

ARGENTINA

Tema de interés colectivo:
Hacia un Marco Normativo para
Prevenir la Corrupción en la Contratación Pública

INFORME

I. Antecedentes normativos de la República Argentina Normas particulares sobre contrataciones del estado nacional

- [Ley N° 13.064](#) (Obras Públicas)
- [Decreto Delegado N° 1023/2001](#) (Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional)
- [Decreto N° 666/2003](#) (Modificación al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1023/2001)
- [Decreto N° 2508/2002](#) (Modificación al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto N° 1023/2001)
- [Decreto N° 436/2000](#) (Reglamentación vigente del Decreto Delegado N° 1023/2002)
- [Decisión Administrativa N° 344/97](#) - Jefatura de Gabinete (Crea el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común)
- [Resolución N° 576/99](#) - Secretaría de Hacienda (Establece la utilización del Sistema de Gestión de Compras - SIGECO)
- [Resolución N° 292/2000](#) - Secretaría de Hacienda (Establece formatos uniformes de órdenes de compra y solicitud de provisión, así como tablas de procedimientos)
- [Resolución N° 368/2000](#) - Secretaría de Hacienda (Establece formatos uniformes para distintos formularios)
- [Resolución N° 834/2000](#) - Secretaría de Hacienda (Aprueba el Pliego Unico de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional)
- [Resolución N° 515/2000](#) - Secretaría de Hacienda (Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional)
- [Resolución N° 518/2000](#) - Secretaría de Hacienda (Administración y Centralización de la Base de Datos Computarizada del SIPRO)
- [Resolución N° 966/2000](#) - Ministerio de Economía (Utilización del Sistema Informático instalado para realizar la modalidad de Compra Informatizada)
- [Resolución N° 165/2002](#) - SIGEN (Sistemas de Precios Testigo)

II. Consideraciones preliminares

Es una realidad prácticamente incontestable que los procesos de adquisición de bienes y servicios constituyen una de las áreas clave de la gestión pública y que es imprescindible para llevar adelante una administración competente contar con herramientas que aseguren la transparencia y eficiencia en esos procesos.

Las recomendaciones desde los grandes centros de poder suelen estar orientadas sobre la base de dos o tres parámetros. Reforma normativa, capacitación de los encargados de las adquisiciones y mejoramiento de los sistemas de control financiero de los gastos y rendiciones de cuenta.

Estas recomendaciones apuntan en general a cambios que, si bien son necesarios, no son suficientes para una mejora sensible en la transparencia del gasto público y en el alza de la calidad de bienes y servicios que el público adquiere. Como se aprecia esos cambios son sustanciales pero se necesita que estén vigentes durante un plazo lo suficientemente largo como para que generen señales positivas en los distintos actores del proceso de adquisiciones.

Es claro que el primer paso para una gestión transparente es la existencia de reglas que establezcan claramente cuales son los procedimientos, que conductas son consideradas irregulares. Por ello es válido hacer aquí una primera pregunta: ¿Cuenta la República Argentina con una legislación tal que cumpla con la condición de posibilidad de permitir una buena gestión de adquisiciones del Estado?

El Decreto-ley N° 23.354, capítulo VI "de la Contratación" de fecha 31/12/56, reglamentado mediante el viejo Decreto N° 5720/72 (vigente desde el 28/08/72), constituía uno de los casos de anacronismo clásicos en la legislación argentina.

Su reemplazante un Decreto Delegado N° 1023/2001 reglamentado por el Decreto N° 436/2000, de cuestionable legitimidad ya que semejante materia requería una ley en sentido estricto, pero desde el punto de vista de su contenido constituye un avance material notable si se considera los fines a los que debe servir una ley de contrataciones públicas. No es la mejor norma posible pero con ella como base se puede estructurar un sistema aceptable de gestión de adquisiciones.

Una mirada a la realidad cotidiana nos enseña que muchos países con legislaciones sumamente refinadas en materia de regulación de compras, muestran alarmantes niveles de corrupción. Podemos remitir en este sentido a la diferenciación entre códigos míticos y códigos prácticos, en el sentido asignado a esos términos por Michael Reissman en su libro ¿Remedios para la Corrupción?. En la medida que estos plexos normativos sólo constituyan códigos míticos nada cambiará en el plano de lo real.

La existencia de códigos prácticos que regulan de hecho los procesos de adquisición, permitiendo y estimulando conductas corruptas, no es en absoluta contradictoria con un muy buen estructurado código mítico. Aún más, es posible pensar que la existencia de esos códigos míticos genera las condiciones para que las prácticas irregulares florezcan a su sombra (especialmente por la creencia generalizada de que a mayor dureza en las normas, menores los grados de corrupción).¹

III. El sistema de contratación pública y la corrupción en la República Argentina

De acuerdo al documento elaborado por la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica - Subsecretaría de Asuntos Jurídicos - Secretaría General de la OEA, se analizara el marco normativo vigente de la República Argentina, así como la implementación de las opiniones vertidas en el mismo.

En función a las medidas propuestas en la primer parte del documento, relativo a la adopción de la decisión política se considera de importancia abarcar los mecanismos mencionados respecto a la intervención ciudadana en la vigilancia, seguimiento y control de tales decisiones. En particular, en nuestro país, se ha dictado recientemente el Decreto N° 1172/2003, Acceso a la Información Pública para cuyo texto se tomo en cuenta los proyectos elaborados por la OFICINA ANTICORRUPCION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, (en adelante OA) y la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. Dicho Decreto establece cuatro sistemas de participación ciudadana en la gestión pública: Audiencia Pública, Publicidad de la gestión de Intereses, Elaboración Participativa de Normativa de Normas, Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Estos mecanismos constituyen un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El estudio exploratorio elaborado por la OA² en el año 2000, nos permite diagramar el mapa de riesgos de corrupción en las diferentes etapas del procedimiento contractual. El mismo identifica las siguientes vulnerabilidades del sistema:

A. Irregularidades en la planificación de compras y presupuesto

- Las contrataciones de bienes y servicios no responden a una planificación sobre las necesidades en la Administración Pública Nacional. Existen ciertos comportamientos del personal de administración que indican que no se utilizan estudios técnicos para determinar las cantidades y la calidad requerida para la gestión, y eso se evidencia en la

¹ Nicolás Raigorodsky, Nicolás Gómez, Nicolás Dassen y Néstor Baragli, " Políticas de transparencia desarrolladas por la oficina anticorrupción de la República Argentina" Oficina Anticorrupción - M.J.S.y D.H., 2003, pp.28-31.

² Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina - Informe Preliminar - Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia Oficina Anticorrupción M.J.S.y D.H. Mayo de 2000, pp.15-23.

repetición de las cantidades de anteriores licitaciones. En términos organizacionales no adoptan procesos formales que permitan la previsibilidad y por ende la racionalización de procesos de compras.

- Los programas de compras anuales, o bien no existen, o bien no se cumplen. Entre las varias razones existentes, se destacan:
- Como consecuencia de la baja recaudación de Hacienda los planes de compras no pueden cumplirse ya que los fondos destinados no se remiten en tiempo y forma.
- la falta de previsión, en ocasiones que la autoridad política solicita contrataciones no planificadas.
- La ausencia de debida coordinación y/o la falta de comunicación e información entre quienes solicitan los bienes y servicios (dirigencia política) y quienes administran el proceso de contratación (equipos técnicos) impide que pueda gestionarse debidamente el plan de compras. Esta separación se refleja en el desconocimiento normativo por parte de la dirigencia política de los ministerios, que suelen demandar la ejecución de programas sin conocer los procesos, y tiempos requeridos para la gestión.
- Existe un código operativo de la gestión pública que consiste en pedir abultadamente, temiendo que no se obtendrá el total de lo solicitado. Hay pruebas de que un comportamiento individual de la dirigencia política actúa como medio que dificulta el cumplimiento de la planificación de necesidades.
- No se lleva un control ni del stock de bienes ni un inventario del patrimonio. En términos organizacionales se evidencia una falta de procesos formales que permitan el control del inventario. Esta falta de informatización (del stock y de su movimiento), la inexistencia de estudios estadísticos sobre la eficacia de los programas y de las anteriores contrataciones y administración de los contratos, para algunos entrevistados explica los motivos por los que las contrataciones suelen cumplirse en términos formales, pero no en términos eficientes y eficaces.
- Ligado a la falta de un plan de compras, el presupuesto se ejecuta en forma descontrolada. Una problemática actual de muchos ministerios, es la herencia de presupuestos sobreejecutados de la gestión política anterior, sumada a la reducción del presupuesto actual en aproximadamente del 28% al 51% para realizar la misma gestión.
- Para paliar el déficit presupuestario en el período 1998-1999 se recurrió a fondos extra - presupuestarios, que no están ingresados en los canales administrativos de los ministerios. En este sentido, la deuda heredada oscila en algunos ministerios entre 3 millones y 65 millones.
- En particular, en la gestión anterior hubo una sobredimensión en cantidades, como en precios pagados. Esta sobredimensión de precios oscila entre un 350% y 800% más de los precios que hoy se pagan. En la encuesta procesada por GALLUP, el 28% indicó que la sobrestimación de cantidades para beneficiar algún proveedor ocurría en la APN; el 22% indicó que existe la sobreestimación de precios para beneficiar algún proveedor particular. La falta de eficiencia de los organismos de control, la presión de funcionarios y la falta de normas de control fueron los tres factores más citados como medios facilitadores.
- Una de las tantas causas de la sobredimensión de precios es la falta de un sistema precios testigo adecuado. Por ejemplo, los precios vienen atrasados y retrasan el proceso licitatorio, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION (SIGEN) repite precios de anteriores licitaciones que no reflejan los precios del mercado y no los actualiza.
- Por otra parte, los proveedores cotizan al estado entre un 40% y un 70% más que el precio del mercado por una desconfianza a la demora del pago.

- En términos individuales, ciertos comportamientos del sector privado afectan la demanda de compras. En algún caso se mencionó que en ocasiones la demanda se encuentra condicionada por la oferta de un beneficio (dinero, regalos) por parte del proveedor.

B. Irregularidades en la contratación directa y licitaciones

- Se han detectado varios medios organizacionales que permiten el uso excesivo de la contratación directa y las irregularidades en los precios pagados: compras por urgencia, por exclusividad y contrataciones con empresas con participación estatal. En este sentido, existen ciertos mecanismos para obviar los requerimientos de procesos licitatorios:
- la ley 19.549 se la ha utilizado como procedimiento administrativo para el manejo de los subsidios a fundaciones que escapan la ley de administración financiera del Estado
- el legítimo abono permite también evitar requerimientos de licitación encubriendo una contratación directa
- Una práctica frecuente ha sido la contratación directa, que en algunos ministerios ha alcanzado el 75% del total de las compras. Entre las explicaciones ofrecidas está la desactualización de la normativa, la falta de capacitación del personal, la lentitud del proceso licitatorio, y la naturalización de la práctica de contratación directa.
- Algunos factores vinculados con la normativa de contratación impactan en la apertura a la competencia, como el valor, la garantía requerida para el mantenimiento de la oferta y los tiempos acotados de publicidad.

C. Irregularidad en la confección de pliegos y la publicidad de la demanda

- No existen modelos estándar ni normas detalladas para la elaboración de los pliegos. Faltan manuales de procedimientos. La ausencia de normas complementarias para los procesos de contratación otorga excesiva discrecionalidad a los funcionarios, dando lugar al abuso. Entre los medios individual/institucionales se han observado la confección de pliegos de base con especificaciones técnicas que aunque cumplan con los requisitos formales, están confeccionados de modo de excluir la competencia. Se ha planteado que la formalidad del pliego no garantiza su transparencia.
- En algunos pliegos la descripción que se difunde es muy poco explicativa y no termina de reflejar exactamente lo que se está contratando, o las especificaciones son insuficientes y afectan la evaluación de las propuestas. Se suele requerir servicios o bienes que son particulares a una empresa y no medidas estándares: cantidades que sólo pueden proveer pocas empresas, condiciones especiales u otras especificaciones que sólo pueden satisfacer pocas o una empresa.
- Hay evidencia en algunos ministerios que los pliegos se confeccionaban repitiendo los pliegos anteriores, sin un estudio previo del stock y de las necesidades.
- En muchas ocasiones, el personal encargado de los procedimientos licitatorios no posee el conocimiento técnico ni puede discernir razones políticas detrás de algunos requerimientos. El poco entrenamiento del personal en contrataciones y la costumbre de comprar en forma directa permiten a la jerarquía política orientar el proceso para beneficiar a ciertos proveedores o contratistas, y al mismo tiempo, los responsables de confeccionar los pliegos no están en condiciones para rehusarse o cuestionar la racionalidad de la demanda.
- Falta agilidad en los procesos. Se observan mecanismos de control administrativos excesivos por los que hay una concepción generalizada de que los procesos se demoran hasta la concreción del proceso. Por otra parte, estos trámites excesivos traen como contrapartida una dispersión de la responsabilidad. La falta de coordinación entre

funcionarios del área técnico - administrativa y funcionarios políticos y el funcionamiento de la administración como compartimentos estancos es un medio organizacional que se presta para la ocurrencia de estos actos irregulares. En la encuesta un 30% de los encuestados opinó que ocurren estimaciones definidas a medida para algún oferente en particular. Como factores que facilitan esta irregularidad se mencionaron: la falta de eficiencia de los organismos de control (35%), las presiones de funcionarios (35%), y la falta de normas de control (31%).

D. Irregularidad en la evaluación de propuestas y adjudicaciones

- La Comisión de Preadjudicaciones (ahora Comisión Evaluadora) funciona desarticuladamente de las áreas sustantivas. Respecto de la evaluación de las ofertas, se mencionan que los miembros de esta Comisión disponen de los conocimientos formales, pero no de la habilidad suficiente y/o la información para la evaluación de la oportunidad y conveniencia de las ofertas. La evaluación de la calidad de los oferentes es insuficiente. Más bien se utiliza un criterio formal, de cumplimiento de ciertos requisitos sin una evaluación a fondo. Entre los medios organizacionales que posibilitan irregularidades se incluyen ciertas vulnerabilidades administrativas: la falta de una normativa complementaria que guíe el circuito del trámite de contratación, la falta de información sobre la habilitación de la empresa y sobre la oferta y la existencia de demasiados pasos burocráticos que incrementan el riesgo de corrupción que agravados por la falta de informatización del seguimiento de expedientes, incrementan la posibilidad del “cajoneo” en diversas instancias.
- Un medio organizacional que permite obviar los trámites de contratación, es el otorgamiento de subsidios a fundaciones que ejecutan la compra y distribución de bienes que debería gerenciar el Ministerio. Estos programas están fuera de los circuitos administrativos (programas paralelos), no están sujetos a la normativa que requiere procesos formales de licitación. Entre los medios individual/institucionales relacionados a la utilización de las fundaciones se incluyen la interferencia política con fines clientelísticos. Aunque las fundaciones utilicen bienes públicos, algunas veces, el criterio de adjudicación de los beneficiarios responde a intereses personales y políticos de los funcionarios.
- En la encuesta, el 18% de los encuestados indican que ocurren adjudicaciones en forma directa omitiendo las instancias exigidas por la ley. Se mencionan como factores facilitadores: la ineficiencia de los organismos de control (39%), falta de normas de control (34) y la existencia de presiones de funcionarios (31%). Se ha mencionado la interferencia de funcionarios políticos sobre todo en contratos de considerable volumen. En el caso de la autoridad política, se ha utilizado el legítimo abono para obviar procesos licitatorios y continuar con contratos que fueron originalmente otorgados de acuerdo a criterios políticos. Un mecanismo es dejar que los contratos venzan, llamar a licitación esperando que sean impugnados o promoviendo la impugnación para tener que utilizar la renovación de los contratos. Hay evidencia que en la adjudicación de los beneficiarios /contratos se jerarquizó la identidad política.
- En el sector privado es frecuente la formación de un pool de proveedores, que cartelizan la venta de ciertos bienes, limitan el ingreso de competidores, y afectan el precio final de compra. Hay evidencia de que ciertos proveedores no cumplen con los requisitos mínimos y ganan licitaciones por medio de acuerdos con las autoridades políticas. En la encuesta, el 27% de los encuestados indicó que se realizan adjudicaciones no atendiendo al mejor precio o calidad sino para beneficiar algún proveedor en particular.
- Los gremios se ejercen presión para obtener concesiones, por fuera de la normativa. Utilizan las negociaciones extra institucionales, la protección política de altos dirigentes y la amenaza de generar conflictos como medio de presionar la adjudicación de sus contratos.

E. Irregularidad en el cumplimiento de los contratos y control del cumplimiento

- Se han detectado casos en los que la entrega de bienes y servicios es inferior o distinta a lo contratado. Se plantea que es difícil el seguimiento de la entrega por la falta de coordinación entre el equipo administrativo y la gente que participa de la comisión receptora. La separación técnica entre quienes demandan los bienes y servicios y quienes los reciben, abre un espacio para que sucedan irregularidades.
- Además, en este sentido, la baja probabilidad de penalización ha incentivado el incumplimiento de los proveedores. Una de las causas para que no se hagan efectivas las sanciones es la interferencia de relaciones de amistad o parentesco.
- No se realizan mediciones de impactos al concluir los proyectos. El sistema carece de información relevante para la planificación.

F. Irregularidad en los sistemas de control: auditoría interna y Sindicatura General de la Nación (SIGEN)

Auditoría Interna

- En el caso de auditoría interna se plantea la falta de independencia y la connivencia de los sistemas de control y el poder político como uno de los causales de la falta de efectividad y eficiencia en sus funciones. Por ejemplo, el poder político interviene en el nombramiento del auditor para de ese modo obtener rédito político y ejercer presiones sobre ciertas áreas. La falta de independencia se pone de manifiesto cuando el Poder Ejecutivo hace la designación de los auditores que deben controlar los ministros que él mismo nombra.
- No se realizan controles de gestión eficaces, ya que no se evalúan los costos de los programas ni su eficacia, sino el aspecto formal. Los controles internos son de carácter evaluatorio formal hacia el cumplimiento de la normativa (reglamentación, contabilidad, chequeos de firmas) y no como herramientas de gestión. Un medio individual/institucional para desactivar el control interno es la presión política. En algunas ocasiones en que el auditor no ha respondido a las presiones políticas se le disolvió su poder, despidiendo a los empleados de su confianza y reemplazándolos con empleados que boicotean su función, por medio de amenazas y robo de información de computadoras.
- Las amenazas de despido han conspirado para que los empleados que fueron testigos de irregularidades no se animaran a denunciarlas.

SIGEN

- En relación con los controles de la SIGEN, se han señalado las mismas deficiencias que en la auditoría interna: la connivencia entre el sistema político y los sistemas de control, la falta de independencia, el control sobre los aspectos normativos formales y que no aporta herramientas de gestión.
- Se ha planteado la existencia de normativas que limitan la intervención de la auditoría en ciertas áreas: organismos descentralizados, organismos privados que mantienen convenios de cooperación con organismos públicos y financiamiento internacional. Del mismo modo, se ha señalado la existencia de una "Administración Pública paralela" financiada mediante recursos de organismos internacionales, con niveles de control sobre el gasto y la ejecución del presupuesto alternativos a los sistemas públicos de control. Un medio organizacional que permite remover grandes sumas del sistema del control administrativo es la normativa que exime a estos organismos de la auditoría interna y externa. Otras medios organizacionales relacionadas con el control de gestión incluyen: la existencia de programas paralelos por fuera de los controles administrativos, la ausencia de controles cruzados que garantizarían una mayor transparencia, la falta de control y de rendición de cuentas de los organismos/asociaciones/empresas/fundaciones

a los que se transfieren fondos, la rendición irregular de cajas chicas, escaso control sobre gastos irregulares, la inexistencia o desactualización de los inventarios, la falta de una base de datos actualizada de los contratos realizados con una evaluación de la calidad de ejecución, y la falta de informatización y control de expedientes.

IV. Elementos normativos básicos de un sistema de contratación pública para prevenir la corrupción.

Sobre esta parte, se hace hincapié en los antecedentes normativos citados ut supra, los mecanismos de transparencia aplicados por la OA, el Decreto N° 1172/2003, la Ley de Etica Publica N° 25.188 y normativa complementaria, así como los convenios celebrados por la OA con distintos Organismos.

A. Normativa adecuada³

Se señala la necesidad de acompañar la aplicación de las normas con un "conjunto adicional de mecanismos e instrumentos que permitan la construcción de la transparencia". Es así que la OA ha adoptado como practica recurrente la intervención en distintos procedimientos de contratación mediante mecanismos de transparencia tales como: audiencias publicas, celebración de pactos de integridad, elaboración participada del pliego de bases y condiciones, publicación y difusión; todos destinados a lograr la mayor concurrencia de los oferentes.

B. Planificación de la actividad contractual⁴

Con respecto a las opiniones que indican los expertos, cabe resaltar que el marco jurídico normativo argentino (Art 6 del Decreto Delegado N°1023/2001 reglamentado por el art. 4 del Decreto N° 436/2000) exige a cada unidad ejecutora de programas y proyectos la formulación de su "programa de contrataciones" concordante a la naturaleza de sus actividades, siempre y cuando tales se ajusten a los créditos asignados en la Ley Nacional de Presupuesto. No obstante cabe advertir que no todos los organismos dan cumplimiento a esta obligación.

En ese orden la OA ha observado por una parte, que un segmento importante de los organismos públicos que desean darle transparencia a sus contrataciones solicitan la colaboración de esta Oficina para lograr tal fin y, por otro lado, que en muchos de los hechos de corrupción las contrataciones son utilizadas como un medio eficaz a tales fines. Es por ello que se encuentra en elaboración un Plan para Compras Transparentes, que una vez finalizado, será presentado ante los organismos de la Administración Pública y ante todos aquellos que estén interesados en una gestión de compras transparente y eficaz.

C. Elaboración de pliegos y publicidad⁵

En referencia a este aspecto es propicio hacer mención a la participación activa que tuvo la OA en lo distintos procedimientos de contratación de la Administración Publica Nacional. Es así como en el año 2000, la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios solicitó asistencia técnica de la Oficina Anticorrupción para que colaborara en asegurar condiciones de transparencia en la contratación de servicios de comidas para la Unidad Penal ubicada en Ezeiza, en la provincia de Buenos Aires.

El Servicio Penitenciario Federal había preparado un pliego que se proponía a remitir a un grupo de quienes suponía podían estar interesados en participar en la licitación para la provisión de comidas y además se publicaría el llamado en el Boletín Oficial. Cuando este procedimiento fue informado a la Oficina Anticorrupción se encontraron algunas cuestiones que, en principio, requerían revisión por las siguientes razones:

- a) Como primera medida el pliego estaba definido por el Servicio Penitenciario Federal (SPF) de acuerdo a una serie de parámetros que ese organismo creía pertinentes

³ Parte II del documento base, punto 2.1 "Buenas normas no son suficientes pero son necesarias"

⁴ Parte II del documento base, punto 2.1.1. "Adecuada planeación de la actividad contractual"

⁵ Parte II del documento base, puntos 2.1.2 "Elaboración de pliegos de condiciones con reglas objetivas", 2.1.3 "Divulgación y discusión publica de los pliegos de condiciones" y 2.1.4 "Publicidad del proceso, igualdad y libre acceso"

- b) Se plantea como dato que habría un número relativamente pequeño de empresas de catering que podían estar interesadas en participar en un proceso de estas características
- c) La publicidad propuesta para el llamado a licitación, cuanto menos, era restringida.

A esta altura la oficina hizo contactos con algunas fuentes de información confiables con el objeto de conocer las condiciones en las que en ese momento se prestaba el servicio de comidas y las implicancias del mismo.

En este sentido cabe recordar que la comida es para los internos de un Penal uno de los temas más importantes durante el tiempo de condena. Alrededor de la comida de los internos se teje una serie de relaciones que pueden llegar desde la satisfacción de los reclusos hasta ser causa directa de motines y rebeliones.

En este caso particular, la tercerización del servicio venía a reemplazar el modelo que estaba en aplicación en la mayoría de las unidades penitenciarias: los insumos eran comprados y la comida elaborada por el Servicio Penitenciario. Es decir que existía un presupuesto previsto para la compra de insumos que era entregada al SPF, estos compran insumos y elaboran la comida en el propio penal en donde la suministraban a los reclusos. Según algunos comentarios recibidos (y sin que haya sido posible confirmar estos comentarios) esta metodología generaba conductas irregulares:

- se pagaban sobrepagos considerables por los insumos que se compraban,
- al encomendarse al SPF la elaboración de la comida se producía una apropiación ilegítima de los insumos por parte de agentes de ese Servicio para su consumo personal o reventa por canales de distribución paralelos
- la comida que se elaboraba no tenía nada que ver con la que se incluía en los menús y para la cual eran comprados los insumos, lo que generaba problemas de todo tipo
- finalmente, la comida no era distribuida directamente por el SPF sino que intervenían los internos, permitiendo la aparición de factores de poder relacionados con la entrega y distribución de la comida entre los reclusos

El cambio de sistema de elaboración y distribución de comida se apoyó en la oportunidad originada en que se inauguraba el Penal de Ezeiza que tenía una estructura edilicia totalmente distinta a la del Penal de Villa Devoto y permitía la tercerización del servicio de comidas. Este es un detalle relevante, la introducción del cambio de sistema se hace aprovechando una alternativa externa y esperando que ese cambio fuera asumido por todo el sistema como una nueva condición.

Las posibles resistencias a las nuevas condiciones podían provenir tanto de los agentes del SPF (por las razones que se detallaron más arriba) como de los internos (algunos de ellos porque se afectaban sus fuentes de poder relacionadas con la comida otros porque simplemente previeran que cualquier cambio podría provocar un deterioro de sus condiciones de vida, ya de por sí muy malas). Para resolver estas eventuales oposiciones a los cambios a favor de la transparencia resultó necesario implementar estrategias prácticas. Además, y esto es también importante, hubo una firme decisión política de impulsar estos cambios, aún sabiendo que existirían fuerzas de oposición, algunas de ellas con gran poder relativo.

Los resultados de la implementación de esas sencillas medidas fueron altamente satisfactorios.

- Se logró una alta concurrencia de oferentes: de los 3 oferentes que según el SPF antes de la intervención de la OA estaban en condiciones de presentarse se llegó a 12 oferentes en la licitación.
- Se redujeron los precios pagados en forma notable: de un gasto de \$3 por interno por día, que generaba un gasto anual de \$ 1.86 millones se pasó a un gasto por interno de \$1.31 para un gasto anual de \$ 0.8 millones
- Adicionalmente se mejoró la calidad del servicio y la comida
- Presumiblemente, se desarticuló una red de corrupción apoyada en el control de la distribución de la comida

Otro caso en el que la OA aplicó procedimientos similares a los antes descritos fue en la Contratación de la medición de la Plataforma Continental Argentina. En este, se asesoró en la confección del pliego, mediante la publicación del pre-pliego, recibiendo la opinión de los posibles

oferentes y constituyendo un instrumento definitivo ampliamente consensuado y con reglas claras, transparentes y objetivas. Además, se controló la regular consecución de las distintas etapas del procedimiento. Por otra parte, la envergadura del trabajo y los montos involucrados, según las estimaciones a priori, hacían imprescindible dotar al proceso de garantías de transparencia en la gestión. También era relevante considerar que debía partirse en este caso de las reglas de contratación establecidas por un organismo internacional.

A través de un Convenio entre la Oficina Anticorrupción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se acordó las modalidades de intervención de la OA en el procedimiento. Como se dijo previamente, la importancia de este acuerdo radica en que se extendió la aplicación de estas herramientas de transparencia a procesos financiados por organismos multinacionales de crédito.

Asimismo, la normativa argentina ha incorporado en el último periodo distintos procedimientos y mecanismos de participación ciudadana. El Decreto reglamentario N° 436/2000, en sus arts. 11 y 12, prevé un procedimiento denominado "tramite de las observaciones" cuyos textos expresan: (art 11) *"El proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares quedará a disposición del público durante todo el lapso previsto para la formulación de observaciones, que establezca la autoridad competente para autorizar la contratación, según la complejidad de la misma, el cual no será inferior a CINCO (5) días.*

El organismo contratante podrá convocar a reuniones para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares o promover el debate entre los interesados acerca del contenido del mismo. De los temas tratados en esas reuniones y de las propuestas recibidas se labrará acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo. Las observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares que formularen por escrito los interesados, así como también las actas mencionadas, se agregarán al expediente.

No se realizará ninguna gestión, debate o negociación ni intercambio de opiniones entre funcionarios del organismo contratante e interesados en participar en la contratación, fuera de los mecanismos expresamente previstos, a los que tendrán igual acceso todos los interesados.

Una vez vencido el plazo para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares, no se admitirán presentaciones."

(art.12) *"PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES DEFINITIVO. El organismo contratante elaborará el Pliego de Bases y Condiciones Particulares definitivo conforme con los criterios técnicos, económicos y jurídicos que a su juicio correspondan, teniendo en cuenta las opiniones vertidas por los interesados en la medida en que las considere pertinentes a los fines de obtener un mejor resultado de la contratación y preservando los principios de igualdad entre interesados, de promoción de la concurrencia, de la competencia, de la transparencia y de la ética."*

En este orden de ideas, el Decreto N° 1172/2003, a fin de garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad, establece diversos mecanismos de transparencia en la gestión de los actos de gobiernos, haciendo hincapié en la participación comunitaria. La audiencia pública constituye una instancia en los procesos de toma de decisiones, a cuyo efecto cualquier persona afectada o que tenga un interés particular o general, podrá poner en conocimiento o manifestar en forma individual, grupal o colectiva su perspectiva respecto a la decisión a adoptarse, que deberá ser considerada, no obstante no poseer carácter vinculante. Esta regulado en los arts. 1 a 38 del anexo I y II.

Por otra parte, se han suscripto convenios mediante los cuales se acordó la intervención de la Oficina Anticorrupción (Dirección de Planificación de Políticas Transparencia) en su función de organizador y coordinador de las audiencias públicas destinadas a la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones recogiendo las observaciones y evaluaciones efectuadas en tal audiencia.

Los mismos son:

- Convenio entre el MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA (actual MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS) y Poder Ciudadano como Capitulo Nacional de TI, suscripto el 25/01/2000.
- Convenio entre el MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y la OFICINA ANTICORRUPCION, suscripto el 27/04/2000.
- Convenio entre la OFICINA ANTICORRUPCION y Poder Ciudadano Capitulo Nacional de TI, suscripto el 20/10/2003.

El Decreto N° 436/2000 contiene, también, normas de publicidad y difusión de licitaciones y concursos. Los medios exigidos son: Boletín Oficial, comunicaciones a las asociaciones que nuclean a los prestadores, productores, fabricantes y comerciantes del rubro sin perjuicio del límite mínimo de invitaciones requeridas a los distintos participantes. Por otra parte, el organismo rector de las contrataciones, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), posee un sitio de Internet (www.onc.mecon.gov.ar) que tiene por objeto difundir todas las contrataciones, cualquiera sea su monto. A tal efecto, todos los organismos contratantes deben remitir toda la documentación relativa a cada etapa del procedimiento de contratación; caso contrario serán pasibles de sanciones.

En ese sentido resulta acertado lo establecido en el art. 6 del Decreto N° 1172/2003 respecto del acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica. De esta forma se garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información publica de manera completa, adecuada, oportuna y veraz.

D. Aplicación de los principios de economía y eficiencia⁶

En función al aspecto contemplado en el documento base, nuestro país ha dotado a los procedimientos de contratación de mayor celeridad, simplicidad y transparencia aplicando a tal efecto innovaciones tecnológicas e incorporando nuevas modalidades de contratación tales como: orden de compra abierta, compra informatizada, iniciativa privada, con precio tope o de referencia, consolidadas y llave en mano.

A tal efecto se han implementado sistemas informáticos que permiten a la Administración Publica obtener bienes y servicios mediante trámites que disminuyan el costo administrativo.

En cuanto a los errores accesorios o intrascendentes, analizados por los expertos, el artículo 17 del Decreto N° 1023/01 dispone: *"SUBSANACION DE DEFICIENCIAS. El principio de concurrencia de ofertas no deberá ser restringido por medio de recaudos excesivos, severidad en la admisión de ofertas o exclusión de éstas por omisiones intrascendentes, debiéndose requerir a los oferentes incursos en falta las aclaraciones que sean necesarias, dándoseles la oportunidad de subsanar deficiencias insustanciales, no pudiendo alterar los principios de igualdad y transparencia establecidos en el artículo 3° de este régimen, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación"*.

E. Evaluación y adjudicación fundada de ofertas – Impugnaciones, Observaciones y Recursos⁷

Se considera de gran relevancia las opiniones vertidas en el documento base sobre la obligatoriedad de motivar o sustentar en forma clara, detallada y precisa tanto la evaluación de las ofertas como la adjudicación del contrato teniendo en cuenta que estas dos etapas constituyen los puntos neurálgicos de la toma de decisión final en el procedimiento de selección efectuado por la Administración Pública.

La normativa argentina sobre contrataciones contiene disposiciones que regulan aspectos relacionados con el modelo de ley sugerido. En cuanto la metodología de evaluación exige la inclusión de parámetros de evaluación a fin de establecer el criterio de calificación y selección de las ofertas de acuerdo el grado de complejidad, monto y clase de contratación.

⁶ Parte II del documento base, punto 2.1.5 "Adecuación estricta del proceso a reglas de economía y eficiencia"

⁷ Parte II del documento base, puntos 2.1.6 "Motivación clara y detallada de la evaluación de ofertas", 2.1.7 "Oportunidad de conocer, controvertir y discutir la evaluación de ofertas", 2.1.8 "Adjudicación motivada y en reuniones o audiencias públicas" y 2.1.9 "Mecanismos de impugnación".

En ese sentido y a fin de lograr objetividad e imparcialidad en esta instancia, la licitación de etapa múltiple como procedimiento de selección prevista en los Decretos N° 436/2000 y N° 1023/2001 se estima adecuada, dado que separa los aspectos técnicos y económicos de las propuestas y de esta garantiza la idoneidad técnica, jurídica y financiera de las mismas.

El desarrollo de “softwares” especiales o la aplicación de cualquier innovación o desarrollo tecnológico para evaluar factores de precio o calidad, como bien se indica en el instrumento base, se estima conveniente a los efectos de llevar a cabo de modo más eficiente y eficaz la calificación de ofertas.

Es de destacar respecto de la constitución de la Comisión Evaluadora, la necesidad de garantizar un número plural de personas y la posibilidad de incorporar peritos técnicos dotados de conocimientos técnicos o especializados, tal como lo dispone el artículo 77: *“INTEGRACION DE LA COMISION EVALUADORA. En cada organismo funcionará una Comisión Evaluadora integrada por TRES (3) miembros, quienes serán:*

a) El responsable de la unidad operativa de contrataciones.

b) El titular de la unidad ejecutora del programa o, en su caso, del proyecto, o el funcionario en quien aquél delegue esa facultad.

c) Un funcionario designado por el organismo.

Cuando se tratare de contrataciones para cuya apreciación se requieran conocimientos técnicos o especializados, se designará un perito técnico.

En su defecto, el organismo licitante podrá solicitar a organismos estatales o privados todos los informes que considerare necesarios.”

Por otra parte, en la normativa contractual vigente en la argentina se hallan articulados mecanismos tendientes a garantizar el pleno ejercicio del derecho a formular impugnaciones, observaciones, críticas o comentarios al dictamen de evaluación o precalificación según el procedimiento de selección adoptado (etapa única o múltiple). Los artículos 80, 106 y 108 del Decreto N° 436 establecen los plazos para presentar impugnaciones y observaciones. En ese orden es preciso incluir también como mecanismo de debate las audiencias públicas, instituidas en el Decreto N° 1172/2003 con el objeto de que los organismos den respuesta a las observaciones y permitan la participación e intervención activa de los oferentes e interesados.

Como resultado de los mecanismos antes citados la normativa impone el deber de sustentar de manera clara y fundamentada las cuestiones observadas o impugnadas por los oferentes antes de proceder a la adjudicación definitiva. Cabe aclarar que las impugnaciones contra el dictamen de evaluación deberán resolverse en el mismo acto de adjudicación.

Si al finalizar el análisis de observaciones o impugnaciones, el organismo advierte que debe ajustar o modificar el dictamen de precalificación o evaluación, deberá proceder conforme y notificar en consecuencia por el procedimiento que fija la normativa en la materia, sin perjuicio de implementar en la medida de lo posible, la figura audiencia pública recientemente aprobada por el Decreto aludido.

Luego de notificar el dictamen de evaluación, la autoridad competente deberá adjudicar el contrato a la propuesta seleccionada en forma fundada y motivada, debiendo a posteriori notificarlo a todos los participantes. Como se expresó antes y en concordancia con los argumentos esgrimidos en el documento base, es conveniente utilizar la audiencia pública como instrumento eficaz, teniendo en cuenta que de esta manera se obliga a los funcionarios responsables del procedimiento de selección a sustentar públicamente los fundamentos del acto administrativo de adjudicación, en base al principio de legalidad, el pliego de bases y condiciones y las impugnaciones u observaciones articuladas oportunamente.

A fin de evitar que un hecho de corrupción se consolide por una adjudicación subjetiva o arbitraria se halla prevista la posibilidad de que los participantes deduzcan los recursos de reconsideración,

jerárquico o de alzada según corresponda, dispuestos en la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y su normativa complementaria.

F. Licitación Pública como regla general.

De acuerdo con las opiniones expresadas en el documento de análisis se advierte la necesidad de establecer en forma taxativa el régimen de excepción de la Licitación Pública, a cuyo efecto se hace referencia a dos sistemas de selección del contratista: el que restringe la libertad de elección del contratista (Licitación Pública) y el que no (Contratación Directa).

A tal efecto señala los requisitos mínimos que debería abarcar una ley de contrataciones a saber:

- Definir con claridad y precisión los casos excepcionales en los que son admisibles las excepciones al procedimiento de Licitación Pública.
- Aplicación e interpretación de carácter restrictiva, imposibilitando la extensión por analogía a otros eventos similares.
- Exigir un número mínimo de invitaciones (2 o 3) o bien exigir invitaciones públicas o selectivas mediante un sistema denominado "selección por computador" entre quienes se encuentren en un registro público de proponentes.
- Obligación de actuar con transparencia y de efectuar en las contrataciones simplificadas sin licitación pública una selección objetiva respondiendo a las exigencias de interés público.

Sobre este punto los Decretos 436/2000 y 1023/2001 enumeran taxativamente los casos en los cuales procede el régimen de excepción tales como:

"1. Cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije la reglamentación.

2. La realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo. Se deberá fundar la necesidad de requerir específicamente los servicios de la persona física o jurídica respectiva. Estas contrataciones deberán establecer la responsabilidad propia y exclusiva del cocontratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el Estado Nacional.

3. La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en las actuaciones la constancia de tal exclusividad mediante el informe técnico correspondiente que así lo acredite. Para el caso de bienes, el fabricante exclusivo deberá presentar la documentación que compruebe el privilegio de la venta del bien que elabora.

La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que técnicamente se demuestre la inexistencia de sustitutos convenientes.

4. Cuando una licitación haya resultado desierta o fracasada y se efectuare un nuevo llamado, deberán modificarse los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Si esta licitación también resultare desierta o fracasare, podrá realizarse la contratación directa, utilizando el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del segundo llamado.

5. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas

actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.

6. Cuando el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable.

7. Cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación. No podrá utilizarse la contratación directa para las reparaciones comunes de mantenimiento de tales elementos.

En las contrataciones directas en las que corresponda efectuar invitaciones, de acuerdo con la reglamentación, también serán consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar.”

Lo dispuesto en el último párrafo con relación a las invitaciones, enumerado por los expertos como requisito mínimo en las contrataciones directas, el Decreto N° 436/2000 reglamenta el deber de los organismos de cursar invitaciones por medio fehaciente a un mínimo e TRES (3) proveedores habituales, prestadores, productores, fabricantes, comerciantes o proveedores del rubro, cuyo envío deberá efectuarse en forma simultánea.

En ese sentido también se considera un instrumento eficaz, el desarrollo de algún sistema de selección por computador de proveedores que se hallen inscriptos en un registro público. Como ejemplo de ello, se ha creado y se encuentra actualmente en funcionamiento en el ámbito de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES de nuestro país el SISTEMA DE INFORMACION DE PROVEEDORES (SIPRO) con características similares a las diseñadas en el documento base, tema que se desarrollará en el punto específico.

G. Régimen de inhabilidades y conflictos de interés⁸

Como lo señala la opinión vertida por la Secretaria, es indispensable que la normativa prevea preservar los principios de moralidad, imparcialidad, transparencia e igualdad de oportunidades, limitando o prohibiendo participar a determinados contratistas que reúnan condiciones que los tornan inhábiles para contratar con la Administración. La República Argentina posee varias normas que regulan esta situación. Por un lado, la Ley de ética de la función pública N° 25.188, dispone un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses en sus arts. 13 al 17. Así señala:

"ARTICULO 13. - Es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.

ARTICULO 14. - Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios.

⁸ Parte II del documento base, punto 2.1.11 “ Régimen de inhabilidades y de Conflictos de Interés”

ARTICULO 15. - Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente.

ARTICULO 16. - Estas incompatibilidades se aplicarán sin perjuicio de las que estén determinadas en el régimen específico de cada función.

*ARTICULO 17. - Cuando los actos emitidos por los sujetos del artículo 1 estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, **serán nulos de nulidad absoluta**, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549. Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado. "*

Asimismo, el art. 2, inciso h) obliga a cumplir con el siguiente deber y pauta de comportamiento ético a saber: Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;

El art. 41 del Código de Ética de la Función Pública, Decreto 41/99 determina que: " *A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario público **no** puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.*"

También el Decreto N° 1023/2001 señala en su art. 28 denominado "personas no habilitadas" que no están facultadas para contratar con la Administración aquellas personas que hayan sido sancionadas por incumplimiento, rescisión por culpa, pérdida de la garantía, apercibimiento, suspensión o inhabilitación; los agentes del Sector Público Nacional y aquellas empresas en que los mismos tuvieren una participación suficiente para formar la voluntad social, los condenados por delitos dolosos, los que estén procesados por delitos contra la propiedad, la Administración Pública, la fe Pública o los delitos tipificados en la CICC; tampoco son hábiles los que no cumplan las obligaciones tributarias y/o previsionales y aquellas personas que no hayan cumplido con la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

El Certificado Fiscal para contratar, creado por la resolución 135/98 de la Administración Federal de Ingresos Públicos, establece que todos aquellos que pretenden vincularse con el Estado y cotizar en procesos licitatorios deberán presentar el ante dicho certificado. Si se constatan incumplimientos impositivos o previsionales, la dependencia emite un informe de inhabilitación, el que se notifica al interesado y se deja constancia de la instancia judicial en la que se encuentra discutida la deuda. La inhabilitación impide contratar con el Estado, lo que configura otra causal de inhabilitación para el contratista.

La confluencia de esta normativa es la que impide la contratación con personas inhábiles o con evidente conflicto de interés. También es conveniente subrayar que en caso de celebrarse una contratación bajo estas circunstancias, la misma es nula de nulidad absoluta.

H. Control y seguimiento de la ejecución del contrato⁹

A fin de garantizar el cumplimiento del objeto del contrato de acuerdo con las condiciones pactadas en el Pliego de Bases y Condiciones: tiempo, modo, lugar, calidad y especificaciones técnicas, se requiere la existencia de adecuados mecanismos de control y de seguimiento.

Los expertos manifiestan que en esta instancia se suelen presentar situaciones irregulares como: cambio sustancial de condiciones técnicas, financieras o materiales que se aprueban por las personas que tienen a su cargo las funciones de supervisión, vigilancia o control del desarrollo y ejecución del contrato, resultando de ello una ventaja económica para el contratista.

Asimismo y en función a las situaciones irregulares que se pueden presentar durante la ejecución de los contratos que demanden la necesidad de efectuar ajustes, cambios o modificaciones por circunstancias imprevistas y no advertidas en los estudios, diseños o proyectos de la etapa de preparación del trámite contractual, la ley de obras públicas N° 13064 vigente en la Argentina en su artículo 30 dispone: "Las alteraciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de costos o trabajos contratados, serán obligatorias para el contratista, abonándose, en el primer caso, el importe del aumento, sin que tenga derecho en el segundo a reclamar ninguna indemnización por los beneficios que hubiera dejado de percibir por la parte reducida, suprimida o modificada. Si el contratista justificase haber acopiado o contratado materiales o equipos para las obras reducidas o suprimidas, se hará un justiprecio del perjuicio que haya sufrido por dicha causa, el que le será certificado y abonado"

Asimismo, los Decretos N° 436/2000 y N°1023/2001 habilitan a la autoridad administrativa a aumentar o disminuir hasta un porcentaje máximo el monto del contrato, en las condiciones y precios pactados y con la adecuación de los plazos respectivos.

En lo atinente a las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios y obras públicas, funcionan en el ámbito de los organismos del estado Direcciones Técnicas y Comisiones encargadas de ejercer los controles y fiscalización de la ejecución de las mismas, sin perjuicio de las facultades y obligaciones otorgadas por la normativa en materia esa materia establecida por los Decretos que rigen las contrataciones ya mencionados.

No obstante se estima acertado el criterio que surge del documento base sobre la conveniencia de que la ley establezca reuniones permanentes o comités de seguimiento como un espacio para debatir las diferentes situaciones vinculadas al desarrollo, ejecución y administración el contrato en todos sus aspectos así como la propuesta de incluir en la ley la exigencia de seleccionar personas o firmas idóneas con suficiente experiencia en las labores de interventoría, control y vigilancia a fin de evitar que los funcionarios que intervengan en el procedimiento de contratación también intervengan en tales labores.

I. Sistemas de Información y Precios de referencia¹⁰

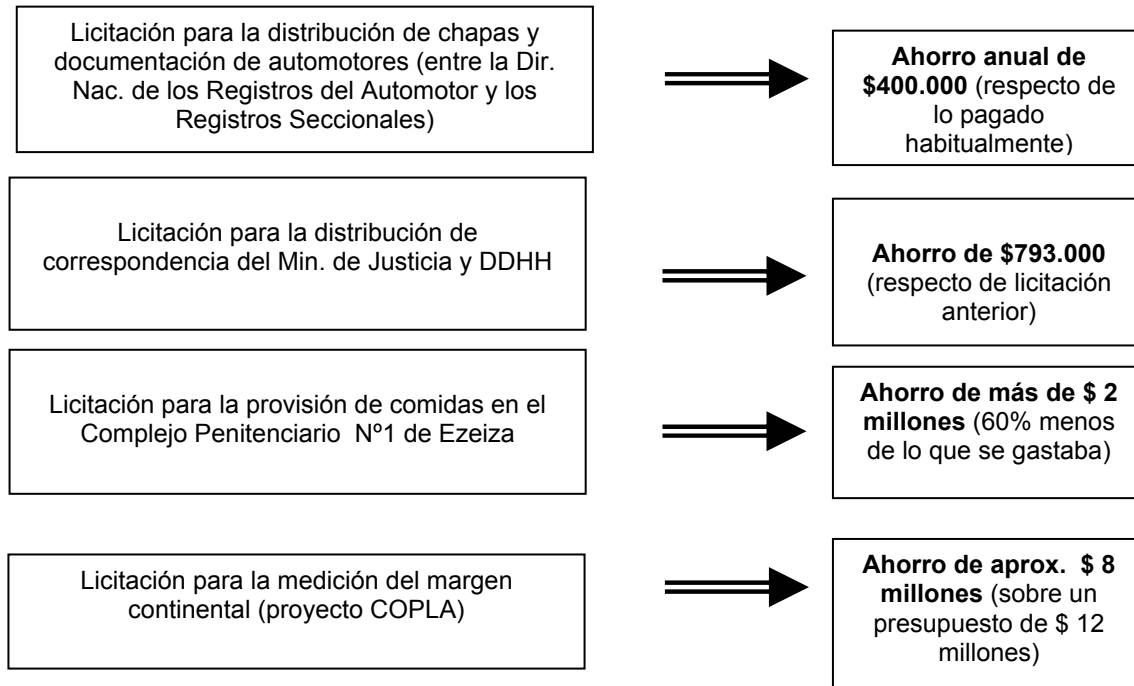
La normativa argentina que regula este tema difiere (aunque no sustancialmente) de lo expresado en el documento base por la Secretaría. Nuestro sistema de agrupamiento, almacenamiento y suministro de datos esta a cargo de un órgano de control interno de la Administración Pública, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION (SIGEN). Mediante la resolución 165/2000 (emanada de la propia SIGEN) se regula el sistema de precios testigo. El mismo establece la obligatoriedad de la utilización del control del sistema de precios testigo en Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional en aquellas contrataciones cuyos montos superen las escalas que determine la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION. También integra el régimen, la previsión contenida en el artículo 142 del Reglamento aprobado por el Decreto 436/00, por la cual se impone a los proveedores inscriptos en el SISTEMA INTEGRADO DE PROVEEDORES (SIPRO) la obligación de aportar la información que solicite la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION a los efectos de determinar el precio testigo para una contratación determinada; cumpliendo así con la sugerencia de la Subsecretaria de Asuntos Jurídicos.

⁹ Parte II del documento base, punto 2.1.12 " Control y seguimiento de la ejecución del contrato"

¹⁰ Punto 2.1.13. Sistemas de información y precios de referencia.

Para el caso en que organismos o jurisdicciones no alcanzados por el Decreto 558/96 requieran la utilización del sistema de precios testigo, la SIGEN celebrará con la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad acuerdos de asistencia técnica.

El problema del sobreprecio pagado por el Estado en las contrataciones publicas es uno de los factores de mayor corrupción en el tema que nos atañe. Desde su creación, la OA, ha intervenido en diversos procedimientos de contratación buscando como uno de sus objetivos fundamentales obtener un ahorro sustentable. Es así que, utilizando múltiples sistemas de información, en los casos ya desarrollados, los resultados tangibles fueron:



La ONC es el órgano rector de las contrataciones y como tal es el que tiene facultades para reglamentar en materia de contrataciones. Es así como en el ámbito de su competencia funciona el SIBYS¹¹ (Sistema de Identificación de Bienes y Servicios) Este sistema fue creado con el objeto de establecer criterios uniformes y homogéneos que permitan identificar los requerimientos de compras de bienes y servicios, su clasificación y codificación, así como la administración, guarda y custodia de bienes muebles e inmuebles. Funciona mediante un soporte informático instalado en los distintos organismos de la Administración Pública Nacional permitiendo la catalogación de bienes y servicios. Asimismo, permite vincular las etapas de formulación presupuestaria y gestión de las contrataciones de bienes y servicios, a fin de permitir la rápida y económica obtención de bienes de utilización común que resulten requeridos por los organismos.

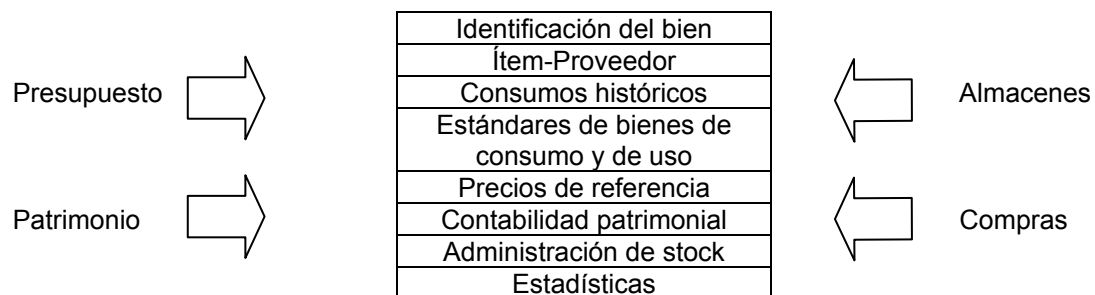
El SIBYS fue creado por la [Decisión Administrativa N° 344/97](#) de la Jefatura de Gabinete de Ministros y su observancia es obligatoria en las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional. Se busca así establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos de compras provenientes de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, clasificarlos y codificarlos para la formulación de los planes anuales de contrataciones, la adquisición de bienes y servicios y la administración de bienes.

En cada una de las áreas relacionadas se aplica el sistema a fin de identificar, denominar, clasificar y codificar a los bienes y servicios de manera uniforme, tanto en la etapa de formulación del presupuesto como en la de gestión de las contrataciones.

De esta forma se posibilita además:

¹¹ Información comprendida de la pag. Web oficial de la ONC (www.onc.mec.gov.ar)

- Evaluar la concordancia entre lo programado presupuestariamente y lo efectivamente ejecutado.
- Instrumentar procedimientos más transparentes, rápidos y económicos en la gestión de las contrataciones.
- Evaluar el impacto de las políticas fijadas.
- Controlar la aplicación de las normas y los procedimientos establecidos.
- Comparar los precios de los bienes o servicios adquiridos por las diversas jurisdicciones y entidades.
- Elaborar estadísticas útiles para la planificación.
- Exhibir permanentemente el Inventario General y su valuación, el estado de conservación; ocupación y mantenimiento, la ubicación geográfica y los responsables de la administración, guarda y custodia de los bienes muebles e inmuebles
- Facilitar la administración de los depósitos de bienes.



El Sistema de Identificación de Bienes y Servicios utiliza un catálogo que, a partir del Clasificador por objeto del Gasto del Manual de Clasificaciones Presupuestarias, permite, siguiendo un orden decreciente de agregación, la individualización de los ítems específicos.

El catálogo contempla un número único de código para cada bien o servicio, de doce dígitos, integrado por tres partes:

Las dos primeras inteligentes y la última no inteligente, resultante de la combinación de los valores correspondientes a cada uno de los parámetros utilizados para definir a la clase genérica respectiva.

La primera parte es de tres dígitos e informa sobre el inciso, la partida principal y la partida parcial. La segunda parte está compuesta por cinco dígitos e indica la clase genérica. La parte final es de cuatro dígitos y proporciona la descripción del ítem específico.

A su vez, la ONC posee un sistema de estadísticas que permitirán el acceso a información relativa a oferentes y adjudicatarios del Estado Nacional. Las estadísticas sobre Contrataciones brindan información sobre los gastos del Estado a través de las órdenes de compra de los bienes y servicios adquiridos por las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de sus objetivos. Se incluyen detalles de las distintas variables involucradas como procedimiento de compra, fecha de compra, cantidad de proveedores, cantidad de adquisiciones, cantidad y monto de órdenes de compra por organismo.

De este modo, se posibilita la interacción entre los proveedores, jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. Se expone la información necesaria para que clientes y proveedores realicen su trabajo de forma más eficiente.

El documento base señala la importancia de prever en la ley el derecho de acceso a la información por parte los ciudadanos a fin de ejercer un control en el sistema. El portal de la ONC es público y

puede ser consultado por cualquier interesado. Asimismo, es conveniente recordar que el Decreto N° 1172/2003 establece el acceso a la información, es decir, que en caso de no ser adecuadamente completa la información brindada por la ONC, cualquier persona podría recurrir a este mecanismo a fin de informarse.

J. El SIPRO (Sistema de Proveedores del Estado)¹²

El SIPRO fue creado por el art. 137 del Decreto N° 436/2000 y es el sistema que nuclea a los proveedores de la Administración Pública. Es administrado por la ONC quien centralizará en una base de datos computarizada la información relativa a los oferentes y adjudicatarios.

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. El sistema establece que 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. No es óbice para poder presentar ofertas o contratar con el ESTADO NACIONAL, la inclusión previa en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Los interesados en participar en procedimientos de selección deberán proporcionar a los organismos contratantes la información que en cada caso se indica: (art. 138)

"a) Personas físicas y apoderados:

- I) Nombre completo, fecha de nacimiento, nacionalidad, profesión, domicilio real y constituido, estado civil y número de documento de identidad.*
- II) Número de Código Unico de Identificación Tributaria.*
- III) Información sobre los principales clientes del sector público y privado según monto de facturación, en los últimos TRES (3) años.*

b) Personas jurídicas:

- I) Razón social, domicilio legal y constituido, lugar y fecha de constitución y datos de inscripción registral.*
- II) Número de Código Unico de Identificación Tributaria.*
- III) Nómina de los actuales integrantes de sus órganos de fiscalización y administración.*
- IV) Fecha, objeto y duración del contrato social.*
- V) Fechas de comienzo y finalización de los mandatos de los órganos de administración y fiscalización.*
- VI) Información sobre los principales clientes del sector público y privado según monto de facturación, en los últimos TRES (3) años.*

c) Personas jurídicas en formación:

- I) Fecha y objeto del contrato constitutivo.*
- II) Número de expediente y fecha de la constancia de iniciación del trámite de inscripción en el registro correspondiente.*
- III) Información sobre los principales clientes del sector público y privado según monto de facturación, en los últimos TRES (3) años.*

¹² Punto 2.1.14. Sistemas de Registros o Inscripción previa de proveedores u oferente.

d) *Agrupaciones de Colaboración y Uniones Transitorias de Empresas:*

- I) *Identificación de las personas físicas o jurídicas que los integran.*
- II) *Identificación de las personas físicas que integran cada empresa.*
- III) *Fecha del compromiso de constitución y su objeto.*
- IV) *Fecha y número de inscripción registral o de la constancia de iniciación del trámite respectivo.*
- V) *Declaración de solidaridad de sus integrantes por todas las obligaciones emergentes de la presentación de la oferta, de la adjudicación y de la ejecución del contrato.*
- VI) *Información sobre los principales clientes del sector público y privado según monto de facturación, en los últimos TRES (3) años."*

Si bien como lo señala la normativa, no es requisito indispensable para presentar ofertas estar previamente inscripto en el SIPRO, si lo es para la adjudicación. El SIPRO se convierte así en una importantísima fuente de información y además en una herramienta de control de los proveedores de la Administración Nacional. Permite evaluar a los futuros contratistas en un amplio espectro: capacidad, experiencia en el rubro, solidez contable y financiera, tributación, composición societaria.

El SIPRO es público y puede ser consultado por cualquier persona, permitiendo ejercer un control oficial y ciudadano.

K. Estado, las ONG's y la participación ciudadana¹³

El documento base menciona dos factores principales para impulsar la participación ciudadana: por un lado la mayor conciencia de la sociedad sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, y por otra el desarrollo de la voluntad del Estado para promover la participación ciudadana. El Estado Argentino, a través de la Oficina Anticorrupción (Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia), asumió el compromiso de unir estos dos ejes formando una inteligencia más fuerte y consolidada. La firma de convenios con ONGs¹⁴ de reconocida trayectoria en pos de la participación pública es uno de los puntos centrales desarrollados. Por medio de los mismos se busca expandir las oportunidades de intervención de la ciudadanía y lograr una mayor conciencia activa.

RESUMEN

Presentación de la Delegación Argentina durante la Quinta Reunión del Comité de Expertos
(PowerPoint)

¹³ Corresponde al punto 2.1.15. "Control ciudadano y de las organizaciones de la sociedad civil"

¹⁴ Convenio celebrado 20/10/2003 - Ver punto C- Elaboración de pliegos y publicidad.