

EL ESTADO DE LAS CONTRATACIONES

**Mapa de Condiciones de Transparencia
y Accesibilidad en las Adquisiciones Públicas**



Embajada Británica



Raigorodsky, Nicolás

El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas / Nicolás Raigorodsky; dirección investigación Vanesa Del Boca - 2ª ed. - Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción; Embajada Británica; UNDP; 2007. 176 p.; 24x17 cm.

ISBN 978-987-1407-05-7

1. Administración Pública. 2. Contrataciones. I. Raigorodsky, Nicolás; Del Boca, Vanesa, dir. II. Título
CDD 352

© Oficina Anticorrupción 2008

I.S.B.N 978-987-1407-05-7

Segunda edición: 700 ejemplares

Diseño y armado: Rosario Salinas

Impreso en Contartese Gráfica S.R.L.

Av. Vieytes 1709, C1275 AGS Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Noviembre 2008

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Esta investigación y su publicación se han desarrollado en el marco del **Proyecto ARG/05/013, “Fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción” –Componente A: “Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas”**– y han sido posibles gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Embajada Británica en Buenos Aires (Global Opportunities Fund).

La información contenida en este libro no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de las instituciones auspiciantes. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del PNUD.

EL ESTADO DE LAS CONTRATACIONES

Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad
en las Adquisiciones Públicas

Presidente de la Nación

Dra. Cristina Fernández

Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Dr. Aníbal Fernández

Fiscal de Control Administrativo

Oficina Anticorrupción

Dr. Abel M. Fleitas Ortiz de Rozas

Subdirector a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

Dr. Néstor Baragli

Director de Investigaciones

Oficina Anticorrupción

Dr. Martín A. Montero

EL ESTADO DE LAS CONTRATACIONES

Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad
en las Adquisiciones Públicas



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
PROYECTO ARG/05/013**

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

COMPONENTE A:

**MAPA DE CONDICIONES DE TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD
EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS**

Director Nacional del Proyecto

Dr. Abel M. Fleitas Ortiz de Rozas

Fiscal de Control Administrativo

Oficina Anticorrupción

Coordinador General del Proyecto

Dr. Néstor Baragli

Subdirector a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

**Coordinador del Componente Mapa de Condiciones de Transparencia
y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas**

Dr. Gabriel Rolleri

Coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones

Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

Dirección de la Investigación

Dra. Vanesa Del Boca

Analista Principal

Oficina Anticorrupción

Equipo de Investigación

Analistas de la Oficina Anticorrupción

Lic. María José Mallea

Lic. Valeria Maidana

Cont. Sara Raffoul

Lic. Cecilia Zapata

Consultores Externos PNUD

Fundación TECSAL

Dr. Eduardo Mertehikian

Dr. Julio Pablo Comadira

Lic. Mariana Gené

Lic. Agustín Filippo

Lic. Marcela Santos

Asistente de Investigación

Line Dueholm

Asistente de edición

Eric F. Winer

ÍNDICE

Prólogo	9
Acerca del Proyecto PNUD-ARG/05/013	11
Presentación del Mapa de Contrataciones	13
Un primer mapa de transparencia y accesibilidad de las contrataciones públicas	15
Capítulo 1: Metodología del mapa	27
Presentación de datos	29
Especificaciones metodológicas	30
Selección de la muestra	32
Técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas	36
Capítulo 2: El gasto en las contrataciones públicas	41
Capítulo 3: Etapas del procedimiento de compras y contrataciones de bienes y servicios	51
Afectación presupuestaria	53
Elección del tipo de procedimiento	55
Modalidades de Contratación	62
Construcción del Pliego de Bases y Condiciones	65
Publicidad y difusión del llamado	69
Medios masivos de publicidad	71
Apertura de Ofertas	78
Evaluación y adjudicación	80
Instancias de Reclamo	85
Orden de Compra	88
Intervenciones específicas de control	90
Oficina Nacional de Tecnologías de Información	90
Precio testigo	91

Servicio Jurídico Permanente	96
Control de la ejecución del contrato	97
Conclusiones	99
Capítulo 4: Cuestiones conexas a la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios	105
Normativa	107
Planificación de las contrataciones	108
Capacitación	112
Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPRO)	114
Sistemas de control	117
Oficina Nacional de Contrataciones	117
Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y Auditoría General de la Nación (AGN)	118
Oficina Anticorrupción	120
Conclusiones	123
Capítulo 5: Evaluación de precios en las compras y contrataciones de bienes y servicios	125
Conclusiones	148
Capítulo 6: Talleres de debate	151
Capítulo 7: Recomendaciones para optimizar la gestión en las compras y contrataciones de bienes y servicios	155
Bibliografía	167
Glosario	173

PRÓLOGO

La lucha contra la corrupción supone su conocimiento, prevención, investigación y aplicación de sanciones. La Oficina Anticorrupción tiene responsabilidades para avanzar en todos esos planos, que tienen un igual nivel de importancia, a pesar de que la opinión pública con frecuencia está más atenta a las denuncias penales y a la punición que a las mejoras institucionales para la prevención.

En el presente trabajo, la Oficina ha partido del análisis de situaciones fácticas que revelan procedimientos o esquemas de organización que podrían incentivar hechos de corrupción, a fin de proponer políticas preventivas al respecto.

El objeto ha sido un área donde el sector público y el privado desarrollan los mayores vínculos de contacto, nos referimos al área de las contrataciones públicas. A partir del conocimiento de la dinámica con que se desarrollan las contrataciones públicas, se fueron ideando instrumentos capaces de representar la situación fáctica a ser considerada en pos del desarrollo de mecanismos de mayor transparencia en esas relaciones.

El trabajo realizado a través de la confección del “Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas” ha permitido la identificación de núcleos problemáticos en los procesos de compras de la administración pública nacional. Es un paso, para seguir avanzando en el camino de la definición y aplicación de políticas de mejora de la transparencia en las contrataciones públicas.

Confiamos en que el trabajo hasta aquí presentado, que ha sido posible gracias a la colaboración de la Embajada Británica y el PNUD, permitirá el desarrollo de novedosas herramientas orientadas a mejorar la gestión pública.

Abel Fleitas Ortiz de Rozas
Titular de la Oficina Anticorrupción

ACERCA DEL PROYECTO PNUD-ARG/05/013

El Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas forma parte del Proyecto ARG/05/013 “Fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción”.

En su conjunto, el proyecto tiene por objetivo fortalecer las políticas preventivas que promueve institucionalmente la Oficina Anticorrupción, priorizando tres áreas fundamentales:

- A. Transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado.
- B. Capacitación de funcionarios públicos.
- C. Educación en valores.

Tal proyecto se desarrolla a través de tres componentes que se corresponden con tres áreas de trabajo:

- A. “Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas” referido a la transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado.
- B. “Capacitación a distancia (E-learning)” referido a la capacitación de funcionarios públicos.
- C. “Formación Ética para Prevenir la Corrupción” referido a la educación en valores.

En particular, a través del componente A, cuyos resultados muestra este libro, la Oficina pretende **generar un esquema de fortalecimiento de la transparencia de las áreas y sistemas de compras y contrataciones públicas mediante la elaboración de un mapa de identificación de nodos problemáticos y prácticas habituales en los procedimientos de contrataciones.**

Este tipo de mapa constituye un diagnóstico que identifica las principales condiciones que favorecen la existencia y reproducción de ciertos fenómenos en un ámbito específico. En este caso, la transparencia y la eficiencia en las compras y contrataciones públicas.

Por ende, este mapa tiene dos objetivos principales. Por un lado, busca identificar y analizar los principales espacios de accesibilidad y transparencia en los procedimientos de compras, que fomentan la participación, la concurrencia y el buen funcionamiento de estos procedimientos. Por el otro, se intenta identificar y analizar las condiciones que favorecen la aparición de espacios vulnerables a las prácticas irregulares o ineficientes, a fin de desarrollar estrategias destinadas a prevenir desde una visión ética en el ejercicio de la función pública. En este sentido, no se busca detectar quiénes y de qué manera son responsables por estas prácticas sino identificar los mecanismos instalados en el funcionamiento del Estado que sistemáticamente permiten o bien las evitan.

Así, el *Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas* resultará de utilidad para el diseño y la implementación de políticas públicas, y para incentivar el diálogo ciudadano sobre el tema.

Presentación del Mapa de Contrataciones

UN PRIMER MAPA DE TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Al principio fue sólo una idea. Un Mapa de Transparencia de las Compras Públicas. Una inquietud, una necesidad de encontrar respuestas a fuertes interrogantes sobre cómo responder más eficientemente a los desafíos de la gestión pública. Luego se fueron perfilando las nociones centrales, los pilares sobre los que habría de asentarse finalmente este trabajo. Más tarde comenzamos las primeras discusiones sobre como construir este Mapa, cuáles serían sus elementos definitorios y cómo se realizarían las alianzas estratégicas necesarias para llevar adelante su formulación. Después fue necesario contar con los fondos necesarios para que una idea compleja como ésta pudiera materializarse. Finalmente, cuando los fondos estuvieron disponibles llegó la necesidad de definir cursos de acción concretos que atendieran a las diversas aristas de la construcción del mapa.

Las adquisiciones son un elemento clave para que las instituciones estatales puedan cumplir las misiones que tienen asignadas. Pero, por esa misma razón y por la enorme incidencia que las compras públicas tienen en las cifras del gasto público, también se reconoce el ámbito de las contrataciones estatales como de riesgo, una zona en la que se concentran significativas oportunidades para prácticas irregulares. En definitiva, un espacio sensible a la corrupción.

La relación entre las contrataciones y las prácticas corruptas es motivo de preocupación desde considerable tiempo en los estudios teóricos sobre el problema de la corrupción. Sin ir más lejos, en los trabajos liminares en materia de análisis del fenómeno de la corrupción se hacen continuas referencias a los problemas relacionados con las contrataciones estatales señalando el impacto negativo de las conductas irregulares en un área tan sensible.¹ Ya hemos, por nuestra parte, profundizado previamente sobre los riesgos posibles en materia de compras públicas por lo que no

¹ Klitgaard, Robert. *Controlando la Corrupción*, Kipus. La Paz. 1992.

hará falta detenernos en esos aspectos en esta oportunidad.² Vale mencionar que desde la sociedad civil, y en particular en los diagnósticos desarrollados por Transparencia Internacional, se ha marcado la trascendencia de las contrataciones públicas como ámbito de riesgo de situaciones irregulares por tratarse del lugar donde el sector público y el sector privado se relacionan con mayor asiduidad.³ Recientemente esa misma organización no gubernamental ha dedicado un reporte anual a los problemas de corrupción en las obras públicas.⁴

Queda claro entonces que esta preocupación no es nueva, ya que desde que la corrupción ingresó como tema central a la agenda sobre gobernanza, las adquisiciones han estado siempre en el ojo de la tormenta. Sin embargo es posible apreciar una interesante evolución de los conceptos relacionados con la prevención de la corrupción y la transparencia en la gestión que han dado nuevas perspectivas en este complejo campo.

Un paso adelante en el estudio de los problemas de las contrataciones lo constituye, sin dudas, la apertura del foco de atención al respecto. En este sentido, cobra creciente importancia la relación entre las cuestiones de eficiencia y transparencia en las adquisiciones. De manera un tanto esquemática, podemos afirmar que la consideración habitual del sector público sobre la transparencia era entenderla como un obstáculo para la eficiencia. La transparencia era sinónimo de burocracia. Con la entrada del tema de corrupción en la agenda pública, la visión se mueve a considerar a la transparencia como un remedio anticorrupción. Los desarrollos más actuales amplían el concepto hasta considerar las políticas de transparencia como una condición para el buen gobierno. En este nuevo marco, la modernización de los sistemas de compra, la implementación de modalidades innovadoras de contratación, la generación de cuerpos normativos coherentes y que contengan disposiciones adecuadas para fomentar las prácticas transparentes y prevenir la corrupción, el desarrollo de esquemas de capacitación de los funcionarios encargados de realizar las contrataciones constituyen, entre otras herramientas, las bases para sistemas de adquisiciones que apunten a la eficiencia sin sacrificar la transparencia en el camino.

² Raigorodsky, Nicolás. "Risks of Corruption in Public Procurement" publicado en *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* OECD. Paris. 2005.

³ Transparency International Source Book, <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>

⁴ Transparency International Global Corruption Report 2005. Corruption in Construction and Post Conflict Reconstruction.

Estas nuevas miradas se han venido consolidando en el plano internacional a partir de diversos aportes, entre ellos el sólido trabajo desplegado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del área de Gobernanza Pública.⁵ El apoyo a los sistemas de integridad en adquisiciones y el impulso de modelos de estudios de caso exitosos han permitido generar un corpus consistente de políticas y mecanismos de contrataciones que ponen su foco en el fortalecimiento de las instituciones públicas y en la construcción de confianza pública.

En el ámbito de las Convenciones Internacionales en materia anticorrupción puede observarse una evolución similar. La convención anticorrupción de la OCDE no contiene previsiones sobre contrataciones públicas mientras que la llamada Recomendación Revisada de 1997⁶ que complementa esa Convención contiene disposiciones referidas sólo a los aspectos sancionatorios por conductas irregulares en contrataciones públicas. La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), por su parte, contiene sólo un inciso dentro de su artículo III referido a los sistemas de contrataciones públicas y sus disposiciones son de carácter optativo para los países que ratificaron la Convención.⁷ La reciente Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) abre el foco en materia de adquisiciones públicas reconociendo la importancia de los aspectos preventivos y de transparencia a través de un exhaustivo artículo.⁸

A tono con estas nuevas formas de percibir los escenarios actuales de gestión pública, en la agenda de lucha contra la corrupción se viene sosteniendo, cada vez con mayor énfasis, la necesidad de desarrollar herramientas e indicadores objetivos. El enfoque metodológico elegido para la construcción de este mapa busca avanzar en esa dirección. La idea de realizar un mapa de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas tomando una perspectiva principalmente empírica busca, siguiendo esa lógica, generar instrumentos innovadores que respondan a los crecientes desafíos de la gestión.

El concepto de “mapa” remite obviamente al ámbito de la geografía, a la posibilidad de reconocer una porción determinada de terreno y allí determinar los diversos fenómenos que se registran a fin de proveer al viajero de información para orien-

⁵ *Integrity in public procurement: Good practice from A to Z*. OECD. Paris. 2007.

⁶ Ambos instrumentos pueden ser accedidos en www.ocde.org

⁷ Más allá de lo dicho, es posible apreciar el importante avance que ha significado en este sentido el trabajo del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC consultando, por ejemplo, el Informe de Análisis de Argentina en http://www.anticorrupcion.gov.ar/internacional_02.asp

⁸ Artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción www.anticorrupcion.gov.ar

tarse y tomar decisiones correctas. El territorio complejo de las compras públicas parece requerir una guía de este tipo que ayude al viajero. Como es obvio también, un mapa provee una reproducción a escala de la realidad que se propone reflejar y, por lo tanto, no es una representación total de ella; hay accidentes y sucesos que, por razones de escala, el mapa no entrega a quien lo lee. Si bien es posible imaginar un mapa 1:1 sus posibilidades de realización son, al menos, inciertas.⁹ En este sentido, se debe advertir entonces que el modelo escala no intenta reproducir “la realidad tal cuál es” sino identificar los principales elementos del área relevada y reflejarlos de manera fiel y confiable. Consideramos prudente tener presentes estas consideraciones al recorrer el contenido de este Mapa.

Las posibilidades de tomar el modelo de “mapa” y aplicarlo a una estructura como la Administración Pública no es novedosa. Estamos plenamente conscientes de que este no es el primer mapa de contrataciones del sector público. Aparece sí en nuestro caso un nuevo elemento: el tipo de información con la que nos propusimos construir este producto. Al igual que con la evolución de la cartografía geográfica, contar con información fidedigna es esencial para poder generar mapas confiables en los que, decíamos, quien tiene que tomar decisiones pueda encontrar elementos de análisis sobre los que sostenerlas. Es sumamente útil transpolar esta hipótesis al trabajo con información sobre la gestión del Estado.

Los mapas de riesgo sobre contrataciones se elaboran en base a percepciones. Es decir, utilizan como insumo encuestas y entrevistas en profundidad. Las encuestas son realizadas a un conjunto de unidades de análisis que son determinadas a partir de un diseño muestral probabilístico. Se aplica un cuestionario con preguntas cerradas (más algunas abiertas) que luego son codificadas, para procesar el total de las respuestas. Por otro lado, se realizan entrevistas en profundidad a un número reducido de individuos que son seleccionados, de manera no probabilística, por poseer información relevante para la investigación. La utilización exclusiva de estas técnicas de investigación podría responder al hecho de privilegiar estas fuentes de información sobre otras o a considerarlas como únicas posibles de consulta. Inevitablemente, el proceso de recolección de la información de origen de los datos tendrá consecuencias: los Mapas de Riesgo serán, en definitiva, un mapa sobre las percepciones de riesgo.

⁹ Sobre este asunto, recomendamos leer Eco, Umberto. *Sobre la imposibilidad de Construir el Mapa del Imperio 1 a 1*, incluido en Segundo Diario Mínimo. Lumen. Barcelona. 1994.

Sin ánimo de confrontar con esa metodología, hemos elegido un abordaje distinto orientado a contar con herramientas que provean información sólida y confiable que refleje lo que ocurre materialmente en los procesos de compras públicas. A partir de esa base, nuestro planteo se orienta a proveer información que sostenga el diseño de políticas públicas orientadas a transparentar y a hacer más eficientes los procesos de adquisiciones. Con tal objeto, se desarrolló una metodología específica orientada a relevar las posibles fuentes de información, chequear su accesibilidad, obtener información de ellas y, finalmente, analizarla para obtener una descripción más amplia de la realidad estudiada.

Con la consigna de darle peso a la información estadística, se buscó determinar primero cuáles eran las posibles fuentes de información para la construcción del mapa. Este proceso de identificación significó, concomitantemente, definir los límites de ese mapa. Determinar qué elementos quedarían dentro y cuáles no estaban relacionados directamente con la definición del adentro y el afuera de la investigación.

Había que definir el objeto de estudio. Debido a nuestra propuesta de enfoque, distinta de los tradicionales mapas de riego, decidimos que nuestro objetivo sería más amplio. No sólo un relevamiento de “riesgos de corrupción” sino también un análisis sobre la performance de las instituciones públicas en el ámbito de las compras públicas orientado a producir un diagnóstico que permitiera tanto reconocer buenas prácticas en vigencia como identificar procesos, etapas o áreas en las que aparecen necesidades de fortalecimiento, o vulnerabilidades significativas en términos de transparencia y accesibilidad a las contrataciones.

Si bien muchas de las decisiones sobre el Mapa se tomaron a priori como definiciones estructurales, otras fueron perfilándose durante el proceso investigativo a partir de las fuentes que encontramos disponibles y con información confiable. Asumiendo un abordaje mixto entre las definiciones previas y el diseño performativo¹⁰ a partir de la mencionada accesibilidad de las fuentes y otras decisiones tomadas durante el proceso, creemos haber encontrado un buen equilibrio entre el rigor metodológico exigible a una investigación de este tipo y la plasticidad para aprovechar de la manera más productiva los datos, documentos y opiniones a los que pudimos acceder.

Teníamos claro entonces que queríamos construir un mapa de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas. Sin embargo debíamos refinar más nuestros criterios de delimitación en otra serie de dimensiones a fin de llegar a una

¹⁰ Lyotard, Jean-François. *La Condición Postmoderna*. Ed. Cátedra. Serie Teorema. Madrid. 1984.

construcción posible, a un producto asequible y útil. Por razones operativas, pero también de competencia legal, abordaríamos sólo las compras del gobierno federal. Ni provincias ni municipios estarían dentro de nuestro relevamiento de información. Como decíamos, esta elección tiene una raíz legal ya que la Oficina Anticorrupción tiene entre sus misiones el diseño de políticas públicas de transparencia sólo para el Poder Ejecutivo Nacional.¹¹ Es decir que las jurisdicciones provinciales y municipales no están dentro del ámbito de competencia de la OA. Teniendo en cuenta que la OA ha venido trabajando en base a cooperación con diversas jurisdicciones provinciales, se evaluó tomar algunas de ellas e integrarlas al trabajo del Mapa.¹² Sin embargo, encontramos que sería muy arduo acceder a la información, sobre todo por falta de sistemas eficaces de base de datos de contrataciones en los que se pudieran encontrar determinados datos fundamentales para su construcción.

Otra delimitación al alcance del Mapa surge de las competencias legales ya mencionadas, la jurisdicción de la OA alcanza sólo al Poder Ejecutivo. Por ello las contrataciones de los otros poderes del Estado Federal quedarían fuera de nuestra investigación.

Superados los primeros recortes del objeto de estudio, restaba definir un aspecto central, la gran división existente en las contrataciones públicas: la compra de bienes y servicios y la contratación de obra pública. En primer término fue relativamente sencillo determinar que las compras de bienes y servicios estarían dentro del Mapa, pero quedaba pendiente la duda de si integrar los contratos de obra pública. Algunas cuestiones marcaban la importancia de incorporar estos contratos: su impacto global en las cifras del gasto público y las percepciones instaladas de que existen problemas de falta de transparencia en las adjudicaciones de obra pública como las más relevantes. Por otra parte, la particularidad de cada contrato de obra respecto de los demás (lo que haría complejo obtener conclusiones generalizables), la falta de un organismo que centralice la información referida a estos procesos de contratación (lo que hubiera dificultado la recolección de la información), la necesidad de contar con acceso sencillo a la información, la importancia de la uniformidad del marco normativo y la conciencia de que este primer Mapa es sólo un paso inicial que debe ser ampliado y profundizado nos llevaron a concentrar el esfuerzo en las contrataciones de bienes y servicios. Queda nuestro compromiso de intentar un abordaje similar de los contratos de obra pública en una futura oportunidad.

¹¹ Ley N° 25.233 y Decreto N° 102/99 conforme Decreto N° 466/07.

¹² Sobre este tema recomendamos visitar http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_09.asp

Es así que, en este camino de definir el “adentro y afuera” del Mapa decidimos circunscribir el estudio a las contrataciones de bienes y servicios del Poder Ejecutivo Nacional que se hacen en el marco general de contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Como decíamos previamente, la identificación de fuentes y canales de información fue definiendo el perfil del Mapa.

Ahora bien, cuáles fueron los pasos que se fueron tomando para llegar al trabajo operativo: el primero fue analizar la información contenida y las posibilidades de explotación de la base de datos de órdenes de compra de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Como órgano rector del sistema nacional de contrataciones le cabe a la ONC desarrollar una serie de funciones, entre las cuales era de particular interés la de concentrar y publicar la información sobre las contrataciones realizadas por las jurisdicciones sujetas al marco normativo del Decreto N° 1023/2001. Se mantuvieron reuniones con las máximas autoridades de la ONC con el objeto de conocer en profundidad esa base de datos y establecer las condiciones de acceso a su información. La enorme disponibilidad de los funcionarios de la mencionada Oficina nos permitió contar con datos de gran riqueza.

A partir de esos contactos y del análisis de la información disponible en la base de datos de la ONC definimos un ámbito temporal, un corte para el relevamiento. Se tomarían las adquisiciones de bienes y servicios de los años 2003, 2004 y 2005. Se eligieron esos años por contarse con información completa, accesible y relativamente comparable. Las compras de los años previos, como consecuencia de la crisis sufrida por nuestro país, mostraban datos muy disímiles y de difícil análisis.

De acuerdo con la información contenida en la base de datos de la ONC, en esos tres años los organismos de la Administración Pública Nacional informaron cerca de 50.000 órdenes de compra de bienes y servicios. Sobre este universo de procedimientos de contratación se concentraría lo que llamamos el “primer escalón” de análisis. Como es entendible, teniendo en cuenta el enorme número de procesos de compra, los parámetros de estudio serían más bien generales: montos totales de las compras de bienes y servicios, organismos que más compran, rubros que más se compran, etc. Este abordaje ya fue de por sí sumamente innovador, la gran cantidad de información de que dispone la ONC fue analizada desde la perspectiva propia de las políticas de transparencia y se la utilizó para llegar a interesantes resultados que están reflejados en este trabajo. Adicionalmente, durante su desarrollo pudimos observar que esa base de datos ofrecía interesantes aspectos de análisis tales como la información sobre quienes son los mayores proveedores del Estado en los diferen-

tes rubros, la mayor o menor concentración de las compras según los rubros y los precios pagados por la Administración. Todas estas materias fueron abordadas, enriqueciendo notablemente el Mapa.

El “segundo escalón”, y en muchos sentidos la gran innovación contenida en este Mapa, fue el análisis directo de expedientes de contrataciones de bienes y servicios. Si pretendíamos mapear “la realidad” de las adquisiciones debíamos ver esa realidad que se encuentra reflejada en las compras que efectivamente realizan los organismos. En definitiva, decidimos ir a los papeles a tratar de constatar si las percepciones corrientes relacionadas con las compras se verificaban o no en las contrataciones reales.

El enfoque elegido se centró en tomar un número significativo de expedientes de compras y relevar la información partiendo de un instrumento de recolección diseñado especialmente. Esta herramienta de recolección nos permitió identificar y clasificar los datos de relevancia en esos procesos de contratación y, mediante la agregación y análisis de la información, construir un Mapa que refleja de manera razonable la realidad de las compras de los organismos, con sus virtudes y sus desafíos.

Para definir cuáles serían esos expedientes, utilizamos como fuente la mencionada base de datos de la ONC con el fin de identificar los organismos con mayor gasto en el período seleccionado (en términos de fondos gastados en adquisiciones de bienes y servicios) y cruzarlos con los insumos o servicios que más se contrataron. La idea central fue asignar a las contrataciones de mayores montos una ponderación preferente a otras de menores montos.

Así llegamos a una muestra de 1014 expedientes de contrataciones distribuidos en quince organismos clave de la APN. Relevar detalladamente esa gran cantidad de expedientes, muchos de ellos de gran complejidad y por montos millonarios, requirió un esfuerzo notable en términos de logística y disponibilidad de recursos. Por eso, y en uso de los recursos aportados por una Donación concedida por la Embajada Británica canalizando fondos del Global Opportunities Fund y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con fondos del Tesoro Nacional, se diseñaron estrategias de elaboración de las herramientas de relevamiento de información de campo, de definición de la muestra a relevar, de aproximación a los actores involucrados y de capacitación de quienes harían el trabajo de campo. Se contrataron consultores especialistas para definir la muestra y para construir los instrumentos de recolección de datos. Finalmente, se decidió contratar a una Universidad para que llevara a cabo el trabajo de campo y para el análisis de la información contenida en la base de datos de órdenes de compra de la ONC.

Es importante destacar que esos 1014 expedientes, además de representar una cifra importante en términos de cantidad, son de enorme significancia en materia de impacto ya que mientras los 50.000 expedientes contenidos en la base de la ONC implicaron gastos por aproximadamente tres mil millones de pesos (\$ 3.000 M), los 1014 considerados en el Mapa abarcaron un gasto total de mil ochocientos millones de pesos (\$ 1.800 M). **Es decir que los expedientes relevados en campo representan el 60% del total del gasto.** Por ello las conclusiones que se obtuvieron de ese relevamiento adquieren crucial significación.

Además de los datos “duros” obtenidos tanto del relevamiento de campo como de la base de datos de la ONC, un estudio referido a las compras públicas requiere analizar otros aspectos. El marco normativo es sin duda un elemento central en cualquier análisis, como el factor estructurador básico alrededor del cual se genera una dinámica de procedimientos, prácticas y costumbres que terminan dando la forma definitiva al modelo de gestión de las contrataciones. Por ello es que se trabajó en el análisis de tipo cualitativo sobre la normativa aplicable a las contrataciones agregando a ese abordaje la confrontación sobre los aspectos analizados con los datos de campo obtenidos.

Los resultados alcanzados en el análisis normativo muestran un sistema que ha avanzado significativamente en muchos aspectos, que cuenta con modernas modalidades de contratación pero que requiere ordenación para que puedan estar garantizados los principios de transparencia, concurrencia y eficiencia. Adicionalmente, los resultados de las entrevistas indican que, para muchos operadores del sistema, los problemas no se solucionan desde las reformas normativas –más allá de la necesidad de avanzar en la modificación de algunas disposiciones legales– sino mejorando aspectos operativos tales como la capacitación de quienes realizan las compras tanto del lado del sector público como de los proveedores, la determinación del precio tesigo, el abandono de ciertos ritualismos, los sistemas de publicidad de las contrataciones, la utilización de las nuevas modalidades de contratación.

Otro aspecto a destacar es la realización de un análisis económico de las contrataciones el cual se enfocó en cuestiones relacionadas con los precios que el sector público paga por los productos que adquiere y sobre los mercados con los que interactúa. Los resultados son sumamente interesantes y, quizás, sea necesario profundizarlos desarrollando en el futuro un estudio específico al respecto. Múltiples hallazgos surgen de los análisis practicados desde la perspectiva económica: la necesidad de compartir información a fin de evitar importantes diferencias en los precios pagados por distintos organismos por bienes similares, el impacto positivo de la con-

currencia en el precio pagado por el Estado y las ventajas que se obtendrían consolidando las compras en determinados rubros son algunos de ellos.

Una ventaja con las que contamos fue la posibilidad de acceso a los expedientes de compra de los organismos de la Administración. El acceso sistemático a esta información fue clave en la realización de este Mapa. Estos expedientes, pese a que estando finalizado el proceso de adquisición son accesibles por el público, resultan de hecho difíciles de ser accedidos por su gran dispersión y complejidad. Al mismo tiempo se contó con la colaboración de organismos claves en la Administración como la ya mencionada Oficina Nacional de Contrataciones, el Ministerio de Economía y Producción, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, por mencionar sólo algunos de ellos. Idéntica colaboración se recibió de todos los organismos alcanzados por el trabajo de campo.

Este Mapa ha identificado fortalezas y debilidades de la gestión estatal de adquisiciones en diversos aspectos y sus resultados reflejan principalmente lo que los datos empíricos recogidos en campo arrojan. En muchos casos los datos contradicen algunas percepciones generalizadas e incluso “lugares comunes” sobre los problemas de falta de transparencia en las compras. En otros casos, esos datos apoyan esas percepciones. Pero el otro aspecto que nos parece importante destacar es que este Mapa no se detiene en la identificación de problemas, pretende ir más allá. Este trabajo cierra con un capítulo dedicado a Recomendaciones que apuntan a señalar el camino que esta Oficina entiende más apropiado para avanzar en la mejora y optimización de la transparencia y accesibilidad de los sistemas de compras de bienes y servicios. Las recomendaciones alcanzan prácticamente todos los ámbitos relevados por el Mapa. En muchos casos, la implementación de esas recomendaciones requerirá el esfuerzo compartido de diversos actores. La transformación de la realidad y la profundización del cambio plantean desafíos que, estamos seguros, tanto el sector público como el privado están dispuestos a abordar.

El enfoque de aproximación empírica elegido para este Mapa, según se ha podido comprobar, no ha sido utilizado en forma sistemática en ninguna administración pública en forma previa. Por ello, además de considerar que constituye una clave para evaluar las mejoras necesarias en un área decisiva de la gestión estatal, implica una apuesta a favor del desarrollo de nuevas metodologías en las políticas de transparencia y prevención de la corrupción. Los resultados nos muestran una herramienta que, creemos, puede significar un avance de gran importancia en materia de estudio de los niveles de transparencia en la gestión pública, de los problemas que se presentan y de las opciones para su mejora.

El proceso fue largo y muchas personas colaboraron en él. Entre ellas, expertos de reconocida capacidad en materia de formulación y análisis de políticas públicas. También tuvieron decisiva participación los profesionales que integran la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción quienes aportaron toda su experiencia para colaborar en la definición de esta importante empresa. Finalmente merece una mención especial el Dr. Mario Rejtman Farah quien compartió las primeras etapas del diseño de este trabajo aportando ideas que resultaron fundamentales para el éxito del proyecto. Quisiera agradecer a todos ellos por el esfuerzo desplegado.

Los resultados de estos esfuerzos están ahora a disposición de los actores públicos y privados. Esperamos que sea bien recibido como un aporte más a la construcción de un Estado cada vez más justo, transparente y eficiente.

Nicolás R. S. Raigorodsky

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Capítulo

1 Metodología del Mapa

Presentación de los datos

El informe, que a continuación se presenta, se estructura siguiendo el circuito de un expediente de compras y/o contrataciones públicas.

Etapas del procedimiento de compras y contrataciones
Afectación presupuestaria
Elección del tipo de procedimiento
Modalidades de contratación
Construcción del pliego de bases y condiciones
Publicidad y difusión del llamado
Apertura de las ofertas
Evaluación y adjudicación
Instancias de reclamo
Orden de compra o contrato
Intervenciones específicas de control

Posteriormente, se presentan aspectos conexos a la gestión de las compras y/o contrataciones públicas.

Cuestiones conexas a la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios
Normativa
Planificación de las contrataciones
Capacitación
Sistema de información de proveedores del estado (SIPRO)
Sistemas de control

Por otro lado se analizan la definición y variación de los precios adjudicados en las compras y contrataciones a partir de un conjunto de factores explicativos.

Evaluación de precios en las compras de bienes y servicios

Antes de efectuar recomendaciones para optimizar la gestión de las compras y contrataciones, se presenta de forma sintética el desarrollo de los talleres de debate sobre resultados preliminares del mapa.

Talleres de debate

Finalmente, el estudio concluye con la presentación de recomendaciones de orden normativo y operacional con el objeto contribuir al diseño de políticas de transparencia en los procedimientos de compra y contratación pública.

Recomendaciones

Esta modalidad de presentación pretende acercar un importante volumen de información así como una aproximación didáctica a su análisis y recomendaciones derivadas.

Especificaciones metodológicas

Se diseñó y desarrolló una investigación de tipo exploratoria a efectos de cumplir con los siguientes **objetivos**:

- **Identificar los espacios de accesibilidad que fomentan la concurrencia y la transparencia en las distintas etapas del procedimiento de contratación pública.**
- **Reflejar los aspectos vulnerables en las etapas de contratación que pudieran hacer poco transparentes e ineficientes los procedimientos de contratación pública.**
- **Identificar y determinar prioridades para una política preventiva en el área de contrataciones.**
- **Proponer herramientas alternativas de transparencia para mejorar la práctica en la gestión de las contrataciones por parte de los distintos actores involucrados.**

El universo de estudio se delimitó a las adquisiciones realizadas por los organismos de la Administración Pública Nacional mediante el **Régimen de Contrataciones aprobado por Decreto Delegado N° 1023/2001**, durante el período 2003, 2004 y 2005.

Se consideró relevante evaluar la implementación de dicho Régimen teniendo en cuenta que se sancionó con el objeto de dar uniformidad a los procedimientos de selección de bienes y servicios tanto en la tramitación de tales como a los sistemas de identificación de bienes y servicios.

Por lo tanto, el alcance de esta investigación se encuentra determinado por el tipo de compras y contrataciones que se enmarcan dentro del Régimen aludido.¹³

A tal efecto, se han combinado fuentes de datos primarias (de elaboración propia) y secundarias (elaboradas por terceros), así como técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas a fin de contrastar las hipótesis con datos empíricos.¹⁴

Para la construcción de fuentes de datos primarias se recurrió a la realización de entrevistas en profundidad a actores claves en los procedimientos de compras y contrataciones públicas; así como al relevamiento de 1014 expedientes administrativos de contratación. Como fuentes secundarias, se utilizaron las bases de datos de la Oficina Nacional de Contrataciones de los años 2003, 2004 y 2005.¹⁵

Estos datos se constituyeron en insumos para un posterior análisis estadístico, sociológico, económico, y jurídico desde un enfoque centrado en la transparencia en las compras y contrataciones públicas.

Los resultados fueron debatidos con actores claves en talleres convocados con tal finalidad.

Así, la elaboración del Mapa se ha desarrollado en base a una triangulación teórica y metodológica. Cabe destacar que se ha optado por la integración de teorías, fuentes y métodos, a pesar del alto costo que conlleva¹⁶, con el objeto de alcanzar una comprensión más acabada del fenómeno en estudio. Si bien este tipo de abordaje requiere de un esfuerzo mayor, sus resultados permiten comprender las distintas dimensiones de un fenómeno complejo.

¹³ Ver Decreto Delegado N° 1023/2001, art. 5, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>, sección "Normativa".

¹⁴ Este estudio intenta constituir una instancia superadora de los trabajos precedentes en la materia. Los cuales han realizado aportes desde la indagación de la percepción de los actores sin contrastar dichos hallazgos con datos empíricos.

¹⁵ La normativa vigente obliga a los organismos públicos a informar sus procedimientos de compras y contrataciones a la Oficina Nacional de Contrataciones (órgano rector del sistema).

¹⁶ Nos referimos al "alto costo" de la integración de métodos y fuentes debido al esfuerzo que implica establecer la congruencia entre supuestos, interrogantes e información en cada momento metodológico.

Selección de la muestra

La selección de la muestra se efectuó en base al procesamiento de la información de las bases de datos del trienio 2003-2004-2005 de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) puesto que éste es el órgano rector del sistema.¹⁷ En dicho rol, recibe la información sobre cada procedimiento de compras que realizan los organismos públicos nacionales.¹⁸ De esta manera, el Sistema de Contrataciones se organiza en función de la centralización de las políticas y de las normas y la descentralización de la gestión operativa.

A continuación se mencionan los criterios utilizados para la selección de organismos, bienes y servicios, y productos.

Organismos:

Fueron seleccionados quince organismos entre aquellos que ejecutaron un mayor presupuesto respecto del total a través de contrataciones efectuadas durante los años 2003-2004-2005 bajo el Régimen de Contrataciones del Decreto Delegado N° 1023/2001.¹⁹ Ellos son:²⁰ Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Dirección Nacional de Vialidad, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General del Ejército, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, Gendarmería Nacional, Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Ministerio de Salud, Prefectura Naval Argentina, Registro Nacional de las Personas, Servicio Penitenciario Federal.

¹⁷ Ver Decreto Delegado N° 1023/2001, art. 5, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>, sección “Normativa”.

¹⁸ Los organismos tienen la obligación de suministrar a la ONC toda la información de sus contrataciones de bienes y servicios mediante transmisión electrónica.

¹⁹ Durante los años 2003, 2004 y 2005, ochenta y nueve (89) organismos informaron sus compras y contrataciones a la Oficina Nacional de Contrataciones.

²⁰ Los organismos seleccionados son listados en orden alfabético.

Bienes y servicios:²¹

Integran la muestra diez de los rubros más comprados o contratados respecto del total de gastos efectuados por el conjunto de los organismos comprendidos en el Régimen de contrataciones de bienes y servicios del Estado Nacional durante el período en estudio.²² De aquí no se deduce que estos diez rubros sean los diez más comprados/ contratados por los organismos seleccionados. Pues, la distribución del gasto de cada organismo se define por su función y las características organizacionales de cada uno de ellos.

Bienes de consumo seleccionados	
Clase	Rubros seleccionados
Productos alimenticios, agropecuarios y forestales	Alimentos
Textiles y vestuario	Prendas de vestir
Productos químicos	Productos farmacéuticos y medicinales
Combustibles y lubricantes	Combustibles y lubricantes
Otros bienes de consumo	Repuestos y accesorios

Bienes de uso seleccionados	
Clase	Rubros seleccionados
Maquinaria y equipo	Equipos de transporte, tracción y elevación

²¹ Los bienes y servicios se encuentran clasificados según la tipología del Manual de Clasificaciones Presupuestarias. La misma se realiza por objeto del gasto: “Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos (...) La clasificación de los gastos sirve para proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico”. (Manual de Clasificaciones Presupuestarias). Así se ordena de manera sistemática y homogénea los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

²² Los organismos mencionados anteriormente informaron a la ONC operaciones de compras y contrataciones respecto de los siguientes 114 bienes y servicios.

Servicios no personales seleccionados	
Clase	Rubros seleccionados
Mantenimiento, reparación y limpieza	Mantenimiento y reparación de máquinas y equipo
Mantenimiento, reparación y limpieza	Limpieza, aseo y fumigación
Servicios comerciales y financieros	Imprenta, publicación y reproducción
	Primas y gastos de seguros

Productos:

Finalmente, de los bienes y servicios seleccionados, se analizaron aquellos productos (de características homogéneas)²³ que representan un mayor gasto por rubro, en la proporción de cada rubro respecto del gasto total.

Bienes de consumo: productos seleccionados

- **Alimentos** (universo: 1.530 productos) - 12 seleccionados:
 1. aceite comestible tipo puro de girasol - envase botella de plástico (capacidad 1)
 2. agua potable presentación envase x 20
 3. ave especie pollo - presentación entero - eviscerado con menudos
 4. carne especie vacuna - corte cuadrada congelada
 5. carne especie vacuna - corte media res
 6. carne especie vacuna - corte picada común congelada
 7. carne especie vacuna - corte roast beef congelado
 8. conserva de carne; tipo corned beef - variedad - envase lata (peso 340 g).
 9. leche en polvo estado deshidratada - presentación envase (capacidad 800 g)
 10. leche en polvo estado polvo - presentación envase (capacidad 1 kg)
 11. pan tipo felipe presentación granel
 12. prepizza gusto tomate tamaño pizzota

²³ La Oficina Anticorrupción no pudo acceder al Manual de Códigos de Productos utilizado para la clasificación de los mismos en la base de datos de la Oficina Nacional de Contrataciones. La falta de este material dificultó y limitó la selección de productos homogéneos ya que la descripción de los mismos no se encuentra sistematizada en dicha base y resulta cuantiosa la cantidad de productos por rubro (existen 13.096 productos en los rubros seleccionados).

- **Prendas de vestir** (universo: 786 productos) con 3 seleccionados:
 13. campera confección algodón-poliéster con cierre y capucha de abrigo
 14. gabán material paño - manga larga
 15. pantalón tipo p/seguridad, tela sarga, sexo masculino

- **Productos farmacéuticos** (universo: 2.392 productos) - 5 seleccionados:
 16. antibiótico p/persona tipo asociación - droga genérica imipenen + cilastina - forma farmacéutica ampolla - presentación 500 -m
 17. antiretroviral (infecciones HIV) tipo monodroga - droga genérica abacavir - forma farmacéutica cápsula - presentación 300 -m
 18. antiretroviral (infecciones HIV) tipo monodroga - droga genérica efavirenz - forma farmacéutica cápsula - presentación 200 -m
 19. antiretroviral (infecciones HIV) tipo monodroga - droga genérica lopinavir/ritonavir - forma farmacéutica cápsula blanda - presentación 133,3/33,3 -m
 20. antiviral (infecciones HIV) tipo monodroga - droga genérica saquinavir - forma farmacéutica cápsula blanda - presentación 200 -m

- **Combustibles** (universo: 313 productos) - 5 seleccionados:
 21. aerokerosene presentación en litros
 22. gas oil marítimo presentación a granel
 23. gas oil presentación granel
 24. nafta super tipo super - octano 95 - presentación granel
 25. nafta común tipo sin plomo - presentación granel

- **Repuestos y accesorios** (universo: 7.964 productos) - 6 seleccionados:
 26. cartucho de tinta producto tinta - color negro - uso duplicadora digital tipo Risograph 6300
 27. cartucho de tinta; código 51645 a - producto tinta - color negro - uso impresora hp desk jet 850/890c.
 28. cartucho toner negro código 12 a 7410 - producto cartucho toner - uso lexmark t 420
 29. cartucho toner negro código 69g8256 - producto toner - uso imp. lexmark optra e plus
 30. cartucho toner negro código 92274a - producto print - uso laser jet 4l - 4ml/4p - 4mp
 31. cinta p/impresora modelo IBM 4224

- **Bienes de uso: productos seleccionados**

Equipo de transporte (universo: 111 productos) - 3 seleccionados:

32. vehículo utilitario tipo furgón c/equipo de ambulancia - tipo motor diesel-inyección directa - n^o cilindros 4 - disposición en línea
33. vehículo utilitario tipo furgón transporte de detenidos - altura max 2506 - mm tipo motor diesel - n^o cilindros 4 - disposición en línea - cilindrada 2400
34. vehículo utilitario tipo pick up - altura máx. 1800 -mm tipo motor diesel - n^o cilindros 4 - disposición en línea - cilindrada 300

Técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas

Técnicas de investigación cualitativa

■ Entrevistas en profundidad semiestructuradas

Se realizaron 26 entrevistas en profundidad con el objeto de indagar las **percepciones de los actores claves** en los procedimientos de compras y contrataciones públicas respecto de:

- las principales zonas vulnerables a la gestión de las contrataciones
- los espacios de accesibilidad y transparencia.

Las entrevistas fueron realizadas a actores claves en los procedimientos de selección de bienes y servicios, de los organismos que integran la muestra. Entendemos por *actores claves* a los representantes de las distintas partes que intervienen en el intercambio:

- contratante: unidades operativas de contrataciones de organismos públicos
- cocontratante: proveedores del Estado
- instancias de control y organismo rector de las contrataciones públicas: unidades de auditoría interna, Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación y Oficina Nacional de Contrataciones

Por lo tanto, la muestra se encuentra conformada de la siguiente manera:

- 10 entrevistas a jefes de las áreas de contrataciones de organismos públicos

- 10 entrevistas a proveedores del Estado Nacional
- 6 entrevistas a funcionarios de organismos de control

La inclusión de todos los actores claves se consideró una ventaja heurística, pues la misma posibilita la comparación de sus diversos enfoques respecto a la comprensión y valoración de los diferentes aspectos relativos a los procedimientos contractuales. Además, también permitió observar y analizar los sentidos que los entrevistados otorgan a sus acciones y a los procesos en que se encuentran comprometidos.

La guía de pautas contempló las principales etapas de la contratación pública (confección del pliego, publicidad, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación, ejecución del contrato), así como los mecanismos de control, la normativa vigente, las necesidades de capacitación y los vínculos entre los diferentes actores. Asimismo, a los entrevistados se les solicitó la identificación –a su criterio– de las etapas que consideran decisivas para el correcto desarrollo de los procedimientos, los espacios claves para el éxito de las compras y contrataciones y las zonas más riesgosas para la transparencia, a la vez que se les consultó su opinión respecto de la necesidad de cambios en la normativa y los procedimientos de selección.

El carácter semi-estructurado de las entrevistas permitió que pudieran captarse otras problemáticas emergentes dotadas de sentido por los actores. En este sentido, la flexibilidad de la herramienta elegida dio lugar a que emergieran temas no previstos y se captaran en profundidad las problemáticas enfocadas desde la óptica de los participantes.

Para el posterior procesamiento y análisis de la información se desarrollaron herramientas específicas.

■ Relevamiento documental y análisis de derecho comparado

Para este estudio se llevó a cabo un análisis pormenorizado de expedientes con relevancia teórica.

También, se realizó un estudio comparado de la normativa nacional y la de algunas jurisdicciones provinciales.

Ambos elementos sumados –los resultados obtenidos de las entrevistas en profundidad y del estudio estadístico de bases de datos (propias y de terceros)–, permitieron analizar la normativa y elaborar recomendaciones sobre la necesidad de reformular, compatibilizar o –en ciertos casos– modificar ciertos aspectos del actual régimen normativo de contrataciones del Estado Nacional.

Técnicas de investigación cuantitativa

■ Relevamiento de expedientes y análisis estadístico de datos

El relevamiento de expedientes, procesamiento y análisis estadístico de datos se realizó con el objeto de caracterizar y explicar el comportamiento de las compras y contrataciones efectuadas bajo el régimen del Decreto N° 1023/2001, durante los años 2003 a 2005.

Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva e inferencial a fin de ordenar y resumir información cuantificable así como identificar y establecer relaciones entre diversos factores explicativos.

Para ello, se recurrió a dos insumos básicos:

- Las **bases de datos de contrataciones** regidas por el Decreto Delegado N° 1023/2001 de los años 2003-2004-2005 de la **Oficina Nacional de Contrataciones**. Ellas contienen la siguiente información del procedimiento: organismo contratante, unidad operativa de contrataciones, año del procedimiento, tipo de procedimiento, tipo de modalidad, tipo de encuadre, año de la orden de compra, CUIT del adjudicatario, código de bienes y servicios, cantidad de objetos comprados, monto adjudicado.
- La **base de datos de la Oficina Anticorrupción** construida a partir del relevamiento de **1014 expedientes** de contratación de los quince organismos públicos analizados. El trabajo de campo se efectuó en el último trimestre del año 2006 en la sede de cada uno de los organismos seleccionados. El formulario de campo, diseñado para tal fin, contempló cada una de las etapas del procedimiento así como aspectos específicos. De esta manera, a través de la vista de la documentación obrante en los mencionados expedientes, se registró la siguiente información: rubro del bien o servicio adquirido, fecha de solicitud del gasto, fecha de presentación de las ofertas, fecha de orden de compra o de firma del contrato, fuente de financiamiento, cantidad de convocatorias/ motivo de varios llamados, procedimiento utilizado/ justificación para su elección, medios de difusión utilizados para su publicación, invitaciones cursadas, cantidad de oferentes presentados, causas de declaración de inadmisibilidad por parte del organismo contratante, criterio utilizado para la adjudicación y/o contratación, existencia, fundamento y resolución de impugnaciones, existencia, fundamento y resolución de recursos administrativos.

■ Estudio económico

Con la finalidad de lograr una mejor comprensión de las decisiones económicas de contrataciones de bienes y servicios así como del comportamiento de mercados específicos, se complementaron los estudios anteriormente mencionados con la aplicación de herramientas econométricas.

De esta manera, se estudiaron los precios de compra de 34 productos por un gasto aproximado de \$ 430 millones de pesos, durante el trienio 2003-2004-2005.

Las variaciones del precio de compra en dichos productos fue analizado mediante la indagación de la capacidad explicativa de factores tales como el organismo, el tipo de procedimiento, la modalidad de contratación, el volumen de la compra, el precio testigo, la concurrencia, el plazo para el efectivo cobro.

Al mismo tiempo, se testearon percepciones tales como “a mayor volumen, menor precio”, “el precio de compra obtenido en licitación pública es menor al alcanzado en la licitación privada y este precio, a su vez, resulta menor que en una contratación directa”, etc.

Capítulo

2 El gasto en las contrataciones públicas

EL GASTO EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

(ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES FACTORES DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO)

Las contrataciones públicas representan un área crítica de la gestión del Estado, ya que son una herramienta fundamental para que la Administración pueda cumplir con los fines que le competen y de esa manera satisfacer las necesidades de la sociedad. La importancia de la relación entre el cumplimiento de los objetivos sustantivos de gestión y la eficiencia en la planificación y ejecución de las contrataciones es cada vez más fuerte.

La gestión de contrataciones resulta el área de interacción más directa entre el Estado y las empresas del sector privado. Además se sabe que enormes sumas de dinero se destinan año tras año a las compras de bienes y servicios. Estas características obligan a mirar con gran atención estos procedimientos a fin de garantizar la transparencia y la integridad de los mismos.

En este sentido, a lo largo de este capítulo presentaremos algunas características del universo de estudio y la muestra seleccionada para analizar los procedimientos de selección de bienes y servicios, con el fin de obtener un primer acercamiento al objeto de análisis que nos permita describir, a grandes rasgos, cómo contrata el Estado.

En primer lugar, describiremos los gastos totales del universo realizado mediante el Régimen de Contrataciones aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/2001, en comparación con los gastos efectuados por los organismos seleccionados en la muestra para los años 2003, 2004 y 2005.

En segundo lugar analizaremos los rubros seleccionados en la muestra, para la totalidad de los organismos del Estado como para aquellos incluidos en la muestra a fin de identificar cuanto representa el gasto tanto en una como en la otra.

El último factor a analizar será la distribución del gasto entre los proveedores más importantes con los que trabaja el Estado.

A partir de los datos objetivos analizados a lo largo del estudio realizado pudimos observar que los 89 organismos de la Administración Pública Nacional que for-

man parte del universo de estudio realizaron operaciones por alrededor de 3 mil millones de pesos en el trienio analizado. Sin embargo, es importante señalar que el gasto fue aumentando notablemente, marcándose el principal aumento entre los años 2004 y 2005. Como puede observarse en el cuadro siguiente el incremento para el último año casi duplica la cifra del 2004, representando más de la mitad del gasto del trienio. El origen de este aumento puede encontrarse en un incremento en los créditos presupuestarios asignados a bienes y servicios para el año 2005.

Cuadro N° 1: Gasto total por año		
Año	Gasto (\$)	Porcentaje
Total 2003	\$ 602.174.437,16	20,56
Total 2004	\$ 786.582.441,81	26,86
Total 2005	\$ 1.539.406.839,10	52,57
Total trienio	\$ 2.928.163.718,07	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de la ONC.

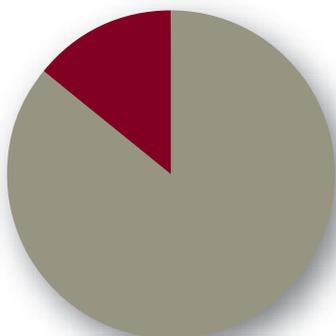
Ahora bien, al remitirnos exclusivamente a los organismos de la muestra seleccionada para este estudio²⁴, pudimos observar que estos siguen la misma tendencia que el universo recién analizado, marcándose un notable aumento para el año 2005. Asimismo, es importante señalar que estos 15 organismos realizan más del 60% del gasto total del universo. Al desagregar esta cifra en el trienio elegido se verifica que cada año el desembolso efectuado por los organismos es cercano al 60%, llegando a su máximo en el año 2004 con el 64,64% del gasto del universo.

Cuadro N° 2: Proporción del gasto de los organismos seleccionados respecto del gasto total del universo por año. Trienio 2003-2004-2005				
Año	Gasto del universo (\$)	Porcentaje	Gasto de la muestra(\$)	Porcentaje
Total 2003	\$ 602.174.445,17	20,56	\$ 348.769.314,81	57,92
Total 2004	\$ 786.582.451,48	26,86	\$ 508.438.593,04	64,64
Total 2005	\$ 1.539.406.855,30	52,57	\$ 908.870.561,18	59,04
Total trienio	\$ 2.928.163.751,95	100,00	\$ 1.766.078.469,03	60,31

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de la ONC.

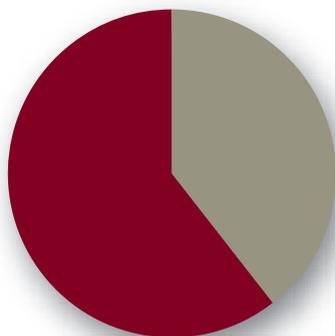
²⁴ Debe tenerse en cuenta que la muestra del estudio es no probabilística.

Gráfico N° 1: Organismos de la muestra respecto del universo, 2003-2005



■ Organismos de la muestra 14%
■ Resto del universo 86%

Gráfico N° 2: Gasto de la muestra respecto del universo, 2003-2005



■ Gasto de la muestra 60,31%
■ Resto del universo 39,69%

Al desagregar el gasto efectuado por los organismos de la muestra en el universo de los rubros, se puede observar que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea son los 3 organismos que más invierten en bienes y servicios. Dentro de la muestra sólo estos 3 organismos representan el 50,03% del gasto realizado, repartiéndose el 50% restante entre los otros 12 organismos.

Vale aclarar que el cuadro siguiente fue construido en base a información proporcionada por la base de datos de la ONC para los años 2003-2004-2005. En este sentido, este cuadro ha excluido para su análisis al Estado Mayor del Ejército debido a que no contamos con datos provenientes de la misma fuente. Sin embargo, el Organismo nos ha proporcionado cifras estimativas del gasto realizado en bienes y servicios para el trienio analizado, aunque resulta imposible desagregarlas en sus fuentes de financiamiento y régimen contractual aplicado. No obstante, presentarlas nos aporta un panorama del gasto realizado por el Organismo en estos años:

Año 2003: \$ 154.027.753

Año 2004: \$ 165.585.045

Año 2005: \$ 245.948.025

**Cuadro N° 3: Proporción del gasto de los organismos de la muestra por año
Trienio 2003-2004-2005**

Organismo	2003	2004	2005	Total General
Ministerio de Salud	\$ 86.878.725,78	\$ 58.757.303,19	\$ 157.381.359,97	\$ 303.017.388,94
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	\$ 64.904.406,69	\$ 103.376.457,04	\$ 133.713.399,14	\$ 301.994.262,87
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	\$ 7.469.267,18	\$ 77.485.362,25	\$ 193.570.860,13	\$ 278.525.489,56
Estado Mayor General de la Armada	\$ 55.172.293,57	\$ 64.073.094,14	\$ 94.746.565,95	\$ 213.991.953,66
Gendarmería Nacional	\$ 22.686.395,79	\$ 32.802.881,20	\$ 54.304.200,38	\$ 109.793.477,37
Adm. Nac. de la Seg. Social	\$ 29.453.996,96	\$ 35.119.153,97	\$ 42.367.922,05	\$ 106.941.072,98
Prefectura Naval Argentina	\$ 20.201.682,34	\$ 33.314.389,10	\$ 36.028.183,42	\$ 89.544.254,86
Servicio Penitenciario Federal	\$ 22.551.867,61	\$ 25.419.721,51	\$ 39.369.099,64	\$ 87.340.688,76
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	\$ 649.738,84	\$ 21.151.925,31	\$ 53.147.094,49	\$ 74.948.758,64
Min. de Economía y Producción	\$ 7.217.714,29	\$ 10.540.194,81	\$ 32.697.904,59	\$ 50.455.813,69
Registro Nacional de las Personas	\$ 13.674.509,78	\$ 16.090.124,34	\$ 17.148.063,85	\$ 46.912.697,97
Com. Nacional de Energía Atómica	\$ 10.487.305,30	\$ 11.440.495,49	\$ 15.941.961,45	\$ 37.869.762,24
Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas	\$ 4.930.196,85	\$ 16.527.572,06	\$ 16.012.531,75	\$ 37.470.300,66
Dirección Nacional de Vialidad	\$ 2.491.213,83	\$ 2.339.918,63	\$ 22.441.414,37	\$ 27.272.546,83
Total	\$ 348.769.314,81	\$ 508.438.593,04	\$ 908.870.561,18	\$ 1.766.078.469,03

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de la ONC.

Ahora bien, en lo que respecta al análisis del gasto realizado en los diez rubros seleccionados²⁵ se puede observar que la muestra realiza casi el 80% del total de las contrataciones efectuadas por el Estado para esos rubros (exactamente el 77,69%).

²⁵ En el capítulo Especificaciones Metodológicas se detalla la información de los rubros y productos incluidos en la muestra.

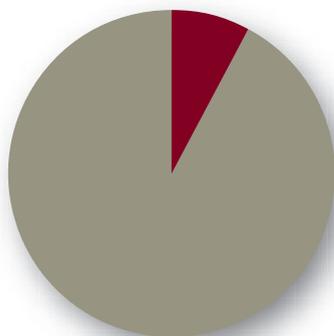
Como se observará en el gráfico siguiente apenas el 8% de los rubros del universo representan casi la mayor parte del gasto realizado en bienes y servicios.

En todos los rubros, la muestra abarca más del 50% del desembolso realizado, alcanzando para el rubro de alimentos el 96,56%, es decir, para este rubro se ha relevado casi la totalidad de las adquisiciones efectuadas para estos años. Esta misma situación se verifica para los productos farmacéuticos y medicinales y los combustibles y lubricantes, los cuales representan el 95,63% y el 84% respectivamente del gasto.

Cuadro Nº 4: Proporción del gasto de los organismos de la muestra en los rubros seleccionados respecto del gasto total para dichos rubros por año. Trienio 2003-2004-2005			
Rubro	Gasto total del universo de organismos en los rubros seleccionados	Gasto de los organismos seleccionados en los rubros seleccionados	Porcentaje de la muestra respecto del universo
Alimentos para personas	\$ 451.748.025,95	\$ 436.230.156,36	96,56
Combustibles y lubricantes	\$ 211.813.567,70	\$ 178.144.399,51	84,00
Productos farmacéuticos y medicinales	\$ 208.972.779,73	\$ 199.851.532,91	95,63
Equipo de transporte, tracción y elevación	\$ 129.212.793,66	\$ 57.836.003,63	45,00
Prendas de vestir	\$ 116.553.042,90	\$ 58.322.533,72	50,00
Repuestos y accesorios	\$ 84.532.412,52	\$ 50.851.935,94	60,00
Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo	\$ 83.418.955,65	\$ 58.810.521,33	71,00
Limpieza, aseo y fumigación	\$ 79.208.640,82	\$ 39.432.251,68	49,78
Imprenta, publicaciones y reproducciones	\$ 72.971.167,21	\$ 55.186.685,18	76,00
Primas y gastos de seguros	\$ 52.425.791,49	\$ 23.709.008,19	45,00
Total	\$ 1.490.857.177,63	\$ 1.158.375.028,45	77,69

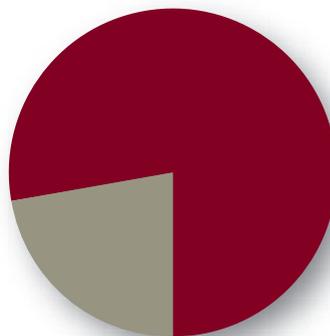
Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de la ONC.

Gráfico N° 3: Rubros de la muestra respecto del universo, 2003-2005



■ Rubros de la muestra 8%
 ■ Resto del universo 92%

Gráfico N° 4: Gasto de la muestra respecto del universo, 2003-2005



■ Gasto de la muestra 77,69%
 ■ Resto del universo 22,31%

Como se evidencia en el cuadro anterior, los principales rubros coinciden tanto para los organismos de la muestra como en el total de los organismos del Estado siendo los 3 más importantes alimentos, combustibles y lubricantes y productos farmacéuticos y medicinales. Si analizamos específicamente la columna correspondiente al gasto efectuado por los Organismos y los rubros seleccionados, podemos observar que estos 3 principales rubros representan el 70% de las compras realizadas.

Restringiendo el análisis a la muestra utilizada en este estudio se evidenció que el rubro en el que más se gasta es el de alimentos, donde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente efectúa el 58,46% de las compras, y le siguen en orden de importancia el Servicio Penitenciario Federal y el Ministerio de Salud. El segundo rubro en el que más se compra es el de productos farmacéuticos y medicinales, en el cual el Ministerio de Salud realiza el 92,15% del gasto. En tercer lugar se ubican las compras de combustibles y lubricantes, dentro de las cuales el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea efectúa el 54,20% de las compras, seguido con el 35,70% por el Estado Mayor General de la Armada.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, y vale nuevamente la aclaración, de aquí no estamos deduciendo que los diez rubros seleccionados sean los diez más comprados/ contratados por todos los organismos seleccionados, ya que la distribución del gasto de cada uno de estos organismos se define por la función y características organizacionales de cada uno de ellos.

Centrados ahora en el análisis general de los proveedores del Estado para estos tres primeros rubros, podemos observar que en el caso de los alimentos los principales proveedores venden productos lácteos (Grupo Colonia SRL, SanCor Cooperativas Unidas Ltda., Verónica SACIAF e I, Mastellone Hnos. SA). Estas empresas se repiten como principales proveedores a lo largo de los tres años analizados, si bien la frecuencia anual con la cual se presentan es relativamente baja²⁶, le venden al Estado por un monto aproximado que va entre 11 y 17 millones de pesos anuales. Para el caso de los alimentos, vemos que los cuatro principales proveedores le venden casi el 30% del gasto total para este rubro.

Por su parte, en el caso de los productos farmacéuticos y medicinales también se evidencia la continuidad de los principales proveedores a lo largo del período estudiado, siendo Abbott Laboratories Argentina SA el más importante, con un participación en el 22,10% en las contrataciones del Estado en el rubro, lo que equivale a un poco más de 46 millones de pesos en promedio para el trienio analizado. La frecuencia con la cual se presentan estos proveedores tampoco resulta ser demasiado elevada, si bien es en general mayor que en el caso de los productos alimenticios. Excepto para Droguería Magna SA, el valor promedio de cada venta que realizan los principales proveedores de medicamentos supera el millón de pesos. En este rubro vemos que la concentración es un poco mayor que en el de alimentos, ya que los cuatro principales proveedores le venden al Estado más del 46% de las ventas de productos farmacéuticos realizadas entre 2003 y 2005.

Por último, en el rubro de combustibles y lubricantes se ve un comportamiento un tanto diferente a los dos rubros antes citados. Repsol YPF SA se presenta como el principal proveedor de este trienio, adjudicándose el 62,18% (más de 121 millones de pesos) de las adquisiciones realizadas por el Estado en este rubro. La cantidad de veces que esta empresa se presenta como proveedora es mucho más elevada comparada con lo que sucede en otros casos; lo mismo ocurre con el Automóvil Club Argentino que tiene una frecuencia alta de ventas al Estado, pero por un monto significativamente menor. En el caso de los otros dos principales proveedores de este rubro vemos que la cantidad de ventas es mucho menor. Si bien la concentración de proveedores en este rubro es la más alta de las analizadas –como se evidencia en el cuadro que se presenta a continuación– es un solo proveedor el que genera esta elevada participación, ya que Esso Petrolera Argentina SRL siendo el segundo proveedor de com-

²⁶ Por ejemplo, Mastellone y SanCor se presentan en promedio entre cuatro y seis veces al año. Para el Grupo Colonia S.R.L. la frecuencia resulta más elevada.

bustible, sólo representa el 6,30% de las ventas, lo que significa apenas el 10% de las ventas de Repsol YPF SA

Cuadro 5: Mayores proveedores del Estado por rubros más comprados Trienio 2003-2004-2005					
Rubro	Proveedor	Cantidad de Ventas	Monto	Porcentaje del monto total	Porcentaje Acumulado del monto total
Alimentos	Grupo Colonia SRL	95	\$ 39.603.829,47	8,94	8,94
	Sancor Cooperativas Unidas Ltda	18	\$ 38.275.967,20	8,64	17,57
	Mastellone Hnos. SA	13	\$ 29.093.649,40	6,57	24,14
	Veronica SACIAFEI	30	\$ 22.881.520,96	5,16	29,30
Productos farmacéuticos y medicinales	Abbott laboratories Argentina SA	40	\$ 46.183.819,33	22,10	22,10
	Droguería Magna SA	43	\$ 20.063.852,47	9,60	31,70
	Merck Sharp & Dohme Inc.	2	\$ 8.338.202,61	3,99	35,69
	Productos Roche SAQEI	14	\$ 23.091.220,23	11,05	46,74
Combustibles y lubricantes	Repsol YPF SA	162	\$ 121.083.075,86	62,18	62,18
	Esso Petrolera Argentina SRL	8	\$ 12.276.777,80	6,30	68,49
	Automovil Club Argentino	179	\$ 7.657.619,90	3,93	72,42
	Emp. de Combustibles Zona Común SA	31	\$ 6.009.761,73	3,09	75,51

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de Datos de la ONC.

Ahora bien, el desarrollo de este panorama global acerca de la manera en la que el Estado distribuye sus compras y contrataciones de bienes y servicios nos da la pauta de la importancia que representa estudiar detalladamente estos procedimientos. Obtener un conocimiento profundo y detallado de los distintos aspectos que a lo largo de un procedimiento contractual generan espacios vulnerables a la transparencia y a la práctica habitual de las contrataciones en particular posibilitando desarrollar estrategias destinadas a mejorar la gestión y los sistemas de contratación de los organismos públicos.

Capítulo

3

**Etapas del procedimiento de compras
y contrataciones de bienes y servicios**

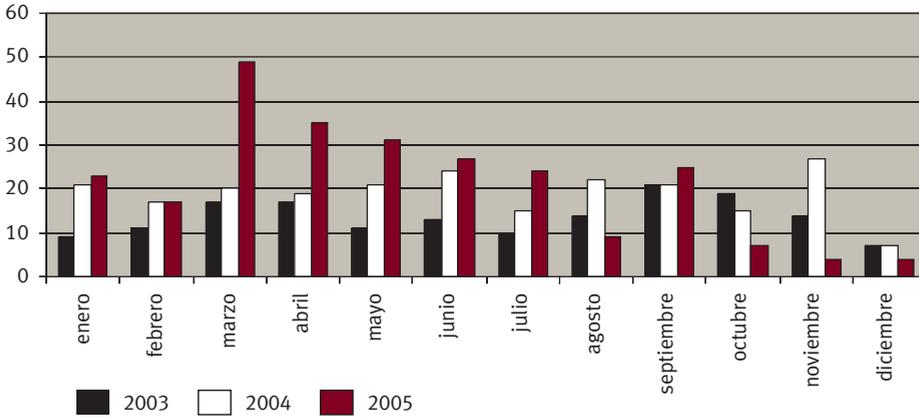
Afectación Presupuestaria

La afectación presupuestaria es el momento en el cual se reserva en forma preventiva el gasto para efectuar una contratación, con anterioridad a la aprobación del llamado. En la actualidad los organismos relevados operan el módulo de contrataciones del SIDIF Local Unificado (SLU)²⁷ mediante el cual se cargan todas las etapas del procedimiento contractual desde el inicio del llamado hasta la emisión del contrato u orden de compra según corresponda. Allí se afecta el gasto en el presupuesto nacional a través del formulario solicitud de gasto.

Las solicitudes de gasto del período en estudio, no evidencian una planificación anual con formulaciones en los primeros meses del año que satisfagan los requerimientos habituales del resto del año. Sin embargo, se destaca un comportamiento diferencial durante el año 2005, cuando se registra un número decreciente de solicitudes a partir del mes de marzo.

²⁷ El SLU (SIDIF Local Unificado) es el sistema informático por medio del cual la mayoría de los Organismos Públicos del Estado Nacional (cerca del 80%) realizan la gestión de los servicios administrativos y su vinculación con el presupuesto. Mediante uno de sus módulos los organismos procesan y sistematizan sus procedimientos de compras y contrataciones. El resto de la Administración Pública trabaja con el sistema MCC (Módulo Cliente de Contrataciones) por medio del cual cargan datos de los procedimientos de selección llevados a cabo y generan archivos asociados para su comunicación en la ONC. Más allá de ello, existe un proyecto destinado a unificar todas las dependencias en el sistema SLU. Las fuentes son identificadas según la tipología del Manual de Clasificación Presupuestaria, basada en la naturaleza de los ingresos y su orientación hacia la atención de necesidades públicas. La Fuente de financiamiento interna 11- **Tesoro Nacional** tiene origen en gravámenes impositivos fijados unilateralmente por el Estado Nacional y en los recursos no tributarios con el objeto de financiar sus gastos sin asignación predeterminada. (Definición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias).

Grafico N° 5: Cantidad de solicitudes de gasto por mes por año
Trienio 2003-2004-2005



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

En cuanto a las fuentes de financiamiento utilizadas, la información relevada en los expedientes evidencia que el tipo de fuente está relacionado con las funciones y actividades del organismo y no con el tipo de bien o servicio adquirido. Así, once de los quince organismos analizados financian del 70 al 100% de sus contrataciones con fondos provenientes del Tesoro Nacional y, para el porcentaje restante, con Recursos con afectación específica.²⁸ Dos organismos, la Dirección Nacional de Vialidad y el Registro Nacional de las Personas, combinan fondos del Tesoro Nacional (para las 3/4 de sus gasto) y Recursos propios.²⁹ De los dos organismos restantes, la

²⁸ La fuente de financiamiento interna 13- **Recursos con afectación específica**: Se caracteriza por constituir recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la Administración Central. (Definición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias).

²⁹ La Fuente de financiamiento interna 12- **Recursos propios**: Son elementos componentes de esta categoría los ingresos que perciben los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado y que provienen de la venta de bienes y servicios, de la renta de la propiedad, la venta de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros. Cuando la Administración Central genera recursos, por algunos de estos conceptos, se los clasificará como parte de la fuente del Tesoro Nacional. (Definición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias).

Administración Nacional de la Seguridad Social utiliza recursos propios mientras que el Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas recurre a transferencias internas.³⁰

Al indagar dicha cuestión entre los entrevistados de la muestra, estos refieren a que un problema común entre los organismos es el retraso en la recepción de las partidas presupuestarias. Explican que el presupuesto no es asignado a tiempo. Todos los años las partidas comienzan a liberarse en forma tardía, de manera tal que hasta febrero no pueden emitirse órdenes de compra, y hasta marzo no puede efectuarse ninguna adquisición. Aquí se plantea un problema de planificación que será tratado con posterioridad.

Elección del tipo de procedimiento

Las formas procedimentales de preparación de la voluntad contractual y de selección del contratista contempladas en nuestro ordenamiento jurídico son: la licitación pública o concursos públicos³¹, la licitación o concursos privados³², la contratación directa³³ y el remate público.³⁴

³⁰ La fuente de financiamiento interna 14- **Transferencias internas**: Son transferencias de recursos que provienen de personas y/o instituciones que desarrollan sus actividades en el territorio nacional. Las transferencias tienen por fin procurar inversiones o financiar programas operativos o de funcionamiento. Incluyen las contribuciones figurativas y las donaciones provenientes de personas y/o instituciones no incluidas en el presupuesto de la Administración Pública Nacional.

³¹ La **licitación o el concurso serán públicos** cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que exijan los pliegos.

³² La **licitación o el concurso serán privados** cuando el llamado a participar esté dirigido exclusivamente a proveedores que se hallaren inscriptos en la base de datos que diseñará, implementará y administrará el Organo Rector, conforme lo determine la reglamentación, y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que aquélla fije al efecto. También serán consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.

³³ La selección por **contratación directa** se utiliza en los casos que la contratación encuadre en un monto menor a \$ 75.000, proveedor único (exclusividad o licencias sobre marcas fábrica y/o patentes invención); dos licitaciones o concursos previos fracasados o desiertos; razones de urgencia; seguridad pública o defensa, reparaciones de maquinarias, vehículos, motores; contrataciones entre Organismos del Estado; contrataciones con Universidades Nacionales y proveedores inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

³⁴ El **remate público** consiste en la compra y venta de bienes en público, sin limitación de concurrencia y al mejor postor. La adjudicación se hace en el mismo acto, en público, previa publicidad del llamado, ante una concurrencia indiscriminada, con base estimada o sin ella, en favor del precio más elevado que se ofrezca.

El encuadre de la contratación en los distintos tipos de procedimientos previstos se efectúa formalmente en el acto administrativo de aprobación.

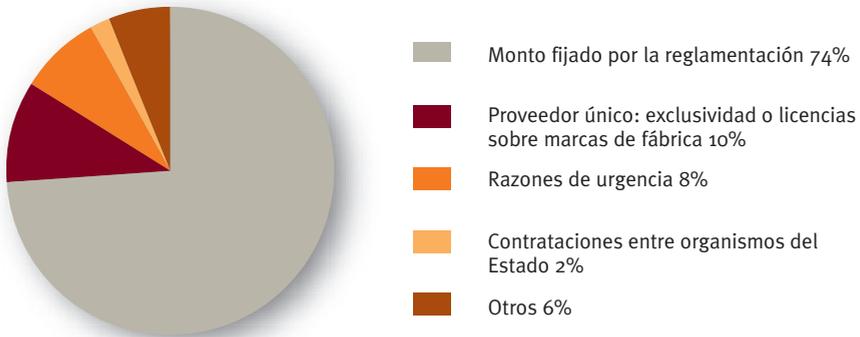
En los procedimientos de selección informados por el total de los organismos a la ONC, se observa una frecuencia de utilización disímil según el tipo de procedimiento. Más del 70% de las adquisiciones se efectuaron mediante contratación directa. Luego, en orden decreciente se recurrió a las licitaciones privadas, licitaciones públicas, concursos privados y concursos públicos.

Cuadro Nº 6: Frecuencia de utilización de cada tipo de procedimiento Trienio 2003-2004-2005						
Tipo de de procedimiento	2003		2004		2005	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Licitación Pública	1.627	13,51	2.755	16,61	3.491	17,13
Licitación Privada	1.752	14,55	3.222	19,42	4.275	20,98
Concurso Público	33	0,27	21	0,13	15	0,07
Concurso Privado	344	2,86	57	0,34	77	0,38
Contracción Directa	8.283	68,80	10.533	63,50	12.518	61,44
Total	12.039	100,00	16.588	100,00	20.376	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

La misma selección de tipo de procedimiento se ve reflejada en los expedientes relevados. La frecuente utilización de la contratación directa se ha justificado en un 74% de los casos en el monto fijado por la reglamentación. En menor medida por tratarse de un proveedor único y por razones de urgencia (9%, cada uno), por contrataciones entre organismos del Estado (2%). Excepcionalmente, se argumentan: seguridad pública o defensa, obras científicas, artísticas o técnicas (0,2%, cada uno).

**Gráfico N° 6: Fundamento para la utilización de la contratación directa
Trienio 2003-2004-2005. En porcentaje**



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

Un aspecto que se vincula también con la decisión de efectuar una contratación bajo un tipo o clase de procedimiento es el tiempo que demanda el trámite de cada uno. En la mayoría de los casos los bienes y servicios se requieren con premura y como consecuencia de ello se prefiere la contratación directa como tipo de procedimiento, siempre y cuando el umbral lo permita. Ello también contribuye a realizar en el año una cantidad de contrataciones directas por idénticos servicios y o bienes que se hubiesen podido unificar bajo un solo procedimiento, generando en consecuencia economía de gestión respecto de recursos humanos, económicos y procedimentales.

La duración total del procedimiento de compra, de acuerdo a la información relevada en los expedientes, desde la fecha de solicitud del gasto hasta la fecha de emisión de la orden de compra varía de 1 a 995 días, con un promedio de 134 días. Un cuarto de los procedimientos se realiza en menos de 64 días. La mitad de ellos en menos de 104 días. Las contrataciones directas se resuelven en menos tiempo que las licitaciones privadas y éstas que en las licitaciones públicas. Los mayores porcentajes por cada tipo de procedimiento se hallan en los siguientes rangos de tiempo: 37% de las contrataciones directas en un plazo de 1 a 64 días, el 31% de las licitaciones privadas de 105 a 163 y el 36% de las licitaciones públicas en más de 164 días. No obstante, los datos relevados denotan que el 41% de las contrataciones directas ha tomado un tiempo estimado mayor a 105 días; sin embargo, así como lo reflejan

los datos ya expresados en este párrafo, este procedimiento puede cumplimentarse en menor tiempo.

Cuadro N° 7: Duración en días del procedimiento de compra según tipo Trienio 2003-2004-2005				
	Procedimiento utilizado			Total
	Licitación pública	Licitación privada	Contratación directa	
1 a 64 días	9%	14%	37%	26%
65 a 104 días	26%	29%	22%	24%
105 a 163 días	30%	31%	22%	25%
más de 164 días	36%	26%	19%	25%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

Respecto de la clase de procedimiento “etapa única o múltiple” se verificó que la totalidad de las licitaciones y concursos públicos y privados realizadas por los distintos órganos de la Administración Pública Nacional han sido solamente de etapa única.

El empleo de procedimientos de etapa múltiple no resulta habitual en aquellos contratos celebrados por la Administración Pública con la finalidad de adquirir bienes muebles (suministros) o la prestación de servicios, puesto que en la mayoría de los casos el objeto de los contratos a suscribir no revisten la complejidad o la extensión tal que justifique recurrir a una etapa de selección de los proponentes con carácter previo a la comparación de las ofertas económicas. Similares consideraciones a las indicadas en el punto anterior merece la escasa utilización de licitaciones o concursos internacionales, en donde las características –conocidas y a veces uniformes– del objeto de la contratación y la relativamente alta complejidad de las prestaciones contratadas determinaron probablemente que la totalidad de las licitaciones y concursos públicos y privados referidos previamente hayan sido exclusivamente de origen nacional.

En cuanto a los concursos de proyectos integrales³⁵ no resulta ser una clase de procedimiento cuyo empleo sea frecuente en contrataciones como las analizadas en

³⁵ El artículo 36 del Decreto N° 436/2000 establece en su texto: “Podrá realizarse el concurso de proyectos integrales cuando la jurisdicción o entidad no hubiera determinado detalladamente en el llamado las especificaciones del objeto del contrato, o se tratase de una iniciativa privada y aquélla deseara obtener propuestas sobre los diversos medios posibles para satisfacer sus necesidades.

el presente informe, en donde las especificaciones técnicas se encuentran detalladas en el respectivo Pliego desde el inicio del procedimiento y tampoco suelen presentarse iniciativas privadas.

La normativa argumenta claramente que las compras habituales y previsibles deben realizarse bajo los procedimientos reglados por el Decreto N° 1023/2001.

Sin embargo, los entrevistados consultados resaltaron la existencia de un desfase importante entre la reglamentación y la práctica diaria respecto a las compras frecuentes y predecibles realizadas por montos reducidos. Las contrataciones de menor cuantía (como por ejemplo alquiler de cocheras, alarmas de seguridad para monitoreo en los locales del interior, bidones de agua, etc.) en la práctica terminan realizándose mediante la erogación de dinero de las cajas chicas de los organismos en cuestión. Mediante este medio procuran evitar la realización de un procedimiento de muy extensa duración para la compra de bienes o servicios indispensables, a la vez que subsanan la problemática de los proveedores chicos que no están dispuestos a realizar la gran cantidad de trámites que deben cumplir para presentarse como proveedores del Estado, debido a que el tiempo y los recursos empleados en dichos trámites no resultan ser compensados por la rentabilidad de sus ganancias.

Como resultado de ello se puede inferir que en muchas ocasiones las compras de bienes y servicios de costos reducidos se llevan a cabo por fuera de la normativa y que con frecuencia la misma ley impulsa a actuar por fuera de ella. Los actores claves en la gestión de los procedimientos de contratación consideran que existen numerosas situaciones que no se encuentran contempladas por la normativa y, lo que es peor, promueven desvíos de la misma.

En particular, respecto a las contrataciones directas por trámite simplificado, los entrevistados opinan que la normativa se encuentra desactualizada en lo referido al monto (contratación directa por montos inferiores a \$ 10.000). Los argumentos se encuentran justificados en la grave crisis económica que ha sufrido nuestro país en los últimos años y la consecuente devaluación que trajo aparejada. Los bienes o servicios que antes de la devaluación eran cotizados a un precio, post-devaluación han aumentado considerablemente, por lo que el monto imputado para este tipo de trámite exige una re-estimación.

En tales casos, la jurisdicción o la entidad deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Consignar previamente los factores que habrán de considerarse para la evaluación de las propuestas, y determinar el coeficiente de ponderación relativa que se asignará a cada factor y la manera de considerarlos.
- b) Efectuar la selección del co-contratante, tanto en función de la conveniencia técnica de la propuesta como de su precio”.

De las entrevistas, a su vez, se desprende que en el rubro inmobiliario los procedimientos exigidos por el Decreto N° 1023/2001 no se corresponden con el comportamiento habitual del mercado. Existen características fundamentales de la práctica habitual en alquileres que se invierten con esta normativa. Por ejemplo:

- Cuando se busca alquilar una propiedad, en el mercado inmobiliario el dueño fija las condiciones (ya que es “el dueño de la propiedad y de la situación” comenta uno de los entrevistados)
- Se pagan señas para reservar el inmueble en el que se está interesado
- Transcurrido un determinado tiempo los contratos de alquiler se deben renegociar

Para alquilar un inmueble al Estado, en cambio, se imponen numerosas condiciones a su dueño. En principio debe estar inscripto en el SIPRO como cualquier otro proveedor del Estado, con los trámites que este sistema supone. Esto no representa un problema para quienes están acostumbrados a trabajar con el Estado, pero sí desalienta a quienes no lo están ni tampoco lo necesitan por las características del bien del que son propietarios. Por ejemplo, en localidades turísticas, un inmueble grande y con todas las características que debe reunir un espacio que funciona para atención al público (accesos, elevadores, sanitarios, etc.) es ampliamente requerido en el mercado. De esta forma, podrá alquilarlo con facilidad un particular y no así el Estado, que impone al propietario sus propias condiciones.

Por su parte, el organismo público interesado en el inmueble tampoco podrá ofrecer un anticipo ni pagar el depósito a una inmobiliaria. Será imposible, asimismo, renegociar el contrato en caso de que haya inflación.

Finalmente, quien se presenta a una licitación debe garantizar el mantenimiento de su oferta por 60 días, aún sin saber cuál será el resultado de este procedimiento. De modo que si el locador “pierde” la licitación habrá tenido su propiedad vacía y fuera de alquiler durante dos meses debido a los tiempos con los que procede el Estado.

Estas exigencias ignoran la situación real en que se realizan los alquileres de inmuebles en la actualidad, dificultando enormemente la tarea de conseguir locaciones para el funcionamiento de los organismos.

Entonces, los entrevistados estiman necesario un procedimiento especial para el alquiler de locales, que prevea las condiciones en que estos intercambios funcionan en la práctica. Este mecanismo debería contemplar instancias de control distintas a los canales que ofrece actualmente el Decreto N° 1023/2001. La medida permi-

tiría una mayor agilidad y un mejor desempeño en organismos grandes y descentralizados.

Allí también se hizo hincapié en la ausencia de previsiones normativas que regulen los procedimientos de las contrataciones a realizarse en el exterior –p. ej. las contrataciones que deben efectuar las fuerzas armadas en misiones internacionales–.

Como puede advertirse, en la hoy derogada Ley de Contabilidad se incluía a las contrataciones en países extranjeros entre las excepciones a la licitación pública que habilitaban la realización de contrataciones directas. En línea con ello, el Decreto N° 436/2000 reglamentó aquella disposición en el artículo 26 inciso h.

Sin embargo, actualmente, el Decreto N° 1023/2001, derogatorio de la citada Ley de Contabilidad, no incluyó expresamente entre los supuestos habilitantes de la contratación directa –como excepción a la regla general de la licitación pública– el de las contrataciones realizadas en países extranjeros, de modo que cabe interpretar, por un lado, que ahora este caso queda alcanzado por la regla general y, por otro, que el párrafo del art. 26 del Decreto N° 436/2000 antes referido, ha quedado derogado, pues siguió la suerte de la norma que reglamentaba.

En principio no resultaría necesario establecer procedimientos específicos para cada uno de los supuestos mencionados precedentemente, más allá de los que ya se encuentran previstos en el cuerpo legal vigente. No obstante, las dificultades mencionadas por los organismos deberían ser analizadas con más detalle a fin de determinar la posibilidad de regular los casos aludidos.

En cuanto a las contrataciones directas por trámite simplificado habría que estarse al desarrollo en la práctica del Decreto N° 1818/2006, publicado en Boletín Oficial en fecha 11/12/2006, que fue dictado con posterioridad a la realización de las entrevistas examinadas. A su vez corresponde advertir que dicha norma ratificó el tope de \$ 10.000 para utilizar ese mecanismo, pese a que se trata de un monto fijado cuando estaba vigente el régimen de convertibilidad.

En este contexto, cabría incorporar –de considerarse conveniente, como parece serlo en principio– un nuevo apartado al art. 25, inc. d), del Decreto N° 1023/2001 que contemple expresamente las contrataciones realizadas en países extranjeros, como lo hacía el Decreto-Ley N° 23.354/56 y restablecer la vigencia de su reglamentación, estipulada en el citado párrafo del art. 26 del Decreto N° 436/2001.

Adviértase, asimismo, que la reglamentación incluía en la contratación directa por el supuesto examinado a todos los contratos comprendidos en el Decreto N° 436/2000, cuando no sea posible realizar la licitación en los países extranjeros.

Sin perjuicio de lo dicho, es menester adecuar la redacción de los distintos párrafos del art. 26 del Decreto N° 436/2000 y de los supuestos allí contenidos, al texto del inciso d) del art. 25 del Decreto N° 1023/2001, pues aquél se refiere, aún, al hoy derogado art. 56, inc. 3), de la Ley de Contabilidad.

Modalidades de Contratación

El reglamento prevé seis modalidades de contratación para la realización de contrataciones con características particulares que logran una mayor eficiencia en la gestión de los procedimientos de selección de bienes y servicios. Los supuestos que reglamenta la norma son orden de compra abierta³⁶, compra informatizada³⁷, iniciativa privada³⁸, precio tope o de referencia³⁹, contrataciones consolidadas⁴⁰ y llave en mano.⁴¹ En el reglamento está contemplada la utilización de estas modalidades en forma independiente o combinada.

³⁶ El artículo 38 del Decreto N° 436/2000 establece que “...Se utilizará la contratación con orden de compra abierta cuando la cantidad de bienes o servicios no se hubieren prefijado en el contrato, de manera tal que el organismo contratante pueda realizar los requerimientos de acuerdo con sus necesidades durante el lapso de duración previsto y al precio unitario adjudicado”

³⁷ El artículo 39 del Decreto N° 436/2000 establece que “...Se empleará la compra informatizada para la adquisición de bienes homogéneos, de bajo costo unitario, de los que se utilizan con habitualidad en cantidades considerables, que además tengan un mercado permanente, mediante la presentación de ofertas en medio magnético estándar”

³⁸ El artículo 40 del Decreto N° 436/2000 establece que “...Las personas físicas o jurídicas podrán presentar iniciativas al ESTADO NACIONAL para la realización de los contratos comprendidos en el Artículo 2° del presente Reglamento. Tales iniciativas deberán ser novedosas u originales o implicar una innovación tecnológica o científica, y deberán contener los lineamientos que permitan su identificación y comprensión, así como la aptitud suficiente para demostrar la viabilidad jurídica, técnica y económica del proyecto.”

³⁹ El artículo 41 del Decreto N° 436/2000 establece que “... Las contrataciones serán con precio tope cuando el llamado a participar indique el precio más alto que habrá de pagarse por los bienes o servicios requeridos. Cuando se utilice precio de referencia no podrá abonarse un precio unitario que supere a aquél en más de un CINCO POR CIENTO (5%). En ambos casos se deberá dejar constancia en el expediente de la fuente utilizada para su determinación.”

⁴⁰ El artículo 42 del Decreto N° 436/2000 establece que “...Las contrataciones consolidadas podrán realizarse en aquellos casos en que DOS (2) o más entidades estatales de las mencionadas en el Artículo 1° del presente Reglamento requieran una misma prestación. En tal caso se unificará la gestión del proceso de contratación, con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente.”

⁴¹ El artículo 43 del Decreto N° 436/2000 establece que “... Las contrataciones llave en mano se efectuarán cuando se estime conveniente para los fines públicos concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto. Se aplicará esta modalidad cuando la contratación tenga por objeto la provisión de elementos o sistemas complejos a entregar instalados; o cuando comprenda, además de la provisión, la prestación de servicios vinculados con la puesta en marcha, operación, coordinación o funcionamiento de dichos bienes o sistemas entre sí o con otros existentes, mediante el uso de tecnologías específicas.”

Las contrataciones registradas por la ONC evidencian una alta concentración de procedimientos de contratación sin modalidad (99%). De manera excepcional, se utilizan las modalidades previstas por la normativa. Con una frecuencia de utilización decreciente en el siguiente orden: orden de compra abierta, llave en mano, precio tope o de referencia y consolidadas. Cabe advertir que los supuestos no incorporados a la siguiente tabla, compra informatizada e iniciativa privada, no registran aplicación en ninguno de los organismos.

Cuadro Nº 8: Frecuencia de utilización de cada tipo de modalidad de contratación Trienio 2003-2004-2005	
Tipo de modalidad	Porcentaje
Sin modalidad	98,56
Orden de compra abierta	1,14
Precio tope o de referencia	0,08
Consolidadas	0,03
Llave en mano	0,19

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

La contratación consolidada es la unificación en un solo procedimiento de varias compras con idéntico objeto contractual y con destino a dos o más entidades estatales. En la práctica no se llevan a cabo este tipo de contrataciones sino cuando es inevitable: por ejemplo en organismos distintos que funcionan en un edificio común, ciertos servicios como el mantenimiento de ascensores o la seguridad deben contratarse necesariamente de forma conjunta. De esta manera, sólo en casos puntuales y muy específicos se utiliza este mecanismo que consagra el principio de economía procesal, altamente necesario en áreas de compras y contrataciones en donde los recursos –en especial los recursos humanos– son muy escasos.

La mayoría de los entrevistados (entre los organismos) manifiesta que no contrata bajo esta modalidad por desconocimiento y falta de experiencia en su aplicación, de hecho algunos agregan que no existe un módulo desarrollado en el sistema informático SLU para estas contrataciones. De esta forma, sólo podría llevarse a cabo en contrataciones que carezcan de imputación presupuestaria (como por ejemplo el pago al personal de los organismos a través de un banco). Algunos entrevistados son escépicos.

ticos y señalan que este tipo de procedimientos no facilitaría la gestión de las contrataciones sino que la volvería aún más complejas. Además, agregan que para que funcione esta modalidad se requiere de un aparato estatal más organizado y coordinado.

Los organismos que ya han realizado contrataciones consolidadas, en cambio, señalan sus ventajas: se abaratan costos y se “achica la burocracia”. Lo atribuyen a un mejoramiento en las tratativas preliminares del contrato entre los organismos contratantes y el sector privado a causa del volumen de la compra y la centralización de los trámites.

En suma los actores coinciden que las contrataciones consolidadas son difíciles de realizar pero redundan en grandes ventajas para el Estado, por ejemplo la economía de gestión administrativa del procedimiento.

Entre las dificultades podemos señalar la complejidad para realizar el procedimiento y la coordinación de dos o más presupuestos de diferentes organismos. En tal sentido los actores expresaron que ningún organismo quiere delegar ni compartir sus decisiones financieras.

Respecto de las ventajas se destacaron la disminución de la burocracia y la optimización de los gastos. En ese orden los entrevistados enunciaron: “multiplicás el poder de compra del Estado ya que al comprar en grandes cantidades se consiguen precios significativamente más bajos, los organismos pequeños ganan poder en las negociaciones y pueden conseguir mejores condiciones para sus compras, se reducen a la vez los costos de orden asociados al procedimiento, etc....”

En definitiva, implementar este tipo de contrataciones sería muy deseable, aunque también muy complicado. Impulsar y alentar institucionalmente este tipo de contrataciones sería una práctica recomendable.

Las dificultades que per se presenta esta modalidad de contratación, por requerir una mayor coordinación entre diversas áreas de la Administración, sin dudas se incrementan debido a la falta de una adecuada programación anual de las contrataciones, tal como se señaló en el punto precedente.

No obstante, parecería que con la información que actualmente posee la ONC estaría en condiciones de proponer, al menos a algunos organismos, la realización de este tipo de operaciones. En caso de decidirse la conveniencia de efectuarlas, es indispensable que la Secretaría de Hacienda instruya a las Unidades Ejecutoras de Programas y a las Unidades Operativas de Contrataciones involucradas para que las lleven a cabo, disminuyendo o eliminando las posibilidades de que por “conflictos de poder” en el manejo de las compras y del presupuesto se obstruyan este tipo de operaciones, que se presentan como beneficiosas para el Estado.

Finalmente, y en función de lo que surge de las entrevistas, debería desarrollarse un módulo del SLU que habilite a efectuar operaciones bajo esta modalidad.

Construcción del Pliego de Bases y Condiciones

El Pliego de Bases y Condiciones es el conjunto de reglas que elabora la Administración Pública para organizar el procedimiento de selección del contratista y delimitar el contenido y alcances del contrato estatal en su integridad. Este conjunto de cláusulas especifican el suministro, obra o servicio que se licita (objeto), las pautas que regirán el contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y del futuro contratista (relación jurídica) y las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento).

Existe un gran consenso entre los entrevistados sobre la importancia de la correcta confección del pliego en las contrataciones públicas. El pliego es el elemento central que garantiza que el organismo compre bien, por lo tanto debe ser flexible y a la vez muy preciso.

Los proveedores relatan que en algunos casos se entiende perfectamente qué es lo que el organismo requiere (en general estos son los organismos que disponen de áreas técnicas especializadas) y en otros, en cambio, “parecen hechos por alguien que no tiene conocimiento” de lo que se necesita comprar ni de las características básicas que debe tener un pliego. La falta de datos relevantes para realizar la cotización es un problema que perturba al sector privado. En este sentido, manifiestan que en ciertos pliegos se abunda en detalles innecesarios y se omite información importante. Muchas veces se excluyen datos centrales de rutina y, por tal razón, sólo los proveedores habituales del Estado se encuentran en condiciones de cotizar de forma adecuada. Esto constituye un punto débil, ya que no debería poder acceder a la adjudicación únicamente quien conoce hasta lo que el organismo olvida; sino que cualquier oferente tendría que poder presentarse y entender claramente las exigencias que el organismo dicta de forma clara.

Como se ha dicho, hay concordancia en que el pliego es decisivo en las contrataciones: “es la base para comprar bien” por parte del Estado y “es el arma para cotizar bien” para el privado. Por eso cada repartición tiene que “especificar exactamente” lo que desea obtener. La parte técnica debe ser precisa y clara para que los oferentes puedan cotizar de forma adecuada. Pero en la práctica los pliegos no suelen ser suficientemente claros, con lo cual se vuelve muy complicado para los proveedo-

res poder estimar la cotización. Algunos entrevistados suponen que los pliegos “siempre son deliberadamente ambiguos”, porque en ese margen de incertidumbre se deja espacio para la discrecionalidad de los funcionarios.

Un problema fundamental que resulta de la vaguedad de los pliegos es que esto vuelve a las ofertas incomparables entre sí. De esta manera, la falta de pautas claras no sólo dificulta la cotización para el sector privado, sino que también entorpece la evaluación por parte del organismo, al presentar en un mismo procedimiento bienes disímiles.

Además, la excesiva “apertura” o indefinición de los pliegos genera la presentación de bienes o servicios muy distintos, algunos de los cuales son llamativamente baratos pero de muy mala calidad. En estas ocasiones, es difícil para las unidades de compras desestimar ofertas en base a criterios que no se establecieron claramente en el pliego; y por esta imposibilidad de fundamentar sus elecciones, el Estado termina “comprando mal”.

En resumen, los entrevistados manifestaron que existen organismos que hacen muy bien los pliegos y otros que los elaboran de manera muy insuficiente (“hay de todo”, afirman). Cuando esto último ocurre, los problemas en las contrataciones se multiplican, siendo la instancia del pliego decisiva para todo el procedimiento.

A su vez se ha consultado respecto de la utilización de herramientas consultivas, resultando de ello escasas respuestas afirmativas.

Particularmente estimamos la consulta con los proveedores un excelente mecanismo promotor de la transparencia. Cuando estas consultas se realizan de manera formal se publica un pre-pliego sobre el que los proveedores pueden hacer observaciones o sugerencias. Cuando se llevan a cabo de manera informal suele contactarse a los proveedores para solicitar detalles o sugerencias sobre las especificaciones técnicas.

De todas formas, esta práctica es muy poco frecuente. Gran parte de los opinantes sostienen que este tipo de consultas no son necesarias porque conocen adecuadamente las características de las contrataciones que realizan constantemente y ellas no ofrecen mayores complejidades. En este sentido, proyectan utilizarlas si hubiese una contratación extraordinaria, aunque existe un desconocimiento sobre cuáles serían estas potenciales herramientas consultivas.

Por su parte, los proveedores aseguran haber realizado alguna recomendación a organismos, aunque todos recalcan la falta de frecuencia en las que lo han hecho.

De lo expuesto también cabría concluir que la carencia de aplicación de estas herramientas se debe a un desconocimiento de su existencia y de su modo de implementación en la práctica cotidiana, así como de los provechos que podrían implicar para las contrataciones del Estado.

Ciertamente, es en los pliegos de condiciones particulares y en las especificaciones técnicas donde está la clave de la contratación administrativa.

En aras de encontrar una herramienta tendiente a disminuir o, en el mejor de los casos, eliminar las deficiencias –intencionales o no– en la elaboración de dichos pliegos, cabe proponer un mecanismo de publicidad de los proyectos de pliego, de carácter informal, que sea la regla general en los procedimientos de selección del contratista. De este modo se invertiría la regla actualmente vigente, estableciendo la obligatoriedad de la publicación del proyecto de pliego elaborado por la Unidad Ejecutora de Programas, con los agregados o modificaciones efectuados por la Unidades Operativas de Contrataciones en, por ejemplo, el sitio de Internet de la ONC por un plazo de cinco días. Previo a ello, se podrían enviar comunicaciones por vía electrónica a las asociaciones de proveedores del bien o servicio a contratar, para su difusión entre los interesados, a fin de brindarles oportunidad de formular observaciones o comentarios al proyecto también por vía electrónica.

Estas observaciones, efectuadas por un medio sencillo e informal, tendrían por objeto, por un lado, otorgar más elementos de juicio a la UOC para elaborar el pliego definitivo, pero sin necesidad de evaluar por escrito la pertinencia, o no, de aquéllas; y, por otro, servir para poner en evidencia un posible direccionamiento de los pliegos o advertir la deficiente confección de aquellos, antes de que se apruebe el texto definitivo. Las observaciones efectuadas por vía electrónica, deberían imprimirse e incorporarse a las actuaciones, de modo que queden constancias de ellas, como un mecanismo de control del pliego definitivo.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabría mantener el procedimiento formal de publicidad y observaciones regido por los arts. 8º del Decreto Delegado N° 1023/2001 y 10, 11 y 12 del Decreto N° 436/2000, para los casos en que está previsto, aunque parece aconsejable limitar la discrecionalidad del funcionario competente para decidir el sometimiento a dicho procedimiento mediante, por ejemplo, la determinación de un monto mínimo de la contratación a partir del cual la publicación del proyecto y el trámite de las observaciones resulte obligatorio.

Dicho monto mínimo podría ser de \$ 1.000.000, que es el establecido en el art. 10 de la Resolución SIGEN N° 79/05 para habilitar a los organismos contratantes a solicitar al órgano contralor el análisis de los Pliegos de Bases y Condiciones particu-

lares, como mecanismo complementario al de Precio Testigo. Cabe recordar que dicha intervención también puede solicitarse con fundamento en la complejidad de la contratación, sin atender, en este caso, al monto estimado de la misma.

Como ya expresamos, el diseño de los Pliegos de Bases y Condiciones resulta determinante para garantizar la transparencia en la contratación. Pese a ello, se requiere un mayor desarrollo de esta idea transformadora del criterio clásico dominante, que concluye su análisis en el segundo segmento del proceso.

A nuestro entender, el procedimiento de elaboración participada de normas dispuesto en el Decreto N° 1172/2003 constituye una de las herramientas idóneas para resguardar el mencionado presupuesto de la transparencia. El objetivo de este mecanismo consiste en poner a disposición de la ciudadanía y de todo sector interesado un borrador de anteproyecto de ley con el objeto de que sea debatido ampliamente por la sociedad. A tal efecto dicho anteproyecto se somete al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de la ciudadanía en general a fin de brindar transparencia, mejorar la calidad de la toma de decisión final, promover el debate público y generar un adecuado control social sobre los actos de gobierno.

Ahora bien, nuestra propuesta consiste en aplicar el mecanismo de elaboración participada de normas a los Pliegos de Bases y Condiciones que rigen los procedimientos de selección de bienes y servicios, teniendo en cuenta el criterio mayoritario que también compartimos respecto de la naturaleza normativa de los mencionados pliegos y del notorio beneficio en términos de eficiencia y transparencia que su discusión pública puede otorgarles.

Para ello, podría dictarse una norma específica versada exclusivamente sobre la “Elaboración Participada de Pliegos de Bases y Condiciones” que además estableciera un procedimiento claro y operativo, y determinara taxativamente el tipo de contratación alcanzado así como las excepciones en las cuales no se aplicaría este procedimiento.

Sin perjuicio de ello, cabe aclarar que no es tan sencillo generar la “participación” con la sola sanción de una norma, sino que resulta imprescindible, además, llevar a cabo un proceso de “concientización” del funcionamiento de este mecanismo para alcanzar óptimos resultados en la utilización e implementación del mismo.

Publicidad y difusión del llamado

El carácter sustancial de los procedimientos contractuales llevados al efecto por un ente estatal es su connotación pública, tanto en pos de preservar la transparencia de esta actividad, como así también como medio para asegurar el principio de libre concurrencia.

“La publicación es un principio esencial de las contrataciones del Estado, por cuanto a partir de ella se logran dos objetivos primordiales: (i) La posibilidad de controlar los actos de gobierno; y (ii) la mayor concurrencia de oferentes que derivará –en un contexto normal– en mayor competencia, mejores ofertas, y mejores precios”.⁴²

Parte de la doctrina le asigna una doble función a la publicidad: por un lado, implica la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del llamado a contratación, ampliando así su concurrencia y competencia; y por el otro, la publicidad debe estar presente en todo el desarrollo de la contratación, permitiendo así un control procedimental de la actividad económico-financiera de la Administración: ya sea de parte de los oferentes, de la comunidad, de los órganos de control, y también los de la propia Administración, a través de los preceptos de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley N^o 24.759.

Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus fallos⁴³ hace referencia al principio de publicidad como propio del régimen jurídico de la licitación pública.

En nuestro régimen es obligatoria la publicidad en Boletín Oficial para el llamado a licitación o concurso público. En cambio para las licitaciones o concursos privados y contrataciones directas se exige el envío de invitaciones por medio fehaciente a por lo menos cinco y tres proveedores del rubro respectivamente.

Simultáneamente a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial los organismos deben difundir la misma en la página de la Oficina Nacional de Contrataciones. También deben enviar anuncios a asociaciones que nuclean productores, fabricantes y comerciantes del rubro y, cuando corresponda, a las asociaciones del lugar donde deba ejecutarse el contrato.

⁴² García Sanz, Agustín A.M., *Licitación pública v. contratación directa*, en Revista Res Pública Argentina, Edit. RAP, 2006-3, pág. 95.

⁴³ Ver fallo (314: 899), de fecha 27/08/91, “Copimex CAC e I SA c/Alesia SACIF y AG”.

En definitiva, más allá de las normas positivas antes citadas, lo cierto es que la publicidad de los actos de gobierno es una exigencia derivada de la forma representativa y republicana de gobierno adoptada por la Constitución Nacional. Su cumplimiento estricto no puede soslayarse en ningún caso.

En ese orden la utilización de los distintos medios de publicidad por parte de cada uno de los organismos evidencia el uso de los canales obligatorios y el desuso de los medios no obligatorios (siempre de acuerdo a las constancias incorporadas a los expedientes relevados). Aquellos organismos que utilizan medios no obligatorios, acuden a más de uno de los canales alternativos de comunicación (no sólo uno), combinándolos de manera diversa.

La selección que hacen los organismos de los canales de difusión se ve reflejada en la publicidad de los distintos rubros estudiados.

**Cuadro Nº 9: Canales de difusión de las compras de bienes y servicios, según rubro
Trienio 2003-2004-2005**

Bien o servicio adquirido		Boletín Oficial	Diarios de mayor circulación	Sitio web de la ONC	Sitio web del organismo	Cámaras Empresarias
Alimentos	Bienes de consumo	X	X	X		X
Combustibles y lubricantes		X		X		X
Productos farmacéuticos y medicinales		X	X	X	X	X
Repuestos y accesorios		X		X		
Prendas de vestir		X		X		
Equipos de transporte, tracción y elevación	Bienes de uso	X			X	X
Mantenimiento y reparación de maquinas y equipos	Servicios no personales	X	X	X		X
Limpieza, aseo y fumigación		X		X	X	
Imprenta, publicación y reproducción		X	X	X		X
Primas y gastos de seguros		X		X	X	X

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

A continuación se describe el uso particular de cada uno de los canales de difusión: medios masivos de publicidad (Boletín Oficial, Sitio Web de la ONC y de cada organismo, Diarios, etc.) e invitaciones.

Medios masivos de publicidad

Boletín Oficial

En función a los registros recabados, se pudo observar que forman parte del expediente de la contratación las constancias de publicación en este medio en gran parte de las licitaciones públicas y privadas.

En los expedientes relevados efectuados bajo Licitación Pública, se nota un alto porcentaje de cumplimiento de la norma que establece la obligatoriedad de realizar la publicación en el Boletín Oficial (89%) e, incluso, es destacable el porcentaje de publicación de licitaciones privadas (57%), no obstante no ser obligatoria su publicación a tenor de lo establecido en el inc. b) de la Circular 8/2002 de la ONC. Disposición cuya derogación propiciamos, habida cuenta su manifiesta incompatibilidad con normas de superior jerarquía como los Decretos Nros. 1023/2001 y 436/2000 vigentes en la materia.

No se nos escapa que si el propósito de la mencionada circular es disminuir el costo que demandan las publicaciones en este medio oficial debería considerarse una modificación al respecto a través de una norma superior o de igual jerarquía.

Los datos del relevamiento muestran que la frecuencia con la cual se publica en el Boletín Oficial es de dos veces en las contrataciones encuadradas bajo licitación pública y privada. Resulta excepcional una frecuencia mayor de publicación. Al respecto la normativa que rige en la materia establece que los avisos de contrataciones tanto en las licitaciones como en los concursos públicos deberán publicarse en el órgano oficial de publicación de actos de gobierno por el término de DOS (2) días.

Procedimiento utilizado	Publicados en el Boletín Oficial		Total expedientes
	Cantidad	Porcentaje	
Licitación pública	265	89	298
Concurso público	1	100	1
Licitación privada	73	57	129
Contratación directa	1	0	586
Total	340	34	1014

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

Diarios de mayor circulación

La normativa establece la difusión obligatoria de las licitaciones y concursos públicos superiores a \$ 5.000.000 por el término de un día en los dos diarios de mayor circulación del país.⁴⁴

Del cotejo de los expedientes administrativos, sólo hay registro completo de la publicación de dos licitaciones públicas (año 2004 y 2005) y una licitación privada (año 2003) en el diario Clarín relativas a alimentos y productos farmacéuticos.

Cabe destacar que la publicación de los avisos no es gratuita para los órganos y organismos de la Administración Pública Nacional y, a su vez, los costos de publicación son realmente elevados. Sin dudas, esto atenta contra la oportunidad de ampliar la difusión del llamado a contratación por este medio cuando la norma no lo exige.⁴⁵

Sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones

El artículo 5 del Decreto N° 436/2000 dispone por parte de todas las Unidades Operativas de Contrataciones, la remisión obligatoria de cada una de las etapas de las contrataciones bajo cualquier tipo de procedimiento. Entre ellas, la difusión de dichas operaciones en la página de Internet del Órgano Rector del Sistema de Contrataciones.

Por ende, del total de los procedimientos relevados –seleccionados a través de las bases de datos de la ONC– debieron ser publicados en la página web de dicho organismo. Sin embargo en la mayoría de los casos, la constancia correspondiente de dicha publicación no se encuentra incorporada a los expedientes.

Se registró una frecuencia de publicación de los bienes y servicios de 1 a 2 veces en las licitaciones públicas y privadas.

Sitio Web del Organismo Contratante

En los expedientes seleccionados para el presente estudio, resulta excepcional el registro de la publicación de los llamados a contratación en la página web del organismo.

⁴⁴ La valoración de mayor circulación se vincula a la tirada diaria de cada diario.

⁴⁵ Ver al respecto, García Sanz, Agustín A.M., *Licitación pública v. contratación directa*, en Revista Res Pública Argentina, Edit. RAP, 2006-3, Pág. 96.

Cámaras empresariales

La publicación de los procedimientos contractuales de las Cámaras Empresariales del rubro o sector no resulta habitual. Fueron difundidas el 8% de las licitaciones públicas y el 3% de las licitaciones privadas, correspondientes a las compras de 7 rubros por parte de 4 organismos.

Otros medios de publicidad

Otras modalidades de publicidad –aunque de uso excepcional– son el fax y las carteleras. Según la documentación obrante en los expedientes administrativos, ambas han sido utilizadas en un 2% de las licitaciones públicas y en un 2% de las licitaciones privadas.

Invitaciones

El cuerpo normativo establece el deber de enviar invitaciones en las contrataciones directas y en las licitaciones o concursos privados. No son obligatorias en las licitaciones o concursos públicos, en función a la gran cantidad de medios de publicidad en los que se difunden estas contrataciones.

Ciertamente, las invitaciones adquieren mayor relevancia en los procedimientos efectuados bajo licitación privada y contratación directa, donde sólo se encuentran exceptuadas las contrataciones que, por su naturaleza, no requieren compulsas: proveedor único, entre organismos públicos, obras científicas, artísticas o técnicas, con proveedores incluidos en el registro de efectores.

De los datos que surgen de la documentación agregada a los expedientes de contratación, se observa que se circularizaron invitaciones en el 94% de contrataciones directas, en el 93% de las licitaciones o concursos privados y en el 72% de las licitaciones o concursos públicos.

En lo relativo a su impacto en la concurrencia de oferentes, se analizó la cantidad de invitaciones cursadas y las respuestas obtenidas.

En las tres cuartas partes (3/4) de los procedimientos examinados se han invitado hasta 9 proveedores.

Teniendo en cuenta que el mínimo de invitaciones que dispone la norma es de 3, cabe apuntar que casi el 8% de los procedimientos de selección se hallaron circularizadas de 1 a 2 proveedores. A su vez se pone de relieve que en aproximadamente

en el 67% de los casos analizados se ha registrado invitaciones de entre 4 a 12 oferentes.

Cuadro N° 11: Publicación en el Boletín Oficial según tipo de procedimiento Trienio 2003-2004-2005					
Proveedores Invitados	Procedimiento utilizado			Porcentaje total	Porcentaje total acumulado
	licitación pública	licitación privada	contratación directa		
1 invitado	1,4	0	8,4	5,1	5,1
2 invitados	2,8	0	3,3	2,6	7,7
3 invitados	6,6	0	17,3	11,6	19,3
4 a 6 invitados	26,3	35,3	46,7	39,2	58,5
7 a 9 invitados	9,9	29,4	14	15,4	73,9
10 a 12 invitados	17,4	19,3	6,5	11,6	85,5
13 a 15 invitados	9,9	5,9	1,9	4,7	90,2
16 a 25 invitados	12,7	7,6	1,6	5,7	95,9
26 o más invitados	13,1	2,5	0,2	4,1	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

La respuesta obtenida a las invitaciones cursadas es de 1 a 3 ofertas en casi el 70% de los procedimientos analizados. La presentación de un único oferente representó el 31% de la totalidad de los mismos. Sin embargo, en un 40% de los casos ofertaron de 3 a 9 proveedores. Resulta excepcional la recepción de más de 10 propuestas.

Se observan variaciones en función del tipo de procedimiento y del bien o servicio adquirido.

En la contratación directa se registra un alto porcentaje de oferente único (42%), lo que podría responder a las excepciones contempladas por la norma.

Cuadro N° 12: Cantidad de proveedores oferentes según tipo de procedimientos Trienio 2003-2004-2005, En porcentaje					
Proveedores Oferentes	Procedimiento utilizado			Porcentaje total	Porcentaje total acumulado
	licitación pública	licitación privada	contratación directa		
1 oferentes	13,8	22,7	42,2	31,2	31,2
2 oferentes	21,4	16,8	24,3	22,3	53,5
3 oferentes	14,3	10,1	14,2	13,5	67,0
4 a 6 oferentes	23,3	25,2	15,6	19,4	86,4
7 a 9 oferentes	11,4	14,3	2,4	6,8	93,2
10 a 12 oferentes	7,6	9,2	0,9	4,1	97,3
13 a 15 oferentes	1,4	0,8	0,2	0,7	98,0
16 a 25 oferentes	3,8	0,0	0,2	1,2	99,2
26 o más oferentes	2,9	0,8	0,0	0,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

Productos tales como combustibles y lubricantes así como mantenimiento y reparación de máquinas y equipos presentan una mayor concentración de la oferta (70% y 40%, respectivamente, para 1 oferente). Una mayor dispersión en la cantidad de oferentes por procedimientos se observa en el resto de los bienes y servicios estudiados.

**Cuadro Nº 13: Relación entre la cantidad de proveedores invitados y proveedores oferentes
Trienio 2003-2004-2005**

Proveedores invitados	Proveedores oferentes									Total oferentes
	1 oferentes	2 oferentes	3 oferentes	4 a 6 oferentes	7 a 9 oferentes	10 a 12 oferentes	13 a 15 oferentes	16 a 25 oferentes	26 o + oferentes	
1 invitado	35	3	1	0	0	0	0	0	0	39
2 invitados	7	10	0	2	0	0	0	0	0	19
3 invitados	50	14	19	4	0	1	0	0	0	88
4 a 6 invitados	100	77	30	69	11	8	0	0	0	295
7 a 9 invitados	20	26	23	27	16	4	1	0	0	117
10 a 12 invitados	16	19	16	19	9	8	1	0	0	88
13 a 15 invitados	1	12	5	9	5	3	1	0	0	36
16 a 25 invitados	3	6	5	11	6	4	1	5	0	41
26 o más invitados	3	1	3	5	4	3	1	4	7	31
Total	235	168	102	146	51	31	5	9	7	754

- Menos oferentes que invitados
- Igual cantidad de oferentes que de invitados
- Más oferentes que invitados

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

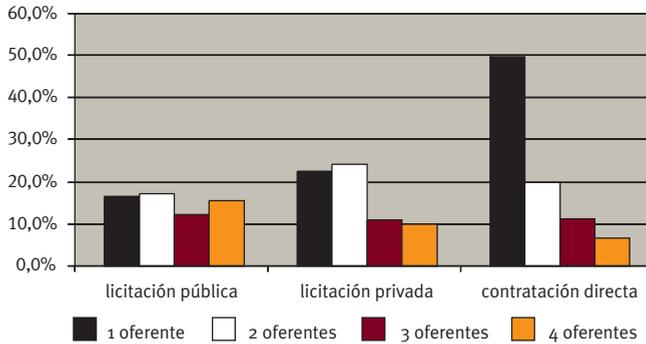
La relación entre el número de invitaciones cursadas y el número de oferentes tienen una correlación positiva. Esto significa que a medida que aumenta el número de invitaciones, aumenta el número de oferentes. Sin embargo, esta relación no es perfecta. No es equivalente el número de invitaciones y el número de oferentes. Es mayor la proporción de aquellos procedimientos donde la cantidad de oferentes es menor a la cantidad de invitaciones enviadas que la situación inversa, donde la cantidad de oferentes es mayor que la cantidad de invitaciones.

En suma, la cantidad de invitaciones explica parcialmente la concurrencia a los llamados a contratación.

Por lo tanto, a fin de estudiar la efectiva concurrencia, se examinó la cantidad total de proveedores cotizantes en los procedimientos más allá del medio por el cual hubieran tomado conocimiento del llamado.

Se evidenciaron diferencias según el tipo de procedimiento y el rubro, con un comportamiento similar al mencionado en el análisis de las invitaciones.

**Gráfico N° 7: Cantidad de oferentes, según tipo de procedimiento
Trienio 2003-2004-2005, En porcentaje**



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

La concentración de la oferta es mayor en los procedimientos de contratación directa que en los de licitación privada y en éstos que en las licitaciones públicas.

En las **contrataciones directas**, un 50% de los casos se resuelven a favor de un solo oferente (donde se incluyen las contrataciones encuadradas bajo las excepciones de la contratación directa mencionadas como proveedor único, entre organismos públicos, obras científicas, artísticas o técnicas, con proveedores incluidos en el registro de efectores). En las **licitaciones privadas**, el 47% de los casos registra la presentación de hasta 2 oferentes y otro 20% de hasta 4 oferentes. Finalmente, en las **licitaciones públicas**, el 60% registra la presentación de hasta 4 oferentes (con una distribución homogénea en un 15% aproximadamente en 1, 2, 3 y 4 oferentes).

Los rubros con mayor concentración en la oferta son:

- 1 oferente: combustibles y lubricantes, mantenimiento y reparación de máquinas y equipos;
- 2 oferentes: mantenimiento y reparación de máquinas y equipos; equipos de transporte, tracción y elevación; primas y gastos de seguros;
- 3 o más oferentes: alimentos; productos farmacéuticos y medicinales; repuestos y accesorios; prendas de vestir; limpieza, aseo y fumigación; imprenta, publicación y reproducción.

En conclusión, el número de proveedores que responde a los llamados a contratación efectuados se explica tanto por la cantidad de medios de difusión (cuyo uso se

encuentra determinado por la normativa según tipo de procedimiento) como por las características particulares de los mercados de los bienes y servicios.⁴⁶

Apertura de ofertas

En el acto de apertura de ofertas, se procede a abrir en el lugar, fecha y hora pre-determinados los sobres presentados por los proveedores oferentes. Dicho acto es de carácter público, es presenciado por funcionarios del organismo requirente y todas aquellas personas que deseen hacerlo. Mediante este acto tanto los participantes directos del procedimiento como el público en general pueden ejercer su derecho de control sobre el Estado verificando todo lo relativo a los sobres presentados. Por lo tanto, la condición pública de este acto proporciona altos grados de transparencia a las contrataciones del Estado.

El resultado de este acto formal es la confección de un acta de apertura cuyo contenido comprende número de orden de las ofertas presentadas, nombre de todos los oferentes, montos de las ofertas, montos y formas de las garantías acompañadas, observaciones que se formulen y firma de todos los funcionarios designados y los oferentes presentes.

Ahora bien, a lo fines de nuestro estudio nos remitimos al análisis de las contrataciones efectuadas durante los años 2003, 2004 y 2005, por lo tanto la manera de “medir” los actos de apertura de oferta realizados durante esos años, fue a través de verificación de la existencia de actas de apertura en los expedientes de compras.

Cuadro N° 14: Frecuencia del acta de apertura, según tipo de procedimiento Trienio 2003-2004-2005						
Registro del acta de apertura en el expediente	Procedimiento utilizado					Total
	Licitación pública	Concurso público	Licitación privada	Contratación directa		
Si	Cantidad	290	1	116	442	849
	Porcentaje	97,3	100,0	89,9	75,4	83,7
No	Cantidad	8	0	13	144	165
	Porcentaje	2,7	0,0	10,1	24,6	16,3

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

⁴⁶ Para mayor detalle, ver capítulo “Evaluación de precios en las compras y contrataciones públicas”.

Hemos podido constatar que alrededor de un 83,7% de los expedientes consultados poseían entre su documentación obrante el acta de apertura. Este documento se encuentra incorporado en casi todos los expedientes de licitaciones públicas o concurso público y licitación privada. Casi el 25% de los expedientes por contratación directa no lo contienen. Debe tenerse en cuenta que el art. 27 del Decreto N° 436/2000 relativo a la contratación directa bajo trámite simplificado, permite prescindir del acto formal de apertura de ofertas. Lo mismo ocurre con algunos casos de contratación directa como exclusividad, obras científicas, técnicas y artísticas, entre otros, en los que no existe compulsa de oferentes.

Recientemente, las contrataciones directas por trámite simplificado fueron objeto de una nueva reglamentación aprobada por el Decreto N° 1818/2006, (B.O. 11/12/06). Sin embargo, llama la atención que este nuevo decreto no modifique expresamente el art. 27 del Decreto N° 436/2000, pues ambos regulan las contrataciones directas por trámite simplificado de manera discordante en algunos aspectos, como por ejemplo lo relativo al acto de apertura, del cual prescinde el art. 27 del Decreto citado mientras que es expresamente regulado –calificando al acto como público y exigiendo la presencia de al menos un testigo– por la nueva normativa.⁴⁷

No obstante estos datos, surge de algunas entrevistas que el acceso a los actos de apertura en las licitaciones no es irrestricto tal como lo prevé la normativa. Los proveedores del Estado pueden tener interés en presenciar una apertura de ofertas para tomar nota de los valores presentados, aun cuando en esa ocasión la empresa en cuestión no participe del llamado. Del mismo modo, las empresas que compilan información de licitaciones para los proveedores del Estado. Entrevistados de estos dos tipos (proveedores o bien empresas que brindan información a proveedores) relataron que en ocasiones los organismos ofrecen “excusas” y trabas para impedirles presenciar estas aperturas.

⁴⁷ García Sanz, Agustín A. M., *Licitación pública v. contratación directa: ¿la batalla perdida?*, Res Publica Argentina, 2006-3, Pág. 80.

Evaluación y Adjudicación

Evaluación

La etapa siguiente a la presentación y apertura de las ofertas, es la evaluación de las propuestas, que a su vez es previa y preparatoria de la adjudicación.

La Comisión Evaluadora está integrada por el responsable de la unidad operativa de contrataciones, el titular de la unidad ejecutora del programa o proyecto y un funcionario designado por el organismo. En caso de requerirse conocimientos técnicos o especializados sobre la contratación que se está realizando se puede sumar un perito experto en la materia. Esta Comisión en algunos casos es fija y en otros se designa una particular para procedimientos especiales. La norma no reglamenta nada sobre la cuestión, a cuyo efecto debería agregarse un texto que determinara expresamente las características de la Comisión en relación a su permanencia, nombramiento, etc.

La Comisión evaluadora posee una competencia técnico-consultiva. Los integrantes que la conforman examinan las diversas ofertas y expresan su conclusión al respecto a través de un dictamen de carácter no vinculante. Por ende, los organismos pueden apartarse de la recomendación de la Comisión, sin perjuicio de fundamentar debidamente aquella decisión en el acto administrativo.

La actividad de la Comisión se centra en los requisitos, parámetros y criterios establecidos en la norma que reglamenta las contrataciones y específicamente en los Pliegos de Bases y Condiciones de cada contratación. Vale aclarar que sería improcedente que la evaluación se fundara en criterios nuevos no contemplados en el inicio de la contratación.

La evaluación comprende dos fases, que son: la admisión de las ofertas y la comparación objetiva de ellas.

a) Admisión de ofertas

El análisis de las ofertas, en lo que refiere a la admisión o el rechazo de las mismas, es una actividad eminentemente jurídica. Allí se examinan los aspectos formales de la propuesta, el cumplimiento de la norma que rige la contratación y los requisitos solicitados en el Pliego de Bases y Condiciones. A su vez, en esta etapa se evalúan las calidades de los oferentes: personería jurídica, representación, capacidad, inhabilidades e incompatibilidades, inscripción en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO); y la integración y constitución de la garantía.

A partir de la documentación registrada en los expedientes analizados –que en algunos casos fue complementada por razones metodológicas con documentación disponible en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones⁴⁸– fue posible observar 59 casos de ofertas declaradas inadmisibles y/o inconvenientes con sustento en las causales que a continuación se detallan:

Causales de inadmisibilidad	
Pliego de Bases y Condiciones Particulares	Agrupación de precios en un solo renglón: en este caso el oferente cotizó los renglones 1 y 3 en forma conjunta resultando imposible determinar los montos unitarios.
	No cotiza la cantidad mínima solicitada
	No cotiza el renglón completo
	Falta de presentación de la muestra del producto
	No cumplir con el plazo de entrega
	No contar con la debida habilitación para comerciar
Especificaciones técnicas	Ofrece un bien distinto al solicitado
	No satisface los requerimientos técnicos del Pliego de Bases y Condiciones
Reglamentación en general	Falta de presentación del certificado fiscal para contratar
	Presentación del certificado fiscal para contratar vencido
	Falta de constitución de la garantía de oferta
	Constitución de garantía de oferta con instrumento distinto al exigido
	Insuficiencia del monto de la garantía de oferta
	Inclusión de cláusulas en contraposición con las normas que rigen la contratación
	Presentación de oferta con enmienda en el texto no salvada
	Ausencia de constancia de retiro del Pliego de Bases y Condiciones
	Incumplir con las obligaciones previsionales e impositivas
	No incorporar en la oferta el comprobante de libre deuda previsional
	Falta de acreditación por el firmante de la oferta de la representación invocada
	No cotiza oferta base
	Oferta antieconómica
	Condicionamiento de la oferta en relación con la forma de pago
No se ajusta al precio testigo suministrado por la Sindicatura General de la Nación	

⁴⁸ Argentina Compras: <http://www.argentinacompra.gov.ar>

Del conjunto de las causales enumeradas, se destaca la falta de inscripción en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPRO), expuesta en expedientes como justificación para desestimar una oferta. Cabe aclarar que la falta de inscripción en el SIPRO no constituye por sí misma una causal de inadmisibilidad de ofertas. La normativa –específicamente en el artículo 137 inciso c) del Decreto reglamentario N° 436/2000– sólo exige este requisito de inscripción al momento de configurarse la adjudicación, debiendo la Comisión Evaluadora en esta instancia consultar el SIPRO para comprobar si los oferentes se encuentran habilitados para contratar con el Estado.

También puede observarse entre los fundamentos la falta de constancia de retiro del Pliego de Bases y Condiciones, que resulta exigible de forma ineludible según el art. 65 del Decreto N° 436/2000. Al respecto y confrontando esta exigencia, algunos de los entrevistados de nuestro estudio sostienen que debería eliminarse por resultar innecesaria y burocrática. Pues, el art. 67 de dicho Decreto expresamente determina que la presentación de la oferta significa de parte del oferente el pleno conocimiento y aceptación de las cláusulas que rigen el llamado, motivo por el cual no se requiere acompañar los pliegos en la propuesta.

Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos conveniente acreditar la adquisición de este instrumento a fin de asegurar que todos los oferentes cotizaron con un Pliego de Bases y Condiciones legítimo, evitando de este modo dilatar los procedimientos con observaciones, impugnaciones o reclamos con sustancia en algún pliego adulterado o apócrifo.

Finalmente cabe destacar que algunos dictámenes de evaluación publicados en la página de la ONC no incorporaban en su texto los informes de inadmisibilidad e inconveniencia de ofertas. Mientras que en otros supuestos esta información se hallaba en los actos administrativos de adjudicación. Como resultado de ello estimamos pertinente recordar que los mencionados informes deben incorporarse en el dictamen de evaluación de acuerdo con lo previsto en el cuerpo normativo.

b) Comparación de ofertas

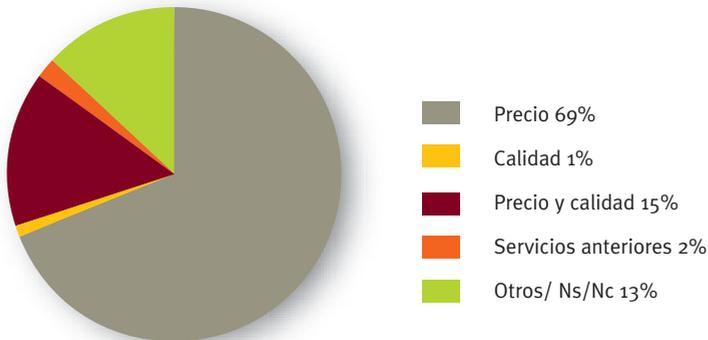
Luego de analizar las propuestas y aceptar aquellas hábiles e idóneas, se procede a compararlas a fin de determinar la más favorable para el organismo contratante. Esta comparación debe basarse en los diversos factores que se tuvieron en cuenta en el procedimiento de selección, tales como contratos anteriores, experiencia de la empresa, organización, precio ofrecido, etc.; atendiendo a la ponderación o peso que se les haya asignado a cada uno de estos factores en el Pliego de Bases y Condiciones.

Adjudicación

La adjudicación de una contratación es la etapa final de un procedimiento de selección, que continúa a la evaluación de las ofertas. La formación de la voluntad de la Administración pública se sustancia en un acto administrativo de adjudicación y de allí se derivan todos los efectos jurídicos para lograr el fin perseguido.

De los expedientes analizados, surge que es el precio el criterio de selección que predomina para decidir la adjudicación de la compra o la realización de la contratación. Este es el factor determinante en el 84% de los casos. De ese total, en un 69% de los casos, el criterio de selección radica exclusivamente en el precio cotizado, en tanto que en el 15% restante intervienen como factores el precio y la calidad conjuntamente. Excepcionalmente, han sido consideradas de manera exclusiva la calidad (1%) y la prestación anterior de servicios al organismo u a otros organismos (2%).

**Gráfico N° 8: Criterios de adjudicación aplicados
Trienio 2003-2004-2005, En porcentaje**



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

Dado que del conjunto de adquisiciones estudiadas la mayoría corresponden a contrataciones de bienes o servicios estandarizados y de uso común, con características técnicas debidamente especificadas y de fácil identificación, puede interpretarse que de acuerdo a la normativa vigente la oferta más conveniente es aquella de

⁴⁹ El gráfico no incluye las categorías “Ns/nc”=2% y “Otros”=11%.

menor precio. En cambio en contratos de mayor complejidad o extensión⁴⁹ es fundamental evaluar aspectos no económicos de las ofertas.

Los entrevistados de los organismos contratantes expresaron tener dificultades para rechazar ofertas de bajo precio pero de una calidad inferior a la requerida cuando la confección de los Pliegos de Bases y Condiciones resulta deficiente, más aún en lo que atañe a las Especificaciones Técnicas. Esta circunstancia es relevante debido a la imposibilidad de los organismos contratantes de adjudicar una oferta en base a requisitos no previstos con antelación en el pliego. A esto se suma el temor de una eventual imputación de responsabilidad por adjudicar a ofertas que no tienen el precio más bajo pero que, evaluadas en su conjunto, son las más convenientes.

En tal sentido los proveedores perciben que las licitaciones sólo se ganan por cotizar el precio más bajo, sin importar la calidad del bien o servicio ofrecido, los antecedentes del oferente, etc.

Sin embargo, las normas⁵⁰ son claras en cuanto a que el precio no es, como regla, el único parámetro a considerar para determinar la oferta más conveniente. A este criterio se suman otros fundamentales como la calidad, la idoneidad del oferente y otras condiciones estipuladas en la oferta.

Pero además de ello, dado que las mismas consecuencias –adjudicación a la oferta de menor precio– parecen también darse en procedimientos de selección donde los pliegos están bien elaborados, podría sugerirse la incorporación a nivel reglamentario de la exigencia de motivar el acto de adjudicación haciendo referencia expresa a la calidad del bien o servicio, los antecedentes del proveedor, las condiciones financieras de la oferta y otras particularidades similares. En otras palabras, se sugiere reglamentar con mayor precisión la exigencia prevista en el art. 11, inc. f), del Decreto N° 1023/2001 precitado, de modo de establecer los aspectos

⁴⁹ Consultar sobre la cuestión: Beltrán Gambier, “El concepto de ‘oferta más conveniente’ en el procedimiento licitatorio público”, En *La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y el control judicial*, LL, T. 1988-D, 744 y ss; y Armando N. Canosa: “La oferta más conveniente y su relación con el procedimiento administrativo”, En *Revista RAP*, “Régimen de Contrataciones y Compre Nacional”, Número Especial, febrero de 2002, pág. 21 y ss.

⁵⁰ Ver Decreto Delegado N° 1023/2001, art. 5, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>, sección “Normativa”.

El Artículo 23 del Decreto N° 436/2000, afín al artículo citado del Decreto Delegado N° 1023/2001 establece: “CRITERIO DE SELECCION. La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.

Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o uno de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, por oferta más conveniente aquélla de menor precio”.

que necesariamente deben examinarse en el acto de adjudicación, sin que ello implique un cercenamiento de la atribución discrecional de determinar la oferta más conveniente.

En definitiva, un pliego correctamente confeccionado, el cumplimiento de la publicidad exigida y un acto de adjudicación –y de resolución de las impugnaciones, si las hubiere– debidamente fundado, son las principales herramientas que un funcionario puede utilizar para defender su gestión en este ámbito del obrar estatal.

Finalmente, cabe aquí mencionar que de la documentación analizada surge que algunos actos administrativos por los que se rechazan impugnaciones y, simultáneamente, se adjudica el contrato, tienen una motivación insuficiente. Desde luego, no se nos escapa que de la totalidad de las actuaciones labradas con motivo del procedimiento de selección puede surgir la motivación suficiente. Empero, no está de más insistir en la mayor corrección que presenta la motivación contextual, es decir, la incluida íntegramente en el texto del acto administrativo que se dicta.

Instancias de Reclamo

A fin de resguardar el derecho de defensa de los oferentes participantes de un procedimiento contractual la norma establece como instancias de reclamo la presentación de impugnaciones luego de notificada la evaluación de las ofertas y la articulación de recursos administrativos dentro del plazo de 10 o 15 días hábiles, según sea recurso de reconsideración o jerárquico respectivamente, contados a partir de la notificación acto administrativo de adjudicación.

De la documentación tenida a la vista para realizar el presente informe, se verificó que 27 impugnaciones (equivalente al 3% sobre un total de 1014 expedientes relevados) planteadas en contrataciones referidas en gran parte, a servicios de limpieza y mantenimiento de ascensores como así también a adquisiciones de alimentos.

Los argumentos esgrimidos por los impugnantes según cual fuera el acto cuestionado, son los siguientes:

- La oferta ganadora no se ajusta al Pliego de Bases y Condiciones e incumple con los requisitos de calidad exigidos.
- El precio cotizado por el oferente ganador se considera vil por no incluir otros servicios cotizados en otras licitaciones.

- Defectos en el bien a entregar.
- No presenta el plantel de personas requerido.
- El precio testigo no comprende: los valores del mercado, costos previsionales, obra social y aseguradoras de riesgos de trabajo.
- Constitución irregular de la garantía de oferta
- Presentación de las muestras con posterioridad al acto de apertura.
- Error en el análisis de una propuesta por parte de un organismo con conocimientos específicos en el objeto contractual.
- Falta de presentación de la Declaración Jurada respecto de la inexistencia de conflictos con sindicatos afines.
- Considerar la desestimación de su oferta de excesivo rigorismo formal.
- Violación del derecho de defensa y principio de igualdad.
- Omisión de presentar la Declaración Jurada de inexistencia de juicios contra el Estado.

Del total de las 27 impugnaciones presentadas, 20 contaron con la emisión previa del correspondiente dictamen del servicio jurídico permanente del organismo pertinente (74%). De estas veinte, 4 se resolvieron favorablemente para los intereses del impugnante (20%).

En ese orden, también debemos referirnos al carácter de acto administrativo que reviste el acto de adjudicación según establece el inciso f) del artículo 11 del Decreto 1023/2001 y como tal debe comprender los requisitos esenciales previstos en el artículo 7º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LNPA) –Ley Nº 19.549–. Al respecto, se verificó que gran parte de los actos administrativos no se hallaban correctamente fundamentados, en especial en el caso de las impugnaciones, al no constar en los argumentos de la firma impugnante y/o de los organismos contratantes. En otros supuestos se mencionan tales fundamentos en el articulado del mismo. Las circunstancias expuestas tornan al acto administrativo insuficiente ya que adolece de los elementos sustanciales de causa y motivación.

Por otra parte los entrevistados expresaron su molestia respecto de las abusivas o injustificadas impugnaciones que los oferentes realizan durante el procedimiento de selección, circunstancia que sobrecarga de trabajo a las áreas de contrataciones y demora la conclusión de aquél, impidiendo así la adquisición del bien o del servicio en tiempo oportuno. Como solución a esta situación proponen el arancelamiento de dichas impugnaciones.

En los Decretos N^o 1023/2001 y N^o 436/2000 no existen disposiciones al respecto, ni permitiendo su inclusión en el pliego de condiciones particulares ni prohibiéndola.

Empero, no puede desconocerse que la fijación de garantías de impugnación es una práctica que se ha utilizado a partir de la sanción de la Ley N^o 23.696 y de su Decreto reglamentario N^o 1105/89 (art. 18, incs. f y j) y ha sido avalada expresa y reiteradamente por la Procuración del Tesoro de la Nación e, incluso, por un sector de la doctrina.

La sugerencia expresada por los entrevistados referidos no se considera viable, más aún debería prohibirse expresamente por vía reglamentaria la inclusión de garantías de impugnación en los Pliegos de Bases y Condiciones particulares, por oponerse a principios generales del procedimiento administrativo, del cual todos los procedimientos de selección del contratista son especies.

En este sentido, están comprometidos en ello el debido proceso adjetivo, el principio de colaboración y el de gratuidad, entre otros.

Desde otro punto de vista, es también justificable la eliminación de todo obstáculo a la presentación de impugnaciones en las etapas procedimentales previstas para ello debido a que aquéllas funcionan como un mecanismo de control del actuar de la propia Administración e, incluso, de los mismos oferentes. Como bien se ha apuntado en doctrina, la ausencia de impugnaciones cruzadas entre estos o de los actos emitidos por el órgano contratante pueden ser indicativos de la celebración de acuerdos anticompetitivos entre los oferentes. La existencia de barreras para impugnar puede ser, así, invocada como la razón de la falta de impugnaciones, encubriendo el verdadero motivo de la omisión.

En función al carácter de acto administrativo del acto de adjudicación expuesto precedentemente, es posible interponer los recursos administrativos previstos tanto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos como en el Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos (RNPA) –Decreto N^o 1759/72 (t.o. 1991)–

De todos los expedientes administrativos cotejados, se pudo constatar que sólo se interpusieron 3 recursos administrativos contra el respectivo acto de adjudicación del contrato, y ello con sustento en las siguientes razones: presentación de garantía sobre oferta mayor (ante ofertas alternativas), modificación de las condiciones contractuales por decisión unilateral y violación del debido proceso.

De cualquier modo, cabe hacer mención a que, de las constancias documentales obrantes en las respectivas actuaciones administrativas, se desprende que la totalidad de los recursos administrativos aludidos fueron oportunamente tramitados y rechazados por el respectivo órgano a cuyo cargo se encontraba la decisión.

Orden de Compra

La orden de compra es la última etapa del procedimiento contractual de adquisición de bienes y servicios. Una vez realizada la adjudicación, y dentro del plazo de mantenimiento de la oferta, la unidad operativa de contrataciones del organismo emite el contrato u orden de compra y procede a notificar en forma fehaciente al adjudicatario. A partir de la notificación fehaciente de los instrumentos, acto procesal externo mediante el cual se perfecciona el contrato, comienzan a regir todos los plazos para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del acuerdo jurídico.

La orden de compra se considera notificada a partir de la recepción por parte del adjudicatario y en el caso del contrato a partir de la suscripción del instrumento por las partes.

De los datos recabados en la Base de datos de la ONC para los años 2003-2004-2005, que comprende el universo total de organismos de la Administración Pública Nacional, se observa que en el año 2003 se adjudicaron \$ 602.174.445,17 repartidos en 12.039 órdenes de compra; en 2004 se transfirieron \$ 786.582.451,48 mediante 16.588 órdenes de compra; y en 2005, \$ 1.539.406.855,30 mediante 20.376 órdenes de compra.

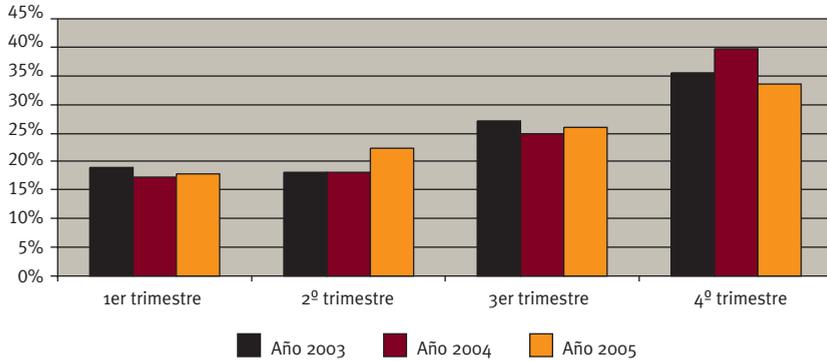
Cuadro N° 15: Montos adjudicados y ordenes de compras emitidas según año Trienio 2003-2004-2005					
2003		2004		2005	
Monto adjudicado (\$)	Ordenes de compra	Monto adjudicado (\$)	Ordenes de compra	Monto adjudicado (\$)	Ordenes de compra
602.174.445,17	12.039	786.582.451,48	16.588	1.539.406.855,30	20.376

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

En cuanto al contenido del expediente contractual, en el relevamiento de campo realizado se pudo constatar que la totalidad de los mismos contienen la orden de compra o contrato efectuado en el procedimiento como lo norma la ley, en concordancia con una selección de expedientes con órdenes de compra ya emitidas.

Ahora bien, si desagregamos y analizamos estos mismos datos por trimestre observamos un incremento notorio de emisión de órdenes de compra en los últimos tres meses del año. Esta práctica recurrente podría deberse tanto a inconvenientes presupuestarios, como se ha hecho referencia, como a una deficiente planificación de las contrataciones (Ver el tema en el punto pertinente).

**Gráfico –Nº 9: Emisión de órdenes de compra, por trimestre por año
Trienio 2003-2004-2005. En porcentaje**



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

No obstante, al consultar a los proveedores hubo un consenso general en resaltar ciertas demoras innecesarias en el procedimiento de emisión del contrato. La mayoría de ellos señalaron no comprender la razón por la cual las autoridades o los organismos administrativos competentes en la emisión de las respectivas órdenes de compras registran una demora tan notoria una vez adjudicada la contratación. Cuando se presenta dicha situación, los encargados de gestionar las contrataciones no suelen dar explicaciones convincentes, argumentan.

En este sentido, se resalta la facultad del adjudicatario (titular ya de un derecho subjetivo) de desistir de su oferta una vez transcurrido el plazo de siete días, a contar a partir del acto administrativo de adjudicación. Ello, siempre y cuando la oferta oportunamente ofrecida se encontrare vigente en ese momento, sea por el no vencimiento del plazo inicial o por haberse producido una prórroga automática del plazo de mantenimiento.

Por otra parte, ante la emisión tardía de las órdenes de compras, considerada –desde la perspectiva jurídica– una práctica casi habitual que se ha ido generalizando en numerosos organismos y órganos que conforman la Administración Pública Nacional, sea centralizada o descentralizada, se presenta el interrogante de si el plazo actualmente previsto en la normativa para llevar a cabo dicha emisión y posterior notificación de la misma deviene exiguo y por consiguiente no atiende a la realidad administrativa hoy en día imperante; o si por el contrario, la realidad administrativa vigente es excesivamente burocrática y por tal motivo el plazo fijado no resulta

posible de ser cumplido. En todo caso debería analizarse la conveniencia de fijar un plazo más extenso para la emisión de las órdenes de compra, como por ejemplo, un plazo de 90 días como prevé el “Régimen de Contrataciones” de la Provincia de Buenos Aires (art. 55). Finalizando, sería recomendable establecer un sistema de sanciones para aquellas personas responsables de gestionar las contrataciones que omitieran el cumplimiento de los plazos fijados en la reglamentación para la emisión de la orden de compra.

Intervenciones específicas de control

En este apartado analizaremos las intervenciones exigidas por el ordenamiento jurídico de distintas áreas de control durante el procedimiento contractual.

■ Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI)

En lo referente a las intervenciones concomitantes al procedimiento de compras y contrataciones de bienes y servicios, las consultas efectuadas a la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información) se encuentran regladas por la norma Decreto N° 856/98 y Resolución N° 77/99. En este sentido, todas las compras realizadas por la Administración Pública Nacional referidas a bienes y servicios informáticos y sus comunicaciones asociadas deben ser antecedidas por la intervención y opinión de dicho organismo con anterioridad a la convocatoria a presentar ofertas y con suficiente antelación a fin de permitir su evaluación. El objetivo de dicha norma es asegurar que la Administración Pública efectivamente compre un bien informático acorde a las metas y resultados esperados en el Pliego de Bases y Condiciones, garantizando de esta forma la funcionalidad del bien.

El cumplimiento de esta norma fue consultado a los entrevistados de los Organismos Públicos. Fueron interrogados acerca de la realización de consultas a otros órganos del Estado para la construcción de sus Pliegos de Bases y Condiciones. La mayoría de ellos nos comentaron que no resulta habitual solicitar información a organismos especializados de la Administración Pública (como por ejemplo el INTI o INTA) para la confección de sus pliegos, salvo en situaciones extraordinarias (contrataciones poco habituales y de mucha complejidad). Sin embargo, la consulta para la compra de tecnología resulta habitual cumpliendo con la normativa vigente.

■ Precio Testigo

El sistema Precio Testigo es un mecanismo por el cual –en contrataciones de bienes y servicio a partir de un monto determinado⁵¹ por la reglamentación, sin distinción del procedimiento de selección– se fija un precio estimado del bien o servicio a adquirir por el organismo contratante. La elaboración de este precio estimado o de control está a cargo de la Sindicatura General de la Nación y su objetivo principal es contribuir a la eficacia, eficiencia y racionalidad en las contrataciones del Estado, evitando que se adquieran bienes y servicios excediendo los precios disponibles en el mercado. Este mecanismo tiene carácter *no vinculante*, debiendo considerarse como una herramienta de control en la etapa de evaluación de ofertas. Si los precios obtenidos en una licitación exceden el precio testigo en más de un porcentaje establecido en la norma (actualmente 10%), la adjudicación puede realizarse de todas formas pero debe ser fundamentada. Por último, las fuentes que se utilizan para confeccionar el precio testigo son *reservadas*, a los fines de garantizar la privacidad de los datos relevados y asegurar la continuidad de la información.

Durante el trabajo de campo realizado sobre expedientes contractuales se ha podido observar que del total de 1014 expedientes relevados, sólo en 52 de ellos se registró el precio testigo del bien o servicio adquirido, equivalente a un 5%. Estos 52 expedientes contienen la suma de 159 compras o contrataciones. Una posible razón por la cual el precio testigo se registró en un porcentaje de expedientes tan reducido podría ser que el monto del contrato de la mayoría de estos expedientes no supera el monto fijado por la SIGEN para su intervención. La profundización analítica de esta cuestión será tratada en el capítulo de precio.

Por su parte, de las entrevistas en profundidad, realizadas con todos los grupos de actores que participan de un procedimiento de compras y contrataciones se observó una posición crítica respecto del sistema de precio testigo. De todos los temas tratados en las entrevistas, éste ha resultado ser uno de los más polémicos.

En general hay unanimidad de opiniones entre los entrevistados con respecto a la necesidad de un control de este tipo –un seguimiento de los precios por parte del Estado para que sus reparticiones no paguen de más por los bienes o servicios que

⁵¹ En el momento que se llevó a cabo este estudio estaba vigente la Resolución del SIGEN N°79/2005 que establecía el monto de \$450.000. Esta resolución fue modificada por la 32/2008, la cual establece que el control a través del sistema de Precios Testigo se aplicará cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a \$700.000."

requieren–, pero también se coincide en que su funcionamiento no resulta adecuado y entorpece los procedimientos en lugar de hacerlos eficientes.

A continuación se exponen los cuestionamientos efectuados al sistema de precio testigo.

- Precio testigo por debajo del precio de mercado

La primera y más expandida de las objeciones se dirige al desfasaje que existe entre los precios ofrecidos por la SIGEN y los precios de mercado. Se ofrecen precios “irrisoriamente bajos” y “mucho más bajos que los del mercado”, dicen los entrevistados. Esto extiende los tiempos de los procedimientos y los vuelve excesivamente complejos.

Los precios que informan tienden a estar por debajo de las ofertas recibidas y esto constituye “un gran problema” ya que “va contra la gestión”. Los jefes de compras y contrataciones explican que aún cuando existe la instancia para solicitar al proveedor una *mejora de la oferta*, de todos modos en diversas ocasiones no alcanza el precio exigido por precio testigo; y además deben absorber ellos las quejas de los proveedores que les señalan que es imposible obtener el precio fijado.

Los entrevistados atribuyen la información de estos precios excesivamente bajos al desconocimiento o la falta de atención a las especificaciones técnicas. En este sentido, dan múltiples ejemplos de bienes que se demandan en los pliegos con numerosas especificaciones, y que luego reciben como contrapartida un precio estimado inhábil para las características del bien elegido (algunos de estos ejemplos son los uniformes, el material médico, los libros de texto, etc.). O bien se señalan factores externos que encarecen el producto que debe comprarse: fletes para entregas en localidades del interior, costos financieros que implican los pagos con retraso a proveedores, etc. Las particularidades que se detallan en los pliegos deben ser atendidas para que el procedimiento llegue correctamente a término. Sin embargo, otros puntos de vista destacan que los precios ofrecidos por el organismo de control incluyen en todos los casos el costo del flete, que de hecho se distingue en la composición del precio y que se actualiza para cada nuevo precio testigo.

Las críticas que se realizan son fuertes en todos los segmentos. Muchos de los proveedores, por su parte, muestran indignación con este tema ya que se les exigen precios por debajo de sus costos. Estiman que se debe al profundo desconocimiento de las características del bien que ofrecen y del mercado en el que operan. Les genera un perjuicio en tanto impide vender su producción al Estado con alguna rentabilidad.

En definitiva, este desfasaje en los precios informados acarrea problemas en la práctica tanto para organismos como para proveedores.

Frente a esta situación una alternativa sería admitir que el organismo solicitante indique a la SIGEN, en el momento del requerimiento del precio testigo, el precio que aquella unidad considere ajustado al mercado. Esta sería una manera de aprovechar un eventual mayor conocimiento del mercado que pueda llegar a tener el organismo contratante, sobre todo en contrataciones con ciertas especificidades o en regiones del país donde los precios no son los mismos que en las grandes ciudades, en particular por razones de distancia.

- Reserva de las fuentes de información para elaborar el precio testigo

Son muchos los entrevistados que critican el hecho de que precio testigo no informe las fuentes con las que elabora sus valores estimados. La objeción principal por parte de los organismos consiste en que ellos desearían tener ofertas por las sumas sugeridas pero no las consiguen aún fomentando fuertemente la competencia. De este modo, “ya que ofrecen precios que no se consiguen en el mercado, deberían informar sus fuentes para que se los pudiera invitar en las licitaciones”, dice un entrevistado.

Frente a estas críticas, los representantes del organismo de control encargado de operar el sistema de precio testigo, indicaron que consultan varias fuentes de información para llegar a ese precio, tales como la información disponible en Internet, el pedido de presupuesto vía mail –oficial para repuestos en el extranjero o bien anónimo para precios de productos simples que se adquieren en el país–, el cruzamiento de datos de aduana, o la verificación de precios en la plaza. Explican que el encargado de conseguir información nunca deja trascender en qué licitación está trabajando, para no distorsionar el precio ni generar indirectamente un direccionamiento de la oferta.

Distinguen diferentes grados de accesibilidad a la información según el rubro. Algunos son “muy simples”, la información que es de acceso público masivo y no corren peligro de “retaceo” de datos. El ejemplo más claro de este caso es el rubro alimentos, donde es muy fácil averiguar cuánto se cobra en el mercado por esos bienes. En cambio, existen otros rubros donde hay problemas básicos de información y es muy difícil arribar a un precio adecuado. Un ejemplo concreto son los uniformes militares, donde además la SIGEN tiene problemas para permanecer de incógnito, ya que es evidente que tienen muy pocos compradores y están claramente identificados.

Sin embargo, jurídicamente hablando, consideramos que la reserva de las fuentes de información utilizadas por la SIGEN son necesarias para cumplir con la finalidad última del sistema: ser un precio de control, que garantice cierta eficiencia, eficacia y transparencia en las contrataciones públicas. Algunos de los organismos de control coincidieron con esta postura. Consideran que el secreto que guardan en

torno a su identidad cuando demandan precios por diversos medios dejaría de tener efecto si revelaran las fuentes en cada licitación. Éstas sólo se revelan a la justicia si las solicita, y en ocasiones muy particulares a algún organismo, pero con extrema reserva.

En esta línea, cabe agregar que podría estipularse que el informe sea remitido por la SIGEN al organismo en sobre cerrado, para ser abierto en el mismo acto que las ofertas. De este modo, se reducirían las suspicacias sobre el posible direccionamiento de la licitación a través del precio testigo.

Sin embargo, esta posibilidad tiene como obstáculo el criterio hasta ahora adoptado en virtud del cual el sistema de precios testigo no debe demorar el procedimiento, de modo que cuando el organismo está en condiciones de adjudicar, debe hacerlo, pese a no haber recibido el mentado informe. Si se estipulara que el precio testigo debiera conocerse al momento de la apertura de las ofertas, existen dos opciones ante la hipótesis de que aquel no llegue a tiempo: una, mantener el criterio actual y continuar con el procedimiento, en cuyo caso la exigencia quedaría como un supuesto de eventual responsabilidad de los funcionarios de la SIGEN que no enviaron a tiempo el informe, sin perjuicio de recibirlo luego y considerarlo como sucede actualmente; y la otra, postergar el acto de apertura de ofertas hasta que se reciba el informe, en cuyo caso deberá desdoblarse la fecha y hora límite para la presentación de las ofertas y el momento de su apertura. Ambas opciones presentan aspectos positivos y negativos, los que deberán ser ameritados por los organismos competentes.

- **Demora en el envío del informe de precio testigo**

Diversos organismos objetan que los tiempos dilatan innecesariamente los procedimientos, ya que tardan más de lo estipulado en entregar el precio.

En cuanto a la oportunidad en que el informe es enviado al organismo requirente, se ha dicho en doctrina que en lugar de enviárselo con posterioridad a la apertura de la oferta económica, como sucede en la actualidad, sería conveniente que aquél sea recibido por el órgano contratante en forma concomitante con la apertura de las ofertas. Ello, con el objeto de hacer aún más transparente el procedimiento, ya que de esa forma al emitir el informe no se conocerán los precios cotizados en la contratación de que se trate.

- **Arancelamiento**

La necesidad de pagar este servicio que provee el Estado para el mismo Estado es fuertemente objetada por las oficinas de compras y contrataciones y por los orga-

nismos de control. En ocasiones –explica una entrevistada– el ahorro que fomenta “comprar bien” puede gastarse luego en pagar este servicio.

Los representantes de organismos de control sostienen que el arancel es realmente bajo –oscila entre el 0,4 y el 0,6% del total de la compra o contratación– y que finalmente se paga con el ahorro que fomentan. En este sentido, el costo del precio testigo “se compensa”, pasa a ser un “pequeño costo” del procedimiento para volverlo más eficiente.

Al respecto, vale decir que el arancelamiento del servicio es una de las dos formas posibles de contar con los recursos públicos necesarios para su funcionamiento; la otra, desde luego, es la previsión de una partida presupuestaria específica al efecto. En este sentido la normativa vigente justifica su existencia en función de que estas tareas son encomendadas por las Unidades Operativas de Contrataciones.

Una adecuada programación de las contrataciones, unida a una correcta programación presupuestaria, debería traducirse en la inclusión en las partidas destinadas a contrataciones del monto necesario para solventar dicho servicio, junto con otros gastos que implican los procedimientos de contratación –v. gr., publicidad, además de las sumas destinadas al pago de los contratos.

La utilidad del sistema se verifica si la comparación entre el costo total que para los organismos representa aquel arancelamiento es menor al ahorro que se produce en las contrataciones por la utilización del precio testigo.

- **Carácter no vinculante del precio testigo**

Por último el sistema de Precio Testigo es de carácter no vinculante. Así, si la oferta adjudicada se encuentra por encima del precio informado en más de un 10%, según la normativa vigente el organismo puede seleccionarla de todos modos fundamentando su decisión. Con respecto a esta no obligatoriedad impuesta por Precio Testigo las opiniones son diversas: algunos entrevistados afirman que si saben fehacientemente que el bien que están adquiriendo se encuentra en un costo dentro de los parámetros aceptables y esperables en el mercado, adjudican de todas maneras. En el otro extremo, diversos entrevistados relativizan el carácter no vinculante de este mecanismo. Estos dicen que apartarse del precio testigo, aún cuando se haga de forma correcta y extensamente justificada, puede traerles problemas en el futuro. Al respecto relatan cierto temor a ser investigados o citados a declarar con posterioridad por una contratación realizada de esta manera. En este sentido, manifestaron que su política consiste en no adjudicar por encima del porcentaje permitido en la norma de precio testigo a los fines de evitar incurrir en la tipificación de algún delito

contra la Administración Pública. Por supuesto, agregan, esto repercute en el fin último que es el buen funcionamiento del aparato del Estado.

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, parecería ser que las falencias argumentadas por los entrevistados no responderían a una deficiencia normativa sino a la ejecución de la misma.

■ Servicio Jurídico Permanente

La Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549, en el artículo 7º, establece que con anterioridad a la emisión del acto administrativo se considera esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

Ahora bien, de los datos contenidos en los expedientes surge que en aproximadamente el 33% de las contrataciones ha intervenido el servicio de asesoramiento jurídico, estimándose un porcentaje escaso teniendo en cuenta que en un procedimiento contractual existen dos actos administrativos, tanto para la aprobación como para la adjudicación del llamado.

Cuadro N° 16: Frecuencia de dictámenes del servicio jurídico, según tipo de procedimiento. Trienio 2003-2004-2005					
Registro de Dictámenes del Servicio Jurídico		Procedimiento utilizado			Total
		Licitación pública	Licitación privada	Contratación directa	
Si	Cantidad	115	76	142	333
	Porcentaje	38,6%	58,9%	24,2%	32,8%
No	Cantidad	182	53	443	679
	Porcentaje	61,1%	41,1%	75,6%	67,0%
Ns/Nc	Cantidad	1	0	1	2
	Porcentaje	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

■ Control de la ejecución del contrato

Evidentemente la ejecución del contrato es de importancia primordial en los procedimientos analizados, ya que todas las compras y contrataciones del Estado se orientan a su buen desempeño. El cumplimiento de las metas de gestión y el buen resultado de las contrataciones públicas refieren directamente a la calidad del funcionamiento del Estado.

Los entrevistados refirieron diversas objeciones respecto al control de la ejecución del contrato.

En términos generales este control es realizado por la *Comisión de Recepción* de cada organismo. Ella es la encargada de controlar la cantidad, calidad y término de entrega de los bienes y servicios adquiridos según los Pliegos de Bases y Condiciones. Sólo una vez que este control es finalizado, los proveedores pueden iniciar su trámite de cobro.

Este control no se lleva a cabo de la misma manera en los distintos tipos de organismos ni para las diversas adquisiciones.

Los representantes de los Organismos de Control señalan la existencia de organismos con un alto grado de descentralización geográfica que no poseen comisiones de recepción en todas sus sedes, imposibilitando el control del cumplimiento del contrato.

También señalan que es muy distinto recepcionar bienes materiales que controlar la prestación de un servicio. El seguimiento de un servicio otorgado es una tarea sumamente compleja debido a que su medición es inexacta y depende en gran medida de la subjetividad del funcionario que desempeña esta tarea. En estos casos existe el riesgo de que los proveedores estén prestando sistemáticamente un servicio deficiente y esto no sea detectado por el organismo; o bien que los funcionarios incurran en prácticas poco transparentes, acordando con los proveedores la prestación de un servicio mínimo mientras que se filtra la diferencia monetaria por el pago de un mejor servicio.

Por estas razones, urge para los entrevistados la creación de mecanismos de sistematización que faciliten, objetiven y transparenten el control de la prestación de servicios; más aún teniendo en cuenta la envergadura de este tipo de contrataciones (por ejemplo, todos los organismos del Estado contratan servicios de limpieza y la mayoría requiere mantenimiento de ascensores).

Si bien el control de la prestación de servicios es mucho más complejo que el de la recepción de bienes concretos, algunos entrevistados de organismos de control

señalaron que en esta última instancia también existen problemas. En este sentido, dicen que las comisiones receptoras no realizan un control adecuado de los bienes y que por tanto el Estado puede estar pagando por aquello que pidió en el Pliego de Bases y Condiciones, pero no por lo que efectivamente recibió. Esto representaría una gran erogación por parte del Estado y una muestra de ineficiencia en sus contrataciones, pero además instala un “clima de poco control” –según la expresión de algunos entrevistados– que incita a los proveedores a entregar los bienes de forma inadecuada, por debajo de lo esperado, para obtener una mayor ganancia. El argumento es que si el Estado no controla adecuadamente, los proveedores no temerán incurrir en esta falta, ya que difícilmente implique un riesgo. Por esta razón, se sugiere que los organismos públicos adopten normas IRAM para la recepción de los bienes y servicios, de forma tal de poder medir con precisión si lo que se recibe es precisamente aquello que se pidió y se está pagando.

Por último, como se dijo anteriormente, el inicio del proceso de devolución de la garantía a los proveedores y la emisión de la orden de pago dependen de la certificación de la comisión receptora. Al respecto, los proveedores han señalado que los organismos se toman extensos plazos para realizar dichos controles y la consecuencia de esta demora es la tardanza en el cobro de los bienes que entregaron y servicios que ofrecieron.

Optimizar los controles en la ejecución de los contratos redundará en un mejoramiento en la gestión en los procedimientos de compras y contrataciones.

CONCLUSIONES

Afectación Presupuestaria

1. El presupuesto se libera con posterioridad al mes de enero resultando una ejecución tardía del mismo y afectando la gestión de las contrataciones.
2. Un alto porcentaje de las fechas de solicitudes de gasto se registraron con posterioridad a los meses de enero y febrero.
3. La mayoría de los organismos analizados financian sus contrataciones con fondos del Tesoro Nacional

Elección del tipo de procedimiento

4. La contratación directa es el tipo de procedimiento más utilizado (aprox. 75% del total de procedimiento durante los tres años). Lo siguen las licitaciones privadas (aprox. 14%) y las licitaciones públicas (aprox. 11%).
5. El tiempo utilizado para gestionar cada tipo de contratación resulta extenso. Las contrataciones directas se resuelven en menos tiempo que las licitaciones privadas y éstas que en las licitaciones públicas. Los mayores porcentajes por cada tipo de procedimiento se hallan en los siguientes rangos de tiempo: 37% de las contrataciones directas en un plazo de 1 a 64 días, el 31% de las licitaciones privadas de 105 a 163 y el 36% de las licitaciones públicas en más de 164 días.
6. Si bien las contrataciones directas se resuelven en el 37% de los casos en menos de 64 días, en el 41% demoran más de 100 días.

7. El empleo de procedimientos de etapa múltiple no es habitual.
8. No se registró ningún procedimiento de concurso de proyectos integrales.
9. De las entrevistas surge que en algunas contrataciones particulares de menor cuantía (alquiler de cocheras, alarmas de seguridad, bidones de agua), así como en alquiler de inmuebles y contrataciones en el exterior se presentan dificultades para gestionarlas en el marco de la normativa que rige la materia.
10. Los entrevistados opinan que el monto de \$ 10.000 para trámite simplificado es exiguo.

Modalidades de contratación

11. Las modalidades de contratación, que son generalmente consideradas innovaciones que generan eficiencia y transparencia en la adquisición de bienes y servicios, tales como orden de compra abierta, llave en mano, precio tope o de referencia y consolidadas se utilizan con poca frecuencia.
12. No se hallaron casos de aplicación de las modalidades compra informatizada e iniciativa privada.
13. Los entrevistados explicaron que si bien las contrataciones consolidadas pueden generar numerosos beneficios, no son habitualmente realizados debido a la falta de capacitación para su aplicación y la inexistencia de un módulo desarrollado en el sistema informático del Sidif Local Unificado.

Construcción del Pliego de Bases y Condiciones

14. El diseño de los Pliegos de Bases y Condiciones es considerado como una etapa clave para la transparencia en las contrataciones públicas tanto por parte de los responsables de gestionarlas como de los órganos de control y los proveedores.
15. Las opiniones de los entrevistados a su vez coinciden en que la falta de reglas claras en los Pliegos de Bases y Condiciones no solo dificult-

ta la cotización para el sector privado, sino que también entorpece la evaluación y adjudicación por parte del organismo contratante.

16. Las opiniones destacan que en muchos pliegos se excluyen determinados datos importantes, lo que permite que sólo los proveedores habituales coticen, vulnerando de esta forma el principio de concurrencia que debe estar presente en las contrataciones públicas.
17. Los entrevistados apuntaron la existencia de dificultades para evaluar las ofertas por excesiva ambigüedad de los Pliegos de Bases y Condiciones, circunstancia que afecta el análisis objetivo, claro e imparcial de las propuestas.
18. Según los entrevistados, los mecanismos consultivos de discusión y elaboración participada de pliegos no se utilizan con frecuencia debido a las características sencillas de los bienes o servicios a contratar o bien por falta de conocimiento respecto de la aplicación e implementación de los mismos.

Publicidad y difusión del llamado

19. La difusión de los llamados a contratación por parte de los organismos públicos es habitual en el Boletín Oficial y el sitio de Internet de la página de la Oficina Nacional de Contrataciones (medios obligatorios de publicidad). La frecuencia de utilización de otros medios es menor: diarios de mayor circulación⁵², sitios web de los organismos y cámaras del rubro o sector.
20. Las invitaciones que, según la normativa vigente, deben cursarse en los procedimientos de contratación directa y licitaciones privadas son efectivamente cursadas en el 95% de los casos. También, constituyen un recurso habitual en las licitaciones públicas (donde no son un medio obligatorio de publicidad).
21. La cantidad de invitaciones cursadas y el número de oferentes tiene una correlación positiva respecto de la concurrencia. A medida que

⁵² Vale aclarar que para las licitaciones públicas de montos mayores a 5 millones de pesos la publicidad en estos medios resulta obligatoria.

aumenta el número de invitaciones se incrementa el número de oferentes. En las tres cuartas partes de los procedimientos se han invitado de 3 a 9 proveedores (superando el número mínimo legal requerido). En un porcentaje significativo (67%) se han invitado entre 4 y 12 proveedores.

22. Respecto del 31% de todos los expedientes seleccionados en los que se recibió una sola oferta, resulta significativo el porcentaje de contrataciones directas (42%). La contra-cara positiva es que en un 40% de casos hubo entre 3 y 9 oferentes.
23. Los entrevistados señalaron la utilidad de que la publicidad, además de poner en conocimiento la convocatoria, este presente en todo el desarrollo del procedimiento de contratación a fin de permitir un control procedimental por parte de los oferentes, la comunidad, los órganos de control, y también los de la propia Administración Pública.

Apertura de ofertas

24. Se ha verificado la incorporación del acta de apertura en los expedientes relevados, en todos aquellos casos previstos por la legislación.
25. Los proveedores entrevistados manifiestan que, en algunas ocasiones, no se permite presenciar los actos de apertura de ofertas.

Evaluación y adjudicación

26. El criterio de selección de ofertas predominante en el 84% de los expedientes relevados es el precio. Los proveedores señalaron que, de esta manera, no se meritúan la calidad de los bienes y/o servicios ofertados y los antecedentes de las empresas cotizantes.
27. Las desestimaciones de ofertas por inadmisibilidad e inconveniencia se hallan correctamente fundamentadas. Sin embargo, los informes de inadmisibilidad e inconveniencia de ofertas no siempre se hallan incorporados al Dictamen de Evaluación publicado en el sitio de Internet de la página de la Oficina Nacional de Contrataciones.

28. Entre las causales para la desestimación de una oferta, los entrevistados sostienen que la constancia de retiro de pliego no debería considerarse un requisito esencial.
29. Los actos de adjudicación, en particular los que rechazan impugnaciones, no se hallan suficientemente motivados.

Instancias de reclamo

30. Existe una escasa utilización de las instancias de reclamo. El 3% de los expedientes relevados registran impugnaciones o recursos.
31. Los actos administrativos sustancian impugnaciones sin expresar en forma detallada los fundamentos
32. La mayoría de las impugnaciones y recursos se resuelven en forma desfavorable al recurrente.

Orden de compra

33. Existe un incremento en la emisión de órdenes de compra en el último trimestre de cada año. Esto podría vincularse a la falta de cuota presupuestaria o la falta de planificación de las contrataciones.
34. En general, los organismos emiten en forma tardía las órdenes de compra incumpliendo con el plazo legal establecido en la norma.

Intervenciones específicas de Control

Oficina Nacional de Tecnologías de la Información

35. Los organismos contratantes manifestaron que en cumplimiento con la normativa pertinente remiten los pliegos relativos a bienes y servicios informáticos y comunicaciones asociadas a la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información.

Precio testigo

36. Existe consenso entre los entrevistados respecto de la necesidad de control de precio de compra por parte del Estado.
37. La mayoría de las opiniones resaltan que existen dificultades con el funcionamiento del precio testigo, específicamente:
 - 1) El desfasaje entre los precios testigos y los precios de mercado
 - 2) La imposibilidad de acceder a las fuentes de información utilizadas para la elaboración del precio testigo.
 - 3) La necesidad, por parte de los encargados de gestionar las contrataciones, de fundamentar las adjudicaciones por fuera del precio testigo a pesar de su carácter no vinculante.
 - 4) El arancelamiento del sistema de precio testigo

Servicio jurídico permanente

38. No todos los actos administrativos cuentan con la intervención del Servicio Jurídico Permanente, tal como la Ley de Procedimientos Administrativos lo establece. En aproximadamente el 70% de los procedimientos relevados no se ha constatado la intervención del mencionado órgano asesor.

Control de ejecución del contrato

39. Existen organismos con un alto grado de descentralización geográfica que no poseen comisiones de recepción en todas sus sedes, lo que abriría espacios para que sucedan irregularidades en el cumplimiento de los contratos o el control de este cumplimiento.
40. El control de la ejecución del contrato varía según organismo –cada organismo sigue su propia metodología– y el tipo de adquisición que se realice. La recepción de bienes materiales no genera grandes inconvenientes, pero el seguimiento de prestaciones de servicios es más complejo debido a la carencia de algún mecanismo que sistematice dicho control.

Capítulo

4

**Cuestiones conexas a la gestión
de las compras y contrataciones
de bienes y servicios**

Normativa

Los actores que gestionan las contrataciones de bienes y servicios y los representantes de las instancias de control identificaron problemas o inconvenientes que la normativa actual presenta en los procedimientos.

En primer lugar se sostiene que la persistente variación de la normativa constituye un problema central, al quitar racionalidad y simpleza a los procedimientos contractuales. Esto inquieta a quienes realizan los procedimientos ya que temen desconocer normativa modificada recientemente. En un contexto de alta variación de los reglamentos, el peligro de desactualización es significativamente mayor.

Es común entre los organismos la queja por la extensión y complejidad de los procedimientos. Dicen que la normativa vuelve demasiado largo y complejo el procedimiento de contratación ya que resulta ser demasiado “detallista” y rígida, no dejando espacios para la amplitud de criterios. Además, alegan que la unificación de criterio en las contrataciones de bienes y servicios que se pretende con el Decreto Delegado N° 1023/2001 descuida realidades específicas de los organismos, que indefectiblemente poseen características diferenciales.

En ese orden a lo largo de los apartados precedentes se incluyeron sugerencias de los entrevistados y posteriores interpretaciones de una serie de modificaciones normativas, a saber: constancia de retiro de pliego, contrataciones de menor cuantía, tope del trámite simplificado, alquiler de inmuebles y contrataciones de bienes y servicios en el exterior.

Por otro lado, en varias oportunidades se manifiesta la necesidad de adecuar el Decreto N° 436/2000, que fue dictado como reglamentación de la Ley de Contabilidad al Decreto Delegado N° 1023/2001, que derogó a dicha ley, manteniendo la vigencia de su reglamentación.

El art. 39 del Decreto Delegado N° 1023/2001 establece un plazo de 60 días corridos a fin de reglamentar dicho régimen para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones y establecer los funcionarios que autoricen y aprueben las contrataciones públicas. Sin embargo, el plazo establecido en la norma referida, más sus prórrogas, se encuentra vencido, sin que se haya dictado la nueva reglamentación, motivo por el cual se mantiene la vigencia del Decreto N° 436/2000. No es necesario destacar la anomalía que significa que una norma sea reglamentada por otra dictada con anterioridad, con los múltiples inconvenientes que ello genera. En consecuencia, se impone dictar una nueva reglamentación adaptada al texto del Decreto N° 1023/2001.

En ese sentido, nuestra posición al respecto consiste en la necesidad del dictado de una ley de contrataciones unificada que determine específicamente los contratos incluidos y excluidos, que otorgue mayor flexibilidad en oportunidad de gestionar algunas contrataciones particulares, además de recoger las cuestiones de transparencia y control de la corrupción que con posterioridad serán mencionadas en el capítulo de Recomendaciones, respecto de la denominada “Cláusula Anticorrupción”, conductas vinculadas al direccionamiento de los Pliegos de Bases y Condiciones, Principios y mecanismos de transparencia; contribuyendo de esta forma a mejorar sensiblemente las prácticas contractuales. Cabe destacar que regular normativamente esta materia mediante una ley implicaría el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a fin de extender las medidas preventivas a las jurisdicciones no comprendidas –poder legislativo, judicial y gobiernos provinciales–, a las cuales nuestro país adhirió mediante la Ley N° 24.759 y la Ley N° 26.097 respectivamente.

Planificación de las contrataciones

El cuerpo legal que rige las contrataciones de bienes y servicios exige que cada jurisdicción o entidad formule su programa de adquisición anual en función de la naturaleza de sus actividades y de los créditos asignados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

Como para toda organización, la planificación en el Estado es de suma importancia ya que permite evaluar los recursos necesarios y utilizarlos de la mejor forma posible. La planificación de las contrataciones permitirá racionalizar crecientemente estos procedimientos y someterlos a evaluación cada año.

Cabe precisar que el contrato es el instrumento jurídico para la ejecución de la planificación y del presupuesto y para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

La formación del contrato estatal comienza con mucha antelación al momento en que los organismos toman la iniciativa de efectuar un llamado a contratación, dado que esta instancia está estrechamente vinculada con la elaboración de los planes y programas generales del gasto y con la formulación del presupuesto.

La posibilidad de medir en términos objetivos la planificación que llevan (o no) a cabo los organismos es ciertamente compleja. Hasta el año 2004 la obligación de realizar planificaciones anuales de las contrataciones se veía plasmada en el formulario 18 del Manual para la Formulación del Presupuesto, que debía ser entregado por todos los organismos a la ONC. En la actualidad, sin embargo, además de no existir una normativa específica que regule el plan de compras, los organismos no deben completar formulario alguno sobre dicho procedimiento. Por lo tanto, la posibilidad de contar con datos cuantitativos sobre la planificación es casi nula. Por esa razón, en este apartado sumamos los datos que dan cuenta del significativo aumento de las órdenes de compra en los últimos meses del año como un acercamiento indirecto a la planificación.

Del registro de los procedimientos relevados de la totalidad de contrataciones informadas a la ONC por los organismos seleccionados, se registra un incremento importante en la emisión de órdenes de compra durante el último trimestre del año. Esta concentración de órdenes de compra a fin de año puede ser indicio de una deficiente planificación anual de las contrataciones, pero puede indicar también la existencia de inconvenientes presupuestarios (básicamente, demora en la recepción de las partidas presupuestarias por parte de los organismos, que se traduce en una imposibilidad de llevar a cabo las contrataciones al inicio del año).

Trimestre	Año 2003	Año 2004	Año 2005
1ºtrim.	19,1%	17,2%	18,0%
2ºtrim.	18,2%	18,3%	22,4%
3ºtrim.	27,1%	24,9%	26,0%
4ºtrim.	35,6%	39,6%	33,5%

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción (OA).

En este sentido, los actores entrevistados expresaron en su mayoría que en el mes de diciembre las partidas deben imputarse con excesiva celeridad porque de lo contrario se pierden. Así, afirman que “a fin de año muchos tienen que emitir diez órdenes de compra en un mismo día”. Esto representa una gran ineficiencia organizativa, ya que los procedimientos contractuales se acumulan innecesariamente, conspirando contra el cuidado y la atención que ellos requieren.

También se resaltó que el problema de la tardanza de las partidas presupuestarias realmente perjudica a los organismos, ya que los fondos que no se utilizan no pueden pasarse al año siguiente; y como consecuencia no sólo pierden ese dinero para el año en cuestión, sino que en el presupuesto siguiente se les recorta su partida argumentando que no necesitan tanto (ya que el año anterior no lo gastaron) aún cuando cuenten con un presupuesto lo suficientemente ajustado.

Algunos entrevistados señalan que las partidas presupuestarias no sólo llegan con retraso sino que además “casi nunca llegan a cubrir todo el presupuesto”. De este modo, se completa el año con un monto menor del que se había estimado, por lo que la planificación de contrataciones –en los casos en que existe– queda trunca.

Los entrevistados de los organismos de control afirman que el problema principal es que “el presupuesto no acompaña a la gestión”. En este sentido, es muy importante que el presupuesto y las necesidades de ejecución vayan juntos, si no constantemente se pierde tiempo y se ponen trabas a la gestión.

Finalmente, en ocasiones los retrasos en el presupuesto generan problemas concretos que terminan resolviéndose por vías informales. Frente a servicios básicos y permanentes, “si no tienen cuota, no les queda otra alternativa que la bendita prórroga o el legítimo abono” explica una entrevistada del área de control. Esto representa una ineficiencia –reconocen–, algo que no debería hacerse, pero la ausencia de cuota presupuestaria “no deja otra alternativa”. De esta forma el retraso en la recepción del presupuesto deviene en soluciones a problemas concretos por fuera de la normativa.

En definitiva, los problemas con las cuotas presupuestarias limitan y entorpecen el trámite de las contrataciones inaugurando zonas de riesgo tanto para la transparencia como para la eficiencia de los procedimientos. A juicio de algunos entrevistados, si se solucionaran los problemas relacionados con las cuotas presupuestarias, mejoraría enormemente todo el procedimiento.

En las manifestaciones de los entrevistados se observa claramente que, salvo contadas excepciones, las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional no efectúan el plan anual de contrataciones que requiere la normativa.

Los motivos esgrimidos como causantes de dicho incumplimiento son, fundamentalmente, los siguientes: la dificultad que presenta dicha tarea; la falta de tiempo y recursos humanos para dedicarle a ella, pues generaría una carga adicional de trabajo en un determinado período del año; y la falta de regulación normativa específica que facilite esa tarea.

Estas previsiones se complementan con el art. 34 de la Ley Nº 24.156, que estipula que a los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos.

Para obtener una programación eficiente, deben actuar coordinadamente las áreas sustantivas –Unidades Ejecutoras de Programas (UEP)–, quienes requieren los bienes y servicios; la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC), que recibe las necesidades de todas las áreas sustantivas de un organismo y es responsable de llevar adelante el procedimiento contractual; y el Servicio Administrativo Financiero (SAF), que prepara y ejecuta el presupuesto anual de cada organismo y es el vínculo con el Ministerio de Economía y Producción, el cual a través de la Secretaría de Hacienda libera las cuotas que permitirán efectuar las erogaciones.

Como dijimos, hasta el año 2004 se utilizaba a tales fines un formulario elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto –Formulario 18, integrante del Manual para la Formulación del Presupuesto–. Empero, en la práctica nunca llegó a implementarse acabadamente. En este aspecto, se advierte que la normativa vigente es insuficiente, pues las únicas dos normas que se refieren a la necesidad de elaborar el plan anual, transcriptas precedentemente, no orientan a quienes deben ponerlas en práctica.

Por ello, parece necesario que los encargados de elaborar las normas se avoquen a la confección de los reglamentos, manuales e instructivos necesarios para brindar a las unidades ejecutoras de programas y a las unidades operativas de compras las herramientas necesarias para que, cada una en su esfera de competencia, elaboren el plan anual por jurisdicción o entidad.

Asimismo, la programación de las contrataciones debería efectuarse de manera sincronizada con la programación presupuestaria, pues la ejecución de la primera dependerá, en gran medida, de la ejecución de la segunda. Por ello, parece necesario que, en la elaboración de la normativa respectiva, la ONC trabaje conjuntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto. Sólo así podrá elaborarse un marco reglamentario que satisfaga las necesidades de las UEP y las UOC, sin entrar en conflicto

con el sistema presupuestario. Para eliminar la idea de que “el presupuesto no acompaña a la gestión” –varias veces expresada en las entrevistas– el primer paso que debería darse es, en nuestra opinión, el de la elaboración del referido régimen.

Las entrevistadas por la ONC señalaron que están estudiando el tema a los fines de elaborar la normativa necesaria, pero sin una fecha estimada de concreción.

Capacitación

La capacitación de los actores que participan en el procedimiento de contratación pública es vital para sus resultados. Teniendo en cuenta su significación se ha realizado un análisis de detección de necesidades de capacitación según los actores.

Es interesante remarcar que el tema de la capacitación fue uno de los que presentó mayores divergencias entre los distintos grupos entrevistados. Debido a posiciones estructuralmente distintas de los entrevistados en el sistema contractual se obtuvieron miradas diferentes sobre este aspecto.

Entre los proveedores y los organismos de control es común la percepción de que la alta rotación de personal en el área de compras y contrataciones conspira contra la capacitación de sus agentes y la eficiencia en la gestión de las contrataciones.

Algunos entrevistados se quejan de que los cursos de capacitación y actualización de los agentes de aquellas áreas no logran captar la dinámica real de las contrataciones del Estado ya que en general se estructuran básicamente en la normativa, y la realidad práctica dista mucho de la teoría. En suma esta capacitación enfoca trabajos prescriptos y no aborda el trabajo real. Si la capacitación es excesivamente formal, su utilidad para la práctica cotidiana decrece.

Por su parte, los proveedores del Estado reclaman un mayor conocimiento por parte de los encargados de llevar adelante el trámite contractual sobre la normativa que rige dichos procedimientos. Explican que la falta de conocimiento provoca dilaciones y exigencia indebida de documentación que ya se encuentra presentada ante el Estado.

Por último, se resalta la ausencia de capacitación para los proveedores del Estado. Existen diversos cursos de capacitación continua disponibles para los funcionarios, pero no así para las empresas que son la contraparte del Estado en estos procedimientos. Esto disminuye la cantidad de participantes que poseen conocimientos técnicos suficientes para contratar con el Estado, y por lo tanto desalienta la concurrencia. Por otra parte, suma trabajo a los departamentos de compras de los organismos, que deben tratar con proveedores inexpertos y faltos de conocimientos.

En este sentido, muchos entrevistados coincidieron en que sería sumamente útil que el Estado brinde capacitación a los proveedores, ya que esto agilizaría los procedimientos y favorecería una mayor concurrencia.

Los entrevistados del área de contrataciones consideran que sus agentes se encuentran bien capacitados para la función que desempeñan debido a la asidua concurrencia a cursos sobre la temática y a la experiencia práctica que les provee el trabajo diario. Sin embargo, los proveedores opinan que existe un déficit muy grave en la capacitación técnica del personal que genera demoras innecesarias en los procedimientos. Afirman que existe una falta de conocimiento de la normativa que rige el procedimiento y critican que en ocasiones se les pide documentación errónea o que ya se encuentra cargada en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Una sugerencia enunciada en las instancias de control es que las oficinas de compras se encuentren mejor preparadas en términos económicos. Explican que no es suficiente conocer en profundidad la normativa y trabajar de forma íntegra para realizar contrataciones públicas eficientemente. Hace falta “gente que conozca el mercado”, que tenga noción de lo que es conveniente (o no) comprar en cada momento, o bien de qué forma es recomendable comprar de acuerdo a la coyuntura económica. De todas formas, en este segmento (y también en el de organismos) se hizo hincapié en la importancia de los funcionarios de compras, y en el poco reconocimiento a la relevancia y complejidad de la tarea desempeñada por estos funcionarios.

Ahora bien, a fin de tener conocimiento sobre las actuales actividades de capacitación ofertadas en torno a la temática de contrataciones del Estado, se ha realizado un relevamiento de los cursos disponibles en páginas web de los Organismos del Estado y Universidades.

Se ha podido observar que el Estado Nacional, ya sea mediante el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), la ONC (Oficina Nacional de Contrataciones), o la Subsecretaría de Gestión Pública, poseen una oferta de cursos muy variada, aunque la mayoría de ellos orientados hacia un mismo destinatario: agentes de las Unidades Operativas de Contrataciones. A modo de ejemplo, se enumeran algunos de estos cursos:

- Régimen de Contrataciones de la APN - Normativa Básica
- Sistema de Identificación de Bienes y Servicios
- Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones de Bienes y Servicios
- Ejecución de contratos
- Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)
- Módulo de Clientes de Contrataciones (MCC)

- Régimen de Contrataciones de la APN - Normativa Avanzada
- Contrataciones para asesores
- Contrataciones en el exterior, etc.

Cabe mencionar el curso de capacitación a distancia – E-learning – “Compras y Contrataciones Transparentes” llevado a cabo en el marco de este proyecto, por la Dirección de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción destinado al personal del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (PAMI). El curso precitado tiene como objetivo mejorar el sistema de gestión de las compras y contrataciones para la provisión de insumos básicos, agilizar los procedimientos necesarios para ello y transparentar la selección de los contratistas, a través del aumento de la competencia de los proveedores.

Como consecuencia del relevamiento respecto de oportunidades de capacitación se confirman la falta de oferta educativa para el grupo de proveedores ya que no se han hallado actividades de capacitación que posean como destinatarios a estos actores claves del procedimiento. Sin embargo es de público conocimiento que, en muchas ocasiones, empresas privadas ofrecen capacitación a sus empleados del área de contrataciones, pero dicha oferta escapa a los alcances de este relevamiento.

Con respecto a la oferta académica realizada por universidades, según nuestra investigación, sólo la Universidad Nacional de San Martín ofrece un curso de especialización de postgrado en Contrataciones Públicas donde, si bien las condiciones de ingreso no se limitan a agentes de Unidades Operativas de Contrataciones, sus beneficiarios deben poseer un título de grado.

Sistema de información de proveedores del Estado (SIPRO)

El Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) es un sistema por el cual se pretende informar sobre las características y el comportamiento de los proveedores del Estado, cuyo administrador es la Oficina Nacional de Contrataciones. Este sistema permite, además, reducir los costos de tramitación, tanto a los oferentes como al Estado, y hace efectiva la prohibición de contratar a proveedores que se encuentren suspendidos o inhabilitados ya sea por incumplimiento de contratos u otros motivos.

En términos generales, la existencia y el funcionamiento del SIPRO arroja un saldo positivo en las entrevistas. El hecho de que exista un registro administrado por

la ONC que centralice toda la información sobre los interlocutores del Estado en materia de compras y contrataciones es a priori una ventaja: la información se comparte y se actualiza para todas las reparticiones públicas.

Como principal ámbito de accesibilidad y transparencia, los entrevistados en el segmento de Organismos señalan que el SIPRO contribuyó a la aparición de nuevos proveedores en los organismos, generando así mayor presencia de oferentes en los procedimientos de compras y contrataciones.

Por su parte, uno de los principales defectos de este sistema es su ineficacia para garantizar la idoneidad de los proveedores registrados. Los entrevistados cuestionan la falta de un registro previo que permita, de algún modo, “valorar” la idoneidad de los proveedores. Se dice, a su vez, que al ser irrestricto el acceso al SIPRO genera la presentación de proveedores de muy bajo nivel, habida cuenta que la sola inscripción no garantiza de por sí la calidad ni la idoneidad de los proponentes. Esta falencia se ve acentuada por las limitadas sanciones que los organismos aplican a los proveedores incumplidores y la escasa información de dichas sanciones –cuando éstas tienen lugar– en el SIPRO. A pesar de ello, opiniones minoritarias indicaron que la información sobre proveedores incumplidores aumenta año a año. Atribuyen esto a una mayor cantidad de incumplimientos así como a un gran esfuerzo de concientización llevado a cabo por el órgano rector. Este esfuerzo buscó explicar a los organismos la importancia de informar los incumplimientos, para que el SIPRO pueda cumplir su verdadera función: comunicar a los organismos sobre las características de los diversos proveedores del Estado y promover las contrataciones más convenientes así como interlocutores más responsables.

Desde la óptica de los proveedores se señala otra falencia. En algunos organismos existen registros de proveedores propios, además del SIPRO. Esto genera inconvenientes al sector privado, ya que debe inscribirse y mantenerse actualizado en múltiples registros. A su vez desestima el objetivo principal del SIPRO, que busca funcionar como un registro unificado para todas las reparticiones del Estado.

Con respecto a la actualización del sistema, los entrevistados argumentaron que ésta se realiza con retraso y que tiene categorías muy amplias y generales, en las cuales es difícil encontrar proveedores especializados en lo que se requiere.

Por otra parte, algunos entrevistados de este segmento resaltan su preocupación por la necesidad de presentar numerosa documentación, en muchos casos repetida, y cumplir con muchos requisitos para encontrarse dentro de los parámetros exigidos por el Estado (ya que encontrarse desactualizados conlleva grandes perjuicios para el sector privado).

También se señaló como un déficit del sistema que no se informe automáticamente a los proveedores cuándo deben actualizar la información suministrada, debido al vencimiento de la vigencia de los datos proporcionados con anterioridad. En la actualidad, son los proveedores los que deben estar pendientes de tales vencimientos, a cuyo efecto deben acompañar con la oferta los datos actualizados de la misma forma que la presentación original.

Ahora bien, respecto a la exigencia de información a proveedores que ya obra en el SIPRO, por parte de las Unidades Operativas de Contrataciones de los organismos, sólo cabe apuntar que una interpretación sistemática de la normativa vigente conduce a concluir que no corresponden esos pedidos, al igual que tampoco es procedente que aquéllas lleven sus propios registros de proveedores. Sin perjuicio de ello, podrían incorporarse a nivel reglamentario sendas normas que expresamente impidan a los organismos contratantes efectuar tales requerimientos. Tal impedimento se justificaría en la necesidad de evitar duplicaciones de trámites y presentaciones a cargo de los oferentes, con el costo que ello implica.

En otro orden de cosas, con respecto a la falta de un registro previo que permita “valorar” la idoneidad de los proveedores, así como la poca información interna y externa existente sobre ellos, es menester tener en cuenta que el SIPRO, creado por el artículo 137⁵³ del Decreto Nº 436/2000, actúa como una base de datos centralizada, bajo la administración de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Particularmente este Sistema contiene determinada información sobre los oferentes y adjudicatarios, permitiendo presentar ofertas a toda persona física o jurídica sin necesidad de estar inscripto allí previamente.

⁵³ ARTICULO 137. — CREACIÓN Y PAUTAS DE FUNCIONAMIENTO. Créase el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), el que será administrado por la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA, el cual funcionará de acuerdo con las siguientes pautas:

- a) La OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA centralizará en una base de datos computarizada la información relativa a los oferentes y adjudicatarios, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento.
- b) Los organismos deberán suministrar la información del inciso a), a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA, de acuerdo con lo que disponga la SECRETARIA DE HACIENDA de dicho MINISTERIO.
- c) Previo a la adjudicación los organismos contratantes deberán acceder al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) con el fin de obtener información sobre los oferentes que se presenten en los procedimientos de selección que se tramiten en sus respectivos ámbitos.
- d) No constituye requisito exigible para poder presentar ofertas o contratar con el ESTADO NACIONAL, la inclusión previa en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

En general este sistema suele ser calificado como “negativo” en la medida en que no habilita a los proveedores –como lo hacía el Registro de Proveedores del Estado del Decreto N° 5720/72– sino que los inhabilita cuando están sancionados.

Al respecto se considera que el funcionamiento del SIPRO es el más óptimo para garantizar la concurrencia de oferentes. Sin embargo, habría que hacer hincapié en las percepciones que se expusieron y solucionar normativamente los inconvenientes de la actualización de la información de proveedores y la organización de un sistema de sanciones más eficiente, que permita al Estado conocer los antecedentes de los co-contratantes con anterioridad a la adjudicación efectiva de un contrato.

Sistemas de control

En este apartado desarrollaremos en forma descriptiva las funciones de los organismos de control y su competencia en el ámbito de las contrataciones de bienes y servicios, abarcando además información obtenida de las entrevistas y de los sitios web de cada organismo.

Oficina Nacional de Contrataciones

Mediante el Decreto N° 1545 de 1994, se creó el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, con el objetivo de establecer políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios. Dicha norma crea, asimismo, su organismo rector, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano que propone las políticas y establece las normas, sistemas y procedimientos operativos que regirán la gestión de las contrataciones; difunde, capacita y asesora a las entidades que intervienen en el proceso y elabora y organiza estadísticas e información sobre las contrataciones para que estén a disposición de los distintos participantes y de la ciudadanía en general.

Su ámbito de aplicación corresponde a la Administración Central, organismos descentralizados, universidades nacionales y Fuerzas Armadas y de Seguridad, no alcanzando, en cambio, a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, ni a otros organismos como el PAMI y la AFIP. También se encuentran excluidos empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal, entidades financieras del sector público nacional, tales como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central y entidades multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial.

Respecto de la competencia, se hallan comprendidos dentro del sistema los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso y consultoría, excluyéndose expresamente los contratos de empleo público, las compras por caja chica y los contratos celebrados con estados extranjeros, así como los comprendidos en operaciones de crédito público.

Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y Auditoría General de la Nación (AGN)

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional señala, en su artículo 3º, que los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo de dicho sector. El ámbito de control comprende la Administración Pública Nacional, que a su vez comprende a la Administración Central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social; las empresas y sociedades del Estado; los entes interestaduais; las universidades nacionales, los fondos fiduciarios; otros entes que si bien pertenecen al sector público nacional no financiero no revisten el carácter de empresa o sociedad del Estado y no consolidan en el presupuesto de la Administración Nacional; y por el sector público nacional financiero, integrado por el sistema bancario oficial y otras instituciones públicas financieras.

El sistema de control de acuerdo con la ley precitada se encuentra integrado por las estructuras de control interno y externo en cabeza de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, respectivamente.

La estructura de control interno está compuesta por la SIGEN y las unidades de auditoría interna (UAI) que deben existir en cada jurisdicción y entidad. La SIGEN es el órgano rector del sistema de control interno, con potestades normativas, coordinadoras y de supervisión. La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de los organismos.

En ese orden la Sindicatura General de la Nación como el órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo Nacional efectúa un control punitivo y posterior respecto de las contrataciones de bienes y servicios en el marco de dicha Ley, contando además con unidades de auditoría interna en cada jurisdicción que actúan coordinadas técnicamente por esa Sindicatura. El auditor podrá exponer recomendaciones para corregir las falencias detectadas, mejorar los sistemas y actos de gestión e incrementar la eficiencia y eficacia del organismo, así como las de su mecanismo de control interno.

En función a lo normado en la Resolución 515/2000 (Manual práctico para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional) de la Secretaría de Hacienda, cada organismo debe remitir un informe mensual a la UAI (Unidades de Auditoría Interna), para que –previa certificación de la información– esta lo remita a la SIGEN. En función a dicho informe, tanto las UAI como la SIGEN, pueden –de así considerarlo– llevar adelante auditorías de contrataciones.

Por otro lado mediante el dictado de la Circular AGN N° 3/93, la Auditoría General de la Nación solicita a los organismos de la Administración Pública Nacional, información sobre las compras y contrataciones realizadas en cada uno de los organismos. Dicho informe es remitido a la AGN trimestralmente por cada UAI, previa certificación de lo enviado por el organismo debiendo diferenciar las contrataciones relevantes (cuyos importes totales de adjudicación superen la suma de \$ 100.000-), contrataciones no significativas (que incluyen procedimientos de contratación que hayan sido adjudicados durante el trimestre por importes totales de adjudicación inferiores a \$ 100.000), contrataciones directas y actos de significación económica (que incluyen actos generales o reglamentos que afecten la hacienda pública, por vía de ingresos o egresos como subsidios, subvenciones o becas).

Por otro lado y con el objeto de hacer operativo el control externo, la ley creó la Auditoría General de la Nación como órgano dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. El control que realiza es, en general, de los denominados “ex post”, es decir, no es condicionante de la gestión llevada a cabo por el órgano controlado, lo que no impide controlar la actividad administrativa en curso.

La AGN es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público y en particular, para auditar las contrataciones de los organismos realiza un conjunto de tareas tales como relevar la estructura orgánica, misiones y funciones asignadas, gestión operativa, normativa aplicable; verificación de los planes anuales de compras y su cumplimiento, así como el proceso administrativo de recepción y pago. En segunda instancia se seleccionan un conjunto de documentos que determinarán la muestra debiendo ser ésta lo más representativa posible.

La Oficina Anticorrupción Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)

La Oficina Anticorrupción es un organismo creado por el artículo 13º de la Ley Nº 25.233 en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y sus competencias y atribuciones surgen de los artículos 26, 45 y 50 de la Ley Nº 24.946.

Dentro de su marco los Decretos Nros. 102/99 y 466/2007 determinan las competencias y funciones de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, encontrándose entre las mismas el diseño y asesoramiento a los organismos del Estado en la implementación de políticas y programas preventivos de hechos de corrupción.

En especial, dicha prevención se ha focalizado en la generación de mecanismos y herramientas orientados a la transparencia en la toma de decisiones públicas, fundamentado en la premisa de crear, mantener y fortalecer los sistemas de contratación en armonía con el principio de transparencia y la mejora en la eficiencia y la calidad de la gestión en las compras y contrataciones.

Particularmente la Oficina Anticorrupción interviene –entre otros aspectos– como veedor en procedimientos de contratación de bienes y servicios con distinta fuente de financiamiento y regidos por diferentes normas. A tal efecto la DPPT designa veedores en diferentes procedimientos de selección correspondientes a diversos organismos, constituyendo una nueva herramienta para el control de la corrupción. Su finalidad, consiste en asistir a las reparticiones en una etapa sumamente sensible como es la de preparación de los Pliegos de Bases y Condiciones, efectuar sugerencias y recomendaciones haciendo hincapié en su publicidad y difusión a los fines de contribuir para lograr la mayor concurrencia posible, así como la claridad y objetividad de los criterios de evaluación contenidos en dichos pliegos a los que posteriormente deberán someterse tanto la Administración como el contratista y cuyo examen minucioso redundará en beneficio de ambos.

Su actividad se inscribe en el análisis de la problemática de la corrupción desde un punto de vista estructural, trabajando sobre las fallas sistémicas que generan oportunidades de corrupción en las distintas etapas del procedimiento de selección del contratista público, principalmente orientando el foco hacia la prevención.

Sin embargo, es importante destacar que la DPPT no efectúa valoraciones que sean competencia del organismo contratante –su control se limita exclusivamente a la legitimidad y la transparencia del procedimiento contractual–, toda vez que su intervención comprende recomendaciones respecto del diseño de los Pliegos de

Bases y Condiciones mediante mecanismos consultivos como: elaboración participada de pliegos y rondas de consultas para definir especificaciones técnicas, tipo y modalidad de contratación adoptadas, publicidad, concurrencia, necesidad de informes previos, objetividad de los criterios de selección incluidos en el pliego; así como todo otro aspecto relativo a la eficiencia y transparencia del procedimiento contractual. Es decir que su informe no se expide ni emite una valoración a cerca de la gestión del organismo (evaluación y adjudicación de ofertas) sobre el cual se lleva a cabo la intervención, resultando éstas recomendaciones no vinculantes.

Durante el período 2004-2007 la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia intervino activamente en distintos procedimientos, tanto por denuncias efectuadas, como a pedido de los organismos o de oficio. En ese sentido algunas de las intervenciones más destacadas han sido las siguientes:

- Licitaciones Públicas del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) relativas a la adquisición de audífonos analógicos y digitales; marcapasos unicamerales y bicamerales, catéteres bipolares y epicárdicos, prótesis e implantes, oxigenoterapia; lentes intraoculares, stents cardiológicos, entre otros.
- Licitaciones Públicas Internacionales llevadas a cabo por la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto relativas al procesamiento de datos sísmicos 2D registrados del margen continental argentino y a la adquisición de sistema batimétrico monohaz de aguas profundas y servicios conexos.

Un problema central, señalado por los entrevistados de los organismos públicos y de los organismos de control, es la escasa relación y coordinación entre los organismos de control. La principal consecuencia negativa de esta deficiente conexión es la superposición en el control a los organismos.

Así, se afirmó que el control es excesivo y que “se siente mucho su peso”. De forma generalizada se expresa la disconformidad con su presencia y con el tiempo que toma confeccionar informes y organizar datos para cada una de estas instancias. El control se superpone ya que distintos organismos de control piden la misma información respecto de un conjunto de procedimientos. Esto “no tiene mucho sentido” y los sobrecarga de trabajo, cuando se podría evitar articulando mejor las instancias de control y su comunicación. Además se refirió que los sistemas de control funcionan como “compartimentos estancos” y no aprovechan de forma integral la información sistematizada

y disponible en los sistemas informáticos. Finalmente, los organismos cuestionan en ocasiones la utilidad de la información que se ven obligados a recabar. Deslizan, en este sentido, que esta actividad les demanda mucho tiempo y no saben qué es lo que se hace finalmente con los datos obtenidos, ni si son bien aprovechados.

Por su parte, los principales órganos de control del Estado son conscientes y autocríticos con respecto a este tema. Señalan que la relación entre ellos es poco fluida y que existe normativamente un esquema de coordinación, pero que “francamente no funciona”. Este es un punto que los entrevistados reconocen como una gran falencia.

En la práctica –se relató– los órganos encargados del control de las contrataciones públicas solicitan en ocasiones la misma información, aunque deberían tender a no hacerlo. Esto constituye un problema, principalmente porque le generan a los organismos una doble remisión de información que es innecesaria. El doble pedido no sería necesario si ellos compartieran la información y se organizaran de manera coordinada.

Si bien esta coordinación es señalada por todos como deseable, también se remarca que es algo difícil de lograr. Existen en primer término problemas de organización, ya que cada instancia posee sus mecanismos, sus procedimientos, etc. A su vez hay gran diversidad en el trabajo que encaran y es complejo coordinarlo en sus puntos comunes. Por otra parte, se señala también un problema de poder: imaginan que ningún organismo querría ser el que le pide la información a otro en lugar de requerírsela directamente a la unidad de contrataciones. Esto –según los entrevistados– sería delegar poder, ubicarse en otra posición.

Resumiendo, la mayor coordinación de las instancias de control para organizar mejor y más eficientemente su relación con los organismos es señalada por todos los entrevistados como una necesidad, pero se ve como una tarea difícil de lograr en la práctica.

Finalmente del relevamiento efectuado en las páginas web, sumado a las entrevistas realizadas con personal de los organismos de control interno y externo, se verificó la existencia de un escaso número de informes de auditoría específicos de compras y contrataciones en el período analizado, sin perjuicio de que la temática sea relevada en auditorías de cuenta de inversión, estados contables y rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

Normativa

41. La multiplicidad de normas genera una serie de inconvenientes que le restan racionalidad y simpleza al procedimiento de contratación de bienes y servicios y, también, dificulta la actualización normativa de los encargados de la gestión de contrataciones, a juicio de los entrevistados.
42. De las entrevistas surge que la normativa torna extensos y complejos los procedimientos de selección. En particular se caracteriza al régimen de detallista y rígido ya que no deja espacios para la amplitud de criterios.
43. Según los entrevistados, el Decreto N° 1023/2001 se basa en un criterio de unificación que en ocasiones descuida realidades específicas de los organismos contratantes que poseen características diferenciales.
44. Los entrevistados sugirieron modificar las normas que regulan la constancia de retiro de pliego, contrataciones de menor cuantía, tope del trámite simplificado, alquiler de inmuebles y contrataciones de bienes y servicios en el exterior.

Planificación de las contrataciones

45. Los entrevistados señalan la inexistencia de una planificación anual de contrataciones de bienes y servicios en los organismos.
46. La emisión de órdenes de compra en último trimestre aumenta sensiblemente por deficiencia en la planificación de las adquisiciones y/o por inconvenientes presupuestarios (retraso en la asignación de partidas presupuestarias y/o cuotas).

47. Los funcionarios de los organismos públicos argumentaron que en la práctica los inconvenientes vinculados con el presupuesto se resuelven a través de otras vías informales (prórrogas y reconocimiento de gastos).

Capacitación

48. Los órganos de control y los proveedores coincidieron en que la alta rotación del personal en las áreas de contrataciones estaría conspirando contra la capacitación de sus agentes y el correcto funcionamiento de los procesos.
49. Según los entrevistados, los cursos de capacitación y actualización de los agentes encargados de gestionar las contrataciones de bienes y servicios se estructuran básicamente en la normativa y no en la realidad cotidiana de las contrataciones por lo cual no se logra captar la dinámica real del área competente en la materia.
50. La falta de conocimiento en la aplicación de mecanismos consultivos y elaboración participada de pliegos podría responder a la inexistencia de cursos de capacitación en la materia.
51. En las entrevistas se destacó la utilidad de extender los cursos de capacitación también a los proveedores del Estado.

Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPRO)

52. La falta de actualización de la información de los proveedores y de las sanciones aplicadas son señaladas por los entrevistados como deficiencias del sistema.

Sistemas de control

53. La falta de coordinación entre las distintas instancias de control del Estado genera una superposición en el control que entorpece el trabajo de las áreas de compras y genera cierta disconformidad con el accionar de estos mecanismos.

Capítulo

5

**Evaluación de precios
en las compras y contrataciones
de bienes y servicios**

El presente capítulo presenta los resultados del análisis de la variación de los precios de compra pública del trienio 2003-2004-2005 bajo el Régimen de Contrataciones Decreto N° 1023/2001. Esta parte del estudio tuvo por objeto caracterizar y explicar el comportamiento de las compras y contrataciones, identificando y estableciendo relaciones entre distintos factores explicativos. Asimismo, se testearon las percepciones de los actores claves consultados respecto de la incidencia de dichos factores en el precio final de bienes y servicios.

El estudio de los precios cobra relevancia teniendo en cuenta que las contrataciones que realiza el Estado se hallan orientadas a la adquisición de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad. De allí, la importancia de que estas operaciones económicas se realicen de manera eficiente. Para ello, el conocimiento de los procedimientos administrativos y el marco legal, por parte de los responsables de las áreas competentes, es indispensable aunque no suficiente. También, es necesario conocer las particularidades de los mercados de los bienes y servicios requeridos a fin de adquirirlos a un precio razonable y con la calidad adecuada.

Definición y variación en los precios de compra de bienes y servicios

Se han analizado los precios de compra de 34 productos de 6 rubros⁵⁴ que suman un gasto de 430 millones de pesos para el trienio 2003-2005. De este total,

⁵⁴ PRODUCTOS SEGÚN RUBRO ESTUDIADOS:

12 alimentos: aceite comestible tipo puro de girasol - envase botella de plástico (capacidad 1); agua potable presentación envase x 20; ave especie pollo - presentación entero - eviscerado con menudos; carne especie vacuna - corte cuadrada congelada; carne especie vacuna - corte media res; carne especie vacuna - corte picada común congelada; carne especie vacuna - corte roast beef congelado; conser-

entre el 78% y el 85% del monto mencionado corresponde a la leche en polvo, los antivirales y antiretrovirales, el aerokerosene y el gas oil. Los organismos que compran dichos productos concentran entre el 67% y el 83% del gasto total considerado (en este universo). Los Ministerios de Salud y Desarrollo Social compran prácticamente la totalidad de la leche en polvo; el Ministerio de Salud compra la totalidad de los antivirales y antirretrovirales; el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea compra la totalidad del aerokerosene. La concentración en un número reducido de productos y organismos puede observarse en los siguientes cuadros.

va de carne; tipo corned beef - variedad - envase lata (peso 340gr); leche en polvo estado deshidratada - presentación envase (capacidad 800 g); leche en polvo estado polvo - presentación envase (capacidad 1 kg); pan tipo felipe presentación granel; prepizza gusto tomate tamaño pizzota.

3 prendas de vestir: campera confección algodón-poliéster - cierre con capucha - tipo de abrigo; gabán material paño; manga larga; pantalón tipo p/seguridad, tela sarga, sexo masculino.

5 productos farmacéuticos: antibiótico p/persona tipo asociación - droga genérica imipenen + cilastina - forma farmacéutica ampolla (presentación 500 m); antiretroviral tipo monodroga - droga genérica abacavir - forma farmacéutica cápsula (presentación 300 m); antiretroviral tipo monodroga - droga genérica efavirenz - forma farmacéutica cápsula (presentación 200 m); antiretroviral tipo monodroga - droga genérica lopinavir/ritonavir - forma farmacéutica cápsula blanda (presentación 133,3/33,3 m); antiviral tipo monodroga - droga genérica saquinavir - forma farmacéutica cápsula blanda (presentación 200 m).

5 combustibles: aerokerosene presentación en litros; gas oil marítimo presentación a granel; gas oil presentación granel; nafta super tipo super octano 95 presentación granel; nafta común tipo sin plomo presentación granel.

6 repuestos: cartucho de tinta producto tinta color negro uso duplicadora dig risograph 6300; cartucho de tinta; código 51645 a - producto tinta - color negro - uso impresora hp desk jet 850/890c; cartucho toner código 12 a 7410 color negro producto cartucho toner uso lexmark t 420; cartucho toner código 69g8256 color negro producto toner uso imp.lexmark optra e plus; cartucho toner; código 92274a color negro producto print uso laser jet 4l - 4ml/4p 4mp; cinta para impresora modelo ibm 4224.

3 equipos de transporte: vehículo utilitario tipo furgón c/equipo de ambulancia tipo motor diesel inyección directa n° cilindros 4 disposición en línea; vehículo utilitario tipo furgón transporte de detenidos altura max 2506 mm tipo motor diesel n° cilindros 4 disposición en línea cilindrada 2400; vehículo utilitario tipo pick up altura máx. 1800 mm tipo motor diesel n° cilindros 4 disposición en línea - cilindrada 300.

Cuadro N° 18: Frecuencia de compras según productos Trienio 2003-2004-2005. En porcentaje			
Producto	2003	2004	2005
Leche en polvo deshidratada 800 g	27,5%	39,5%	12,1%
Leche en polvo 1000 g	9,2%	0,2%	17,0%
Antiretroviral tipo monodroga Droga genérica ABACAVIR (Forma farmacéutica, cápsula, presentación 300m)	7,1%	0,2%	1,8%
Antiretroviral tipo monodroga Droga genérica EFAVIRENZ (Forma farmacéutica, cápsula, presentación 200m)	6,7%	1,7%	2,5%
Antiretroviral tipo monodroga Droga genérica LOPINAVIR/RITONAVIR (Forma farmacéutica, cápsula blanda, presentación 133.3/33.3 m)	6,4%	5,5%	11,5%
Antiviral tipo monodroga Droga genérica SAQUINAVIR (Forma farmacéutica, cápsula blanda, presentación 200m)	4,8%	6,2%	2,9%
Aerokerosene, litros	0,0%	14,4%	28,5%
Gas Oil marítimo, a granel	10,5%	11,6%	9,3%
Gas Oil, a granel	6,2%	5,6%	2,1%
Subtotal	78,5%	84,9%	87,7%
Otros productos	21,5%	15,1%	12,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

Cuadro N° 19: Frecuencia de compras según organismos Trienio 2003-2004-2005. En porcentaje			
Producto	2003	2004	2005
Ministerio de Desarrollo Social	33,1%	42,9%	18,2%
Ministerio de Salud	34,1%	13,6%	35,7%
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	0,2%	15,3%	29,1%
Total	67,5%	71,9%	83,0%

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

El precio de compra de los productos que componen la muestra varía de manera inter-anual e intra-anual en cada uno de los organismos públicos. A fin de estudiar

estas variaciones, se observaron los precios mínimos⁵⁵, máximos⁵⁶ y promedio⁵⁷ al que fueron adquiridos los bienes. Los precios de los años 2004 y 2005 fueron deflactados al año 2003 para que resulten asimilables y comparables entre sí.⁵⁸

Se registra una gran amplitud en los precios de compra del sector público. La diferencia entre los precios mínimos y máximos varía de 1 a 10 veces y media. La dispersión en los precios de compra nominales (deflactados al año 2003) puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 20: Dispersión de precios en los productos más comprados ⁵⁹ Trienio 2003-2004-2005			
Producto	Precio mínimo	Precio medio	Precio máximo
Leche en polvo estado deshidratada envase 800 g	\$ 3,34	\$ 5,90	\$ 12,15
Leche en polvo estado polvo envase 1 kg	\$ 5,02	\$ 7,89	\$ 13,78
Antiretroviral tipo monodroga - droga genérica abacavir - forma farmacéutica cápsula - presentación 300 m	\$ 3,38	\$ 8,83	\$ 10,48
Antiretroviral tipo monodroga - droga genérica efavirenz - forma farmacéutica cápsula - presentación 200 -m	\$ 2,90	\$ 4,02	\$ 4,70
Antiretroviral tipo monodroga - droga genérica lopinavir/ritonavir forma farmacéutica cápsula blanda - presentación 133,3/33,3 -m	\$ 6,69	\$ 6,89	\$ 7,07
Antiviral tipo monodroga - droga genérica saquinavir - forma farmacéutica cápsula blanda - presentación 200 -m	\$ 2,82	\$ 2,82	\$ 2,82
Aerokerosene en litros	\$ 1,02	\$ 1,13	\$ 8,93
Gas oil marítimo a granel	\$ 0,60	\$ 0,83	\$ 1,34
Gas oil a granel	\$ 1,03	\$ 1,38	\$ 2,90

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

⁵⁵ Precio mínimo es el precio más bajo al que se compró cada producto.

⁵⁶ Precio máximo es el precio más alto al que se compró cada producto.

⁵⁷ Precio promedio es el precio al que se compró cada producto, donde la cantidad comprada actúa como ponderador de modo tal que en la determinación del precio promedio se le asigne más importancia a las compras de mayor volumen y se respete la igualdad entre el monto gastado en cada bien y el producto entre el volumen comprado y el precio medio de dichas compras.

⁵⁸ Para deflactar los precios se tuvo en cuenta el aumento en el promedio anual de los precios de compra del sector público de cada uno de los productos considerados en el período 2003-2005. La metodología utilizada es similar a la aplicada por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales al calcular el PBI en términos reales a partir de PBI nominales.

⁵⁹ Los valores nominales fueron deflactados al año 2003.

A partir de la verificación de estas variaciones en los precios, se ha procedido a indagar los siguientes factores explicativos, según la información disponible.

- a) Factores explicativos cuya incidencia es cuantificable con la información disponible:
 1. tipo de procedimiento,
 2. modalidad de contratación,
 3. volumen de la compra,
 4. concurrencia de oferentes.
- b) Factores explicativos cuya incidencia no es cuantificable con la información disponible:
 1. concurrencia,
 2. plazo para el efectivo cobro por parte del proveedor,
 3. precio testigo.

a) Factores explicativos cuya incidencia es cuantificable con la información disponible

1. Tipo de procedimiento

Los organismos utilizan tanto la contratación directa como la licitación privada y pública para adquirir bienes y servicios. Sin embargo, la frecuencia de utilización de cada tipo de procedimiento varía siendo cada año más de la mitad de las adquisiciones realizadas por contratación directa.

Cuadro N° 21: Frecuencia de utilización de cada tipo de procedimiento Trienio 2003-2004-2005					
Período		Contratación directa	Licitación pública	Licitación privada	Total
2003	Frecuencia	427	136	282	845
	Porcentaje	50,5%	16,1%	33,4%	100,0%
2004	Frecuencia	610	121	363	1.094
	Porcentaje	55,8%	11,1%	33,2%	100,0%
2005	Frecuencia	499	147	338	984
	Porcentaje	50,7%	14,9%	34,3%	100,0%
Total 2003 a 2005	Frecuencia	1.536	404	983	2.923
	Porcentaje	52,5%	13,8%	33,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre Selección de Productos de Base de Datos Provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

Ahora bien, cabe tener presente que un mismo producto ha sido adquirido mediante distintas operaciones de compra, aún durante un mismo año calendario, en las cuales se aplicaron diferentes tipos de procedimiento. De tal manera que su adquisición pudo realizarse mediante;

- un solo tipo de procedimiento: contratación directa o licitación privada o licitación pública;
- dos tipos de procedimiento: contratación directa-licitación privada, contratación directa-licitación pública, licitación privada-licitación pública;
- tres tipos de procedimiento: contratación directa-licitación privada-licitación pública.

Si consideramos cada una de estas alternativas para los 34 productos en estudio a lo largo de 3 años considerados obtenemos 102 observaciones.

Cuadro Nº 22: Tipo de procedimiento utilizado para la adquisición de un mismo bien en cada año calendario. Trienio 2003-2004-2005

Tipo de procedimiento utilizado	2003	2004	2005	Total
Contratación directa	6	2	2	10
Licitación privada	2	2	1	5
Licitación pública	6	7	7	20
Contratación directa + licitación privada	1	0	3	4
Contratación directa + licitación pública	6	10	9	25
Licitación privada + licitación pública	1	0	0	1
Contratación directa + licitación privada + licitación pública	8	9	8	25
No se realizó ninguna compra	4	4	4	12
Total	34	34	34	102

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

En aquellos productos que fueron comprados mediante más de un tipo de procedimiento en un mismo año calendario es posible comparar los precios de compra de estas diferentes adquisiciones a fin de analizar el tipo de procedimiento con el cual se obtuvo el mejor precio.

En el siguiente cuadro se presenta el número de operaciones (durante el trienio) en que se utilizaron distintos procedimientos para un mismo bien, así como el porcentaje en que el precio de compra resultó el más económico según tipo de procedimiento.

Cuadro N° 23: Cantidad y porcentaje de casos en donde cada tipo de procedimiento resulta ser el más económico			
Trienio 2003-2004-2005			
Procedimiento	Casos en que resulta comparable	Casos en que resulta ser el más económico	Porcentaje de casos en que resulta ser el más económico
Licitación Pública	51	20	39
Licitación Privada	30	6	20
Contratación Directa	54	29	53

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

Los resultados, en las operaciones de compra de los productos analizados durante el trienio en estudio, evidencian que:

- el precio obtenido en las licitaciones públicas no es sistemáticamente inferior al de las licitaciones privadas y éste al de las contrataciones directas;
- las compras mediante contratación directa no implicaron la adquisición a un precio superior;
- no hay un tipo de procedimiento que asegure, por sí mismo, la obtención del mejor precio de compra.

2. Tipo de modalidad

Del conjunto de modalidades de compra prevista por la legislación vigente, sólo se ha utilizado la orden de compra abierta para la compra de agua potable y combustibles entre los 34 productos analizados. Se destaca la no utilización de compras consolidadas.

Específicamente, a través de orden de compra abierta se realizaron 16 de las 2.923 operaciones estudiadas (equivalente al 0,5% del total).

La comparación de los precios de compra promedio obtenidos mediante orden abierta y aquellos sin modalidad refleja un precio de compra superior en las adquisiciones por orden de compra abierta que no supera el 5,6%. Estos resultados no resul-

tan concluyentes teniendo en cuenta el reducido número de compras por orden abierta y la falta de elementos para determinar el costo que implica la disponibilidad constante del bien o servicio para el proveedor.

Cuadro N° 24: Precio promedio de compra por orden abierta vs. Precio promedio de compra sin modalidad Trienio 2003-2004-2005			
Procedimiento utilizado	Orden de compra abierta	Sin modalidad	Variación porcentual
Agua potable por 20 l	\$ 5.12	\$ 5.00	2,4
Gas oil a granel	\$ 1.47	\$ 1.38	6,5
Nafta común sin plomo a granel	\$ 1.70	\$ 1.72	-1,2
Nafta súper octano 95 a granel	\$ 1.91	\$ 1.81	5,6

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

3. Volumen de compra

El sector público ha adquirido productos en volúmenes diversos.⁶⁰ De manera intuitiva y conjeturando economías de escala en la producción, comercialización y transporte de los productos, sería esperable que los organismos públicos hayan obtenido los menores precios en aquellas contrataciones de mayor volumen. Sin embargo, el cuadro que se presenta a continuación contradice dicho supuesto.

⁶⁰ El volumen de las compras fue clasificado en 5 rangos definidos en función del volumen promedio de compra de cada bien a lo largo del período 2003-2005. **Volumen Muy Bajo:** hasta 40% del volumen promedio; **Volumen Bajo:** entre 40% y 80% del volumen promedio; **Volumen Medio:** entre 80% y 120% del volumen promedio; **Volumen Alto:** entre 120% y 160% del volumen promedio; **Volumen Muy Alto:** superior al 160% del volumen promedio.

Cuadro N° 25: Cantidad de productos en el que se obtiene el mejor precio según volumen Trienio 2003-2004-2005		
Volumen	Cant. de productos	Porcentaje
Muy bajo	3	8,8
Bajo	4	11,8
Medio	7	20,6
Alto	9	26,5
Muy alto	8	23,5
Equivalente entre categorías	3	8,8
Total	34	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

Se observa un comportamiento diferencial según los productos:

- Productos en los que se obtuvo el menor precio a muy bajo volumen: campera con cierre y capucha de algodón y poliéster de abrigo; antiretroviral tipo monodroga droga genérica lopinavir/ritonavir cápsula blanda 133,3/33,3 m; cartucho toner negro para laser jet 4l 4ml/4p 4mp.
- Productos en los que se obtuvo el menor precio a bajo volumen: conserva de carne corned beef en lata 340 g; antiretroviral tipo monodroga droga genérica abacavir cápsula 300 m; antiretroviral tipo monodroga droga genérica efavirenz en cápsula 200 m; gas oil marítimo a granel.
- Productos en los que se obtuvo el menor precio a volumen medio: aceite comestible puro de girasol botella de plástico 1 l; prepizza gusto tomate tamaño pizzeta; gas oil a granel; nafta común sin plomo a granel; nafta súper octano 95 a granel; vehículo utilitario tipo furgón con equipo de ambulancia motor diesel inyección directa 4 cilindros; vehículo utilitario tipo furgón para transporte de detenidos motor diesel 4 cilindros 4 en línea cilindrada 2400 c.
- Productos en los que se obtuvo el menor precio a alto volumen: carne especie vacuna corte media res; carne vacuna picada común congelada; carne vacuna roast beef congelado; leche en polvo 1 kg; gabán paño manga larga; pantalón para seguridad masculino de sarga; cartucho de tinta negro para duplicadora dig risograph 6300; cartucho de tinta negro para impresora hp desk jet 850/890c; cartucho toner negro para impresora lexmark optra e plus;

- Productos en los que se obtuvo el menor precio a muy alto volumen: agua potable envase 20 l; ave pollo entero eviscerado con menudos; carne vacuna cuadrada congelada; leche en polvo deshidratada capacidad 800 g; pan tipo felipe a granel; aerokerosene en litros; cinta para impresora modelo IBM 4224; vehículo utilitario tipo pick up motor diesel 4 cilindros en línea cilindrada 300;
- Productos en los que no se observó variación según el volumen: antibiótico tipo asociación droga genérica imipenen + cilastina ampolla 500 m; antiviral tipo monodroga droga genérica saquinavir cápsula blanda 200 m; cartucho toner negro uso lexmark t 420.

No se observa una relación directamente proporcional entre el volumen y el precio. Los menores precios de compra se han obtenido en adquisiciones de diferente volumen: de muy bajo a muy alto. No obstante, en el 70% los casos los precios correspondientes a los volúmenes de medio a muy alto son menores a los volúmenes muy abajo a bajo. Por ejemplo, el precio del litro de aceite comestible de \$ 2.72 promedio en los volúmenes más bajos se reduce a \$ 2.41 en los volúmenes más altos; el antiviral tipo monodroga, se reduce de \$ 2.82 a \$ 2.26.

En el mismo sentido, puede observarse que el ahorro que se produciría adquiriendo los bienes al mejor precio es mayor al que se obtendría comprando al precio del mayor volumen. En el primer caso el ahorro ascendería al 0,62% del gasto ejecutado (\$ 2.501.116,78), mientras que alcanzaría el 5,38% en el segundo supuesto (\$ 21.850.104,00). Dicho incremento en el ahorro evidencia, nuevamente, que no siempre las contrataciones de bienes y servicios de los mayores volúmenes se realizan a los mejores precios.

Cuadro N° 26: Estimación de los potenciales ahorros comprando al precio de mayor volumen y al mejor precio Trienio 2003-2004-2005			
Producto	Total monto gastado	Ahorro total al precio de mayor volumen	Ahorro total al mejor precio
Leche en polvo 800 g	\$ 88.548.095,85	\$ 340.869,15	\$ 3.625.907,38
Leche en polvo 1 kg	\$ 44.513.562,46	\$ 27.674,62	\$ 1.673.339,87
Antirretroviral tipo monodroga droga genérica abacavir cápsula 300 m	\$ 14.942.665,20	\$ 1.064.305,28	\$ 3.523.807,02
Aerokerosene en litros	\$ 64.417.311,05	\$ 3.016.655,56	\$ 3.247.510,87
Gas oil marítimo a granel	\$ 32.009.157,46	\$ 188.405,56	\$ 2.924.686,45
Gas oil a granel	\$ 15.814.340,00	\$ 12.621,07	\$ 383.434,24
Otros productos	\$ 146.092.202,95	\$ 59.787,47	\$ 6.471.418,17
Total	\$ 406.337.334,97	\$ 2.501.116,78	\$ 21.850.104,00

Aclaración: Los precios se encuentran deflactados al año 2003.

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

En suma, los resultados presentados evidencian que:

- el mejor precio no es necesariamente el precio obtenido por las adquisiciones de mayor volumen; por ende, no es aumentando el volumen que se consiguen mejores precios.
- el ahorro de los organismos públicos en estas contrataciones depende de la obtención del mejor precio, no del precio del mayor volumen.

3.1. Volumen de compra:

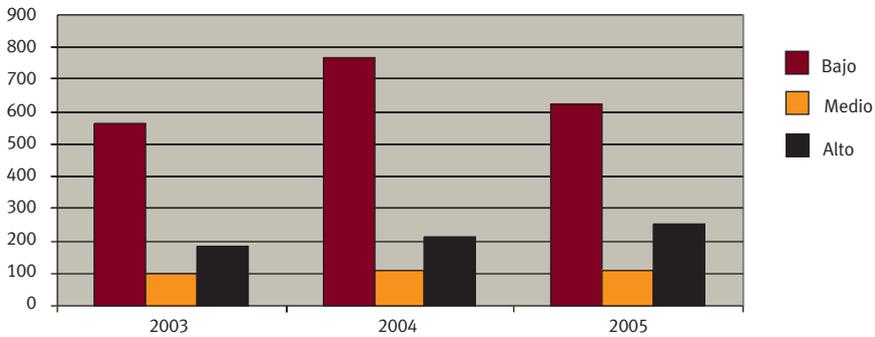
Cantidad de bienes adquiridos y Cantidad de operaciones realizadas

El volumen de las compras se encuentra determinado tanto por la cantidad del bien que se compra en cada adquisición como por la cantidad adquisiciones del mismo bien o servicio realizadas en un mismo año.

- a) En cuanto a la cantidad de un bien/servicio adquirido en cada contratación, puede observarse que más de la mitad de los procedimientos se realizaron por volúmenes bajos (inferiores al promedio), en los 34 productos estudiados y en cada año. Esta atomización podría responder a las características

propias de los bienes considerados. Por ejemplo, los alimentos son perecederos y los combustibles requieren instalaciones especiales para su almacenamiento.

**Gráfico N° 10: Cantidad total de compras según volumen
Trienio 2003-2004-2005**



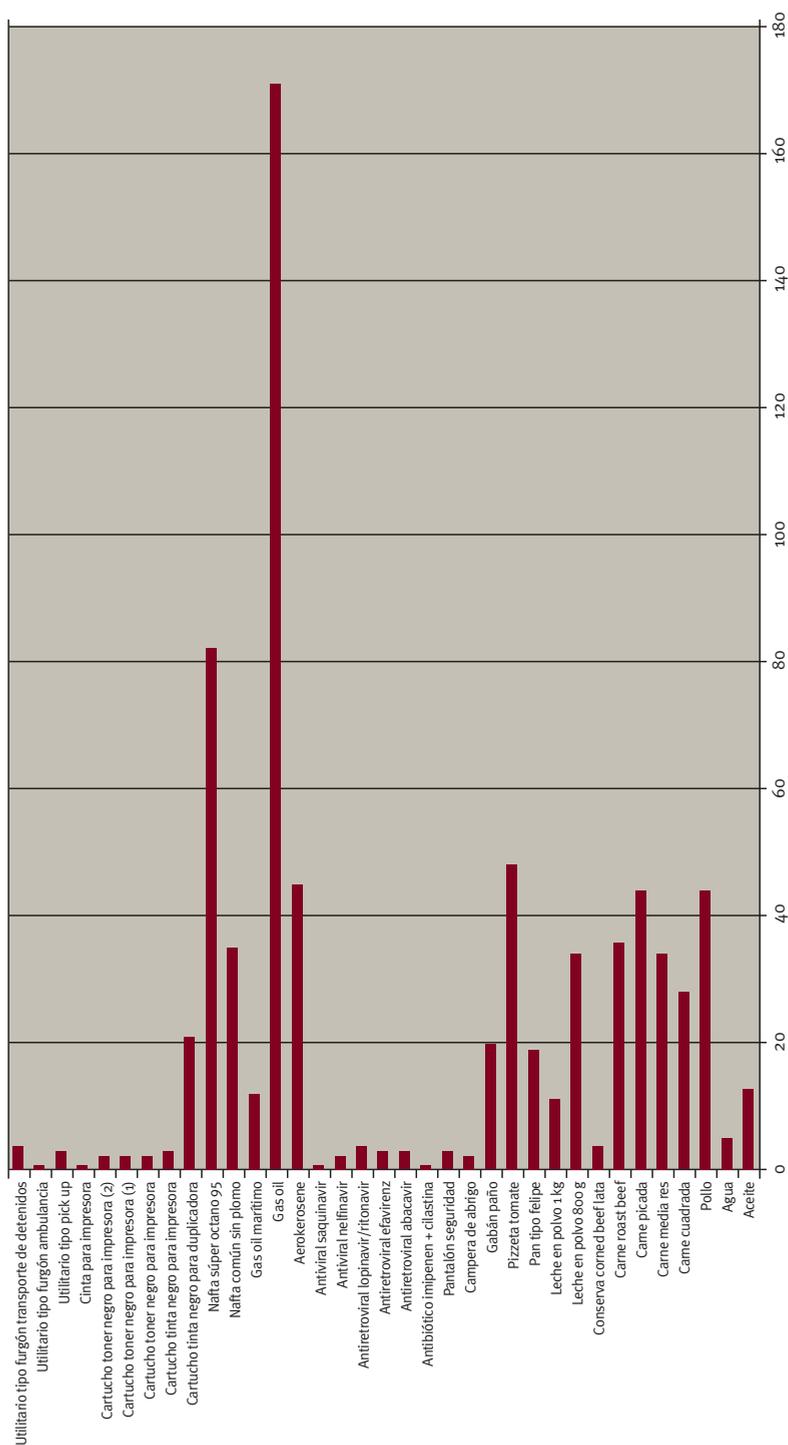
Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

- b) En cuanto a la cantidad de operaciones anuales, el cuadro que se presenta en la página siguiente refleja –para el trienio en estudio– que un número mayor de contrataciones anuales se realiza en aquellos productos de difícil almacenamiento (ej: combustibles) y con vencimiento (ej: alimentos).

Incidencia de cada uno de los factores explicativos del precio de compra de los productos

Habiéndose analizado precedentemente de manera individual cada una de las variables bajo estudio, se ha procedido a estimar el peso relativo de cada uno de ellas en la definición del precio de compra de los productos estudiados.

Gráfico N° 11: Repetencia promedio de las compras de un mismo producto
Trienio 2003-2004-2005



Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

Para realizar tal estimación se ha recurrido al análisis de los componentes de la varianza de precios de los 34 productos seleccionados; luego, se observó el promedio de la varianza de cada factor así como la interacción entre los factores considerados. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro expresados como porcentaje de la explicación total (100%) respecto de las variaciones de los precios.

Cuadro N° 27: Porcentaje explicativo de cada uno de los factores estudiados	
Factores explicativos	% explic.
1 factor explicativo	
Tipo de procedimiento	0,00
Año de emisión de la orden de compra	0,00
Organismo	0,00
Volumen de la compra	0,00
Combinación de 2 factores explicativos	
Tipo de procedimiento + año de emisión de la orden de compra	0,00
Tipo de procedimiento + organismo	8,29
Tipo de procedimiento + volumen de la compra	0,00
Año de emisión de la orden de compra + organismo	24,75
Año de emisión de la orden de compra + volumen de la compra	0,00
Organismo + volumen de la compra	0,00
Combinación de 3 factores explicativos	
Tipo de procedimiento + año de emisión de la orden de compra + organismo	0,00
Tipo de procedimiento + año de emisión de la orden de compra + volumen de la compra	0,00
Tipo de procedimiento + organismo + volumen de la compra	0,00
Año de emisión de la orden de compra + organismo + volumen de la compra	0,00
Tipo de procedimiento + año de la orden de compra + organismo + volumen de la compra	0,00
Factores explicativos no considerados en este trabajo	
Otros	66,95
Total	
Total	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

La variación en los precios de compra no es explicada por ninguno de los factores considerados de manera individual y separada. Pero, en forma combinada permi-

ten alcanzar una explicación parcial. Así, la interacción entre el año y el organismo explica aproximadamente el 25% de la variación total y la interacción entre el tipo de procedimiento y el organismo, algo más del 8%.⁶¹

Es destacable que el 67% de la varianza total observada es explicado por otros factores no considerados explícitamente en este trabajo.

b) Factores explicativos cuya incidencia no es cuantificable con la información disponible

Entre los factores no considerados en el apartado anterior y que permitirían explicar el 67% restante de la varianza total observada se encontrarían:

1. la concurrencia,
2. el plazo para el efectivo cobro por parte del proveedor,
3. el sistema de precio testigo.

Sin embargo, la incidencia de estos factores en el precio de compra no ha podido ser cuantificada a causa de la falta de información necesaria. Esto es, por ejemplo, la cantidad de oferentes y cotización presentada en cada procedimiento así como el precio testigo indicado por la SIGEN en los casos alcanzados por la normativa vigente.

Consecuentemente, a continuación, se presenta una aproximación a los factores enunciados.

1. Concurrencia

El gasto efectuado en los 34 productos analizados se concentra en un número limitado de proveedores.

En el siguiente cuadro se puede observar que, en el período considerado, **27 proveedores dan cuenta de 90,2% del monto de las compras de los 34 productos estudiados.**

El 51% del monto total se concentra en la compra de productos de 4 empresas (Repsol YPF SA, Abbott Laboratories Argentina SA, Sancor Cooperativas Unidas LTDA, Mastellone Hnos SA). EL 70% en 10 proveedores. El 80% en 15 proveedores.

⁶¹ Por ejemplo, cuando varía el tipo de procedimiento individualmente manteniendo como comprador al mismo organismo, o varía el organismo pero manteniendo el tipo de procedimiento, el precio de compra no se ve afectado, pero cuando varían tanto el organismo como el tipo de procedimiento, el precio de compra sí se ve afectado, dando indicios de interacción (en un sentido estadístico) entre estas variables.

Cabe destacar que los montos destinados a cada uno de estos proveedores guardan directa relación con el precio unitario y las cantidades adquiridas de los bienes/servicios proveídos.

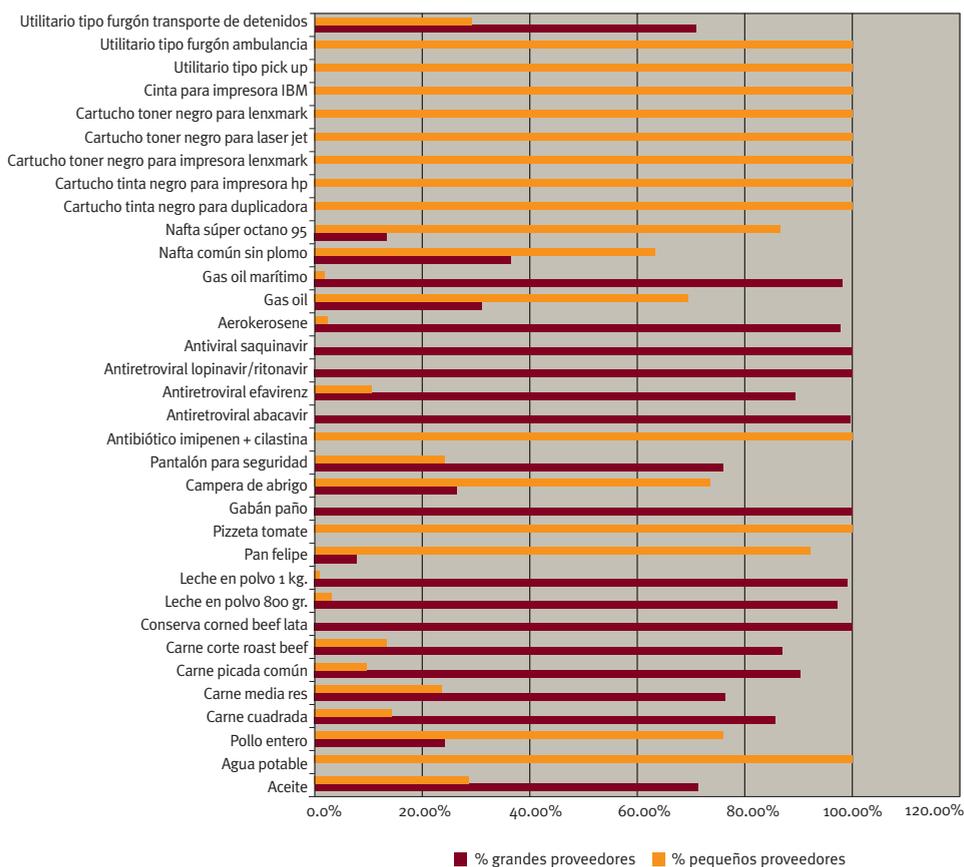
Cuadro 28: Cantidad y monto de las ventas, porcentaje de participación en el monto total de las compras del Estado. Por proveedor. Trienio 2003-2004-2005				
Proveedor	Cantidad de Ventas	Monto	Porcentaje del monto total	Porcentaje acumulado del monto total
Repsol YPF SA	146	\$ 115.786.599	26,8	26,8
Abbott Laboratories Argentina SA	11	\$ 38.696.098	9,0	35,8
Sancor Cooperativas Unidas Ltda	24	\$ 38.275.967	8,9	44,6
Mastellone Hnos. SA	12	\$ 28.863.249	6,7	51,3
Veronica SACIAFE I	12	\$ 22.716.712	5,3	56,6
Productos Roche SAQE I	4	\$ 17.929.862	4,2	60,7
La Sibila SA	9	\$ 16.921.327	3,9	64,7
Manfrey Coop. de Tamberos de Com. e Ind. Ltda.	12	\$ 13.366.745	3,1	67,8
ESSO Petrolera Argentina SRL	9	\$ 12.276.778	2,8	70,6
Droguería Magna SA	7	\$ 9.455.188	2,2	72,8
Grupo Colonia SRL	17	\$ 8.412.015	1,9	74,7
Swift Armour SA Argentina	10	\$ 8.300.080	1,9	76,7
Milkaut SA	6	\$ 6.029.450	1,4	78,1
Oligra SA	8	\$ 5.623.090	1,3	79,4
Lacteos Conosur SA	6	\$ 5.621.580	1,3	80,7
Merck Sharp & Dohme Inc.	2	\$ 5.405.241	1,3	81,9
Distribuidora Virasoro SRL	124	\$ 5.027.398	1,2	83,1
Frigorífico Penta SA	197	\$ 4.819.957	1,1	84,2
Laboratorios Filaxis SA	2	\$ 4.196.880	1,0	85,2
Frigorífico Lidercar SA	3	\$ 3.424.600	0,8	86,0
Torello Hnos	66	\$ 3.146.509	0,7	86,7
Dronal SA	2	\$ 3.060.000	0,7	87,4
Petrolider SA	32	\$ 2.795.208	0,6	88,0
Sucesores De Alfredo Williner SA	2	\$ 2.670.541	0,6	88,7
Nomerobo SA	4	\$ 2.596.036	0,6	89,3
Lonco Hue	2	\$ 2.170.350	0,5	89,8
La Ganadera Nueva Escocia SA	68	\$ 2.057.048	0,5	90,2
Total (330 Proveedores)	2.923	\$ 431.749.375,46	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

Un comportamiento similar puede observarse en el análisis por producto.

El monto total de gasto por producto se encuentra concentrado en pocos proveedores; aún en aquellos casos en que se han realizado operaciones con un gran número de empresas. Por ejemplo, el 97% del gasto público en leche en polvo deshidratada de 800 g se concentra en 11 proveedores mientras que el 3% restante lo llevan otros 38 prestadores. Igualmente, la leche en polvo deshidratada de 1 kg es comprada en un 99% del volumen total a 9 empresas y el restante 1% a otras 23 empresas.

**Grafico Nº 12: Porcentaje del monto total comprado a grandes y a pequeños proveedores
Por producto - Trienio 2003-2004-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

Los niveles de concentración de compras en pocos proveedores podría explicarse por las características de los mercados de estos productos. Pues, no son mercados de competencia perfecta con una fuerte atomización en la oferta y la demanda. Por ejemplo: la producción de antivirales y antiretrovirales es monopolizada por los laboratorios que cuentan con las patentes para su elaboración. Por consiguiente, abacavir es provisto por Glaxo, efavirenz por Merck, ritonavir por Abbott, y saquinavir por Roche.

2. Plazos legales para el efectivo cobro por parte de los proveedores

El circuito de pago a proveedores se inicia a través de la presentación de la factura por parte del adjudicatario, una vez recibida la conformidad definitiva de la Comisión de Recepción del Organismo Contratante, dentro del plazo y condiciones preestablecida en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Ahora bien, los proveedores afirman la existencia de demoras en el cobro debido a la emisión tardía de las órdenes de compra que implica un costo financiero adicional que deben cargar en el precio de su cotización.

Para realizar una aproximación operativa al costo financiero asociado a la financiación del capital de trabajo del proveedor (por el período que va entre la presentación de la oferta y la aprobación de la orden de compra), se ha tomado la tasa de interés promedio que pagan las personas jurídicas del sector privado no financiero por préstamos bancarios a sola firma de al menos 90 días de duración, tasa que ronda el 12,8% nominal anual, según datos que surgen de la Subgerencia de Estadísticas Monetarias y Financieras del Banco Central de la República Argentina. Dicha tasa se ha multiplicado por el número de días promedio transcurridos entre la presentación de la oferta y la fecha de emisión de la orden de compra en los expedientes relevados.

De la manera descripta se ha estimado el costo financiero que difiere de un producto a otro debido a la diferencia en los períodos de tiempo considerados registrándose un mínimo de 1,01% y un máximo de 9,07%.

Cuadro N° 29: Estimación del costo financiero en el precio de compra. Por producto Trienio 2003-2004-2005			
Rubro	Producto	Período (días)	Costo financiero
Alimentos	Carnes	76	2,53%
	Leche en polvo	35	1,15%
	Pan	46	1,54%
	Pollo	24	0,80%
Prendas de vestir	Campera	90	3,01%
	Gabán	141	4,77%
	Pantalón	56	1,87%
Productos farmacéuticos y medicinales	Antiviral abacabir	263	9,07%
	Antiviral efavirenz	263	9,07%
	Antiviral lopinavir/ritonavir	263	9,07%
	Antiviral saquinavir	263	9,07%
Combustibles y lubricantes	Aerokerosene	s/d	s/d
	Gasoil	33	1,11%
	Nafta súper	30	1,01%
Repuestos y accesorios	Cartuchos toner	168	5,68%
Equipos de transporte	Vehículo utilitario tipo pick up	39	1,28%

Fuente: Elaboración propia sobre selección de productos de base de datos provista por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

3. El sistema de precio testigo⁶²

El sistema de precio testigo impone un criterio para la adjudicación de las compras según el precio del bien o servicio, estableciendo un precio máximo para determinadas adquisiciones a partir de un monto establecido por la norma.

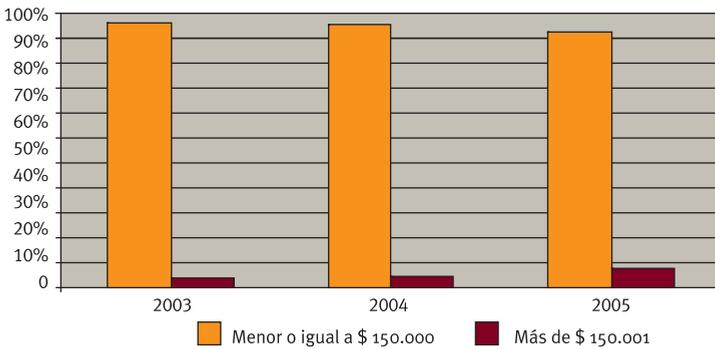
La información de las bases de datos consultadas no nos ha permitido estimar la cantidad de procedimientos que no pudieron finalizar con una adjudicación debido a

⁶² El funcionamiento del sistema y las opiniones de los entrevistados al respecto fueron presentadas en el capítulo correspondiente.

la falta de correspondencia del precio testigo con los precios ofertados por los proveedores cotizantes. Sin embargo, nos ha permitido evaluar la proporción de compras realizadas que debieron acudir a este sistema de acuerdo al monto final adjudicado.

Cuadro Nº 30: Proporción de compras de menos de \$ 150.000 y más de \$ 150.001			
Montos	2003	2004	2005
Menor o igual a \$ 150.000	97%	96%	93%
Más de \$ 150.001	3%	4%	7%

Gráfico Nº 13: Proporción de compras de menos de \$ 150.000 y más de \$ 150.001



Trienio 2003-2004-2005

Similar proporción se observa en la muestra de expedientes relevados.

Del total de los procedimientos de contratación de leche en polvo, 40 superaron el monto adjudicado de \$ 150.000 y debieron solicitar la intervención de la SIGEN para el cálculo de precio testigo. Estas contrataciones alcanzan un volumen de 10.675 toneladas y un valor total de 78.8 millones de pesos.

Teniendo en cuenta que los organismos contratantes, de acuerdo a la normativa vigente en el período de estudio comprendido entre 2003-2005, se hallaban habilitados para adjudicar con un precio superior al 5% al estimado por el sistema de precio testigo⁶³; cabe destacar que 2 de las 40 compras fueron realizadas con un precio levemente superior al indicado.

⁶³ El porcentaje de 5% fue establecido por la Resolución SIGEN 165/2002. El mismo se elevó al 10% a partir de la Resolución SIGEN 79/2005 (derogatoria de la primera).

Resulta necesario puntualizar respecto de las características particulares del mercado de la leche.

Su costo presenta variaciones a lo largo del año debido a fluctuaciones en la producción de materia prima y en la demanda.

La leche en polvo fortificada (el producto demandado por los organismos públicos)⁶⁴ requiere ser producida en su totalidad al momento de la entrada de la orden de venta; pues, es un producto con seis a nueve meses de vencimiento y, al contrario de otros productos lácteos, no tiene uso alternativo después de su vencimiento. Asimismo, su producción requiere un alto nivel de inversión en tecnología (importada), lo cual limita la cantidad de empresas que puedan ampliar su capacidad de producción en el producto mencionado.

El destino de la producción de leche es la industria alimentaria, el consumo interno y la exportación. La distribución de este cupo depende del límite de producción y consideraciones estratégicas de venta. A medida que crece la demanda externa, se reduce la disponibilidad para satisfacer la demanda interna.

En este contexto, los principales proveedores de leche en polvo de los organismos públicos son las grandes empresas lácteas.

En otros productos, no se encuentra una relación sistemática entre el precio tesigo y el precio adjudicado. Sin embargo, estas variaciones ameritarían un estudio posterior que requeriría el acceso a información más detallada y a un mayor número de casos.

⁶⁴ La leche en polvo fortificada no es un producto estandarizado, demandado por la industria alimentaria, el consumo masivo y las exportaciones. El agregado de determinadas vitaminas y minerales se realiza específicamente según las especificaciones requeridas por los planes del Ministerio de Desarrollo Social y de Salud. No todos los proveedores tienen la posibilidad de producir la leche en polvo fortificada con las características solicitadas por estos organismos.

CONCLUSIONES

Variación en los precios de compra del sector público

54. El precio de compra de los 34 productos/bienes de 6 rubros que componen la muestra **varían de manera inter-anual e intra-anual** en cada uno de los organismos públicos.
55. Se observa una **gran dispersión en los precios de compra** nominales (deflactados al año 2003). La amplitud entre los precios mínimos y máximos alcanza un cociente de 1 a 10 veces y media.
56. El peso relativo que tuvo cada uno de los factores enumerados en la variación total de los precios de compra pudo ser medida en el caso de tipo de procedimiento, modalidad de contratación, volumen de la compra y no pudo ser cuantificada para concurrencia, plazo para el efectivo cobro por parte del proveedor, precio testigo (debido a la suficiencia / insuficiencia de información respectiva).
57. **Ninguno de los factores** mencionados, de manera individual y separada, **explica por sí solo el total de las variaciones** registradas.
58. El **33% de variación total de los precios es explicada por la combinación de dos factores**: año y organismo (25%), tipo de procedimiento y organismo (8%).
59. El **67% de la varianza total** observada es explicado por factores cuyo peso relativo no pudo ser cuantificado o que no fueron considerados explícitamente en este trabajo. Por lo tanto, **permanece inexplicada**.

Factores de explicativos de la variación en los precios de compra del sector público

60. A lo largo del período, un mismo producto ha sido adquirido mediante distintos tipos de procedimiento de compra.
- El precio obtenido en las licitaciones públicas no ha sido sistemáticamente inferior al de las licitaciones privadas. A su vez, el precio de las licitaciones no siempre resultó inferior al de las contrataciones directas.
 - Las compras mediante contratación directa no implicaron la adquisición a un precio superior.
 - No hay un tipo de procedimiento que asegure, por sí mismo, la obtención del mejor precio de compra.
61. Las adquisiciones por orden de compra abierta presentan precios de compra superiores en un 5,6% máximo respecto de las contrataciones sin modalidad. No se ha contado con información suficiente para determinar el costo que implica la disponibilidad constante del bien o servicio para el proveedor.
62. Las adquisiciones se encuentran atomizadas, según su volumen.
- Más de la mitad de las compras son de bajo volumen.
 - Un número mayor de operaciones anuales se realizan en aquellos productos de difícil almacenamiento (ej: combustibles) y con vencimiento (ej: alimentos).
 - Los menores precios de compra se han obtenido en adquisiciones de diferente volumen: de muy bajo a muy alto. El mayor volumen no asegura la obtención del mejor precio, aunque suele ser más frecuente.
 - El ahorro de los organismos públicos en estas contrataciones depende de la obtención del mejor precio, no del precio del mayor volumen.
63. Se observa gran concentración en el número de proveedores.
- Cuatro (4) proveedores concentran el 51% del gasto total en los 34 productos analizados. Diez (10) proveedores del 70%. Quince (15) proveedores del 80% y 27 proveedores del 90%.

- b. El monto total de gasto por producto se encuentra concentrado en pocos proveedores;
 - c. Aún en aquellos casos en que se han realizado operaciones con un gran número de empresas, el gasto se concentra en unos pocos. Por ejemplo, 11 proveedores explican el 97% del gasto total en leche en polvo deshidratada de 800 g; mientras otros 38 proveedores explican el 3% restante del gasto.
64. El precio que cotizan los proveedores incluye el **costo financiero originado** en la consideración de los **plazos legales** y los **tiempos reales** que suele demandar el efectivo cobro del bien o servicio prestado al Estado. Una estimación teórica de este costo (aplicando la tasa de interés promedio que pagan las personas jurídicas del sector privado no financiero por préstamos bancarios a sola firma a 90 días, del Banco Central) alcanza al 9% como máximo.
65. **Entre el 3 y el 7% de las compras realizadas durante el trienio debieron ser sometidas al sistema de precio testigo.** No hay información pública accesible para estimar la proporción de procedimientos que se caen por la imposibilidad de obtener el precio definido por el sistema y el porcentaje de aquellos que adjudican por debajo o por encima de dicho precio.
66. Ningún organismo compra sistemáticamente el mismo bien a un precio mejor que los demás organismos.

Capítulo

6

Talleres de debate:

Reflexiones en torno al mapa de condiciones de accesibilidad y transparencia en las contrataciones públicas

En el marco del Proyecto, los días 13 y 15 de junio de 2007 se llevaron a cabo talleres de discusión con el objeto de someter a análisis y debate de especialistas, actores claves en los procedimientos de compras y contrataciones y miembros de organismos multilaterales de crédito, los resultados preliminares de la investigación.

En búsqueda de opiniones especializadas en materia de contrataciones públicas, estas reuniones se enfocaron en la obtención de consensos desde un diálogo compartido con integrantes de organismos internacionales, órganos de control y unidades operativas de contrataciones.

Gran parte de los invitados han colaborado a lo largo del proceso de investigación tanto como enlaces de entrada a los organismos para el relevamiento de expedientes como actores entrevistados en el estudio cualitativo, contribuyendo de manera sustancial a generar un conocimiento más acabado del funcionamiento del sistema de compras y contrataciones públicas. En este sentido, corroborar con ellos los resultados preliminares de investigación obtenidos hasta ese momento resulta esencial.

Participantes de los Talleres

Taller de debate Nº 1: 13 de junio de 2007.

Equipo de Investigación de la Oficina Anticorrupción, Organismos de Control y Organismos Internacionales.

Taller de debate Nº 2: 15 de junio de 2007.

Equipo de Investigación de la Oficina Anticorrupción y Áreas de Compras y Contrataciones de Organismos Públicos.

Temario de los Talleres:

A continuación se resumen algunos de los principales temas tratados a lo largo de los debates. Cabe aclarar que algunos de las cuestiones discutidas fueron incorporadas por los invitados presentes.

- Factores que influyen en la falta de planificación en las contrataciones;
- Procedimientos de selección de mayor aplicación;
- Cuestiones vinculadas a la escasez en la utilización de modalidades de contratación;
- Necesidad de implementar mecanismos consultivos para la construcción de Pliegos de Bases y Condiciones;
- Ampliación de los medios de difusión de las oportunidades de contratación;
- Inconvenientes en la evaluación y adjudicación en los contratos;
- Ejercicio del derecho de defensa del co-contratante;
- Emisión de órdenes de compra fuera del plazo legal;
- Intervenciones específicas: ONTI, Precio Testigo y Servicio Jurídico Permanente;
- Modificaciones normativas;
- Oferta de capacitación destinada a los distintos actores;
- Funcionamiento del Sistema de Información de Proveedores (SIPRO);
- Precios de compras del Estado;
- Virtudes y falencias de los circuitos de las auditorías efectuadas por los Organismos de Control; y
- Conveniencia de compatibilizar la plataforma informática de las contrataciones públicas.

Las observaciones y conclusiones obtenidas de estos debates han sido recogidas y analizadas en función a su pertinencia en el capítulo siguiente, relativo a “Recomendaciones para optimizar la gestión de las compras y contrataciones públicas”.

Capítulo

7

**Recomendaciones para optimizar
la gestión en las
compras y contrataciones
de bienes y servicios**

El propósito básico perseguido en el presente capítulo consiste en extraer del análisis de las distintas fuentes una serie de recomendaciones y sugerencias para instalar principios de acción en materia de políticas de transparencia que posibiliten mejorar las prácticas en la gestión de las contrataciones públicas.

Como hemos ya planteado anteriormente, el objetivo de este mapa es identificar fortalezas y debilidades de la gestión estatal en la adquisición de bienes y servicios y a la vez pretende, a partir del análisis de la multiplicidad de estudios efectuados, generar y construir sugerencias y recomendaciones que se cristalicen en políticas públicas que transparenten aún más la gestión de las contrataciones públicas, otorgando de ese modo mayor eficiencia al procedimiento contractual.

Con posterioridad a la obtención de los resultados preliminares de este estudio se organizaron jornadas de debate cuyas características han sido detalladas en el capítulo anterior. Las opiniones emitidas por los participantes constituyeron un elemento sustancial a la hora de estructurar propuestas y líneas de acción en aporte a una mayor transparencia y eficiencia en la tarea diaria llevada adelante por los encargados de tramitar las contrataciones.

Ahora bien, en la extensión de los temas que comprenden las contrataciones públicas pudimos observar la necesidad de optimizar aspectos vinculados con:

- la planificación de las contrataciones
- las contrataciones peculiares
- la utilización de modalidades de contratación
- el diseño de los Pliegos de Bases y Condiciones
- la publicación del llamado a contratación
- la concurrencia en el acto público apertura de ofertas
- las características de la Comisión Evaluadora
- los criterios de evaluación y adjudicación por precio y calidad
- la fundamentación de los actos administrativos

- la emisión de órdenes de compra fuera del plazo legal
- la ejecución de la norma que regula el precio testigo
- la intervención del servicio jurídico permanente (garantía contra la discrecionalidad del funcionario)
- la recepción de bienes y servicios
- modificaciones normativas (Cláusula anticorrupción)
- la desactualización normativa de los actores intervinientes en los procedimientos contractuales
- la capacitación a agentes de los organismos públicos y proveedores del Estado
- el funcionamiento del SIPRO
- la implementación de políticas de transparencia en los sistemas de contrataciones públicas
- la estructura y funcionamiento del órgano rector del sistema de contrataciones
- la falta de coordinación de los órganos de control
- la escasez de informes de auditoría realizados específicamente en contrataciones de bienes y servicios
- la plataforma informática del Sistema Nacional de Contrataciones
- la política de precios en las contrataciones

Planificación de contrataciones

Impulsar a través de la Oficina Nacional de Contrataciones y la Oficina Nacional de Presupuesto el diseño de un procedimiento especial que reglamente las normas relativas a la programación de las contrataciones con parámetros claros y objetivos, y que a la vez se constituya en un sistema dinámico susceptible de ser modificado en caso de imprevistos.

Impulsar que la información referida a las adquisiciones sea enviada con anterioridad al inicio del ejercicio presupuestario siguiente, por la Unidad Ejecutora de Presupuesto a la Unidad Operativa de Contrataciones, cuya tarea consistirá en reunir los datos de todas las dependencias en un formulario tipo, denominado por ejemplo “Plan de Contrataciones”, creado a tal efecto.

Contrataciones peculiares

Analizar la viabilidad de modificar la normativa vigente a fin de estructurar procedimientos específicos para las contrataciones referidas a casos especiales tales

como alquileres o compra de inmuebles y adquisición de bienes o servicios en países extranjeros.

Modalidades de contrataciones

Impulsar la aplicación regular de modalidades de contratación, cuando el objeto y las condiciones contractuales lo ameriten, de acuerdo a los supuestos reglamentados por la norma: orden de compra abierta, compra informatizada, iniciativa privada, precio tope y de referencia, contrataciones consolidadas y llave en mano, ya sea en forma independiente o combinada.

Impulsar cursos de capacitación relacionados con las diversas modalidades de contratación, incluyendo los beneficios que la aplicación de algunas de estas modalidades podría producir en casos concretos.

Diseño de pliegos de bases y condiciones

Instaurar de forma obligatoria el sometimiento de los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones al trámite de observaciones regulado en el régimen de contrataciones, en aquellos procedimientos cuyo objeto se caracterice por su complejidad y/o su monto mínimo ascienda la suma aproximada de 1 millón de pesos.

Implementar, con la coordinación de la Oficina Anticorrupción, acciones tendientes a establecer un procedimiento específico de elaboración participada de Pliegos de Bases y Condiciones con amplia presencia tanto de sectores especializados en el objeto de la contratación así como de los actores relevantes del procedimiento contractual.

Concientizar a los agentes que gestionan las contrataciones públicas sobre los beneficios de la implementación de procedimientos consultivos para la construcción de Pliegos de Bases y Condiciones.

Publicidad y difusión del llamado

Extender la publicidad de los llamados a contratación a medios de uso poco frecuente como páginas web de los organismos contratante y Cámaras Empresariales del rubro a adquirir.

Incorporar las constancias de publicación a los expedientes administrativos de contratación.

Derogar la Circular N° 8/2002 de la Oficina Nacional de Contrataciones, de rango inferior, ya que contradice la norma del Decreto Delegado N° 1023/2001 que exige la publicación obligatoria de la convocatoria a Licitación Privada.

Impulsar que los organismos amplíen el universo de invitaciones a interesados como medio de difusión de los llamados a contratación, habida cuenta el impacto positivo que el nivel de invitaciones tiene en la concurrencia de oferentes.

Extremar los esfuerzos para que, aún en los procedimientos por contratación directa, exista la concurrencia de oferentes más amplia posible.

Concurrencia al acto de apertura de ofertas

Extremar las precauciones para que en ningún caso los organismos contratantes impidan el libre acceso al acto de apertura de ofertas a todo aquel que así lo solicite.

Comisión evaluadora

Promover la rotación por sorteo de los integrantes de la Comisión Evaluadora como modalidad regular de funcionamiento de la misma.

Implementar cursos de capacitación para los integrantes de las comisiones evaluadoras que cubran tanto el marco legal como la realidad operativa del sistema de adquisiciones y que refuercen la importancia de la integridad y la transparencia en la gestión de las contrataciones públicas.

Incorporar los informes de inadmisibilidad e inconveniencia de oferta a los dictámenes de evaluación.

Determinar con mayor especificidad las consecuencias de la falta de acreditación de la constancia de retiro del Pliego de Bases y Condiciones.

Adjudicación

Evaluar la posibilidad de impulsar mecanismos que permitan ponderar adecuadamente en la adjudicación la calidad de los productos que el organismo adquiere.

Dar cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos para los actos administrativos de adjudicación del contrato de acuerdo a la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549, especialmente el relativo a la motivación, haciendo expresa mención a las razones que inducen a emitir el acto.

Incorporar en la motivación de los actos administrativos de adjudicación la fundamentación de la elección del adjudicatario haciendo referencia expresa a la calidad del bien o servicio, los antecedentes del proveedor, las condiciones financieras de la oferta, entre otros.

Orden de compra

Evaluar la conveniencia de extender el plazo legal para la emisión de la orden de compra.

Establecer un sistema de sanciones para aquellas personas que llevan a cabo el procedimiento contractual que incumplan injustificadamente los plazos fijados en la reglamentación para la emisión de la orden de compra.

Precio testigo

Prever en oportunidad de formular la programación de las contrataciones, una partida presupuestaria específica para solventar el servicio de precio testigo.

Admitir la posibilidad de que el organismo contratante remita un precio estimado del bien o servicio a adquirir en las contrataciones intervenidas por precio testigo.

Analizar la pertinencia de presentar el informe de precio testigo, en sobre cerrado y simultáneamente al acto de apertura, previendo la posibilidad de prorrogar la fecha de apertura de ofertas en el supuesto de no contar con tal Informe.

Servicio jurídico permanente

Dar acabado cumplimiento a la remisión para intervención del servicio Jurídico de cada organismo de los actos administrativos que se emitan durante el procedimiento contractual de acuerdo a la exigencia impuesta en la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549.

Control de ejecución del contrato

Garantizar la independencia de la Comisión de Recepción respecto del personal encargado de la gestión de las contrataciones.

Construir mecanismos de sistematización que faciliten, objetiven y transparenten el control de prestación de servicios.

Adoptar normas de certificación internacional (por ejemplo, IRAM) a fin de que la Comisión de Recepción cuente con parámetros generales para el control de la recepción de bienes y servicios.

Normativa

Promover el dictado de una ley de contrataciones unificada –o en su defecto la reglamentación del Decreto Delegado N° 1023/2001 tal como se halla instituido en su texto– que recoja las siguientes modificaciones respecto de las normas vinculadas al control de la corrupción.

Reformular el texto del artículo 10 del Decreto Delegado N° 1023/2001 denominado “cláusula anticorrupción” incluyendo las siguientes modificaciones:

- Reemplazar el término “licitación” por “contratación”, teniendo en cuenta que el segundo abarca la totalidad de clases, tipos y modalidades de contratación.
- Incluir la presencia de indicadores relevantes a fin de valorar la concurrencia de los actos o hechos de corrupción determinados en la presente norma.
- Prever la inmediata intervención de la Oficina Anticorrupción en los supuestos de configuración de las conductas corruptas.

*“Art. 10. — Anticorrupción. Será causal determinante del rechazo sin más trámite de la propuesta u oferta en cualquier estado de la **contratación** o de la rescisión de pleno derecho del contrato, dar u ofrecer dinero o cualquier dádiva a fin de que:*

- a) Funcionarios o empleados públicos con competencia referida a una contratación hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.*
- b) O para que hagan valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público con la competencia descrita, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.*
- c) Cualquier persona haga valer su relación o influencia sobre un funcionario o empleado público con la competencia descrita, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.*

Serán considerados sujetos activos de esta conducta quienes hayan cometido tales actos en interés del contratista directa o indirectamente, ya sea como representantes administradores, socios, mandatarios, gerentes, factores, empleados, contratados, gestores de negocios, síndicos, o cualquier otra persona física o jurídica. Para valorar la concurrencia de un pedido u ofrecimiento de dádivas bastará con la presencia de indicadores relevantes que fundadamente puedan acreditar que el mismo existió.

Las consecuencias de estas conductas ilícitas se producirán aun cuando se hubiesen consumado en grado de tentativa.

En todos los casos descriptos en el presente artículo el organismo involucrado deberá poner en conocimiento inmediato de estos hechos a la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin perjuicio de las actuaciones administrativas y judiciales que correspondan promoverse al respecto”.

Mencionar, en el artículo 16 del Decreto Delegado N° 1023/2001⁶⁶, a título meramente enunciativo, los organismos que podrían consultarse en función a la relevancia de su competencia cuya especificidad abarque cuestiones de índole financiera, penales, administrativas, impositivas, previsionales, etc.

Aclarar en el artículo 18 del régimen de contrataciones de bienes y servicios el concepto de “Pliego de Bases y Condiciones dirigido” de forma tal que se identifique la instancia del procedimiento contractual en la cual se configuraría dicha conducta.

“Art. 18. — Revocación de los actos administrativos del procedimiento de contratación. *“La comprobación de que en un llamado a contratación se hubieran omitido los requisitos de publicidad y difusión previa, en los casos en que la norma lo exija, y/o elaborado un Pliego de Bases y Condiciones dirigido mediante la formulación de cláusulas contractuales y/o especificaciones técnicas orientadas a una o varias personas físicas o jurídicas que eliminen o condicionen de manera irrazonable la competencia, dará lugar a la revocación inmediata del procedimiento, cualquiera fuere el estado de trámite en que se encuentre, y a la iniciación de las actuaciones sumariales pertinentes”.*

Eliminar de la redacción del inc. b) del artículo 28 del Decreto Delegado N° 1023/2001⁶⁷, que inhabilita a contratar con la Administración Nacional a las empresas en las que participen agentes y/o funcionarios del Sector Público Nacional, la exigencia de que dicha participación sea suficiente para formar la voluntad social, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Ética N° 25.188, modificado por el Decreto N° 862/2001, en cuanto menciona la mera participación societaria como uno de los elementos para que se configure una situación de incompatibilidad o conflicto de intereses del funcionario o agente, sin alusión alguna a la participación suficiente para formar la voluntad social de tales sujetos.

Formular una nueva clasificación de “Contratación Directa” en función a la existencia o no de compulsas de oferentes de acuerdo a las características de los supuestos.

⁶⁵ Ver Decreto Delegado N° 1023/2001, art. 5, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>, sección “Normativa”.

⁶⁶ Ver Decreto Delegado N° 1023/2001, art. 5, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>, sección “Normativa”.

Capacitación

Brindar capacitación acerca de los procedimientos de contrataciones de bienes y servicios a proveedores del Estado.

Adeuar los cursos de capacitación destinados a agentes de compras y contrataciones públicas, netamente basados en la normativa, a la dinámica real de la gestión de los procedimientos.

Ampliar la oferta de cursos de capacitación que actualicen a los gestores de los procedimientos de contrataciones públicas en las sucesivas modificaciones normativas del Decreto Delegado N° 1023/2001.

Implementar cursos destinados al personal del área de contrataciones que capaciten acerca de nociones básicas de economía y mercado.

Instruir a los actores del sistema en la utilización de mecanismos de transparencia en los procedimientos contractuales.

Sistema de información de proveedores del Estado (SIPRO)

Implementar, en el sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones, alertas automáticas a efectos de recordar en forma periódica a los proveedores la actualización de los datos personales y/o de la persona jurídica que hayan variado desde la última presentación de oferta.

Reestructurar el sistema de sanciones a proveedores incumplidores a los fines de agilizarlo y tornarlo más eficiente.

Concientizar a los agentes de los organismos contratantes respecto de la aplicación de sanciones a proveedores a fin de contribuir al correcto funcionamiento del SIPRO.

Sistemas de control

Difundir y reforzar la implementación amplia de las medidas y políticas de transparencia y prevención de corrupción en contrataciones públicas generadas por la Oficina Anticorrupción.

Avanzar en el fortalecimiento institucional de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Coordinar la actividad de los organismos de control a fin de evitar en una dependencia la multiplicidad de pedidos de documentación por parte de diferentes áreas de un mismo organismo y la superposición temporal de auditorías de campo por parte de uno o varios organismos.

Establecer los mecanismos que permitan el mejor aprovechamiento de la información proveniente de la Circular N° 3/93 de la Auditoría General de la Nación con el objeto de optimizar la planificación de las auditorías futuras.

Plataforma Informática del Sistema Nacional de Contrataciones

Compatibilizar los sistemas informáticos SIDIF local Unificado (SLU) y Módulo de Clientes de Contrataciones (MCC) logrando una catalogación similar que facilite la migración de datos entre sistemas.

Estructurar en el SLU un campo destinado a la carga del trámite administrativo y presupuestario de las contrataciones consolidadas.

Precios de las contrataciones

Generar un sistema de información que permita a los organismos contratantes compartir online los datos relativos a proveedores y precios adjudicados por los organismos a fin de optimizar los beneficios de que los organismos puedan identificar quienes están comprando los mismos productos a mejores precios.

Concentrar la demanda de los rubros en donde se verificó la relación de “a mayor volumen mejor precio”, a fin de aprovechar los beneficios verificados en esos rubros al comprar a mayores volúmenes. Adicionalmente, se sugiere implementar en estos rubros procedimientos bajo la modalidad de contratación consolidada.

Realizar trabajos sistemáticos de análisis de los mercados de los productos más comprados por el Estado a fin de contar con información sobre, por ejemplo, cantidad de posibles oferentes en cada uno de esos mercados, capacidad productiva de los posibles proveedores, stocks, ciclos productivos, etc.

Ampliar la difusión de las oportunidades de contratación a fin de obtener un mayor número de proveedores, distribución del negocio y variedad de precios.

Estudiar con profundidad las relaciones entre el precio pagado por los organismos y el precio testigo suministrado.

Bibliografía

Textos

- BARAGLI, Néstor. *Elaboración Participada de Normas: Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas*. Oficina Anticorrupción, Serie Estrategias para la Transparencia. Buenos Aires. 2004.
- CANOSA, Armando N. *La oferta más conveniente y su relación con el procedimiento administrativo*, Revista RAP, “Régimen de Contrataciones y Compre Nacional”, Número Especial, Buenos Aires. Febrero 2002.
- COMADIRA, Julio Rodolfo. *La Licitación Pública*. Depalma. Buenos Aires. 2000.
- DEL BOCA, Vanesa. *Transparencia en los procedimientos de selección de concesionarios de servicios públicos*. Jurisprudencia Argentina. LexisNexis. Buenos Aires. 2007.
- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Editorial Ciudad Argentina. Madrid. 1998.
- DROMI, Roberto. *Renegociación y Reconversión de los contratos públicos*. Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1998.
- EIGEN, Peter. *Las redes de la Corrupción*. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires. 2004.
- ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*. Ed. Legis. 2^o Edición. Colombia. 1999.
- GAMBIER, Beltrán. “El concepto de ‘oferta más conveniente’ en el procedimiento licitatorio público”. En *La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y el control judicial*. Buenos Aires. 1988.
- GARCÍA SANZ, Agustín A.M. *Licitación pública v. contratación directa*. Revista Res Pública Argentina. RAP. 2006.
- MALEM SEÑA, Jorge F. *La corrupción política*. Editorial Alianza. Madrid. 1997.
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN. *Seminarios Regionales para la Transparencia y el Control de la Corrupción*. Informe final del Seminario llevado a cabo en la Provincia de Mendoza el 12 y 13 de agosto de 2004.

- RAIGORODSKY, Nicolás. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la Corrupción en el escenario global*. Oficina Anticorrupción, Serie Estrategias para la Transparencia. Buenos Aires. 2004.
- REJTMAN FARAH, Mario. *Contrataciones Públicas transparentes: Un desafío de la emergencia*. Suplemento Especial, Editorial LA LEY, Buenos Aires, mayo 2004.
- ROSE – ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores. Madrid. Marzo de 2001.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL COSTA RICA; *Taller sobre mapeo de riesgos en contrataciones públicas: El caso de las carreteras*. San José. 2001.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL PARA LATINOAMERICANA Y EL CARIBE. *Mapa de riesgos*. Proyecto Regional Contrataciones Transparentes. S/D.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL PARAGUAY. *Taller de Adquisiciones Públicas y Mapa de Riesgos*. Paraguay. 2002.

Normativa

- Decreto N° 856/1998 – Aprueba Estructura Organizativa de la Secretaría de la Función Pública – Subsecretaría de Tecnologías Informáticas.
- Decreto N° 436/2000 – Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contrataciones de bienes y servicios del Estado Nacional.
- Decreto Delegado N° 1023/2001 – Régimen General de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.
- Decreto N° 1172/2003 – Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 19.549 – Procedimiento Administrativo.
- Ley N° 24.156 – Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 25.551 – Compre Trabajo Argentino.
- Resolución N° 165/2002 – Sindicatura General de la Nación. Contrataciones del Estado.
- Resolución N° 79/2005 – Sindicatura General de la Nación. Contrataciones del Estado.

Jurisprudencia

Copimex CAC e I SA c/Alesia SACIF y AG .Fallo (314: 899). Buenos Aires. Agosto 1991.

Páginas Web

CHILE COMPRA, Portal ciudadano: “Guías prácticas en Gestión de Abastecimiento”.

Disponible en <https://www.chilecompra.cl/portal/PortallInvitado/formacion>

INFOLEG - Centro de Documentación e información del Ministerio de Economía y Producción. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/>

OFICINA ANTICORRUPCIÓN. *Estudio Exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública: 1998-1999*. Buenos Aires. 2000. Disponible en <http://www.anticorruptcion.jus.gov.ar/centrodoc.asp.26/11/2004>

OFICINA ANTICORRUPCIÓN. Informe Anual de Gestión de la Oficina Anticorrupción. Buenos Aires. 2002. Disponible en <http://www.anticorruptcion.jus.gov.ar/centrodoc.asp.26/11/2004>

OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.

Disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/>

SECRETARÍA TÉCNICA DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN JURÍDICA DE LA Organización de Estados Americanos. *Tema de Interés Colectivo: Hacia un marco normativo para prevenir la corrupción en la Contratación Pública*. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tic.17/12/2004>

Glosario

Glosario

- AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos
- AGN:** Auditoría General de la Nación
- APN:** Administración Pública Nacional
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BO:** Boletín Oficial
- DPPT:** Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia
- INAP:** Instituto Nacional de Administración Financiera
- INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- INTI:** Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- IRAM:** Instituto Argentino de Normalización y Certificación
- LNPA:** Ley Nacional de Procedimientos Administrativos
- MCC:** Módulo Cliente de Contrataciones
- OA:** Oficina Anticorrupción
- ONC:** Oficina Nacional de Contrataciones
- ONTI:** Oficina Nacional de Tecnologías de Información
- PAMI:** Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RNPA:** Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos
- SAF:** Sistema Administrativo Financiero
- SIDIF:** Sistema Integrado de Identificación Financiera

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SIPRO: Sistema de Información a Proveedores

SLU: SIDIF Local Unificado

UAI: Unidades de Auditoría Interna

UEP: Unidades Ejecutoras de Programas

UOC: Unidades Operativas de Contrataciones

La novedad del enfoque metodológico elegido para la construcción de este mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones se apoya en el desarrollo de herramientas e indicadores con un mayor grado de objetividad a las utilizadas en otros estudios. Esta investigación toma una perspectiva principalmente empírica que genera nuevas alternativas para el abordaje de los crecientes desafíos de la gestión pública.

Este trabajo pretende ir más allá de la identificación de problemas. En particular orienta a la Oficina Anticorrupción en el camino más apropiado para avanzar en la mejora y optimización de la transparencia y accesibilidad de los sistemas de contratación de bienes y servicios.

“En muchos casos la implementación de esas recomendaciones requerirá el esfuerzo compartido de diversos actores. La transformación de la realidad y la profundización del cambio plantean desafíos que, estamos seguros, tanto el sector público como el privado están dispuestos a abordar”.

Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

www.anticorrupcion.gov.ar

ISBN 978-987-1407-05-7



9 789871 407057