra y R. Espino (PSOE)	Político: se reparte las competencias del gobierno	Se crea una nueva estructura de gobierno que da más importancia a la contratación, mediante la creación de una Dirección General.	Ev26	Ev28
Ev28	Designación de Carmen Delia Rodrigo Guerra como Directora General de Patrimonio y Contratación	Junio 2007	Interno, R. Espino Romero y C.D. Rodrigo Guerra (PSOE)	Político, se impulsa el área de contratación, conscientes de las polémicas precedentes en el anterior mandato	Las compras públicas se denominan como política pública específica municipal. Se implanta la nueva ley de contratos del sector público. Se realizan innovaciones en transparencia y eficiencia de los	Ev29	Ev27

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev29	Se da entrada a la oposición en la mesa de contratación con voto y voto	Junio 2007	Interno, R. Espino Romero y C.D. Rodríguez Guerra (PSOE)	Político: mismo electoral Técnico: mejora del control Económico: mejora de la e ciencia	La oposición acudirá a las mesas de contratación y decide no ejercer su derecho al voto en las adjudicaciones	Ev30	Ev28
Ev30	Se elabora un borrador de instrucción de contratación interna	2007	Interno, Telesforo Fuentes, Eduardo Goig (Interventor Gral), R. Espino Romero y C.D. Rodríguez Guerra	Político, se quiere limitar la arbitrariedad en las compras e introducir elementos de objetividad y transparencia Técnico: se quiere homogeneizar la mayoría de los criterios de adjudicación Económico: se decide primar el precio como elemento clave de la adjudicación Tecnológico: se introducen variables que apoyan criterios sociales y medioambientales en los pliegos técnicos	Se elabora un borrador que se circula a las Asociaciones de Empresarios de la ciudad para que emitan opinión, así como a otros agentes internos y externos Se produce una fuerte oposición por parte de algunas unidades y concejalías ya que entienden que al quitar las 'mejoras' y limitar los criterios se les perjudica su capacidad de contratación	Ev29	Ev31

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev31	Se remite el borrador de la instrucción de contratación a las Asociaciones de Empresarios	2007	Interno: R. Espino Romero y C.D. Rodríguez Guerra Externo: Cámara de Comercio de Las Palmas; FEMEPA	Político, se quiere limitar la arbitrariedad en las compras e introducir elementos de objetividad y transparencia Técnico: se quiere homogeneizar la mayoría de los criterios de adjudicación Económico: se decide primar el precio como elemento clave de la adjudicación Tecnológico: se introducen variables que apoyan criterios sociales y medioambientales en los pliegos técnicos	Las asociaciones de empresarios valoran la transparencia del proceso y sugieren mejoras técnicas, relacionadas con evitar el límite de criterios e introducir elementos que vinculen calidad y precio y no solo este último. Las sugerencias, formuladas por escrito, son atendidas parcialmente, manteniendo el precio como criterio clave.	Ev30	Ev32
Ev32	Rodolfo Espino y Carmen Delia Rodríguez explican el borrador en sesiones con los empresarios	2007	Interno: R. Espino Romero y C.D. Rodríguez Guerra Externo: Cámara de Comercio de Las Palmas; FEMEPA	Político: voluntad de explicar la pretensión de la instrucción y su vinculación con la nueva ley Técnico: intento de consensuar los contenidos de la instrucción	Se realiza una exposición y reuniones con los empresarios que trasladan viva voz sus demandas	Ev31	Ev33
Ev33	Aprobación de la Ley 30/2007, de	2007	Externo: Comisión Europea y	Político: la UE desea liberalizar las com-	Se aplica la Directiva europea al	Ev33	

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
	30 de octubre, de Contratos del Sector Público		Gobierno de España	<p>prácticas públicas Económico: la UE y sus Estados miembros desean aumentar la competencia, transparencia y competencia de las contrataciones</p>	ámbito jurídico español.		
Ev34	Se pone en marcha la instrucción de contratación y se aplica la nueva Ley	Mar o 2008	Interno: R. Espino Romero y C.D. Rodríguez Guerra y Teleforo Fuentes	<p>Político: se incorporan algunas sugerencias y se pone en marcha la iniciativa Económico: se quiere mejorar la ciencia de las compras Técnico: se quiere homogeneizar los criterios de adjudicación en su mayoría Social: se incorporar cláusulas sociales y medioambientales a los pliegos municipales</p>	Se elimina las mejoras como elemento arbitrario en las compras Se prima al precio en las adjudicaciones Se producen tensiones en la aplicación de la ley y la instrucción, así como críticas generalizadas al aumento de requisitos técnicos requeridos. Se obliga a remitir informes sobre la ejecución de los contratos desde los centros gestores a la D.G. de Patrimonio y Contratación	Ev34	

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev35	Dimite Rodolfo Espino como Concejal	Abril 2008	Rodolfo Espino, Jerónimo Saavedra, Benito Cabrera Figueroa	Político, tensiones en el grupo de gobierno del PSOE provocan divisiones entre concejales Sociales: fuerte presión mediática	Saavedra designa al funcionario municipal Benito Cabrera Figueroa, auditor jurado de cuentas, como Director de Gobierno	Ev36	
Ev36	Toma posesión Benito Cabrera como Director de Hacienda y Economía, así como patrimonio	Abril 2008	Rodolfo Espino, Jerónimo Saavedra, Benito Cabrera Figueroa, C.D. Rodrigo Guerra	Político: se mantiene la Directora General de Patrimonio y Contratación y se continúa la línea anterior Económico: la crisis conllevará la reducción de gastos y la revisión a la baja de los contratos en vigor	Se mantiene la línea anterior de trabajo y se trabaja en la reducción de los gastos corrientes y los contratos en vigor, se procura evaluar los pliegos en elaboración desde un enfoque de contención del gasto.	Ev37	
Ev37	Aprobación del presupuesto 2009	Diciembre 2008	Benito Cabrera, Carmen Delia Rodríguez, Harea de Hacienda y Economía, Intervención General, oposición	Político: interés en culminar el presupuesto en tiempo y forma Económico: presión por la fuerte minoración de ingresos Técnico: reducción de gasto corriente y contratos	Se aprueba el presupuesto y se reducen los gastos y los contratos. Se introducen elementos de centralización de partidas de gasto para generar ahorros y economías de escala	Ev38	

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
Ev38	Aprobación y ejecución del plan FEILE	2009	Gobierno de España; Benito Cabrera, Carmen Delia Rodríguez , Servicio de Contratación de Harea de Hacienda y Economía, Intervención General, urbanismo y otros departamentos	Político: el gobierno del Estado destina 66,7 millones de euros a inversión en la ciudad para dinamizar la economía Económico: se obliga a evaluar y primar la creación de empleo para las adjudicaciones Técnico: se diseñan procedimientos transversales ad hoc para cumplir con el mes en el que se exige licitar y pagar certificaciones	Se reali a un procedimiento trans-versal y se coordi-nan las unidades para mejorar los tiempos de ges-tión. Se licita el mayor importe econó-mico en el menor tiempo en la his-toria democrática municipal Se da entrada a la prensa en algunas adjudicaciones	Ev39	
Ev40	Aprobación del presupuesto 2010	Diciembre 2009	Gobierno de España; Benito Cabrera, Carmen Delia Rodríguez , Harea de Hacienda y Economía, Intervención General, oposición	Político: necesidad de ahorrar gastos Económico: se procura controlar más los gastos por contratos y revisar los nuevos contratos Técnico: se reali an algunas mejoras en el control de gastos	Se reducen algunas partidas de gasto de los contratos y se negocia con las empresas los costes de los mismos para favorecer su con-tención y el man-tenimiento del empleo	Ev41	
Ev41	Introducción de cláusulas sociales y medioambien-	2009	Benito Cabrera, Carmen Delia Rodríguez ,	Político: voluntad de incorporar cláusulas sociales y medioam-	Salen nuevos plie-gos que incorpo-rarán cláusulas	Ev42	

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
	tales en los pliegos		rea de Hacienda y Economía, Unidades municipales	bientales Técnico: nuevas licitaciones permitirán innovar en estos ámbitos	que priman la contratación de discapacitados, la realización de jornadas o actuaciones de interés para la ciudad, así como la incorporación de productos sensibles con el medioambiente, como son los casos de La Casita o el Parque de Las Creaciones.		
Ev42	Aprobación y ejecución del Plan de Inversión de Economía Sostenible	2010	Benito Cabrera, Carmen Delia Rodríguez, rea de Hacienda y Economía, Unidades municipales	Político: el gobierno del Estado destina 66,7 millones de euros a inversión en la ciudad para dinamizar la economía Económico: se obliga a evaluar y primar la creación de empleo para las adjudicaciones Técnico: se diseñan procedimientos transversales ad hoc para cumplir con el mes en el que se	Se reali a un procedimiento transversal y se coordinan las unidades para mejorar los tiempos de gestión. Se licita el segundo mayor importe económico municipal en el menor tiempo en la historia democrática municipal Se da entrada a la prensa en algunas adjudicaciones		

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
EV43	Caso Las Guarderías	2010	Concejala de Educación, Servicio de Educación, Servicio de Contratación y C.D. Rodrigo Guerra	<p>Político: interés por inaugurar las guarderías en el curso escolar 2010-2011 en septiembre</p> <p>Económico: licitación de 50 millones en concesión por 10 años que obliga al ganador a equipar las guarderías, dada la imposibilidad de que lo asumiera el Ayto por los costes;</p> <p>Social: presión por la alta demanda de plazas infantiles</p>	<p>Se licita la concesión y la ganadora en primera instancia es eliminada por ofertar sin cubrir costes, adjudicándose a Ralons. La Asociación de Centros de Educación Infantil anuncia un concurso y la concesionaria al considerar injusto el procedimiento de urgencia y crítica que solo existiese die días para presentar ofertas.</p> <p>La mesa de contratación adjudica por unanimidad el concurso y el PP no ejecuta su derecho a votar.</p>		
EV45	Implantación de la licitación electrónica	2010	Nuevas Tecnologías, Benito Cabrera, Carmen Delia Ro-	<p>Político: impulso a la administración electrónica</p> <p>Económico: necesi-</p>	<p>Se está trabajando en el diseño del aplicativo y de los procedimientos,</p>		

Evento	Descripción	Fecha	Actores	Factores	Consecuencias	Eventos siguientes	Eventos anteriores
			<p>dirigue , de Servicio Contratación</p>	<p>dad de ahorro de costes y tiempo de gestión Tecnológico: herramientas adecuadas para gestionar las compras en el web Técnico: se facilita la concurrencia de más empresas y las gestiones internas, eliminando papel</p>	<p>se prevé entre en funcionamiento en 2011.</p>		

CONCLUSIONES

Como hemos indicado reiteradamente a lo largo de este libro, los trabajos de investigación se han realizado en el marco de unas restricciones que generan limitaciones al alcance de los resultados. La recopilación de material permitirá con toda seguridad en el futuro poder realizar una mayor y mejor explotación del mismo. Por esta razón en estas conclusiones vamos a apuntar una serie de aspectos que aunque relevantes, sirven sobre todo para apuntar posibles vías de futuras investigaciones en este campo.

Una primera conclusión a resaltar es la importante incidencia que tiene en la realidad de las organizaciones su historia pasada. No es posible entender la realidad actual del tema que queremos abordar en nuestro caso de estudio si no tenemos en cuenta la historia no sólo reciente sino los hechos que se han producido en el siglo pasado. En el caso español la configuración de una administración profesional a partir finales de los años cincuenta es un elemento clave para poder comprender la importancia que en nuestro caso de estudio tienen los profesionales del Ayuntamiento de las Palmas. La transformación de la administración española y la instauración del principio de mérito y capacidad junto con la estabilidad en el empleo de los empleados públicos dota a la burocracia de una estabilidad e independencia que puede generar altos niveles de eficiencia.

En este caso se observa como los políticos sin perder un ápice su capacidad de decisión pueden utilizar esa maquinaria para implementar medidas que incrementan la transparencia y por lo tanto favorecen la concurrencia. La existencia de un apoyo técnico profesional y con un alto grado de independencia al margen de quien sea el grupo que esté en el poder, permite como se observa en el ejemplo de Michel implementar nuevos procedimientos con la garantía del cumplimiento de la ley junto con la introducción de mecanismos muy innovadores.

El modelo español aunque puede pecar de excesivas rigideces permite con una auténtica voluntad política de cambio y modernización dar importantes pasos que favorecen la eficacia y la eficiencia. Fruto de lo comentado se ha producido en España una regulación y un marco normativo para las compras públicas que tiene una larga tradición, en la que los principios de publicidad, transparencia, concurrencia no solo los encontramos en la reciente Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público sino que tienen una amplia tradición en la hacienda pública española. A título de ejemplo, en plena dictadura franquista, aunque en el periodo de modernización de los tecnócratas del Opus Dei, encontramos que el artículo 8 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, recoge los principios de publicidad y concurrencia.

Esta tradición en el campo de la contratación pública hace que las recientes reformas que obedecen, a una necesidad de armonización con el resto de la Unión Europea, no tengan tanto impacto como otras normativas que suponen una auténtica innovación y en cierta medida un cambio estructural en la configuración, en este caso del sector local español. Nos referimos a la llamada Ley de las grandes ciudades (LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local). La ruptura del principio de uniformidad casi absoluta en el modelo organizativo municipal español, dada la variedad de situaciones y las grandes diferencias entre unos grupos de municipios y otros, supone un cambio más radical que el de la ley de contratos. Esta nueva situación permite la introducción de unos elementos de gestión que aunque en su origen no están pensados para las compras públicas, generan impor-

tantes cambios en este sector, permitiendo un margen de eficacia y eficiencia ligado a la exhibibilidad en la contratación de los directivos.

Una segunda conclusión se refiere a la no linealidad de los procesos y a su posible reversibilidad. Las tendencias que hemos comentado en el primer episodio que enraían en el último alcalde del régimen franquista en la línea de una mayor participación y transparencia, parecen a remar una tendencia en ese momento histórico (mediados de los setenta) con la apertura, transparencia y publicidad que se produce en el campo de las compras públicas. Sin embargo posteriormente tanto en el mandato de Soria como en el de Luardo se produce un claro retroceso en este proceso con por ejemplo la expulsión de la oposición de los procesos de contratación. Posteriormente con Rodolfo Espino se vuelve a producir una recuperación de la situación anterior e incluso una mejora con la participación de los agentes en un proceso de consulta para la modificación de las normas de contratación. Así pues no está garantizada que la tendencia no se vuelva a quebrar en un futuro próximo. Sin embargo hay dos elementos que pueden reforzar esa tendencia a la transparencia. El primero la creciente consciencia de la relación entre transparencia, eficiencia y eficacia en este campo que está siendo fomentada por todos los organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, ...). El segundo la opinión generalizada entre las diferentes fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas en relación a la necesidad de introducir mecanismos de transparencia en los procesos de compras públicas. A título de ejemplo el concejal de la oposición que fue entrevistado en este estudio de caso, apoyaba las medidas de transparencia introducidas por el actual equipo de gobierno a pesar de que su grupo cuando gobernó suprimió estos mecanismos.

Un tercer aspecto que nos gustaría abordar es el relativo a las nuevas tecnologías. Indudablemente su desarrollo y aplicación está siendo determinante para la mejora de todos los aspectos de la función pública y abre en los procesos de compras públicas múltiples posibilidades que potencian la publicidad, transparencia y concurrencia y además reducen los costes de gestión incrementando la eficiencia. Las tecnologías informáticas plantean también la necesidad de tener buenos diseños organizativos. La informatización del caos lo incrementa exponencialmente. Además plantea también un problema de gestión de las compras ligadas a este sector: centralizada, descentralizada o mixta, el papel del servicio de informática en la definición de las necesidades tanto de software como de hardware. Dado el uso prácticamente generalizado de estas tecnologías en todas las facetas de la gestión municipal se convierte en un elemento clave de la organización y por lo tanto su adecuación a las necesidades de la gestión determinante para el logro de los objetivos. En este caso de estudio hemos observado la dicultad de entendimiento entre la visión de los gestores y la de los informáticos que se debe fundamentalmente a enfoques profesionales diferentes pero absolutamente complementarios.

Otra conclusión es que el área de hacienda ha jugado un papel central en el proceso de cambio. Este hecho ha venido dado fundamentalmente por dos razones. La primera es que el protagonista del proceso ha sido el responsable de hacienda. La segunda es el mayor interés que se ha producido en esta área debido a diversas razones. Entre ellas está el interés del servicio de contratación por realizar un trabajo eficaz y eficiente y diseñar procedimientos que permitan un eficaz control de las compras. También hay que tener en cuenta que es el área de hacienda la que al final es la responsable de una gestión presupuestaria eficiente y eficaz y la que tiene que garantizar la viabilidad y sostenibilidad económica del presupuesto. En relación

a este tema, hemos observado tanto por las entrevistas realizadas en este caso de estudio como por otros casos con los que hemos trabajado en nuestra vida profesional, que las otras áreas de las corporaciones locales, están siempre mucho más preocupadas del impacto en la ciudadanía de sus acciones que de realizar una gestión eficiente. Las tesis de Niskanen (1968) en relación al comportamiento del burócrata como maximizador del presupuesto del que dispone, son de absoluta aplicación a los responsables políticos de las distintas áreas de los municipios. Esta situación en la que el área de hacienda tiene como uno de los aspectos esenciales de su función objetivo la sana gestión de las finanzas públicas y los responsables sectoriales que no incorporan a su función objetivo los criterios de eficiencia, eficacia y equidad, tiene como resultado una tensión permanente. Esa tensión se manifiesta en la dificultad de hacer un seguimiento de la ejecución de las compras por parte del servicio de contratación, debido a las resistencias de los departamentos ejecutores. Esta disfunción se debe a la falta de conciencia de los responsables políticos de esas otras áreas de la necesidad de no sólo formular sanamente el presupuesto sino de ejecutarlo y rendir cuentas conforme a los criterios de eficiencia, eficacia y equidad. En este sentido, la potenciación de la transparencia y de la participación real de los ciudadanos (Caballero 2005b) puede ser de gran utilidad para la racionalización de los procesos de compras en esas unidades puesto que pueden favorecer una actitud más responsable en el uso de los fondos públicos.

Ligado a lo que acabamos de describir están los diferentes enfoques o prioridades que los diversos equipos de gobierno pueden tener aunque estos sean claramente complementarios. Nos referimos al episodio de Soria en el que probablemente debido a su bagaje profesional (miembro de un alto cuerpo de la Administración, experiencia como gestor público de alto nivel, ...) prioriza los enfoques relacionados con la eficiencia. Mientras que en el caso de Rodolfo Espino en el episodio de Saavedra el enfoque es más amplio y prioriza cuestiones organizativas en el área de Hacienda y de transparencia y participación. Esto puede ser debido a que en este caso nos encontramos ante un profesor de Hacienda Pública que es muy sensible a las restricciones que generan los marcos organizativos y que conoce los recientes avances que en el terreno de la transparencia y la participación se han producido en la Hacienda Pública. También es interesante resaltar como los perfiles de los alcaldes, en el caso de Soria más técnico (ha desarrollado puestos técnicos antes de llegar a la alcaldía) y en el de Saavedra más político (llevaba muchísimos años en puestos políticos antes de ser elegido alcalde), marcan en cierta medida la preocupación e implicación del máximo responsable municipal en estos procesos. Mientras que en el primer caso, Soria, es el protagonista y líder de los procesos de cambio organizativo en este campo en el otro caso no se produce la misma situación e incluso no se da la relevancia e importancia que tiene, la pérdida de un profesional de la talla de Espino al frente del área de Hacienda, que indudablemente tendrá repercusiones en el enfoque que se llevará en la misma.

Hemos comentado tanto en este capítulo como en otros de este libro, la importancia, relevancia y lo que está de moda hoy en día la transparencia y la participación en el campo de la gestión de las finanzas públicas. Incluso se ha acuñado un término; democracia participativa, que desborda este ámbito pero en este caso de estudio hemos observado algunos elementos que son interesantes para destacar porque nos han producido cierta perplejidad y reflexión. En primer lugar en la mayor parte de los grandes municipios españoles hay una concejalía que se dedica a la participación ciudadana. Entre las actividades que suele desarrollar siguiendo el ejemplo

de Porto Alegre normalmente no se plantean el fomento de la transparencia y participación en todo el ciclo presupuestario (véase el gráfico de niveles de participación que figura en el capítulo I). La participación ciudadana se suele referir en todo caso a la fase inicial del ciclo presupuestario en la que los agentes interesados suelen participar al objeto de que se incluyan sus intereses en la elaboración del presupuesto. En segundo lugar hemos comprobado que la demanda de participación y transparencia por parte de los diferentes agentes que de una u otra forma podrían ser sujetos de la misma es muy reducida. Tanto las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, sindicatos, ...) como los propios medios de comunicación no parecen ser especialmente sensibles a estos temas en el caso estudiado. Da la sensación que las actividades que se desarrollan en el campo de la participación solo permean en ciertos grupos que normalmente están muy concienciados. Una interesante excepción y que es muy de tener en cuenta de cara al futuro fueron los empresarios. En tanto que proveedores de los suministros que se adquieren en las compras públicas, demostraron un gran interés tanto por la transparencia en los procesos como por la participación-colaboración en la elaboración de las normas. La iniciativa de Rodolfo Espino de someter a consulta las normas no solamente fue muy bien acogida por estos sino que elaboraron una rigurosa e interesante respuesta con propuestas relevantes para la mejora de los procesos. Esta vía de transparencia y participación se ha revelado fructífera en este caso de estudio y puede ser un referente para el futuro y otros casos. Por el contrario, la falta de interés denotada por otras organizaciones pone de mani esto junto con una falta de tradición en el tejido asociativo de atención a estos temas, una debilidad de las políticas de participación ciudadana que desde luego no es exclusiva de este municipio.

Otra conclusión que consideramos a tener en cuenta es la relativa a la limitación que el enfoque de legalidad formal tiene a la hora de abordar una sana gestión de compras públicas. Las normas por perfectas que sean no pueden resolver todos los aspectos. Puede que en algunos casos se produzca una adjudicación, como por ejemplo la desaliniadora que se recoge en este caso, y que todo el proceso de contratación se haya realizado con absoluta legalidad pero que el resultado sea totalmente ineficaz e ineficiente como es el caso. En este tema inciden de manera determinante tanto los procedimientos que normalmente priman la legalidad formal y no los criterios de eficiencia, eficacia y equidad como los mecanismos de control tanto internos como externos. El papel de los órganos de control suele ser un aspecto al que no se le da la importancia que realmente tienen y quizá especialmente en el caso de los externos. En los dos casos estudiados han puesto de mani esto importantes debilidades en su función de favorecer la eficacia y eficiencia y en la necesidad de adecuar sus procedimientos a estos objetivos (véase San 2009). La introducción de mecanismos de transparencia y participación en los procesos de control es una de las vías a explorar y en este caso de estudio se aporta un interesante ejemplo con la participación de la oposición en el proceso así como el acceso de los medios de comunicación. La transparencia y participación en los órganos de control externo es otra línea a profundizar especialmente por lo que puede impactar en el tema que nos ocupa: las compras públicas. Hay interesantes antecedentes que pueden servir de ejemplo y reflexión (San 2006)

Una reflexión que ha surgido casi permanentemente a lo largo del trabajo en gran medida ligada a la información que progresivamente hemos ido recopilando es la relativa a la complejidad de las compras públicas sobre todo si pretendemos incluir más objetivos que la mera eficiencia en las adquisiciones de inputs (lo que es absoluta-

mente relevante). Nos referimos a por ejemplo un caso que nos plantearon en una entrevista. Había una serie de asociaciones ciudadanas que habían participado en la creación de una senda ecológica y habían sido muy activas y cooperativas en ese proyecto. Posteriormente y una vez realizado el proyecto había que gestionarlo. Por esta razón se procedió a la compra de ese servicio. Como la asociación que había colaborado no cumplía los requisitos para licitar, al final el adjudicatario fue una gran empresa de la península. En este caso seguramente habría realizado el servicio con más eficacia y eficiencia social la asociación citada y además se habría favorecido el empleo local y la conciencia medioambiental en el municipio. A este tipo de situaciones nos referimos con la necesidad de tener en cuenta otros factores que suponen eficacia y eficiencia social en la política de compras públicas. Es cierto que en el caso español las limitaciones ligadas a la libre competencia que supone nuestra pertenencia a la UE, restringen en gran medida esas posibilidades, sin embargo consideramos que es una faceta muy relevante especialmente en el nivel municipal a tener en cuenta como campo de investigación en el futuro.

La aparición de una crisis económica en general en el mundo y con una gravedad muy especial en el caso español, ha puesto también de manifiesto un hecho relevante y que se observa en este caso aunque sea implícitamente. La preocupación por la eficacia, la eficiencia, la participación y la transparencia dejan paso en estas circunstancias a la obsesión (indudablemente motivada) por la reducción del gasto. Quiéramos precisamente en momentos de escasez habría que favorecer los criterios citados anteriormente con más intensidad, pero la práctica generalidad de las organizaciones públicas tienden a concentrarse en la reducción en vez de en un mejor uso de los recursos.

Para terminar dos reflexiones que no por obvias no son muy relevantes para nuestro trabajo. La primera se refiere a las grandes posibilidades de mejora en los mecanismos de transparencia y participación en relación al ciclo de compras públicas. Nos referimos a todo el ciclo desde la licitación al control final de los efectos de la ejecución. No vamos a detallar aquí los diversos caminos y vías de investigación aplicada que se abren de cara al futuro pero sí subrayar la importancia de introducir por ejemplo los problemas de agencia y de asimetría de información y sus efectos y el papel de la transparencia y la participación en ese marco. La segunda y última reflexión y quiéramos para nosotros la fundamental es la importancia del factor humano en estos procesos. Si bien la regulación y los procedimientos son fundamentales en este caso se observa a través de ciertos actores clave, como los momentos de innovación al igual que los de retroceso tienen una gran relación con la capacidad de liderazgo de los dirigentes y con los conocimientos y habilidades de los protagonistas. Sin ambas condiciones es muy difícil que esos procesos de cambio y modernización se lleven a cabo.

Referencias

- Adrados Cuesta, F., La nueva regulación del gobierno local en las grandes ciudades españolas, Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá 28 a 31 de octubre, 2003.
- Bassol Coma, M., La Administración de las grandes ciudades en España, en Organización Territorial del Estado (Administración Local), Vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.

- Caballero, A. y San A. (2005) *El milagro del agua y la sostenibilidad: el caso de la mancomunidad del sureste de gran canaria (España)*, Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina, Fortale a, Diciembre, 2005. <http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/1702.pdf>.
- (2005b) *Participación ciudadana: la experiencia del ciclo urbano del agua en Córdoba* en Lo público y lo privado en la gestión del agua, Pedro Arrojo Edit. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid.
- De la Vallina, J (2005): *La reforma Administrativa de López Rodó* en Reformistas y reformas en la Administración Española. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial), El régimen local en España, 2010.
- Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (Ministerio de Economía y Hacienda, Haciendas Locales en cifras. Avance año 2008).
- Esteban Cabrera, M. y Sánchez Maldonado, J., Una propuesta de financiación municipal, Pa-peles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, n 28/07.
- Estrena Cuesta, R., El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en el Derecho Administrativo.
- Gonález Pérez, J., Régimen Especial de Madrid y Barcelona, Revista de Administración Pública, n 24, 1957, págs. 323-334.
- Martínez Blanco, A., Régimen de carta: Derecho comparado, evolución histórica y perspectivas, Universidad de Murcia.
- Medina Guerrero, M. y Arroyo Gil, A., Las Haciendas Locales: Situación actual y líneas de reforma, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, n 4/05.
- Ministerio de Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial), Informe sobre las Grandes Ciudades y las áreas de Influencia Urbana, Madrid, mimeo, 2001.
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., Manual de Hacienda Autonómica y Local, Ed. Ariel, Barcelona, 2 Edición, 1998.
- Murray, G. (2009): Public procurement strategy for accelerating the economic recovery, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14 Iss: 6: 429-434.
- Niskanen W. (1968), The peculiar economics of bureaucracy, *The American Economic Review* Vol. 58, No. 2, *Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association* (May, 1968): 293-305.
- Platero Fernández, Carlos (2005): La Alcaldía de Las Palmas de Gran Canaria. Anroart Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria.
- Rodríguez Ivare, J.M., Estructura Institucional y Organización Territorial Local en España: Fragmentación Municipal, Asociacionismo Confuso, Grandes Ciudades y Provincias Super-vivientes. Futura publicación en la Revista Política y Sociedad, vol. 47-3.
- San A. (2006): Auditoría versus evaluación de políticas y órganos de control externo. El perfil del controlador. En Cansino J. M. La calidad del gobierno. Evaluación Económica de las Políticas Públicas. Editorial Delta. Madrid.
- (2009): *Evaluación de impacto y control externo*, ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil.
- Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (actual Ministerio de Política Territorial), Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local.
- Suárez Pandiello, J., (Coord.): La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro.
- De tribulaciones y mudanzas. Sobre la reforma de las Haciendas Locales, Revista Española de Derecho Constitucional, n 88/2010, págs. 263 a 297.
- Las Haciendas Locales en el umbral del siglo XXI, RVEH, n 2-II/2001.
- VVAA La autonomía financiera local, mimeo, 2010. (Elaborado en el Instituto de Estudios Fiscales).
- VVAA, Los Gastos no obligatorios en los Municipios de la Comunidad de Madrid, mimeo, 2010. (Elaborado en el Instituto de Estudios Fiscales).

Capítulo V

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE COMPRAS PÚBLICAS: EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA

**Valdemir Pires, Andrés Sanz,
Andrés Caballero, Rosoé Donato e
Álvaro del Blanco**

Conforme comentado em capítulos anteriores, o objeto deste trabalho é de grande relevância para a melhoria da gestão pública e, portanto, da qualidade de vida dos cidadãos. No nível local de governo, por sua maior proximidade dos cidadãos, a participação destes nos assuntos públicos é mais fácil. A transparência na gestão das finanças públicas é especialmente favorecida nesse nível de governo, facilitando um melhor controle e a própria participação cidadã, a partir de um maior conhecimento da ação pública.

O estudo da evolução recente da forma como são feitas as compras e contratações públicas em Las Palmas de Gran Canarias (Espanha) e São Carlos (Brasil), cujos resultados foram aqui apresentados, permite identificar - ainda que de um modo apenas inicial, a serem devidamente aprofundados para fins de generalização -, alguns elementos potencialmente constitutivos de boas práticas conducentes ao aumento da eficiência e da transparência em compras públicas. Boa parte deles encontra-se no final dos capítulos precedentes, que trataram dos dois casos. Eles são sintetizados a seguir e acrescidos de outros.

1. Continuidade e ruptura marcam a evolução das práticas administrativas relacionadas às compras públicas em ambos os casos, representando ora avanços, ora retrocessos em termos de transparência e eficiência, o que confirma as afirmativas teórico-metodológicas que enfatizam a natureza processual e histórica dos fazeres institucionais (*path-dependence*). Portanto a inovações e tentativas de aplicação de boas práticas devem considerar não só o tipo de mudança desejada, mas também as articulações políticas necessárias à sua viabilização.

Neste sentido nota-se que os avanços e retrocessos têm normalmente antecedentes que permitem aprofundar o conhecimento dos fatores que os favoreceram. Assim como no caso do orçamento, os processos de compras públicas obedecem a uma correlação de forças conjuntural, cuja tensão, neste caso é de distinta natureza. Por um lado, existe a pressão pela concorrência e transparência, vinda dos que com elas se beneficiam (interesse geral); por outro lado, existem esforços para manter a opacidade e a falta de concorrência, da parte daqueles que tradicionalmente se relacionam

de modo privilegiado com o poder estabelecido. Essas relações privilegiadas costumam gerar prerrogativas para alguns fornecedores, deslocando a participação de outros, ainda que mais idôneos e competentes, gerando renda para os primeiros a partir da ineficiência no setor público.

2. Também em ambos os casos os agentes responsáveis pelas áreas orçamentárias e financeiras das estruturas administrativas (Fazenda e Finanças) desempenharam papel destacado na implementação de mudanças, seja porque daí derivam razões racionalizadoras de natureza econômica e administrativa, visando economia e rapidez para além de argumentos estritamente jurídicos, seja porque se trata de um setor administrativo dotado de um tipo de capacitação técnica necessária à boa gestão de investimentos e suprimentos.

A complexidade da gestão pública atual, que decorre das funções do Estado já descritas em outros capítulos, traz consigo uma crescente tecnologia. No campo da gestão das finanças públicas, o crescimento quantitativo e as novas tarefas governamentais trazem a necessidade de maiores conhecimentos técnicos e organizativos. Esta situação se verifica com maior intensidade nas compras públicas. Neste campo, a capacidade técnica não se refere somente a conhecimentos concernentes aos bens a adquirir e serviços a contratar, mas também às características dos mercados e a outros elementos identificados ao longo deste livro (como o impacto da política de compras públicas no desenvolvimento local, por exemplo). É por isso que é importante destacar a variável capacidade dos agentes como uma condição necessária, como uma restrição que define as possibilidades tanto de inovação e mudança, como de declínio e retrocesso dos níveis de transparência e eficiência.

3. O enfoque estritamente legal, em que pese sua grande importância no campo das compras públicas, revela-se insuficiente para ensejar inovações de profundidade, visto que pode ocorrer com relativa facilidade o cumprimento das normas sem, entretanto, atingir os objetivos que levaram ao estabelecimento da norma. Tanto em Las Palmas de Gran Canaria como em São Carlos o ordenamento jurídico e a existência de instituições legais formais não asseguram as melhores práticas e, menos ainda, inovações.

O problema de mecanismos de controle e procedimentos inadequados às necessidades da gestão complexa, ou até mesmo correspondentes a situações nas quais o setor público não cumpre suas funções à altura, verificou-se em ambos os casos aqui analisados. Esta inadequação entre tecnologia administrativa e de gestão e os objetivos de eficiência, eficácia e equidade costuma funcionar como grave entrave às possíveis inovações, muitas vezes inviabilizando-as por completo. A título de exemplo cabe lembrar que quando os mecanismos de controle, tanto internos quanto externos, se preocupam e se ocupam com a legalidade formal e não levam em conta os objetivos das políticas públicas e seu atingimento, terminam desencorajando os gestores que assumem os riscos associados à introdução de inovações. Esses gestores podem ser impedidos de agir, chegando a ser responsabilizados juridicamente por tentarem fazer uso de critérios de eficiência, eficácia e equidade que podem não satisfazer o critério de legalidade tradicionalmente aceito ou interpretado de modo restritivo, que atende mais ao âmbito formal do que ao que interessa mais substancialmente à gestão das finanças públicas. É interessante notar que em ambos os casos estudados os mecanismos de controle externo não têm se ocupado da análise e da comunicação aos cidadãos acerca da correta utilização dos fundos públicos com base

nos critérios substantivos antes aludidos, limitando-se à verificação do cumprimento das formalidades.

4. O papel dos indivíduos concretos (agentes políticos e agentes político-administrativos eleitos e de carreira) responsáveis pelas decisões, procedimentos, encaminhamentos e articulações comportados pelo ciclo das compras e contratações é decisivo para a instauração de práticas que aproximam ou afastam a organização das condições pró-ciência e transparência. A história das inovações recentes em Las Palmas de Gran Canaria e São Carlos revela circunstâncias e nomes de pessoas cujas iniciativas e comportamentos eram grande diferença.

Neste sentido vale destacar que os responsáveis máximos pela gestão local (prefeitos, secretários e diretores) são muito importantes, mas não são os únicos determinantes. Os funcionários, como já se assinalou, podem ter uma atitude pró-ativa na mudança ou, pelo contrário, podem constituir-se em obstáculos. Outros agentes da sociedade que intervêm no processo de compras públicas, como os empresários, por exemplo, são atores-chaves, podendo constituir-se em agentes de inovação, dependendo de como dirijam suas organizações. Além disso, nos dois casos analisados ficou claro como jornalistas e outros profissionais das mídias podem atuar como formidáveis aliados das inovações, assim como agentes com poder de escalação podem fazer o mesmo ou se omitir. Depende do comportamento do profissional. Há jornalistas que prestam um importante serviço à sociedade, disponibilizando informações relevantes para o conhecimento público das decisões e resultados no ciclo das compras governamentais, enquanto que outros silenciam diante de fatos que conhecem ou até evitam conhecer alguns acontecimentos que interessam à sociedade.

5. Entre os agentes da mudança existem funcionários de carreira e também ocupantes de cargos eletivos e de livre nomeação (cargos de confiança dos governantes eleitos). Parece significativa a diferença para melhor quando as mudanças são levadas a efeito com a participação de gestores da carreira, liderança de cargos de confiança e amplo apoio do governante eleito.

A permanência, típica da administração profissional, por não estar sujeita ao rodízio no poder, característicos dos governantes eleitos, faz com que ela, uma vez que assuma as mudanças e valores novos como positivos, aumente as perspectivas de sustentabilidade das inovações. Em nenhum dos casos, entretanto, observou-se a liderança provindo desses agentes, ainda que eles tenham sido determinantes para o desenho e consolidação das mudanças.

6. A atuação em equipe, a partir de uma visão compartilhada e constantemente discutida amplia o potencial e a rapidez das inovações, assim como a atuação isolada tende a se desgastar e não chegar aos objetivos.

Em muitas ocasiões os processos de mudança neste terreno têm que remover importantes interesses que de certa forma estão consolidados. Interesses internos e externos à organização. Esta dura tarefa exige o apoio e coordenação de muitos agentes envolvidos que devem ter claros e pactuados tanto os objetivos finais do processo de mudança, como os passos a dar para alcançá-los. E isso exige, evidentemente, um permanente processo de discussão e socialização entre os agentes.

7. Em compras públicas existe um grupo de agentes externos com grande capacidade de mobilização e organização em torno de seus interesses próprios (empresas

concorrentes), cuja adesão às inovações precisa ser obtida (preferencialmente) ou imposta, implicando uma interação governo-empresas relativamente complexa e difícil, na busca do respeito simultâneo ao interesse público e ao equilíbrio econômico-financeiro dos fornecedores contratados.

Entre as interessantes práticas detectadas nos casos estudados vale destacar, em relação a este ponto, a oitiva ou solicitação de sugestões às entidades representativas dos empresários antes da implantação de inovações. Esses agentes, que conhecem o processo de compras de um ponto de vista distinto daquele da Administração, podem apresentar propostas significativas e, além disso, ao sentir-se participante, ser mais receptivos à mudança.

8. A ênfase em critérios objetivos para escolha de fornecedores e a condução de processos licitatórios amplamente abertos e transparentes, visando igualdade de tratamento e competição entre ofertantes, é admitida pela grande maioria dos responsáveis pela área como alicerce da eficiência e indicador inequívoco de transparência, devendo receber constante atenção para não serem ofuscados nas relações entre o setor público e o setor privado.

Esta ênfase na objetividade não deve levar à conclusão de que os processos de compras podem vir a ser padronizados, prescindindo da intervenção técnica dos profissionais especializados. Pelo contrário, a maior parte dos processos de compra não é suscetível à avaliação automática.

9. A presença de pressões da opinião pública em favor da moralidade e legalidade nos atos da administração pública tende a se constituir em incentivos aos governantes e gestores públicos não comprometidos com esquemas ilícitos ou nocivos ao interesse público, propiciando a aceleração de mudanças e a concentração delas no tempo. Daí a importância dos meios de comunicação e da participação popular para a melhoria no campo das compras públicas.

A tradição participativa de cada país ou cidade é muito diferente. Além disso, os agentes que demandam e exercem a participação são distintos. Nos casos estudados observa-se, embora a amostra não seja significativa, que a demanda é maior num caso que no outro. De fato, são os agentes externos – prefeituras – que pressionam mais em um caso do que no outro. É possível que o desenvolvimento de mecanismos como o Orçamento Participativo, de uma forma mais generalizada no caso brasileiro, tenha potencializado uma cultura participativa e associativa que se evidencia também neste campo.

10. A existência de novas leis e a oferta de estudos e manuais de orientação para a melhoria da eficiência e transparência, assim como da responsabilidade, na gestão pública, em geral, e na gestão de suprimentos e contratos, em particular amplia as chances de generalização dos esforços inovacionais e de seu sucesso. Tanto no Brasil como na Espanha os anos recentes foram marcados por mudanças em profundidade das leis de licitações públicas e de contratações públicas, assim como pela produção de textos e capacitação de agentes nessas áreas. Orientações e manuais de organismos multilaterais (OCDE, FMI, Banco Mundial, União Europeia) tiveram importância nesse processo.

A gestão de licitações públicas, que há trinta anos não era considerada relevante para o desenvolvimento dos países, converteu-se, recentemente, num tema central da literatura sobre desenvolvimento. A partir dessa mudança de perspectiva, tem havido

um protagonismo significativo dos organismos internacionais, que têm defendido especial relevância às compras governamentais, no interior das mudanças públicas. Isso não ocorre somente devido ao peso atual do setor público, mas a uma tomada de consciência de seu papel determinante na sociedade atual.

11. A ciência e a transparência em compras públicas são beneficiadas por inovações originadas de diversos campos, caracterizando-se como atitudinais, comportamentais, organizacionais, tecnológicas, relacionais e outras. Muitas vezes um jeito mais pró-ativo e mais firme em defesas da legalidade, adotado por um grupo de funcionários muda a qualidade do processo de compras, sem necessidade de mudanças legais. Em outros casos, a adoção de tecnologias computacionais leva a mudanças procedimentais que impedem certos comportamentos nocivos à transparência. E assim por diante. Ao buscar boas práticas é preciso atentar a esse aspecto da mudança, pois muitas vezes ela pode custar menos e ser mais rápida e segura.

Não se pretende desenvolver aqui a questão da importância das mudanças tecnológicas, mas sim ressaltar as possibilidades que se abrem na atualidade para tornar transparentes os processos e permitir maior conhecimento dos mercados, facilitando a concorrência.

12. Governos reformistas constituídos por lideranças capazes e tenazes tendem a desencadear mudanças em todas as direções, fazendo com que as inovações em compras públicas reforcem e sejam reforçadas por inovações em outras áreas. Por outro lado, a falta de prioridades, decorrente da abertura de excessivas frentes de mudança, fragiliza a capacidade de inovações efetivas e sustentáveis. A capacidade inovacional, por assim dizer, é um capital grupal escasso e, assim, precisa ser devidamente alocada. Também é um desafio mantê-la, evitando-se a perda de agentes individuais cujas capacidades e ações permitem que se materialize. E é sabido que a permanência desses agentes nas equipes de governo depende, em grande medida, de acordos políticos que a viabilize, às vezes contrariando interesses da coalizão do momento.

Os incentivos à inovação e mudança são essenciais para a permanência desses processos. Devem articular-se mecanismos de incentivo à inovação, tanto internos como externos organizacionais. Os sistemas contemporâneos de monitoramento e avaliação, desde que não se limitem simplesmente à legalidade formal, podem ser um deles. Além disso, a transparência e a participação cidadã podem atuar como incentivo externo e pressão permanente para a melhoria contínua que implica permanente inovação.

13. As inovações em compras públicas, contemporaneamente, tendem a ser densas em tecnologia e intensivas em política, requerendo, portanto, uma capacitação dos agentes que alie conhecimentos técnicos e habilidade de articulação e diálogo.

Todas essas reflexões resultaram da atenta observação de fatos no campo das compras públicas (feitas pelos pesquisadores a partir não só da pesquisa que gerou este livro, mas também pelas suas experiências pessoais na administração pública), da oitiva de mais de duas dezenas de protagonistas e observadores das inovações em Las Palmas de Gran Canaria e São Carlos e da reflexão individual e compartilhada levada a efeito pelos pesquisadores para produzir este livro. Assim, seu valor empírico é significativo e sua pretensão teórica deve ser necessariamente modesta. E acreditamos os autores, acima de tudo, que possam vir a ser úteis nas mãos daqueles (que dentro ou fora de governos) desejam e agem para que as compras e contratações públicas

cas venham a ser um campo menos passível de práticas corruptas e ineficientes, ampliando as possibilidades de governos melhores e mais capazes, para sociedades mais justas e bem abastecidas de bens públicos e políticas públicas de qualidade.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE COMPRAS PÚBLICAS: EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA

**Valdemir Pires, Andrés Sanz,
Andrés Caballero, Rosoé Donato,
Álvaro del Blanco**

Como hemos comentado en otros capítulos, el objeto de este trabajo, es de una gran relevancia para la mejora de la gestión pública y por lo tanto de la calidad de vida de los ciudadanos. El nivel local de gobierno es el más próximo a los ciudadanos y permite una mayor participación de los mismos en los asuntos públicos. La transparencia en la gestión de las finanzas públicas favorece, especialmente en este nivel, un mayor conocimiento de la acción pública así como un mejor control y participación ciudadana.

El estudio de la evolución reciente de la forma en la que se realizan las compras y contrataciones públicas en Las Palmas de Gran Canaria (España) y São Carlos (Brasil), cuyos resultados se han presentado en este volumen, permite identificar aunque de un modo apenas inicial, que deben de profundizarse para poder realizar generalizaciones algunos elementos potencialmente constitutivos de buenas prácticas conducentes a un aumento de la eficiencia y la transparencia en las compras públicas. Buena parte de los mismos se encuentran en los capítulos precedentes que analizan los dos casos. Se resumen seguidamente y se aportan algunos más.

1. La continuidad y la ruptura marcan la evolución de las prácticas administrativas relacionadas con las compras públicas en ambos casos, representando a veces avances y a veces retrocesos en términos de transparencia y eficiencia, lo que confirma los planteamientos teórico metodológicos que resaltan la naturaleza procesal e histórica de las cuestiones institucionales (path dependency). Por lo tanto las innovaciones y tentativas de aplicación de buenas prácticas deben considerar no solamente el tipo de cambio que se desea realizar sino también las articulaciones políticas necesarias para su viabilidad.

En este sentido se observa que los cambios y retrocesos tienen normalmente antecedentes que permiten profundizar en el conocimiento de los factores favorecedores de los mismos. Como en el caso del presupuesto que es la resultante de una correlación de fuerzas que se produce en un momento determinado, los procesos de compras públicas obedecen también a un proceso de correlación o tensión de fuerzas de distinto signo. Por un lado se observa una presión para la concurrencia y la transparencia de aquellos a los que beneficia ese contexto (interés general) y por otra

un intento de mantener situaciones de opacidad y de falta de competencia por aquellos que tradicionalmente han podido mantener relaciones de privilegio con el poder establecido. Esas relaciones en las que disfrutaban de ciertas prerrogativas como proveedores y que dificultaban la competencia de otros proveedores aunque fueran más idóneos, generaban una renta a cambio de la ineficiencia.

2. También en ambos casos los agentes responsables de las áreas presupuestarias y financieras de las estructuras administrativas (Hacienda y Finanzas) van a desempeñar un papel destacado en la implantación de los cambios, bien sea porque se derivan aspectos racionalizadores de naturaleza económica y administrativa, que generen economía y rapidez más allá de argumentos jurídicos o bien porque se trata de un sector administrativo dotado de un tipo de capacitación técnica necesaria para la buena gestión de inversiones y otros gastos.

La complejidad de la gestión pública actual que se deriva de las funciones del Estado ya descritas en otros capítulos lleva consigo una creciente tecnificación de la misma. En el campo de la gestión de finanzas públicas el crecimiento cuantitativo y las nuevas tareas llevan a la necesidad de mayores conocimientos técnicos y organizativos. Esta situación se produce, incluso con mayor medida en las compras públicas. Esa capacidad técnica no se refiere solamente a conocimientos relativos a los bienes a adquirir sino también a las características de esos mercados y a otros elementos a tener en cuenta que han sido comentados en otras partes del libro. A título de ejemplo el impacto de esa política de compras en el desarrollo local.

Es por esto que queremos destacar la variable capacidad de los agentes intervinientes en el proceso, como una condición necesaria, como una restricción que enmarca las posibilidades tanto de innovación y cambio como de retroceso a situaciones de menor transparencia y eficiencia.

3. El enfoque estrictamente legal, pese a su gran importancia en el campo de las compras públicas se revela insuficiente para generar innovaciones relevantes. Toda vez que se puede dar (con relativa facilidad) que las normas se cumplan pero que, sin embargo, no se alcancen los objetivos que llevaron, precisamente, al establecimiento de dicha norma. Tanto en Las Palmas de Gran Canaria, como en S. Carlos, el ordenamiento jurídico y la existencia de instancias escalonadas formales no aseguran las mejores prácticas y menos aún innovaciones.

El problema de mecanismos de control y procedimientos no adecuados a las necesidades de una gestión compleja, sino correspondientes a situaciones en las que el sector público no tenía prácticamente funciones, se pone de manifiesto en los dos casos. Esta falta de adecuación entre la tecnología administrativa y de gestión y los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad, suele suponer un grave freno para las posibles innovaciones e incluso en algunos casos entorpecerlas de manera determinante. A título de ejemplo podemos comentar que cuando los mecanismos de control tanto internos como externos se ocupan y preocupan del cumplimiento de la legalidad formal y no tienen en cuenta los objetivos y su logro, desincentivan a aquellos gestores que asumen el riesgo de introducir innovaciones. Esos gestores pueden ser paralizados e incluso sancionados por utilizar procedimientos que aunque se atengan a los criterios de eficacia, eficiencia y equidad, no satisfacen el criterio de legalidad desde una óptica tradicional y con una interpretación restrictiva que atiende más a la forma que al fondo de la gestión de las finanzas públicas. Es curioso observar como en ambos casos los mecanismos de control externo no se ha ocupado de analizar e informar a los ciudadanos de la co-

recta utilización de los fondos públicos en relación a los criterios anteriormente citados sino de la adecuación del procedimiento a las formalidades de las normas.

4. El papel de los individuos concretos (agentes políticos y agentes político-administrativos electos y de carrera) responsables de las decisiones, procedimientos y mecanismos del ciclo de compras y contrataciones es decisivo para la instauración de prácticas que aproximan o alejan a la organización de condiciones pro e ciencia y transparencia. La historia de las innovaciones recientes en Las Palmas de Gran Canaria y S o Carlos revela circunstancias y nombres de personas cuyas iniciativas y comportamientos marcan la diferencia.

En este sentido hay que destacar que si bien los máximos responsables (alcalde, concejales y directores) son muy importantes, no son ni los únicos ni los determinantes. Los funcionarios, como se ha señalado anteriormente, pueden tener una actitud proactiva al cambio o paralizadora del mismo. Otros agentes de la sociedad que intervienen en el proceso de compras, como son los empresarios, son claves y dependiendo de las personas que dirijan sus organizaciones pueden ser agentes de innovación o frenos a la misma. En los casos analizados se ha puesto de manifiesto como, por ejemplo, tanto los periodistas como los scales, pueden tener comportamientos muy diferentes dependiendo de las personas que desempeñan esa función. Hay periodistas que hacen un importante servicio a la sociedad, poniendo a disposición de ésta información relevante para el conocimiento de los procesos de compras públicas que generan o colaboran con dinámicas de cambio, mientras que otros, o silencian hechos que conocen, o no se ocupan de conocerlos. Lo mismo podemos decir de los miembros del ministerio público que, en unos casos, profundizaron en la información y, en otros, no la dan la importancia que realmente tiene.

5. Entre los agentes del cambio existen funcionarios de carrera y también cargos electos o de libre designación de los políticos (cargos de confianza de los gobernantes elegidos). Parece significativa la diferencia a mejor cuando los cambios son llevados a efecto con la participación de los gestores de carrera, el liderazgo de los cargos de confianza y un amplio apoyo de los gobernantes elegidos.

La permanencia de la administración profesional hace que si se logra que asuma los cambios y los valores como positivos, la sostenibilidad de los mismos es mucho más probable. En ninguno de los casos se ha observado que el liderazgo de los procesos proviniera de estos agentes aunque sí han sido determinantes para el diseño y la consolidación de los mismos.

6. La actuación en equipo, a partir de una visión compartida y constantemente discutida amplia y potencia la rapidez de las innovaciones, así como la actuación aislada tiende a desgastarse y no llegar a los objetivos.

En muchas ocasiones los procesos de cambio en este terreno tienen que remover importantes intereses que en cierta medida están consolidados. Intereses internos y externos a la organización. Esta dura tarea exige el apoyo y coordinación de muchos agentes implicados que deben tener claros y consensuados tanto los objetivos generales del proceso de cambio como los pasos a dar para alcanzarlos y esto exige, evidentemente un permanente proceso de discusión y puesta en común.

7. En compras públicas existe un grupo de agentes externos con una gran capacidad de movilización y organización en torno a sus propios intereses (empresas li-

citadoras), cuya adhesión a las innovaciones precisa ser obtenida (preferencialmente) o impuesta, implicando una interacción gobierno-empresas relativamente compleja y difícil, en la búsqueda del respeto simultáneo a los intereses públicos y al equilibrio económico-financiero de los proveedores contratados.

Entre las interesantes prácticas detectadas en los casos de estudio, queremos destacar en relación a este punto la audiencia o petición de opinión a las organizaciones de empresarios en la fase previa a la implantación de las innovaciones. Estos agentes que conocen el proceso de compras desde un lado diferente a la Administración, pueden aportar interesantes propuestas y sentirse partícipes de un proceso de cambio del que no sólo son receptores pasivos sino sociedad participante.

8. El énfasis en criterios objetivos para la selección de los proveedores y la realización de procesos de licitación ampliamente abiertos y transparentes, con la intención de lograr la igualdad de trato y la competencia entre los oferentes, se admite por la gran mayoría de responsables de esta área como base para la eficiencia e indicador inequívoco de transparencia, debiendo recibir una atención constante para no ser ofuscado por las relaciones entre el sector público y el privado.

Este énfasis en la objetividad no debe hacernos pensar que los procesos de compra son susceptibles de estandarización y que no precisan de la intervención técnica de profesionales especialmente cualificados. Todo lo contrario, no es posible reducir a la simple valoración automática la mayor parte de los procesos de compra.

9. La presencia de presiones de la opinión pública a favor de la moralidad y legalidad de los actos de la administración pública, tiende a constituirse en incentivos a los gobernantes y gestores no comprometidos con esquemas ilícitos o nocivos al interés público, propiciando la aceleración de los cambios y la concentración de éstos en el tiempo. De ahí la importancia de los medios de comunicación y la participación popular para la mejora en el campo de las compras públicas.

La tradición participativa de cada país e incluso de cada municipio es muy diferente. Asimismo los agentes que demandan y ejercen la participación son también distintos. En los casos de estudio hemos observado, aunque la muestra desde luego no es significativa, que la demanda es mayor un caso que en el otro. Que son los agentes externos al ayuntamiento los que presionan en un caso y que son internos en el otro. Que probablemente el desarrollo de mecanismos como el presupuesto participativo de una forma más generalizada en el caso brasileño, ha potenciado una cultura participativa y asociativa que se evidencia también en este campo.

10. La existencia de nuevas leyes y la oferta de estudios y manuales de orientación para la mejora de la eficiencia y la transparencia así como de la responsabilidad en la gestión pública en general, y en la gestión de los gastos y contratos, amplía las posibilidades de generalización de los esfuerzos innovadores y de su éxito. Tanto en Brasil como en España los últimos años han estado marcados por cambios en profundidad en las leyes de finanzas públicas y de las contrataciones públicas, así como por la producción de textos y la formación de los agentes en esas áreas. Orientaciones y manuales de los organismos multilaterales (OCDE, FMI, Banco Mundial) así como de la Unión Europea han tenido una gran incidencia en este proceso.

La gestión de finanzas públicas que hace treinta años no se consideraba relevante para el desarrollo de los países, ha pasado a convertirse en los últimos años un tema central en la literatura del desarrollo. En este cambio han tenido un protagonismo

muy importante los organismos internacionales y, en los últimos tiempos, dentro de las naciones públicas, las compras han cobrado una especial relevancia. Esto es debido tanto al peso del sector público, como a la toma de conciencia de su determinante papel en la sociedad actual.

La eficiencia y transparencia en las compras públicas se han beneficiado de las innovaciones originadas en diversos campos, caracterizándose como cambios de actitud, de comportamiento, organizativos, tecnológicos, relacionales y otros. Muchas veces de una forma más proactiva y más firme en defensa de la legalidad, adoptada por un grupo de funcionarios modifica la calidad de los procesos de compras sin necesidad de cambios legales. En otros casos, la adopción de tecnologías informáticas lleva a cambios procedimentales que impiden ciertos comportamientos nocivos para la transparencia. Y así será de ahora en adelante. Al buscar buenas prácticas es preciso poner atención en este aspecto del cambio pues muchas veces puede ser menos costoso y más rápido y seguro.

No vamos a desarrollar aquí la importancia de los cambios tecnológicos pero sí resaltar las posibilidades que se están abriendo en la actualidad para transparentar los procesos y permitir un mejor conocimiento de los mercados que facilite la competencia.

12. Gobiernos reformistas constituidos por líderes capaces y tenaces tienden a desencadenar cambios en todas las direcciones, haciendo que las innovaciones en las compras públicas se vean reforzadas por innovaciones en otras áreas. Por otro lado la falta de prioridades, que se genera por la apertura de excesivos frentes de cambio, fragilita la capacidad de innovaciones efectivas y sostenibles. La capacidad de innovación, por así decir, es un capital grupal escaso y por lo tanto requiere ser debidamente asignado. También es un desafío mantenerla, evitando la pérdida de agentes individuales cuyas capacidades y acciones permiten que se materialice. Y es sabido que la permanencia de esos agentes en los equipos de gobierno depende, en gran medida, de acuerdos políticos que lo viabilice, a veces contrariando intereses de la coalición del momento.

Los incentivos a la innovación y al cambio son esenciales para la permanencia de estos procesos. Deben articularse mecanismos de incentivos tanto internos como externos a la organización. Los sistemas modernos de seguimiento y evaluación, alejados de la visión tradicional de la legalidad formal pueden ser uno de ellos. Así mismo la transparencia y la participación ciudadana pueden operar como incentivo externo y acicate permanente a la mejora continua que implica permanente innovación.

13. las innovaciones en compras públicas, en la actualidad, tienden a ser densas en tecnología e intensivas en política, requiriendo, por tanto, una capacitación de los agentes que alie conocimientos técnicos y habilidades de articulación y diálogo.

Todas esas re exigencias resultan de la atenta observación de la práctica en el campo de las compras públicas (realizada por los investigadores a partir, no sólo del estudio que ha producido este libro, sino también de sus experiencias personales en la Administración Pública), de haber escuchado a más de dos docenas de protagonistas de las innovaciones en Las Palmas de Gran Canaria y San Carlos y de la experiencia individual y compartida llevada a cabo por los investigadores para producir este libro. Por esta razón, su valor empírico y su significación y pretensión teórica debe ser necesariamente modesta. Los autores esperan, por encima de todo, que puedan servir de utilidad en las manos de los que (dentro o fuera de los gobiernos) deseen

y actuar para que las compras y contrataciones públicas lleguen a ser un campo con menos prácticas corruptas e ineficientes, ampliando las posibilidades de mejores gobiernos y más capaces para sociedades más justas y bien abastecidas de bienes públicos y políticas públicas de calidad.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de estos casi dos años de trabajo conjunto en el marco del Proyecto EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS (ETCP): ANÁLISIS DE DOS CASOS (LAS PALMAS DE GRAN CANARIA Y S O CARLOS), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, hemos podido constatar la pertinencia y la eficacia del Programa de Cooperación Interuniversitaria. Asimismo hemos contado con el apoyo de las dos instituciones que presentaron el proyecto, el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda de España y el Departamento de Administración Pública de la Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, del Estado de São Paulo (Brasil). Como hemos comentado en diversos momentos a lo largo de este libro, la financiación de la AECID, nos ha permitido trabajar en común al equipo brasileño y al español. Pero ha sido el compromiso que tienen con la investigación aplicada y la mejora de la gestión pública nuestras dos instituciones la que ha permitido que, junto con el esfuerzo personal de los investigadores, pudiéramos disponer de un tiempo que aunque escaso, ha sido muy fructífero para llevar a cabo este proyecto.

La colaboración de los dos ayuntamientos ha sido imprescindible para llevar a buen puerto esta aventura académica y demuestra la necesidad y utilidad de las sinergias entre nuestras instituciones.

Se van a cumplir el próximo 1 de diciembre los cincuenta años de la creación del Instituto de Estudios Fiscales. Esta institución que ha sido clave y determinante para el cambio, la innovación y mejora de la hacienda pública española, surge precisamente de la necesidad que en su momento detectaron sus creadores de dotar a la hacienda pública de un instrumento de investigación, estudios y asesoramiento. No hay pues mejor regalo para celebrar esta efeméride que la publicación de este libro.

El Instituto de Estudios Fiscales lleva, prácticamente desde su creación, desarrollando actividades en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. La mayor parte de ellas se han desplegado en el campo de la formación. Algunos de los cursos del programa PIFTE que se realiza en colaboración con la AECID para funcionarios latinoamericanos tienen ya más de treinta ediciones. En otros campos de la cooperación internacional como es la asistencia técnica el IEF ha sido el líder de muchos proyectos de hermanamiento o de otros de la Comisión Europea como es Eurosociaal.

Sin embargo este proyecto de investigación conjunto en el marco del programa PCI es la primera actividad de este tipo que desarrolla el IEF. El objetivo inicial cuando nos planteamos el proyecto era realizar una investigación modesta, que permitiera abrir el camino para futuros trabajos y consolidar un grupo de trabajo con-

junto entre las dos instituciones. Asimismo y en el marco de la vocación del Instituto de investigación aplicada, nos interesaba también implicar a los dos agentes, objeto de estudio, para no solamente desarrollar una investigación de utilidad para ellos y otras organizaciones semejantes sino poder desarrollar seminarios y otras actividades con ellos que supusieran un enriquecimiento mutuo.

En ese marco se han desarrollado múltiples actividades, tanto de seminarios con actores municipales, como distintas sesiones en la universidad con alumnos y profesores que son un valor añadido al proyecto de gran importancia.

Asimismo y aunque en el boceto inicial del proyecto no estaba previsto, decidimos que podría ser interesante la difusión del trabajo realizado. En el primer año publicamos un folleto que junto con un objetivo de presentar resultados provisionales, nos facilitaba la explicación del proyecto a los agentes con los que íbamos a interactuar. En el segundo año, nos planteamos la posibilidad de realizar un libro y aquí tenemos el resultado.

Así pues consideramos cumplidos los objetivos que nos habíamos marcado e incluso hemos podido llegar un poco más allá con esta publicación y su presentación en las dos ciudades objeto de estudio.

La conclusión más relevante de la que queremos dejar constancia aquí es la pertinencia de este tipo de proyectos en el campo de la cooperación para el desarrollo española. Evidentemente nos referimos a proyectos de investigación aplicada que tengan como objetivo (en nuestro caso) la mejora de la gestión de las administraciones públicas y que generen sinergias con otros actores, programas y proyectos. Las dos instituciones que han impulsado este proyecto comparten un enfoque de la investigación que implica análisis, estudio, asesoramiento y propuestas de mejora. El IEF encuentra en esta tarea una parte importante de su razón de ser y en el futuro continuará desarrollando este tipo de trabajos intentando buscar fórmulas innovadoras para la cooperación española, de las que empezamos a atisbar algunas direcciones en otros proyectos que estamos desarrollando en la actualidad.

Para terminar queremos agradecer a todas las personas, tanto del equipo como de las instituciones brasileñas y españolas su colaboración, sin la cual este volumen no habría podido ver la luz.