

El estado de las contrataciones 2

Estudio en profundidad de contrataciones públicas



...na Anticorrupción,
...ciones, Mapa de Co.
...bilidad en las Contrataci...
...torar una herramienta innovado...
...rmación estadística y verificable, pen...
...era mucho más ajustada la gestión...
...Estado y las eventuales dificultades e...
...rencia y accesibilidad. Desde ya, la...
...ontar con un diagnóstico que permitiera detectar
...nicios problemáticos, sino fundamentalme...
...proponer, sobre la base de dicha investigac...
...umplimiento de los objetivos de esta Ofi...
...recomendaciones concretas para optimi...
...transparencia en la gestión de las con...
...contrataciones públicas, acotando los p...
...sistentes y fortaleciendo los aspectos...
...el actual sistema. La divulgación y po...
...rbate de ese material nos permitió ir...
...deas con funcionarios, académicos y o...
...interlocutores, y nos brindó la satisfacción...
...comprobar que el primer "Mapa" constitu...
...efecto una útil herramienta de trabajo y con...
...sulta y un instrumento concreto para la m...
...le la gestión pública. Es por ello que, a...
...comienzos de 2008, se dec...
...este proyecto y desarrollar...
...del "Mapa" que permitiera e...
...profundidad un gru...
...psectos vinculados...
...procedimientos de...
...servicios como al f...
...fijados y la deter...
...el sector público...
...ramiento...
...no para an...
...cas. La contin...
...más que profun...
...primera etap...
...ción a focos...
...ortancia. Res...
...ograma de...
...do (P...)



Embajada Británica



Argentina



oficina anticorrupción
República Argentina

Del Boca, Vanesa

El Estado de las Contrataciones 2: estudio en profundidad de contrataciones públicas / Vanesa Del Boca y Gabriel G. Roller; 1ª ed. - Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción; PNUD Argentina; Embajada Británica; 2009.

128 p.; 24x17 cm.

ISBN 978-987-1407-08-8

1. Administración Pública. 2. Políticas Públicas. I. Roller, Gabriel G. II. Título

CDD 352

© Oficina Anticorrupción 2009

I.S.B.N 978-987-1407-08-8

Primera edición: 700 ejemplares

Diseño y armado: Mariana Ventureira

Impreso en Contartese Gráfica S.R.L.

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

Junio 2009

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

2

Estudio en profundidad de contrataciones públicas

Presidente de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación

Dr. Aníbal D. Fernández

Fiscal de Control Administrativo

Oficina Anticorrupción

Dr. Julio F. Vitobello

Directora de Investigaciones

Oficina Anticorrupción

Dra. Claudia A. Sosa

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

Mg. Gerardo M. Serrano

Subdirector de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

Dr. Néstor F. Baragli

EL ESTADO DE LAS CONTRATACIONES

2

Estudio en profundidad de contrataciones 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

CON EL APOYO DE LA EMBAJADA BRITÁNICA EN BUENOS AIRES
(STRATEGIC PROGRAMME FUND / GLOBAL OPPORTUNITIES FUND)

Oficina Anticorrupción

Dr. Julio F. Vitobello

Fiscal de Control Administrativo. Director Nacional del Proyecto ARG/05/013

Mg. Gerardo M. Serrano

Director de Planificación de Políticas de Transparencia

Dr. Néstor Baragli

Subdirector de Planificación de Políticas de Transparencia. Coordinador General del Proyecto ARG/05/013

Dr. Gabriel Rolleri

Coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones. Coordinador del Componente A: Mapa de condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas

Equipo de Investigación
Dirección de la Investigación

Dra. Vanesa Del Boca

Analista Principal Oficina Anticorrupción

Oficina Anticorrupción

Lic. Valeria Maidana

Analista Principal

Lic. María José Mallea

Analista Principal

Yanina A. Ariotti

Asistente de Investigación

Eric F. Winer

Asistente de edición

Consultores Externos PNUD

Dr. Julio Pablo Comadira

Coordinador del equipo de consultores

Lic. Luciano Brom

Coordinador de Trabajo de Campo

Lic. Patricia S. Goldzier

Análisis económico

Dra. Romina Castaño

Asistente de Campo

Dra. Gladys Stoppani

Asistente de Campo

Lic. María Julia Arcioni

Corrección de textos

ÍNDICE

Prólogo	9
Acerca de la Oficina Anticorrupción	11
Introducción	15
Antecedentes: El Primer Mapa	16
Propósitos del Segundo Mapa	18
Capítulo 1: Metodología del estudio abordado en la segunda etapa del Mapa .	21
Desarrollo del estudio	23
Procedimientos para la selección de los productos	25
Análisis de datos secundarios: bases ONC 2005-2007	28
Capítulo 2: El universo de las contrataciones públicas (2005-2006-2007).....	29
Capítulo 3: Estudios en profundidad sobre los productos seleccionados.....	41
1. Análisis de casos	43
2. Aspectos vinculados a la gestión de las contrataciones	52
Capítulo 4: Análisis del mercado de los productos seleccionados	55
Información económica obtenida en página web y base de datos de la ONC	65
Conclusiones.....	71
Capítulo 5: Antecedentes para un potencial estudio de las contrataciones de obra pública	73
Capítulo 6: Conclusiones y sugerencias	81
Principales conclusiones del análisis de productos	83
Sugerencias.....	85
Anexo:	87
Difusión del Mapa	89
Implementación de acciones de transparencia en contrataciones públicas (Proyecto PNUD Arg 05/013).....	89
Introducción	89

Presentación del Mapa de Condiciones de Transparencia y	
Accesibilidad en Contrataciones Públicas	90
Programa de Transparencia para las Contrataciones	96
Sistema Integrado de Información Financiera Local Unificado (SLU)	100
Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP)	105
La contratación pública y el modelo prestacional de PAMI	107
Agencia Logística de la Defensa – Programa de Abastecimiento	
Conjunto de Insumos Comunes (PACIC)	112
Bibliografía	121
Glosario	125

PRÓLOGO

Cuando a fines del año 2007 la Oficina Anticorrupción publicó “*El Estado de las Contrataciones. Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas*”, su objetivo fue elaborar una herramienta innovadora que, apoyándose en información estadística y verificable, permitiera evaluar de manera mucho más ajustada la gestión de contrataciones del Estado y las eventuales dificultades en materia de transparencia y accesibilidad.

Desde ya, la idea no era sólo contar con un diagnóstico que permitiera detectar núcleos problemáticos, sino fundamentalmente proponer, sobre la base de dicha investigación y en cumplimiento de los objetivos de esta Oficina, recomendaciones concretas para optimizar la transparencia en la gestión de las compras y contrataciones públicas, acotando los problemas existentes y fortaleciendo los aspectos destacables del actual sistema.

La divulgación y posterior debate de ese material nos permitió intercambiar ideas con funcionarios, académicos y diversos interlocutores, y nos brindó la satisfacción de comprobar que el primer “Mapa” constituye en efecto una útil herramienta de trabajo y consulta y un instrumento concreto para la mejora de la gestión pública.

Es por ello que, a comienzos de 2008, se decidió profundizar este proyecto y desarrollar una segunda parte del “Mapa”, que permitiera examinar en profundidad un grupo de productos, tanto en aspectos vinculados a la gestión de los procedimientos de contratación de bienes y servicios como al funcionamiento de los mercados y la determinación de los precios que el sector público paga por los mismos. Paralelamente, se evaluó la viabilidad de aplicar las herramientas metodológicas del primer estudio para analizar las contrataciones de obras públicas.

La continuidad de este proyecto no hace más que profundizar aspectos relevantes de su primera etapa e imprimirle especial atención a focos específicos de significativa importancia.

Reiterando nuestro agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la Embajada Británica por el apoyo y colaboración en esta investigación, hacemos votos para que este segundo trabajo resulte de utilidad para todos los actores que se desempeñen en el Estado y para todos los ciudadanos interesados en este tema.

ACERCA DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

La **Oficina Anticorrupción** (OA) de la República Argentina es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, creado por la Ley de Ministerios (Ley N° 25.233), en diciembre de 1999, con el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción e investigar presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas, en el ámbito del Sector Público Nacional.

Tiene por misión central velar por la prevención e investigación de las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y, asimismo, por el cumplimiento de todas las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional.

Su **ámbito de actuación** es la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. La OA es la autoridad de aplicación de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley N° 25.188, B.O. 1/10/99).

La OA es conducida por el **Fiscal de Control Administrativo**, quien es designado por el Presidente de la Nación con carácter de Secretario de Estado, y se encuentra integrada por dos Direcciones:

- La **Dirección de Investigaciones** (DIOA), cuyas funciones principales son las siguientes:
 - Asistir al Fiscal de Control Administrativo en la promoción, de oficio o por denuncia, de investigaciones sobre presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas cometidos en perjuicio del Sector Público Nacional.
 - Recibir denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos o irregulares, a efectos de realizar, si correspondiere, las investigaciones preliminares que resulten pertinentes.
 - Impulsar, en caso de que como consecuencia de la investigación preliminar exista sospecha fundada acerca de la existencia de hechos ilícitos o irregu-

laridades, la realización de sumarios administrativos, acciones judiciales civiles o penales, constituirse como parte querellante o cualquier otra medida que considere adecuada y realizar su seguimiento.

- Constituirse como parte de los sumarios administrativos en los casos que la reglamentación así lo establezca.
- Investigar preliminarmente, de oficio o por denuncia, los hechos que pudieren configurar presunto enriquecimiento ilícito y las irregularidades en el manejo de los fondos reservados por parte de los agentes públicos que se desempeñen en el Sector Público Nacional y, en su caso, realizar su seguimiento posterior ante los órganos competentes.
- Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social relacionada con la existencia de hechos irregulares en el Sector Público Nacional y, en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes.
- Analizar la información producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, en relación con el ejercicio de sus funciones.

■ **La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)**, responsable de:

- Asistir al Fiscal de Control Administrativo en la elaboración de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción en el Sector Público Nacional.
- Diseñar políticas y programas de prevención y realizar recomendaciones sobre políticas de represión de hechos ilícitos o irregulares.
- Elaborar y proponer al Fiscal de Control Administrativo un Plan de Acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social o económica.
- Realizar estudios e investigaciones acerca de los hechos ilícitos o irregulares así como de las causas de los mismos.
- Proponer modificaciones a los regímenes o procesos administrativos u organizacionales en el ámbito del Sector Público Nacional, a los efectos de evitar hechos ilícitos o irregulares y coordinar su actividad con las áreas pertinentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Asesorar a los organismos del Estado Nacional para implementar políticas o programas de prevención y lucha contra la corrupción.
- Efectuar el control y seguimiento de las declaraciones juradas de los agentes públicos y analizar su contenido en orden a determinar la existencia de

situaciones que puedan configurar presunto enriquecimiento o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

- Desarrollar acciones y elaborar proyectos de cooperación internacional referidos a la prevención de la corrupción.
- Participar en organismos, foros y programas internacionales relacionados con el control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las Convenciones y Acuerdos Internacionales contra la corrupción que la República Argentina hubiera ratificado.

INTRODUCCIÓN

A mediados del año 2005 fue aprobado el Proyecto ARG/05/013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, denominado “*Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción*”, cuyo eje fundamental se centró en la prevención de la corrupción que afecta estructuralmente a la sociedad. En nuestra región, una combinación de cuestiones históricas, institucionales, culturales y políticas que se remontan al período de la Conquista, han provocado una situación de anomia y corrupción estructural difícil de solucionar en un solo período de gobierno. En este sentido, las estrategias de prevención y combate de la corrupción deben transformarse en políticas públicas que trasciendan los períodos de gobierno de quienes transitoriamente ocupen los cargos políticos de la Administración Pública.

En su conjunto, el Proyecto tiene por objetivo fortalecer las políticas preventivas que promueve institucionalmente la Oficina Anticorrupción (OA), priorizando cuatro áreas fundamentales:

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

De esta forma, el Proyecto se lleva a cabo a través de cuatro componentes que contemplan a su vez cuatro áreas diferenciadas 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)”, dirigido a la capacitación de funcionarios públicos.
- C. “Formación ética para prevenir la corrupción”, orientado a educar en valores.
- D. “Difusión y Comunicación Institucional”.

En particular, a través del primer componente, “Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas” –al que denominaremos de ahora en más simplemente el “*Mapa*”– 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 en los procedimientos de contrataciones.**

Los resultados iniciales de este componente fueron publicados en un libro¹, cuyos objetivos y antecedentes se recuerdan debajo. La excelente recepción de esta primera publicación originó la realización de un Seminario cuyas conclusiones más relevantes se transcriben en el Anexo de esta publicación.

El presente libro se propone entonces como una profundización y segunda etapa del Mapa, al dar cuenta de análisis exhaustivos sobre diferentes aspectos de las contrataciones públicas, a través del estudio en profundidad de una serie de productos.

Antecedentes: El Primer Mapa

La primera parte del “Mapa”, publicada en 2007, constituyó un diagnóstico de las principales condiciones que favorecen la existencia y reproducción de ciertos fenómenos en un ámbito específico, el de las contrataciones públicas. Por ende, aquel Mapa tuvo en cuenta dos objetivos. Por un lado, la identificación y análisis de los principales espacios de accesibilidad y transparencia en los procedimientos de contrataciones, que fomentan la participación, la concurrencia y su buen funcionamiento. Por el otro, la identificación y análisis de las condiciones que favorecen la aparición de espacios vulnerables a la corrupción.

La finalidad del Mapa fue desarrollar estrategias destinadas a prevenir este tipo de actos desde una visión ética en el ejercicio de la función pública. En este sentido, no se buscaba detectar quiénes y de qué manera cometieron actos de corrupción sino identificar los mecanismos instalados en el funcionamiento del Estado que sistemáticamente permiten, o bien evitan, esta práctica.

Así, el Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas fue concebido como una herramienta de utilidad para el diseño y futura implementación de políticas públicas, y para incentivar el diálogo ciudadano sobre el tema.

¹ *El estado de las contrataciones. Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas.* Oficina Anticorrupción. Buenos Aires. 2007.

En definitiva, como sostiene Rodríguez-Arana Muñoz, “si la transparencia, como la participación, pasan de su relevancia retórica a su trascendencia práctica y real para la ciudadanía, entonces será más fácil y sencillo proceder a abrir el interés general a la vitalidad de la realidad y a las mejores condiciones de vida de los ciudadanos (...)”².

El universo de este primer estudio se conformó por las contrataciones de bienes y servicios efectuadas por los organismos públicos amparadas por el decreto delegado 1023/2001, durante el período 2003, 2004 y 2005.

A tal efecto, se combinaron 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.

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 (ONC) de los años 2003, 2004 y 2005.

La selección de la muestra se efectuó sobre la base de la información aportada por las bases de datos del trienio 2003-2004-2005 de la ONC. Fueron así seleccionados quince³ organismos entre aquellos que ejecutaron un mayor presupuesto respecto del total, durante el trienio estudiado, en compras y contrataciones efectuadas según el Régimen de Contrataciones del decreto delegado 1023/2001.

Esta información se constituyó en un insumo para un posterior análisis estadístico, sociológico, económico y jurídico, desde un enfoque centrado en la transparencia en las contrataciones públicas.

En el mes 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.

² Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “Sobre la Transparencia en la Administración Pública”. Revista de la Administración Pública (RAP). Sección Doctrina. Octubre 2007.

³ 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.

El foco de estas reuniones se centró en la obtención de consensos desde un diálogo compartido con integrantes de organismos internacionales, órganos de control y unidades operativas de compras.

Propósitos del Segundo Mapa

La propuesta de extender el proyecto PNUD respecto del Mapa se centró en la necesidad de desarrollar nuevas actividades de análisis, debate y difusión de los productos obtenidos hasta el momento, e incluir otras como la compatibilización del Mapa de Transparencia para estudiar las condiciones de aplicación de esta metodología en el ámbito de la obra pública (de lo que se da cuenta en el capítulo final).

Cabe considerar que la investigación realizada, no obstante constituir una herramienta de gran importancia en términos metodológicos, permite evaluar de manera mucho más ajustada la gestión de contrataciones y las eventuales dificultades en materia de transparencia y accesibilidad.

En otro orden de cosas, el Mapa es un instrumento concreto para la mejora de la gestión pública, ya que contiene conclusiones y recomendaciones prácticas orientadas tanto a resolver los nodos problemáticos del proceso de contrataciones como a fortalecer los aspectos destacables del actual sistema.

Teniendo en cuenta esos resultados, se consideró que debían profundizarse los esfuerzos por difundir las conclusiones del primer Mapa, y generar las condiciones para implementar las recomendaciones en él contenidas. En tal sentido, en noviembre de 2008 se llevó a cabo el taller: “Implementación de acciones para la transparencia en contrataciones públicas”, donde diversos organismos públicos compartieron sus iniciativas y experiencias concretas en materia de transparencia en las contrataciones.

Asimismo, se proyectó como prioritario progresar en el análisis de algunos de los aspectos relevados en el Mapa, tales como realizar estudios de contrataciones de bienes puntuales a fin de comprender mejor el funcionamiento de los mercados de esos productos y aspectos vinculados con el precio como los factores que influyeron en su determinación, las variaciones y el control por parte del Estado.

Con tal propósito se rediseñó la metodología utilizada en el Mapa, con el objeto de permitir la profundización de los ejes señalados. Se seleccionaron en consecuencia ocho productos que conformaron la muestra a partir de la cual se realizó un relevamiento que comprendió distintos niveles: un relevamiento Web a través de la

página www.argentinacompra.gov.ar, un trabajo de campo dentro de un grupo de organismos y un análisis macro a través de las bases de datos de la Oficina Nacional de Contrataciones para los años 2005, 2006 y 2007. Los resultados de este estudio son los que a continuación se presentan.

Capítulo

1 Metodología del estudio abordado en la segunda etapa del Mapa

El estudio que se presenta en este libro es el producto de un trabajo de investigación que, como se dijo, toma como punto de partida los resultados del primer Mapa de Contrataciones, el cual brindó un panorama general de los procedimientos utilizados para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado Nacional durante el período 2003-2005. A partir de estos resultados surgió la necesidad de profundizar el análisis de ciertos aspectos procedimentales, del estudio de precios y especificidades del mercado. Con tal propósito, se seleccionó un conjunto de productos que permitieran hacer este tipo de análisis ahondando en aspectos que emergieron del primer estudio como puntos relevantes de la gestión de las contrataciones.

Desarrollo del estudio

Sobre la base del objetivo del proyecto se resolvió efectuar un cronograma de tareas agrupado en tres acciones específicas:

1. Diseñar herramientas de investigación e implementarlas para profundizar el estudio de los bienes seleccionados por la Oficina Anticorrupción, incluyendo aspectos vinculados al funcionamiento del mercado y cuestiones conexas a la conformación de precios para esos productos.
2. Analizar la metodología de investigación del *Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas* (de bienes y servicios) a fin de verificar su potencial aplicación en un estudio en el ámbito de las contrataciones de obra pública⁴.
3. Difundir y debatir con diferentes actores los resultados y recomendaciones del *Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas*, a fin de crear un espacio de intercambio de ideas y de iniciativas para enriquecer las políticas públicas puestas en marcha por los organismos de la Administración Pública Nacional. (Ver Anexo).

⁴ Para la tarea vinculada al proyecto de estudio de contrataciones de obras públicas, se elaboró un informe sobre el régimen normativo y el financiamiento de las obras públicas con el objeto de acercar al equipo multidisciplinario la materia de análisis cuyos resultados se expondrán en título aparte.

En función de las tareas encomendadas para la ampliación del Mapa, se planeó contratar cinco consultores que actuarían bajo la modalidad de trabajo en grupo. El equipo se integró por un abogado especialista en derecho administrativo con experiencia en contrataciones públicas, cuya función consistió en coordinar y supervisar la tarea grupal, un sociólogo con antecedentes en diseño de herramientas de investigación, un economista especialista en análisis de mercado y productos, y dos abogados júnior destinados a relevar en los organismos expedientes de contratación de bienes y servicios regulados mediante el decreto 1023/2001.

El equipo multidisciplinario fue instruido y orientado en la investigación por los integrantes del Área de Contrataciones de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. A tal efecto, los consultores mantuvieron reuniones periódicas con especialistas de la OA en la temática de contrataciones públicas y metodología de la investigación, a fin de definir la estrategia de trabajo y los términos de referencia.

En ese orden, los responsables del estudio volcado en el libro *El Estado de las Contrataciones* ofrecieron una capacitación sobre los trabajos realizados y las conclusiones logradas en el proyecto que precede a la presente publicación. A partir de la capacitación presencial y del material entregado, se profundizó en los avances sobre el tema.

Asimismo, y como resultado del encuentro realizado, los consultores generaron sugerencias para la actualización del instrumento de campo. El documento se dividió en etapas de trabajo, teniendo en cuenta el análisis de la información disponible y los objetivos del estudio. Como resultado, se reorganizó el cuestionario en tres bloques permitiendo disminuir los posibles errores de las personas encargadas del relevamiento.

En particular se capacitó a los consultores júnior respecto de los datos a recabar según los procedimientos de selección, y la confección de los formularios y su consecuente carga en la base de datos unificada. Se utilizó como herramienta didáctica de capacitación el modelo de un expediente de contratación tramitado mediante licitación pública. Esta modalidad brindó a un primer contacto con el expediente real y la exploración de toda la documentación allí obrante.

En función de la metodología diseñada para el análisis de los procedimientos de selección que será descripta en el siguiente punto, se relevó a través de Internet un total de 117 registros correspondientes a 117 órdenes de compra de 19 organismos⁵. Al respecto, se recurrió a los datos de acceso público facilitados por la ONC en el sitio web www.argentinacompra.gov.ar.

⁵ Estos organismos se corresponden con los seleccionados para el Mapa de Contrataciones.

Procedimientos para la selección de los productos

Tomando como punto de partida el primer estudio, se analizaron y consolidaron las bases de datos de la Oficina Nacional de Contrataciones del período 2003-2005 para lograr un criterio uniforme de identificación de los productos; de esta forma, se pudo contar con un listado único donde cada ítem pudiera ser identificado de manera unívoca.

A partir de la base de datos que ya estaba disponible (ONC 2003-2005), se realizó una preselección de productos replicando criterios de cantidad, variedad de organismos demandantes, y variedad de oferentes, para los cinco rubros ya trabajados en la primera parte de este estudio:

- alimentos
- productos farmacéuticos y medicinales
- prendas de vestir
- combustibles y lubricantes
- repuestos y accesorios

Sin embargo, luego de un análisis pormenorizado, se resolvió no incluir el rubro combustibles y lubricantes, debido a que las especificidades de este mercado hacen que exista una gran variación de precios que no está directamente relacionada con la gestión de los procedimientos contractuales.

A partir de los productos preseleccionados se realizaron consultas en la página de la ONC www.argentinacompra.gov.ar para replicar y evaluar los mismos criterios para el nuevo período a analizar (2005-2007). En una primera búsqueda se relevó la descripción del ítem, la cantidad de órdenes de compra, los organismos demandantes, la cantidad comprada y datos generales de los proveedores.

Con esta información se construyó una base de datos preliminar para el período de estudio 2005-2007. Del análisis de esta base surge la selección de los productos a ser estudiados (ver cuadro página siguiente).

Posteriormente, se construyó una nueva base de datos ampliada para estos ocho productos, correspondientes a cuatro rubros definidos según el clasificador presupuestario, adquiridos por los 19 organismos de la APN seleccionados, lo cual ascendía a un total de 145 órdenes de compra. Toda esta información se obtuvo a través de múltiples búsquedas en el portal de acceso público de la ONC. La información recabada comprendía datos de los procedimientos y la descarga en carpetas de documentos adjuntos (pliego de bases y condiciones, circulares aclaratorias, cuadros comparativos, dictamen de evaluación y actos de adjudicación).

Rubro		Producto seleccionado
211	Alimentos	azúcar tipo "A" común – estado blanca molida – peso 1000 g – envase bolsa de polietileno
252	Medicamentos	antirretroviral - tipo monodroga – droga genérica abacavir – forma farmacéutica cápsula – presentación 300 mg
		antirretroviral - tipo monodroga – droga genérica lopinavir/ritonavir – forma farmacéutica cápsula blanda – presentación 133,3/33,3 mg
		antibiótico p/persona tipo monodroga – droga genérica amoxicilina – forma farmacéutica comprimidos – presentación 500 mg
222	Prendas de vestir	calzados tipo borceguí – material cuero – suela goma – sexo unisex
296	Repuestos y accesorios	cartucho tóner código ml 1710 d3 – color negro – producto cartucho tóner – uso Samsung ml-1740
		cartucho tóner código 69g8256 – color negro – producto tóner – uso impresora Lexmark optra e plus
		cartucho tóner código 12 a 7410 – color negro – producto cartucho tóner – uso lexmark t 420

Durante la primera etapa del diseño metodológico se implementó un procedimiento de búsqueda Web en el portal de la ONC que permitió la construcción de una base de datos *ad hoc*. Esta tarea requirió la participación del mencionado equipo de trabajo, integrado por abogados y sociólogos de planta de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia y consultores externos contratados en el marco del Proyecto.

Esta base de datos permitió la selección de procedimientos de contratación que luego fue ampliada con el análisis de los expedientes relevados en un conjunto de organismos públicos.

Paralelamente a la selección de los productos, se procedió al diseño del instrumento de campo. El **cuestionario** se construyó en tres bloques que permitían captar información de diferentes aspectos del expediente. El **bloque 1** contenía la identificación del procedimiento contractual (número de expediente y de orden de compra, tipo de procedimiento y fecha de orden de compra), el organismo contratante (nombre del organismo, SAF, UOC) y el bien adquirido (Descripción del ítem, códigos de rubro, clase e ítem). El **bloque 2** incorporaba datos referidos a la modalidad, clase y justificación para la utilización del procedimiento; fecha límite de presentación de ofertas y de apertura; información referida a cada una de las cotizaciones y el criterio utilizado para la adjudicación. Por último, el **bloque 3** estuvo destinado a recabar información acerca de fuentes de financiamiento, cantidad de convocatorias, información contenida en el expediente, dictámenes del servicio jurídico, publicación del

llamado, invitación a proveedores, retiro de pliegos, consultas y circulares aclaratorias; existencia de impugnaciones, recursos administrativos, penalidades, sanciones y datos vinculados a precio testigo.

El bloque 1 fue completado íntegramente a través de la página Web de la ONC, el segundo bloque fue diseñado con información que podía encontrarse *on-line*, si bien no se hallaba cargada con el nivel de detalle necesario para la totalidad de los casos requeridos. Por último, durante la visita a los organismos se recababan la información del bloque 3 y aquella que hubiera quedado sin completar del bloque 2, asimismo se fotocopiaron pliegos y dictámenes de evaluación para poder realizar un análisis más pormenorizado de la información allí contenida.

Este cuestionario contó la originalidad de maximizar el aprovechamiento y la utilización de la información pública disponible, permitiendo generar un primer cuerpo de datos previamente al relevamiento in situ y reduciendo el tiempo de visita a cada organismo. De esta manera, el asistente de campo llegaba al organismo con una idea general del contenido del expediente y una identificación clara de los datos que debía buscar, agilizando de esta manera todo el proceso de recolección de la información.

Una vez obtenida y consolidada la información de acceso público, se seleccionaron cinco organismos (del total de 19 incorporados en la base) para completar la información de manera personal a la vista de los expedientes en papel. De esta manera, se obtuvo la parte de la información que no se encuentra disponible *on-line*, teniendo en cuenta que la información de la ONC se caracteriza por ser un registro de datos para la difusión de ciertas etapas relevantes de los procedimientos contractuales, y no un sistema de gestión⁶ específicamente. Como consecuencia de ello fue necesario recurrir a tales expedientes de contratación a fin de relevar las etapas no reflejadas en el registro administrado por el organismo rector.

Los cinco organismos visitados, de acuerdo con la disponibilidad de tiempo, recursos y accesibilidad, fueron:

Estado Mayor General de la Armada
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea – Comando de Personal (UOC 0040/014)
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea – Líneas Aéreas del Estado (UOC 0040/030)
Ministerio de Defensa
Ministerio de Salud y Acción Social

⁶ Un ejemplo de sistema de gestión lo constituye el SECOP -Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas- en el cual la totalidad de las acciones de la contratación son difundidas en Internet.

Los 117 registros de órdenes de compra corresponden a 81 procedimientos únicos, ya que por las características propias de los mecanismos de compra, un mismo procedimiento puede generar diversas órdenes de compra, ya sea porque se compran diversos ítems de los seleccionados en el presente estudio; por desdoblamiento de un mismo ítem en más de un proveedor, por ampliaciones de la cantidad de unidades adquiridas, por prórrogas de una compra o por su división en renglones.

De estas 117 órdenes de compra se registraron 58 de forma personal en los cinco organismos visitados, correspondiendo a 41 procedimientos de compra de bienes, para el período 2005-2007. Las órdenes de compra identificadas como ampliaciones suman un total de 14, mientras que 3 órdenes de compra corresponden a prórrogas del procedimiento de compra original.

Análisis de datos secundarios: bases ONC 2005-2007

Como puede observarse en el siguiente capítulo, el presente estudio comienza con un análisis general de las contrataciones de bienes y servicios para los años 2005-2007. Este trabajo se llevó a cabo a partir de datos secundarios provistos por la ONC para este período. Esta base de datos incluye un total de 358.907 registros (tomando como unidades de análisis a las órdenes de compra), con datos referidos a 26 variables. Estos registros corresponden a las contrataciones efectuadas por los 89 organismos de la Administración Pública Federal dentro de 115 rubros diferentes.

Un segundo nivel de análisis que emerge del procesamiento de los datos de esta fuente se circunscribe a las características de los procedimientos correspondientes a los cuatro rubros de los cuales se seleccionaron los productos para este trabajo: alimentos, productos farmacéuticos y medicinales, prendas de vestir y repuestos y accesorios.

Por último, se examinan las particularidades de los procedimientos contractuales que corresponden a los ocho productos escogidos dentro de los cuatro rubros antes citados para todos los organismos de la APN. Esto permitió realizar un primer acercamiento a las especificidades de las contrataciones de los bienes seleccionados que luego fueron profundizados en campo a través del relevamiento *on-line* y la visita a los organismos.

Capítulo

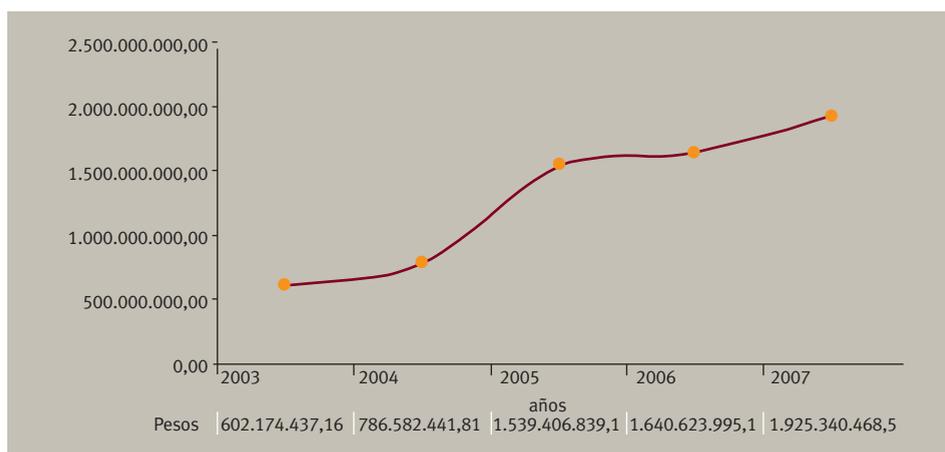
2 El universo de las contrataciones públicas (2005-2006-2007)

En este capítulo haremos una introducción general sobre las contrataciones del Estado durante el período 2005-2007. En un primer momento, analizaremos la manera en la cual se distribuyeron las contrataciones realizadas mediante el Régimen de Contrataciones, aprobado por el Decreto 1023/2001, para el conjunto de los 89 organismos que realizaron contrataciones dentro de 115 rubros existentes. Posteriormente, haremos un primer recorte para estudiar el comportamiento de las contrataciones dentro de los rubros que hemos seleccionado para trabajar en profundidad en esta segunda etapa del Mapa de Contrataciones, para luego focalizarnos en algunas características particulares de los productos trabajados en el presente libro.

El gasto total de las contrataciones realizadas durante el trienio bajo estudio superó los 5.000 millones de pesos, y se observó un incremento gradual y sostenido con el transcurso de los años. Entre 2005 y 2006 el gasto se elevó un 6,6%, y entre este último año y 2007 este aumento llegó al 17,3%. De todos modos, no se registró un crecimiento abrupto del gasto como se vio en la primera parte del Mapa, en el cual se determinó que el gasto de 2005 se encontraba cerca de duplicar el del año anterior (aumento que, tal como se explicó en aquella oportunidad, probablemente se explique por el incremento del crédito presupuestario para bienes y servicios).

A continuación, se puede observar la evolución del gasto para el período que corresponde a ambos estudios: 2003 a 2007.

Distribución del gasto en las Contrataciones
Años 2003-2007



Si analizamos en detalle estos números, podemos ver qué sucede y cómo se distribuye el gasto en cada caso. Observando el gasto total para el trienio 2005-2007, vemos que los organismos que se ubican en primer lugar, según su nivel de gasto, son: Ministerio de Salud, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Ministerio del Interior, y Estado Mayor General de la Armada. En conjunto, estos organismos, que representan el 5,6% del universo, ejecutaron cerca de 2.500 millones de pesos en el período analizado, lo que significa casi el 50% del gasto total del Estado en bienes y servicios durante estos años.

Al considerar los rubros dentro de los cuales se efectuaron los mayores gastos, encontramos en primer lugar los alimentos, seguidos por los productos farmacéuticos y medicinales, combustibles y lubricantes, equipos de transporte, tracción y elevación, prendas de vestir, y repuestos y accesorios⁷. Como puede observarse a continuación, los montos destinados a estos rubros representaron entre un 40 y un 44% del total del gasto en bienes y servicios, según cada año; es decir que, en promedio, el 42,4% del desembolso correspondió sólo al 5,2% de los rubros (de un total de 115 rubros). Alimentos y productos farmacéuticos figuran como los principales rubros a los cuales se destinó un cuarto del total del gasto.

Si comparamos estos datos con los del período anterior (2002-2005), trabajado en la primera parte del Mapa, observamos que existe una continuidad en el tiempo respecto de cuáles fueron los principales rubros dentro de los cuales se efectuó el gasto en bienes y servicios. La única diferencia se dio en que, en este nuevo período, adquirió mayor importancia el gasto en productos farmacéuticos y medicinales ascendiendo a un segundo lugar dentro del ranking.

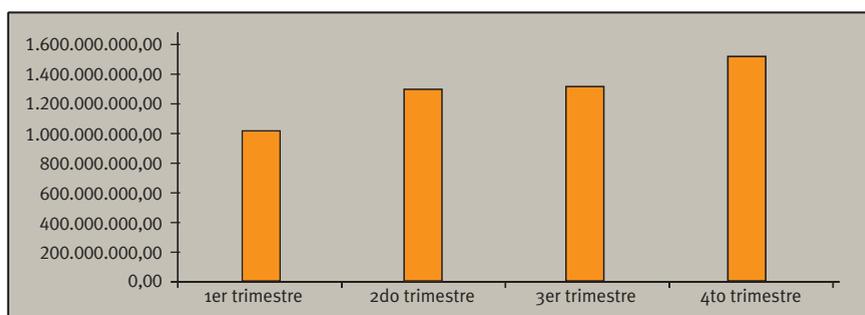
Principales organismos					
		2005	Años 2006	2007	Total trienio
Organismos	Ministerio de Salud	157.381.367,20	290.714.513,06	322.934.358,54	771.030.238,80
	Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	193.663.791,06	229.883.258,31	255.746.763,81	679.293.813,17
	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	134.983.643,26	149.806.418,67	86.197.872,39	370.987.934,32
	Ministerio del Interior	110.143.981,90	36.778.563,34	221.906.087,72	368.828.632,97
	Estado Mayor General de la Armada	94.538.745,83	82.523.021,79	97.373.745,27	274.435.512,90
	Resto de los organismos	848.695.309,85	850.918.219,96	941.181.640,82	2.640.795.170,62

⁷ Como se explica en el capítulo 1, “Metodología del estudio”, para la selección de los productos especí-

Principales rubros					
		Años			Total trienio
		2005	2006	2007	
Rubros	Alimentos para personas	206.539.818,35	225.758.356,59	279.008.999,71	711.307.174,65
	Productos farmacéuticos y medicinales	91.549.410,33	213.322.990,90	195.579.621,95	500.452.023,19
	Combustibles y lubricantes	133.231.962,76	106.891.891,93	81.118.207,22	321.242.061,91
	Equipos de transporte, tracción y elevación	88.698.197,60	38.870.275,07	97.302.700,71	224.871.173,38
	Prendas de vestir	58.513.621,13	70.645.597,44	92.804.143,65	221.963.362,23
	Repuestos y accesorios	48.957.616,39	68.412.309,77	69.301.744,24	186.671.670,40
	Resto de los rubros	911.916.212,54	916.722.573,43	1.110.225.051,07	2.938.863.837,02
	Total universo	1.539.406.839,10	1.640.623.995,13	1.925.340.468,55	5.105.371.302,78

Ahora bien, al analizar la distribución del gasto durante los distintos períodos del año, pudimos ver que su monto fue incrementándose con el transcurso de los meses. Si bien no aparecía un crecimiento abrupto del gasto en ningún período –como se observa en el gráfico que se presenta a continuación–, entre el primer y el segundo trimestre del año el monto de las contrataciones se incrementó un 27%, y se mantuvo relativamente parejo durante el tercer trimestre, con un incremento mínimo del 2%. No obstante, la diferencia entre el primer y el último trimestre ascendió al 48%.

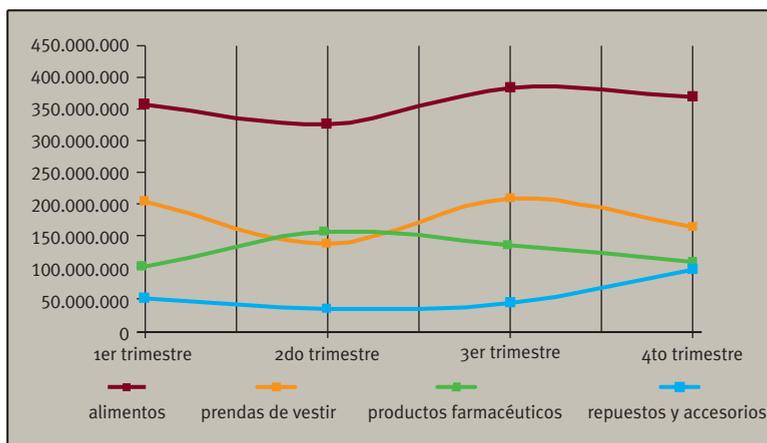
Evolución del gasto total de las contrataciones por trimestre



ficos del estudio que se llevó a cabo, se omitieron dos de estos rubros: Combustibles y lubricantes; y Equipo de transporte, tracción y elevación. Los motivos que guiaron esta decisión son, en el caso del primero de estos rubros, las constantes fluctuaciones de precio que dificultan la realización de una evaluación estable; y en el caso de los equipos de transporte, tracción y elevación es dificultosa la posibilidad de encontrar variables homogéneas de comparación, y las condiciones de su contratación, como son el plazo, mantenimiento, extensión, conceptos eventuales, seguros, etc., dependen de las especificidades y mecanismos particulares de cada organismo.

Al hacer este mismo análisis al nivel de cada uno de los rubros que nos interesan en el marco de este trabajo, encontramos que el comportamiento no fue similar a lo ocurrido con la totalidad del universo de contrataciones para los años 2005 a 2007. Para el caso de los repuestos, alimentos y prendas de vestir, existía un descenso considerable del monto de las contrataciones efectuadas durante el segundo trimestre, que luego se incrementaba en el tercero, para volver a descender hacia final de año en el caso de alimentos y repuestos. Con respecto a los productos farmacéuticos vimos que se producía un fuerte incremento del gasto del primer al segundo trimestre, para luego descender hacia final de año hasta llegar a un nivel semejante al del primer trimestre. En el siguiente gráfico puede observarse el comportamiento individual para cada uno de los rubros.

Distribución del monto por trimestres según productos



A continuación nos centraremos en el estudio de los principales proveedores del Estado. A partir de los datos trabajados, pudimos comprobar que más de 8.200 proveedores resultaron adjudicatarios durante este período, de los cuales, a los 10 principales (desde el punto de vista del monto de las contrataciones efectuadas) le correspondía el 18,8% del total de las contrataciones del trienio. Éstos ocuparon los rubros de combustibles y lubricantes, repuestos y accesorios, productos farmacéuticos, alimentos, prendas de vestir y servicios financieros y de seguros.

Estos proveedores resultaron adjudicatarios para una gran amplitud de órdenes de compra (OC), que van desde 8 hasta 1990, por un valor promedio que va de 80.000 pesos a 6,5 millones de pesos aproximadamente. Desde el punto de vista del valor

promedio de las órdenes de compra según proveedor, se evidenció que aquellos casos que presentaban un valor promedio más elevado (de 1,5 a 6,5 millones de pesos aproximadamente por OC) correspondían al rubro alimenticio; específicamente, se trataba de empresas de productos lácteos.

Ranking	Razón social	Total Monto	Total OC	Monto promedio por OC
1	YPF S.A.	220.406.123	227	970.952,09
2	Banco de la Nación Argentina	179.706.619	1.990	90.304,83
3	Abbott Laboratories Argentina SA	116.245.364	374	310.816,48
4	Sancor Cooperativas Unidas Limitadas	75.598.061	28	2.699.930,75
5	S.A. La Sibila	68.491.046	12	5.707.587,20
6	Correo Oficial de la República Argentina S.A.	68.481.386	854	80.188,98
7	Policía Federal Argentina	61.932.642	729	84.955,61
8	Verónica S.A.C.I.A.F.E.I.	60.757.368	43	1.412.962,04
9	Caja de Seguros S.A.	57.225.319	276	207.338,11
10	Mastellone Hnos. S.A.	51.876.654	8	6.484.582

Del análisis de las actuaciones y las consultas a los agentes de los organismos visitados, obtuvimos como primera conclusión que, cuando los volúmenes de compra eran elevados, se reducía la cantidad de proveedores que podían presentarse a los llamados, ya que son pocos los que tienen la estructura productiva adecuada para dar respuesta a grandes volúmenes de demanda. Algunos actores vinculados a los procedimientos de contrataciones públicas sugieren que esto podría llegar a evitarse realizando una mayor cantidad de contrataciones por menores volúmenes.

Sin embargo la normativa vigente prevé una solución adecuada para estos casos, la establecida en las normas de fomento a las mipymes (arts. 5º y 6º del decreto 1075/2001) que establecen, por un lado, la posibilidad de cotizar por parte del renglón para este tipo de empresas y por el otro, obligan al organismo cuando el número de unidades a adquirir es elevado a dividir el pedido en diferentes renglones, advirtiendo que realizar una mayor cantidad de procedimientos si bien permitiría reducir las cantidades requeridas para que se presenten más proveedores, implicaría un aumento en los costos de orden de los procesos.

Principales proveedores por producto (años 2005, 2006 y 2007)

Producto	Proveedor	Monto Total	Porcentaje sobre las ventas totales del producto	Porcentaje acumulado
Antirretroviral Abacavir	Laboratorios Filaxis S.A.	7.860.341,9	57,4%	57,4%
	DRONAL S.A.	3.204.311	23,4%	80,8%
	Laboratorio ELEA S.A.C.I.F. y A.	2.636.904,2	19,2%	100%
Antirretroviral Lopinavir	Abbott Laboratories Argentina S.A.	93.035.312,6	100%	100%
Antibiótico	Montoliu Farma S.C.S.	18.900	17,7%	17,7%
	Savant Pharm S.A.	16.154	15,2%	32,9%
	Klonal S.R.L.	13.732,5	12,9%	45,8%
Borceguíes	VICLA S.A.	6.194.001,1	61,4%	61,4%
	BORCAL S.A.I.C.	3.870.000	38,4%	99,7%
	Azules y Verdes S.A.	9.360	0,1%	99,9%
Azúcar	Grupo Colonia S.R.L.	6.388.400	58,7%	58,7%
	Nomerobo S.A.	2.289.450	21,0%	79,8%
	Copacabana S.A.	1.335.900	12,3%	92,0%
Tóner Samsung	Digital Copiers S.R.L.	1.114.575	52,1%	52,1%
	Stylus S.A.	987.264	46,1%	98,2%
	Office Net S.A.	33.544,4	1,6%	99,8%
Tóner Lexmark plus	Stylus S.A.	840.388,3	91,4%	91,4%
	Sasson, Esteban Ulises	22.500	2,4%	93,8%
	Data Memory S.A.	17.748,3	1,9%	95,7%
Tóner Lexmark 420	Stylus S.A.	1.506.005,5	99,8%	99,8%
	Americantec S.R.L.	2.138,2	0,14%	99,9%
	Dinatech S.A.	1.248	0,08%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ONC

Al analizar cada producto en particular, vemos que dentro de la provisión de borceguíes aparecieron dos grandes proveedores que comprendían casi la totalidad de las ventas, uno contaba con el 61,4% y el siguiente superaba el 38% de ellas. De este modo, el proveedor que seguía en orden de importancia tenía un muy bajo peso relativo, con apenas el 0,1% de las ventas.

En el caso del azúcar, encontramos como principal proveedor al Grupo Colonia S.R.L. con el 58,7% de las ventas. Si bien los siguientes dos proveedores eran mucho

menores en orden de importancia, como se evidencia en el siguiente cuadro, entre los tres primeros proveedores de azúcar abarcaban el 92% del total de las ventas de este ítem.

Veamos ahora qué sucede en el caso de los cartuchos de tóner negro para impresoras láser. Stylus S.A. se presentó como uno de los principales proveedores para los tres ítems analizados dentro del rubro Repuestos y Accesorios. En el caso de los dos cartuchos marca Lexmark su participación superó el 91% del total de las ventas para cada ítem, por lo que se configuró prácticamente como uno de los únicos proveedores en orden de importancia. Para el tóner Samsung se encontraron dos proveedores que superaron entre ambos el 98% de las ventas; uno fue Stylus S.A., quien en este caso figuró como el segundo en orden de importancia.

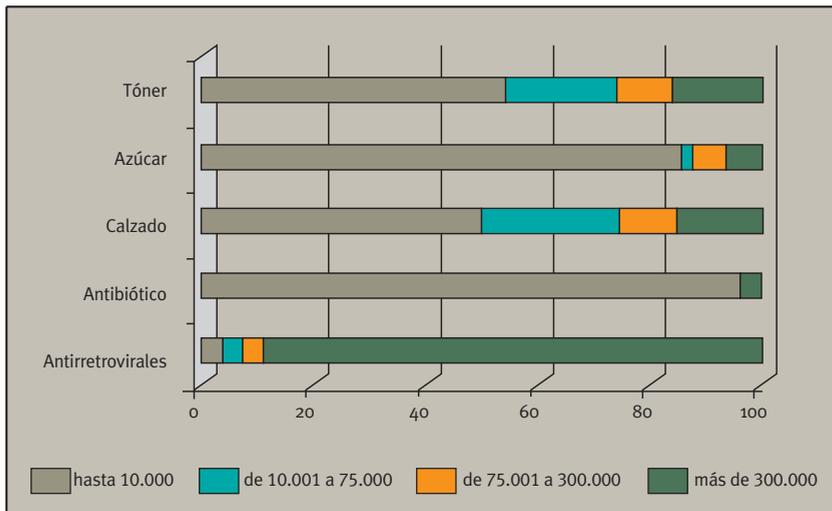


Siguiendo el análisis de la contratación de estos productos, se pudo observar que el 71% del gasto total correspondía a órdenes de compra por montos no mayores a 10.000 pesos. Un 15% fue para aquellas superiores a 300.000 pesos; un 8% respondía a contrataciones realizadas por montos entre 10.001 y 75.000 pesos y, finalmente, un 6% a montos entre 75.001 y 300.000 pesos.

Para el caso de los medicamentos analizados, se observó que cerca del 89% de las OC de antirretrovirales correspondían a compras superiores a los 300.000 pesos, mientras que, en el caso de los antibióticos, el 96% de las OC se efectuaron por montos menores a los 10.000 pesos. La mitad de las OC de borceguíes fueron por montos menores a 10.000 pesos, y el resto se distribuyó entre los montos que van hasta 75.000 pesos, hasta 300.000 y superiores. El azúcar fue otro producto que presentó

una alta concentración de OC dentro de los montos menores a los 10.000 pesos. Por último, en cuanto a los tóner, el 53,4% era por compras de menos de 10.000 pesos, seguido por un 20% de OC por montos que iban desde los 10.000 hasta los 75.000 pesos.

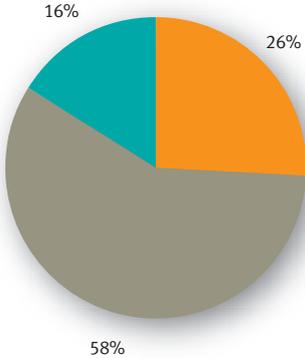
Distribución de las OC según monto por producto



Puede percibirse, a partir de este gráfico, que el comportamiento general de los productos estudiados presentó una alta concentración de contrataciones por montos menores a 10.000 pesos, a excepción de los antirretrovirales, cuyos valores se concentraron en montos mayores a los 300.000 pesos. Esto corresponde a las características particulares del producto que serán desarrolladas en el capítulo siguiente.

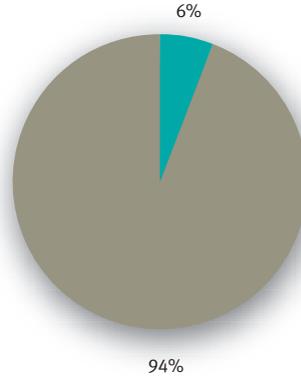
Por otra parte, en el mismo estudio, se analizó si existían casos que respondían a las modalidades previstas por el decreto 436/2000 para contrataciones con características particulares que tiendan a una mayor eficiencia en la gestión de los procedimientos de selección de bienes y servicios; sin embargo, se constató que éstas no son frecuentemente utilizadas, ya que el 95% de las contrataciones de estos productos se efectuó sin una modalidad previa. El 5% restante fueron órdenes de compra abierta de procedimientos para la adquisición de azúcar y borcegués.

Tipo de encuadre productos seleccionados



- Sin clase
- De etapa única nacional
- De bajo monto

Tipo de modalidad productos seleccionados



- Orden de compra abierta
- Sin modalidad

Capítulo

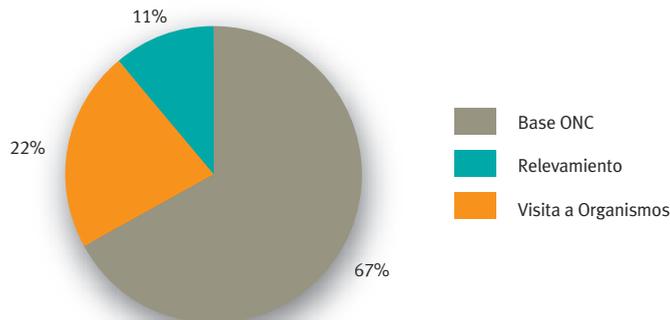
3

**Estudios en profundidad sobre los
productos seleccionados**

1. Análisis de casos

Tal como se explica en el capítulo 1, el presente trabajo se basa en datos de diferentes niveles de agregación: i) la base de datos provista por la ONC, que representa el universo de las contrataciones de bienes y servicios realizadas durante el período de estudio, ii) la base de datos construida por la OA a través de un relevamiento Web de las órdenes de compra correspondiente a los ocho productos en estudio para ese mismo período, y por último, iii) los expedientes relevados en el trabajo de campo.

El siguiente cuadro muestra la proporción de las órdenes de compra que se analizaron, que arrojan un resultado del 32%, y constituyen una muestra lo suficientemente significativa para el estudio, como ya explicamos en el capítulo 1 del presente.

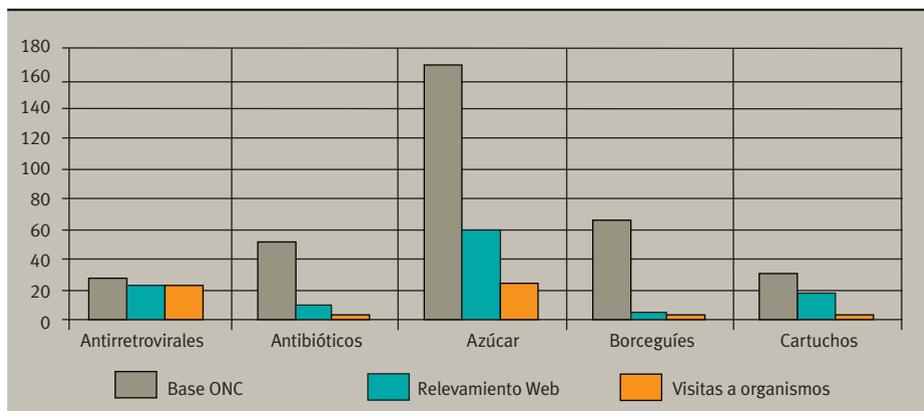


A medida que se avanza en cada nivel de análisis, si bien es menor el número de casos con el que se trabaja, aumenta la profundidad y complejidad en el estudio de los datos. En el siguiente cuadro se puede observar la proporción de las órdenes de compra correspondiente a cada nivel de análisis.

En cuanto a los productos seleccionados en la primera etapa del proyecto⁸, se realizó un análisis pormenorizado de los procedimientos publicados en el sitio Web

⁸ Azúcar tipo "A" común, estado blanca molida, peso 1000 g, envase bolsa de polietileno; antirretroviral, tipo monodroga, droga genérica abacavir, forma farmacéutica cápsula, presentación 300 mg; antirretroviral, tipo monodroga, droga genérica lopinavir/ritonavir, forma farmacéutica cápsula blanda, presentación 133,3/33,3 mg; antibiótico p/persona tipo monodroga, droga genérica amoxicilina, forma farma-

Cantidad de OC para los productos seleccionados 2005-2007



de la ONC y de los expedientes revisados en los organismos públicos. El análisis se estructuró en dos aspectos. El primero apuntó a datos vinculados con la gestión del trámite de los expedientes: tipo de procedimientos de selección utilizados, diseño de pliegos de bases y condiciones, publicidad, invitaciones, informes de precio testigo; y el segundo a elementos económicos, como por ejemplo el comportamiento del mercado de esos productos y la evaluación de precios.

Cabe destacar que en esta segunda instancia fueron sujetos de estudio los mismos organismos que en la primera. De ello resulta evidente que hay insumos que son adquiridos únicamente por algunos organismos, mientras que otros, más genéricos, son requeridos por más jurisdicciones, según las misiones y funciones de cada ente. Respecto del azúcar, encontramos que los mayores adquirentes son el Estado General de las Fuerzas Armadas, la Gendarmería Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Defensa. En cuanto a los medicamentos, antibióticos y anti-retrovirales, el mayor adquirente es lógicamente el Ministerio de Salud, y lo suceden entidades de seguridad y defensa. En cuanto a los cartuchos para impresoras, el universo de organismos contrata en forma homogénea, destacándose la ANSES como el mayor contratante debido a la expansión geográfica del organismo y su correlativa escala de consumo.

céutica comprimidos, presentación 500 mg; calzados tipo borceguí, material cuero, suela goma, sexo unisex; cartucho tóner código ml 1710 d3, color negro, producto cartucho tóner, uso Samsung ml-1740, cartucho tóner código 6988256, color negro, producto tóner, uso impresora Lexmark optra e plus; y cartucho tóner código 12 a 7410, color negro, producto cartucho tóner, uso lexmark t 42.0.

El 42% de los expedientes tramitó bajo contrataciones directas por monto y contrataciones directas de excepción, figuras en que no obstante, en su mayoría, existe concurrencia de oferentes. Como ya explicamos en la primera investigación, gran parte de las contrataciones directas se efectuaron bajo esa designación establecida en el artículo 25 inciso d) apartado primero del decreto delegado 1023/2001 y su reglamentación, cuando la estimación del costo del insumo no superaba el umbral económico de esa norma, excepción que sin embargo exigía requisitos de publicidad suficientemente amplios, tales como un mínimo de invitaciones, difusión de la convocatoria en páginas de Internet, entre otros, para que la oportunidad de contratación pueda ser conocida por cualquier persona física o jurídica con la consecuente posibilidad de participar. En este sentido, el término “contratación directa” no debería asimilarse a una adjudicación directa a una sola empresa o propuesta, dado que un gran número de las contrataciones directas que habitualmente se efectúan requieren jurídicamente de tales elementos constitutivos –publicidad y concurrencia– para que la gestión del procedimiento contractual se desarrolle en un ambiente de transparencia adecuado y resulte ajustado a la precitada normativa rectora.

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, al analizar cada uno de los productos seleccionados se verificó que la relación en alguno de ellos se invierte: más del 70% de las contrataciones de cartuchos, el 60% de borceguíes y más del 50% de las contrataciones de antirretrovirales se efectúan mediante licitaciones públicas. Mientras que en el caso del azúcar el 48% se realiza por contratación directa, y para los antibióticos esta proporción llega al 40%. Dado que la mayor cantidad de órdenes de compra corresponde a contrataciones de azúcar, al analizar de manera global los ocho productos aparece la contratación directa como el principal procedimiento, pero no obtenemos la misma conclusión si observamos los productos individualmente.

Debemos destacar que las contrataciones de medicamentos presentan características específicas porque deben responder a necesidades de la comunidad que el Estado debe satisfacer a través de la adecuada prestación del servicio público de salud y garantizar el acceso de todos los habitantes al cuidado y atención de la enfermedad. Independientemente de ello, en los casos relevados las contrataciones reúnen los requisitos y las exigencias que imperan en el conjunto de normas del sistema de contrataciones. Específicamente, los medicamentos destinados a controlar la enfermedad del sida, como los antirretrovirales de este estudio –abacavir y lopinavir/ritonavir–, se adquieren en forma permanente. La ley 23.798 de Lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) declara dicha enfermedad de inte-

rés nacional. También manifiesta, en su artículo 1º, de vital interés *“la detección e investigación de sus agentes causales, el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, su prevención, asistencia y rehabilitación, incluyendo la de sus patologías derivadas, como así también las medidas tendientes a evitar su propagación, en primer lugar la educación de la población”*. Puntualmente, garantiza el acceso de todos los habitantes al cuidado y atención de la enfermedad por parte de las áreas sanitarias competentes, así como a su testeo o diagnóstico, asegurando la confidencialidad y la promoción del secreto médico.

Para la implementación de estas metas se habilita a las autoridades correspondientes al desarrollo, gestión y ejecución de programas “comunes” y o “especiales” relacionados con los fines de la ley precitada.

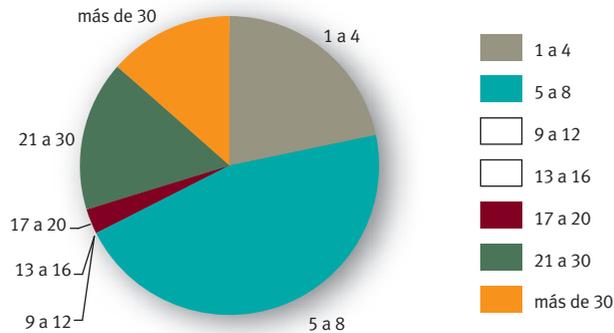
Por último, dentro del grupo normativo que regula a nivel nacional la enfermedad, se dispone la obligatoriedad del tratamiento médico, psicológico y farmacológico por parte de las obras sociales y la medicina prepaga, así como la participación de tales actores en la prevención de la enfermedad. Sin perjuicio de ello, normas internacionales de jerarquía constitucional (en virtud del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional) como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en su art. 25.1), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12) también sirven de fundamento jurídico a la protección de los derechos a la vida y la salud y por ende a la tutela de los derechos de las personas infectadas con el HIV.

Como podemos observar, la protección otorgada por las normas nacionales e internacionales a las personas alcanzadas por la enfermedad de que se trata, específicamente en lo referido a garantizar el acceso a los medicamentos por parte de la población afectada, se fundamenta en razones de mayor envergadura, como la tutela del derecho humano y fundamental a la salud de esa población. Por ello existen en estas contrataciones particularidades vinculadas con la celeridad en la provisión de los medicamentos antirretrovirales, que se reflejan en los considerandos que sirven de motivación a los actos administrativos que autorizan y aprueban la contratación.

Volviendo al eje de nuestro estudio, un dato que resulta positivo es el que surge de la exploración de los elementos que integran la concurrencia de oferentes. Como ya mencionamos en la primera publicación, las invitaciones adquieren mayor relevancia en los procedimientos efectuados bajo licitación privada y contratación directa (las que se difunden por menos medios que las licitaciones públicas); donde sólo se encuentran exceptuadas las contrataciones que, por su naturaleza, no requieren

compulsa (proveedor único, con universidades públicas, de logística y seguridad, obras científicas, artísticas o técnicas, con proveedores incluidos en el registro de efectores de salud). A tal efecto, evaluando la totalidad de los registros hallamos, como indica el siguiente gráfico, que en aproximadamente el 46% de los procedimientos se enviaron de cinco a ocho invitaciones, superando el mínimo exigido en la reglamentación de tres (3) invitaciones⁹, teniendo en cuenta además de la difusión realizada a través de otros medios de publicidad, el sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones y las cámaras del sector, entre otros.

Cantidad de invitados



Como correlato de la difusión del llamado a través de los medios mencionados, observamos la participación de los oferentes en estos procedimientos. Para la provisión de azúcar, el 88,6% registró hasta cinco oferentes. En el supuesto de antibióticos, el 70% registró hasta cuatro oferentes, y en un 20% de los casos hubo entre ocho y once proponentes. Un comportamiento similar se presenta en el caso de los cartuchos, donde en el 66,7% existieron hasta cuatro oferentes y en el 33,3% restante hubo entre nueve y 10 firmas concurrentes. La totalidad de las contrataciones de borgegués estudiadas verificó hasta cuatro presentaciones.

Los expedientes revelan que normalmente se realizan adjudicaciones parciales de un mismo renglón, supuesto que se halla admitido en la normativa. Ello implica diferencias de precios registradas para un mismo producto, por ser ofertas de diferentes proveedores. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad del insumo, tal

⁹ Artículo 18 del decreto 436/2000 de fecha 30 de mayo de 2000.

solución constituye una herramienta que permite resolver problemas de escasez de la oferta. Tal vez una forma de salvar estos inconvenientes podría darse a través de la promoción de uniones transitorias de proveedores para lograr realizar ofertas de productos por el total requerido por el Estado, de manera de lograr un mejor precio.

Una mención aparte merecen los procedimientos de selección de los medicamentos para el tratamiento del SIDA, ya que debemos diferenciar tales productos según la droga que los componen. El lopinavir/ritonavir registra la presentación de un único oferente y por ende la adjudicación del contrato recae en ése dado que tiene la exclusividad de la provisión, tal como surge de los informes técnicos de las áreas competentes en materia sanitaria, criterio que recogen los actos administrativos de adjudicación al integrar en su texto el siguiente considerando: “Que el Programa Nacional de Lucha Contra el Retrovirus Humano/SIDA y ETS fundamenta la necesidad de compra de lopinavir + ritonavir, destinado a los pacientes con VIH/SIDA carentes de cobertura, y destaca que la comercialización del producto en el país es exclusiva de Abbott Laboratories Argentina SA”.

Respecto de la acreditación de la exclusividad, la firma referenciada acompaña en los expedientes declaración jurada manifestando que la casa matriz y/o afiliadas en el exterior son fabricantes exclusivos del ritonavir y se han reservado el privilegio de su venta y, además, presentan con su propuesta la documentación respaldatoria de ese derecho o privilegio de venta especial expedido por la entidad competente y verificado por el requirente en su carácter de bien con incumbencia teórica específica. En efecto, la norma menciona dos requisitos excluyentes para que se configure la excepción de exclusividad: el privilegio de venta de la marca o patente y la verificación de que no existen sustitutos convenientes. En ese sentido, aclara la mencionada norma: “La marca no constituye de por sí causal de exclusividad salvo que no haya sustitutos convenientes”¹⁰.

En ese orden también resulta de relevancia destacar que la mayoría de las contrataciones de los antirretrovirales –lopinavir/ritonavir– se efectuó bajo licitación pública, integrándose como un renglón dentro del procedimiento de selección más amplio. Una cantidad menor de trámites se encuadró en contrataciones directas por exclusividad, excepción prevista en el artículo 25, inciso d), apartado 3, del decreto 1023/2001; aunque, sin perjuicio de dicho encuadre, se condiciona la adjudicación de esa firma al cumplimiento de las especificaciones técnicas del suministro y la estimación económica. El supuesto destacado posibilita un ámbito de mayor eficiencia y

¹⁰ Artículo 25 inciso d) apartado 3 del decreto 1023/2001 y su correlativa reglamentación.

transparencia en la gestión de la provisión si consideramos que la licitación pública cumple con los máximos resguardos de publicidad.

Por su parte, el antirretroviral abacavir, en la mitad de los registros, presenta un único oferente, y en la otra mitad de tres a cinco oferentes, completando un abanico de situaciones de aceptable competitividad teniendo en cuenta las restricciones propias de la naturaleza del insumo y del mercado relevado.

Precio testigo

En el primer libro del Mapa definimos el sistema de precio testigo como el mecanismo por el cual –en contrataciones de bienes y servicios a partir de un monto determinado¹¹ 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 parámetro estimado o de control está a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y su objetivo principal es contribuir a la eficacia, eficiencia y racionalidad en las compras del Estado, evitando que se adquieran bienes que excedan los valores disponibles en el mercado.

Dentro del régimen de precio testigo, se hallaron seis informes para los antirretrovirales abacavir y lopinavir/ritonavir, uno para antibióticos y uno para la adquisición de azúcar. En el caso de los antirretrovirales, se trata de productos que encuentran fundamento en la exclusividad, es decir que no se cuenta con valores de mercado suficientes para aplicar la metodología comparativa del sistema en cuestión. Por esto, en tales situaciones, el organismo de control se exime de proporcionar el precio testigo, basándose en la norma que reza “cuando razones debidamente fundadas impidan o dificulten su elaboración”¹².

Estos últimos se reflejan en los informes emitidos por ese organismo de control con motivo de intervención en licitaciones públicas de múltiples medicamentos entre los que se hallan los mencionados antirretrovirales, en cuyo caso puede otorgar para los productos encuadrados en la exclusividad valores de referencia de acuerdo con los alcances del punto 5º del Anexo a la resolución SIGEN 79/2005, a fin de que el organismo contratante disponga de un parámetro alternativo de evaluación economi-

¹¹ El artículo 2º de la resolución de la SIGEN 32/2008, que modificó el artículo 8º de la resolución de la SIGEN 79/2005, establece un monto de \$ 700.000.

¹² Artículo 4º del Anexo a la resolución SIGEN 79/2005.

ca de las ofertas. Aclara finalmente la disposición que no es aplicable a estos casos el procedimiento estándar para el sistema de precio testigo.

Cabe señalar que en todos los expedientes relevados, tanto el precio testigo como el precio unitario adjudicado están por debajo del valor promedio de mercado. Esto se debe a que los precios registrados para el mercado son precios para consumidor final, es decir, el último eslabón de la cadena.

Luego, cuando se supera al precio testigo en un 10%, es obligatorio pedir una mejora de precios; pero en definitiva el organismo contratante está facultado para adjudicar más allá del resultado que justifique perfeccionar el contrato aun por encima de esa marca, presentando un informe con los fundamentos. Un dato que se halló en ocasión del estudio de los expedientes de contratación mediante los cuales se licitaba públicamente la totalidad del grupo de antirretrovirales, entre los cuales se encuentran los seleccionados, revela que algunas ofertas presentadas superan ese margen del 10%, situación a la que coadyuvan las particularidades del mercado a que ya hicimos referencia. Como consecuencia de ello, el organismo contratante solicitó mejora de precios a los proponentes y obtuvo respuestas favorables por parte de éstos. En los casos restantes se procedió a la adjudicación sobre la base de los informes, detallando en forma fundada la justificación de su proceder.

Aquí debemos remitirnos a título de demostración a la normativa ya citada que tutela el tratamiento de la enfermedad del SIDA, y además resaltar los numerosos amparos¹³ presentados por parte de las personas agraviadas por la falta del suministro de los medicamentos en cabeza del Estado, que constituyen herramientas jurídicas relevantes a la hora de ponderar las medidas adoptadas.

En la etapa de evaluación de ofertas, más precisamente en el Dictamen de Evaluación, hallamos algunas causales de desestimación de oferentes que los organismos han expuesto como la falta de presentación del certificado fiscal para contratar vigente, la carencia de muestras, la inscripción en el SIPRO para rubros distintos al solicitado en el llamado contractual sin subsanamiento posterior a la apertura, etc.

Cabe también hacer un apartado para ocuparnos de las instancias de reclamo –impugnaciones y recursos administrativos–, como ya se refirió en el primer estudio, la finalidad de tales institutos consiste en resguardar el derecho de defensa de los

¹³ En la causa caratulada “AV y otros c/Ministerio de Salud s/amparo” se ordenó al Estado Nacional a través del Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus Humanos SIDA y ETS dependiente del Ministerio de Salud entregar la medicación necesaria para la cobertura de los tratamientos de las personas con VIH, pudiendo acarrear su incumplimiento el inicio de acciones legales pertinentes.

oferentes participantes de un procedimiento contractual. En dicho análisis se verificó un bajo porcentaje de presentación de impugnaciones y de recursos administrativos por parte de los proponentes¹⁴. De la información consultada para esta segunda etapa hallamos dos impugnaciones planteadas por la misma empresa en dos procedimientos destinados a la adquisición de borceguíes para personal militar. Los argumentos vertidos por la quejosa en ambos reclamos se centran, esencialmente, en la discrepancia respecto de las conclusiones contenidas en el informe de calidad del producto emitido por el Laboratorio de Ensayo de Materiales, organismo técnico dependiente de la entidad contratante.

En ese orden merece especial atención el tratamiento de tal reclamo por el organismo contratante que recoge la recomendación del asesor jurídico. Al respecto se sugiere otorgar vista de las muestras al proveedor y un plazo para mejorar la fundamentación de sus argumentos, circunstancia valorada como adecuada en pos de la consagración del derecho de defensa.

En este sentido, cabe mencionar, y esto en estricta y directa vinculación con la protección de derecho de defensa que no se ha solicitado en ninguna de las actuaciones relevadas, la integración de garantías de impugnación, sin perjuicio de que los pliegos no las contemplan. Si bien el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional aprobado por el decreto 1023/2001 no las prohíbe expresamente, cabría ponderar las mismas como limitativas del ejercicio de aquel derecho.

Asimismo, debemos referirnos al control previo de legalidad de la actuación administrativa, competencia de los servicios jurídicos permanentes establecida en la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549. Dicha norma, en su 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, lo que a toda luz ocurre en los procedimientos licitatorios bajo estudio.

Ahora bien, el trámite de una contratación administrativa es una conjunción de actos simples y actos administrativos. Usualmente, en los procedimientos de adquisición de bienes y servicios se emiten como mínimo dos actos administrativos –el acto de autorización y aprobación del pliego del llamado y el acto de adjudicación de la licitación–, sin perjuicio de las particularidades que se presenten en el caso concreto como la aplicación de multas, penalidades, etc. También podrían presentarse

¹⁴ Se verificó un tres por ciento (3%) de impugnaciones sobre un total de mil catorce (1014) expedientes relevados del período 2003-2005.

situaciones en las que corresponda dejar sin efecto la convocatoria, declarar desierta o fracasada una contratación, entre otras alternativas posibles.

Recurriendo al análisis del primer diagnóstico, verificamos que el 70% de los actos administrativos relevados no cuentan con la intervención del Servicio Jurídico Permanente, relación que se invierte en este relevamiento profundizado de expedientes en cuyo caso dicha intervención alcanzó a un 88% de los actos administrativos, cabiendo la recomendación –cuanto menos– de realizar el saneamiento del 12% afectado de tal carencia mediante la revisión con un dictamen ex post.

2. Aspectos vinculados a la gestión de las contrataciones

En este apartado vamos a reflejar distintas impresiones recogidas en las diversas UOC –Unidades Operativas de Contrataciones– en oportunidad del relevamiento de los expedientes in situ que sirviera de base al análisis de los casos precedentes.

Un tema de gran relevancia y que aparece como un aspecto decisivo en oportunidad de efectuar un procedimiento de contratación lo constituye la construcción del Pliego de Bases y Condiciones. Hemos reflejado en el primer estudio al respecto que este instrumento “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 (...)”¹⁵.

En efecto, teniendo esa premisa como punto de partida, y en simultaneidad con la tarea de relevamiento de expedientes, se ha consultado a las áreas encargadas de tramitar los procedimientos contractuales respecto del mecanismo utilizado para el diseño de los pliegos de bases y condiciones. En ese orden se verificó que prima en esta tarea la solicitud de colaboración a las áreas técnicas y/o especialistas de los organismos contratantes, además del trabajo en conjunto con entes especializados con competencias específicas en un rubro determinado como: universidades, institutos, colegios públicos, entre otros. En algunos supuestos de contrataciones con objetos complejos se ha recurrido a herramientas consultivas, poniendo a disposición de los interesados los proyectos de pliego de bases y condiciones, cuyas sugerencias generaron un aporte muy valioso para los procedimientos contractuales.

¹⁵ *El Estado de las contrataciones. Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*. Oficina Anticorrupción. Buenos Aires. 2007.

Al contrario, cuando los bienes y/o servicios carecen de complejidad se recurre a pliegos similares, tomando como principal fuente de información la página Web que administra el organismo rector –la Oficina Nacional de Contrataciones–.

En cuanto a la programación de las contrataciones de bienes y servicios, buena parte de los organismos afirmó que redacta y lanza el Plan de Compras entre los meses de febrero y marzo debido a la falta de conocimiento respecto de la distribución del crédito presupuestario. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto en la información recabada en el primer Mapa dado que las solicitudes de gasto SLU del período 2003-2005 se registraron al final del primer trimestre, más precisamente en el mes de marzo. Ello evidencia un indicador de la inexistencia de correlato entre el proyecto de Presupuesto y el Plan de Compras.

Una opinión recurrente entre los agentes encargados de gestionar las contrataciones, se centró en que algunos requisitos exigidos a los proveedores para presentar ofertas, sin perjuicio de constituirse como mínimos y básicos, desalientan la participación de algunos oferentes, entre ellos pequeñas o medianas empresas. En línea con esta cuestión se citó las posibles demoras en la emisión del certificado fiscal para contratar exigido en la resolución AFIP 1814/2005 precitada. Entre algunas vías alternativas se podría sugerir la posibilidad de efectuar convenios entre el órgano rector y los órganos que intervienen en el sistema de contrataciones en función de simplificar los tiempos de los trámites exigidos a los proveedores, como algunas de las medidas preventivas tendientes a encauzar la problemática aludida.

Otra de las cuestiones que se plantearon como dilatorias del procedimiento contractual es la emisión del informe de precio testigo, por parte de la SIGEN, aunque tales intervenciones resultan ineludibles atento su origen normativo y la finalidad de contralor que persiguen.

Por último, manifestaron en el área de defensa como algo habitual en la etapa de evaluación el contar con gran cantidad de personal, dado que en la mayoría de las contrataciones de complejidad se pone especial énfasis en los parámetros de calidad de los productos a adquirir.

Capítulo

4

**Análisis del mercado de los productos
seleccionados**

Dentro del presente capítulo corresponde analizar las contrataciones públicas de bienes y servicios desde un punto de vista económico.

A tal efecto se estudiaron las compras de los ocho productos desarrollados en los capítulos anteriores, investigando en profundidad los diversos mercados como el del azúcar, medicamentos, borceguíes y cartuchos de impresora, analizando en cada caso la cadena de producción, comercialización, y precios de mercado.

Por otra parte, se pudieron comparar los precios de compra del Estado Nacional con los precios de mercado de los períodos relevados.

Sin perjuicio de lo expresado, es importante señalar que dependiendo del punto de ubicación en la cadena comercial donde se obtiene el producto, los precios incluyen o no márgenes de distribución y costos de transporte.

Finalmente merece destacarse que los precios de mercado incluyen el impuesto al valor agregado.

Azúcar

La cadena de producción y comercialización del azúcar está compuesta por los siguientes eslabones: el ingenio (productor de azúcar), distribuidor mayorista, distribuidor minorista. Los principales ingenios productores de azúcar en Argentina se encuentran en las provincias de Misiones, Jujuy, Salta, Santa Fe y Tucumán.

Tucumán: Aguilares, Bella Vista, Concepción, Cruz Alta, La Corona, La Florida, La Fronterita, La Providencia, La Trinidad, Leales, Marapa, Ñuñorco, San Juan, Santa Bárbara, Santa Rosa

Jujuy: La Esperanza, Ledesma, Río Grande

Salta: San Isidro, San Martín del Tabacal

Santa Fe: Inaza, Las Toscas

Misiones: San Javier

Cadena de comercialización de azúcar



La siguiente tabla muestra la evolución de la producción, la exportación, la importación y el consumo del azúcar:

Año	Producción Tn	Importaciones Tn	Exportaciones Tn	Consumo Real Tn
1997	1.649.140	63.401	139.732	1.339.101
1998	1.749.184	393	178.106	1.398.147
1999	1.568.156	1.456	195.894	1.450.808
2000	1.557.703	1.583	184.482	1.436.063
2001	1.607.423	1.367	114.600	1.325.938
2002	1.655.616	972	271.024	1.431.378
2003	1.924.779	402	177.314	1.341.309
2004	1.815.845	7.384	229.056	1.461.619
2005	2.138.826	2.826	535.780	1.534.463
2006	2.438.492	2.983	714.264	1.663.122

Fuente: SAGPyA – DNA

Del cuadro anterior se deduce que Argentina prácticamente se autoabastece en lo concerniente al consumo de azúcar, toda vez que las importaciones no son significativas respecto al nivel de producción.

En lo que respecta a los precios, el azúcar es un commodity que tiene como referencia el precio a futuro en contrato N° 5 Londres para el azúcar blanco.

Los precios internos por kilogramo promedio para los años estudiados en cada una de las etapas de comercialización son los siguientes:

Año	Vagón / Ingenio	Mayorista	Consumidor
2005	0,706	0,748	1,346
2006	0,843	0,882	1,460
2007	0,993	1,053	1,570

Fuente: SAGPyA – DNA, en base a datos de Amerop S.A. y del INDEC

Nota: En el caso del precio al consumidor, el dato corresponde a la información recolectada por INDEC para la construcción del IPC de Capital Federal y Buenos Aires.

Medicamentos

La cadena de producción y distribución de los medicamentos se describen en forma simplificada mediante el siguiente cuadro.

Cadena de comercialización de medicamentos



De acuerdo a un informe elaborado en 2005 por el Ministerio de Salud (“La industria de medicamentos en Argentina: un análisis de la producción, el consumo y el intercambio comercial. Diagnóstico y perspectivas”) la industria argentina de medicamentos está formada por aproximadamente 250 laboratorios, tanto de capitales nacionales como extranjeros.

Su producción se destina fundamentalmente a satisfacer la demanda interna y se elaboran productos a partir de insumos básicos (principios activos) provenientes mayoritariamente del exterior. Sin embargo, en los últimos años se comenzó a producir la sustitución de esos insumos importados por otros de producción local.

Características distintivas del mercado farmacéutico argentino:

- 250 laboratorios concentran el 90% del mercado, con una facturación de U\$S 2,8 billones;
- el 71,3% de los laboratorios son de origen local y participan del 54,5% de la facturación global;
- el 28,7% de los laboratorios es de origen extranjero y participan del 45,5% de las ventas del sector;
- los laboratorios locales que forman parte de un grupo económico son los más dinámicos del sector (representan el 10% del sector, participan del 35,5% del

monto global de ventas, tienen un monto de ventas promedio 255,5% superior al promedio; por lo tanto, constituyen la tipología empresarial más dinámica del sector);

- 4 firmas distribuidoras distribuyen el 80% de su stock en droguerías y 20% en farmacias e instituciones de salud;
- hay 54 droguerías; pero, 3 de ellas (propiedad de los principales laboratorios) comercializan el 65% de los medicamentos de distribución mayorista;
- hay una alta atomización de farmacias e instituciones, 12.000 locales se encuentran registrados, 1.000 de ellos concentran 20% del volumen de venta, siendo la facturación total de U\$S 4,9 billones;
- el 60% del consumo de los pacientes es financiado por la seguridad social.

El mercado farmacéutico argentino es el tercero en América Latina en cuanto a su facturación en dólares, detrás de Brasil y México. La industria farmacéutica experimentó un fuerte proceso de inversión en infraestructura durante la década del 90 que permitió expandir la producción considerablemente luego de la crisis de 2001.

En el año 2000, el Valor Bruto de Producción la industria farmacéutica nacional fue de \$3.874 millones corrientes, el Consumo Intermedio ascendió a \$2.183 millones y el Valor Agregado alcanzó a \$1.691 millones corrientes. Este valor representa aproximadamente el 3,6% del Valor Agregado Total de la industria manufacturera nacional y el 0,6% del Producto Interno Bruto de Argentina. Se estima que el Valor Bruto de Producción de la industria farmacéutica en 2003 asciende a los \$5.400 millones (corrientes), mientras que el Consumo Intermedio se aproxima a los \$3.500 millones y el Valor Agregado a los \$1.900 millones (2,3% del producto agregado de la industria manufacturera a nivel nacional). Estos datos indican un crecimiento del 13,6% para el período 2000 - 2003.

La demanda doméstica de medicamentos (o consumo interno) es abastecida mayoritariamente por producción nacional, cuya participación asciende a casi el 78% para el año 2003, mientras que el 22% restante corresponde a ventas de medicamentos importados, los cuales son, en general, ofrecidos por los mismos laboratorios que pertenecen a la industria local. En términos generales, las ventas internas de medicamentos elaborados domésticamente sumaron, en el año 2003, cerca de \$3.261 millones, en tanto que las importaciones ascendieron a \$931 millones.

Industria farmacéutica facturación de producción propia y reventa de importados (en miles de \$ corrientes)* -2001/2003

Año	Facturación	Producción doméstica		Importaciones	
		Exportaciones	Ventas Mercado Interno	Reventa en el mercado Interno	Consumo Interno
2001	2.323.723	188.088	2.135.635	691.695	2.827.330
2002	2.942.291	553.767	2.388.524	832.502	3.221.026
2003	3.867.005	605.327	3.261.678	930.795	4.192.473

* A precios de salida de fábrica, sin IVA.

Fuente: U.I.E.S. Ministerio de Salud en base a INDEC

El consumo interno fue impulsado a partir del 2002, entre otras razones, por los cambios legales y regulatorios incorporados en la política de medicamentos. Un ejemplo de ello es la sanción de la Ley de Prescripción de los Medicamentos por nombre genérico a mediados de ese año. Esta ley reforzó el crecimiento de la producción industrial, generando una mayor participación de laboratorios pequeños y una mayor competencia entre laboratorios líderes.

Si bien el mercado doméstico continúa siendo el principal destino de la producción de medicamentos, se registra una tendencia al alza de las exportaciones. Esto último se ve incentivado por las políticas de armonización sanitaria del MERCOSUR que pretenden facilitar la comercialización de especialidades farmacéuticas en la región.

Todas estas medidas generaron un incremento en la competencia entre laboratorios en un mercado que, hasta el momento, se caracterizaba por la presencia de monopolios y oligopolios, cuya operatoria se facilitaba por la posibilidad de prescribir por marca comercial.

A continuación se presentan los productos seleccionados para el presente estudio, junto con sus laboratorios y precios de mercado.¹⁶

Antiretroviral 1: tipo monodroga, droga genérica abacavir, forma farmacéutica cápsula, presentación 300 mg. Los laboratorios fabricantes de esta droga son: Elea, Filaxis, Kampel Martian, Dosa, Richmond y GlaxoSmithKline.

¹⁶ Los precios de mercado fueron obtenidos de la publicación *Kairos* (revista quincenal con información sobre precios y presentaciones de medicamentos) y son precios a consumidor final.

El precio promedio de mercado para el año 2005 por pastilla asciende a 20,98 pesos mientras que en 2006 a 21,25. Para el 2007 solo se cuenta con datos para el mes de febrero, dato que mantiene el precio en 21,25 por pastilla. El precio promedio de la presentación de 60 pastillas asciende a 1.259 pesos en 2005, en 2006 a 1.275 pesos. Para el 2007 se cuenta con el dato para el mes de febrero y es de 1.275 pesos.

Como ejemplo de las diferencias de precios que existen entre el precio al consumidor final y los puntos intermedios de la cadena de comercialización, se presenta la información brindada por dos laboratorios para el precio con IVA del abacavir cotizados en diferentes licitaciones. Ellos son (presentación de 60 comprimidos):

Laboratorio 1:

	2005	2006	2007
Mínimo	300	300	287
Máximo	655	655	400

Laboratorio 2:

	2005	2006	2007
	261	267	277

Antiretroviral 2: tipo monodroga, droga genérica lopinavir/ritonavir, forma farmacéutica blanda 180 cápsulas, presentación N 133,3/33,3 mg. El precio por cápsula es de 10,82 pesos y se mantiene estable durante todo el período. El precio de las 180 pastillas es de 1.948 pesos.

Antibiótico para persona: tipo monodroga, droga genérica amoxicilina, forma farmacéutica comprimidos, presentación 500 gm. Los laboratorios que proveen este medicamento son: Ahimsa, Austral, Bagó, Biotek, Bristol, Casasco, Cassara, Defuen, Del Bel, Rawer, Duncan, Dupomar, Fabop. Fabra, Fada Pharma, Fecofar, Finadiet, Gramon, Hexal, Hexa-Medinova, Klonal, Lacefa, Lamsa Frasca, Lemax, Mar, Medipharma, Microsules Argentina, Microsules Berna, Montpellier, Northia, Oriental, Pharma del Plata, Richet, Richmond, Roemmers, Sandoz, Sant Gall, Serch, Shabba, Temis-Lostalo, Teva Tuteur, Trb Pharma, Vanier y Vitarum.

El precio promedio de la pastilla para el año 2005 es de 0,90 pesos y en 2006 0,92 pesos. Para el mes de febrero 2007 el promedio es de 0,93 pesos. El precio pro-

medio de una presentación de 16 pastillas es de 14,3 pesos en 2005, en 2006 de 14,7 y en febrero de 2007 de 14,9.

Cartuchos

La cadena de producción y comercialización de cartuchos para impresora está compuesta por las empresas fabricantes o importadoras de cartuchos, las comercializadoras mayoristas y las comercializadoras minoristas. Las impresoras se clasifican en impresoras láser y chorro tinta. Las principales marcas de impresoras y repuestos vendidos en Argentina son: HP, Lexmark, Xerox, Kodak, Epson, Canon, Panasonic, IBM, Samsung, Okidata, Apple, Minolta, Olivetti, Brother y Teltron.

Cadena de comercialización de los cartuchos de impresión



La compra de cartuchos está principalmente determinada por la marca del equipo de impresión ya que cada modelo utiliza un cartucho diferente. Los cartuchos seleccionados para el estudio son:

- cartucho tóner código ml 1710 d3 - color negro - producto cartucho tóner - uso samsung ml-1740
- cartucho tóner código 69g8256 - color negro - producto tóner - uso impresora lexmark optra e plus
- cartucho tóner código 12 a 7410 - color negro - producto cartucho tóner - uso lexmark t 420

Lamentablemente, para este producto no ha sido posible poder contar con el historial de precios de mercado de los cartuchos citados.

Borceguíes

La cadena de comercialización del calzado consta de los siguientes eslabones: fabricante, comerciante mayorista y comerciante minorista. El comerciante minorista

también compra directamente en fábrica y los fabricantes poseen locales en las fábricas donde tienen también venta al público.

Sin embargo, la producción y comercialización de calzado militar (objeto del presente estudio) posee características propias, pertenece a la categoría calzado de seguridad. Es escaso el número de productores y no se comercializa de manera minorista (no es posible adquirir un par de manera individual). Los fabricantes producen por pedido y, al igual que los mayoristas de suministros militares, lo venden en cantidad a cada una de las fuerzas. Por otra parte, en términos operativos no ha sido posible identificar las especificaciones técnicas de los diferentes modelos de dicho producto, según lo señalado precedentemente, por lo que ha resultado imposible realizar una comparación de productos homogéneos.

Cadena de producción y comercialización del calzado militar



Este tipo de calzado posee características diferenciales, no tratándose de un producto homogéneo dado que el calzado de cada una de las fuerzas posee especificaciones determinadas; lo que implica una producción diferenciada y precios también diversos.

Así, el borceguí militar varía en función del propósito (ceremonias / combate), del tipo de tropa (botas de salto, botas para buques, etc.), del entorno donde se marcha (jungla, frío, desierto, etc.). Deben combinar funcionalidad y confort: protección al pie en entornos accidentados y violentos; resistencia al agua (para evitar la humedad que provoca hongos) y ventilación al pie (para evitar que queden retenidos el sudor y el calor), agarre y estabilidad (en áreas deslizantes y peligrosas), robustez, solidez y durabilidad. Por ello, su confección requiere la utilización de materiales nobles como la piel tratada o endurecida químicamente, el kevlar o nomex en los laterales para el ensamblaje y la ventilación.

En el caso particular del Ejército, el Batallón de Intendencia 601 produce para la fuerza aunque aún no ha logrado el autoabastecimiento.

En cuanto a la comparación entre precios adjudicados y precios de mercado, es necesario formular algunas aclaraciones. El total de los potenciales oferentes (que

hemos podido identificar) han participado de las compulsas; por lo que, los precios de mercado se encuentran representados en las ofertas recibidas en las operaciones.

Este tipo de calzado está incluido dentro de la categoría de calzado de seguridad. Dada la especificidad del calzado, es muy limitado el número de fabricantes que lo producen y su venta es directa de fábrica o a través de un mayorista.

Información económica obtenida en página web y base de datos de la ONC

Tal como se expresara anteriormente, la información utilizada para el presente capítulo ha sido obtenida tanto de la página Web como de la base de datos remitida por la Oficina Nacional de Contrataciones.

A tal efecto, la ONC publica los “Precios de Referencia”, que son los precios a los cuales se llevaron a cabo las contrataciones públicas. Se buscaron los precios de compra de los ocho productos bajo estudio en todos los organismos del país. Para cada una de las órdenes de compra se obtuvo información sobre el precio unitario, cantidades del producto, nombre del proveedor, tipo de procedimiento de compra, organismo comprador, lugar y fecha de compra.

En base a esta información, se construyeron estadísticos básicos para el análisis de las compras de cada uno de los productos. A continuación se presentan los resultados.

Azúcar

En el caso del azúcar, el precio promedio anual fue de 1,38 pesos por kilogramo en 2005, 1,63 pesos en 2006 y 1,85 pesos en 2007. Los precios registran una variación anual de 18% y 14% respectivamente. Los precios de las órdenes de compra de la ONC reflejan una tendencia ala alza tal como lo refleja el precio al consumidor publicado por INDEC. Sin embargo, el crecimiento publicado por INDEC fue mayor al constatado mediante los datos de la ONC.

Al analizar los precios promedio es importante tomar en cuenta la composición de los datos. Cabe recordar que la base de la ONC cuenta con información para compras de organismos de todo el país. Cuando en el promedio se consideran precios provenientes de provincias que se encuentran alejadas de los centros de producción, dicho precio tenderá a ser más alto respecto de los precios pagados en las provincias

más cercanas a los centros productivos. Es por este motivo que se espera que provincias tales como Chubut y Tierra del Fuego abonen un precio superior por el azúcar producido en las provincias del norte y centro del país.

Los organismos que compraron azúcar son en algún momento del período 2005-2007 son:

- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
- Sindicatura General de la Nación
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Secretaría de Turismo
- Gendarmería Nacional
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
- Presidencia de la Nación
- Ministerio de Defensa
- Instituto Geográfico Militar
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- Instituto de Ayuda Financiera de Pago de Retenciones Pensiones Militares
- Instituto Nacional del Agua
- Estado Mayor General de la Armada
- Ente Nacional Regulador de la Electricidad
- Hospital Nacional Alejandro Posadas
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
- Instituto Nacional de la Semilla

Resumen estadístico de los precios del azúcar. 2005-2007

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	1,38			0,07	2,10	1,08	
2006	1,63	1,18	0,05	2,03	0,97	1,14	1,06
2007	1,85	1,14	0,09	2,85	1,40	1,35	1,18

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

Medicamentos

El antirretroviral abacavir, registró un precio promedio de compra de 4,38 pesos por cápsula en 2005; 4,40 pesos en 2006 y 4,47 pesos en 2007. Se registró una variación anual del precio promedio del orden del 1% en cada año.

El único organismo que compra este medicamento es el Ministerio de Salud y Acción Social y sus proveedores son Laboratorio Filaxis SA, Laboratorio Elea SACIFYA y Dronal SA.

Resumen estadístico de los precios de Abacavir. 2005-2007

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	4,38		0,00	4,40		4,35	
2006	4,40	1,01	0,00	4,48	1,02	4,35	1,00
2007	4,47	1,01		4,48	1,00	4,45	1,02

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

El antirretroviral lopinavir/ritonavir presentó un precio promedio de 6,82 pesos por cápsula en 2005, en 2006 7,55 y en 2007 9,69. Se registró una variación anual del precio promedio del 11% en 2006 y del 28% en 2007.

Resumen estadístico de los precios de Lopinavir/Ritonavir. 2005-2007

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	6,82		0,01	6,86		6,60	
2006	7,55	1,11	2,36	10,31	1,50	6,86	1,04
2007	9,69	1,28	0,85	10,31	1,00	8,24	1,20

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

El antibiótico presenta un precio promedio por pastilla de 0,14 en 2005, en 2006 0,15 y en 2007 0,19. Estos son los precios promedio de los datos más homogéneos. Existen varios casos de valores fuera de rango que no fueron incluidos en el promedio ya que no se puede verificar si hay un problema de unidades de medición (cajas de medicamento en lugar de pastillas) o si se debe a que fueron comprados a un

comerciante del último eslabón de la cadena de comercialización. La variación del precio promedio fue del 6% en 2006 y del 24% en 2007.

Los organismos que compran Amoxicilina son:

- Ministerio de Salud y Acción Social
- Administración Nacional de Laboratorio e Instituto de Salud Malbrán
- Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Hospital Nacional Alejandro Posadas
- Instituto de Rehabilitación Psicosfísica del Sur
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- Servicio Penitenciario Federal
- Dirección General de Administración de Jefatura de Gabinete
- Prefectura Naval Argentina
- Centro Nacional de Reeducción Social
- Presidencia de la Nación
- Colonia Nacional Manuel Montes de Oca

Resumen estadístico de los precios de amoxicilina. 2005-2007

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	0,14		0,0018	0,23		0,10	
2006	0,15	1,06	0,0027	0,25	1,09	0,11	1,14
2007	0,19	1,24	0,0057	0,35	1,40	0,11	0,96

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

La siguiente tabla ilustra las diferencias del precio promedio pagado por el Estado y el precio promedio pagado por el consumidor final de cada uno de los medicamentos. Cabe recordar que el Estado tiene acceso a comprar directamente a los laboratorios, obteniendo una notable mejora en el precio pagado.

Precios promedio anuales de medicamentos (por pastilla)

Medicamento	Estado	2005 Consumidor final	Estado	2005 Consumidor final	Estado	2005 Consumidor final
Abacavir	4,38	20,98	4,40	21,25	4,47	21,25
Lopinavir/ritonavir	6,82	10,82	7,55	10,82	9,69	10,82
Amoxicilina	0,14	0,90	0,15	0,92	0,19	0,93

Borceguíes

El precio promedio en 2005 asciende a 114 pesos, en 2006 a 153 pesos y en 2007 a 180 pesos. Se registra un aumento del 33% y 18% respectivamente. Los organismos que compraron borceguíes en algún momento del período 2005-2007 son:

- Ministerio del Interior
- Estado Mayor General de la Armada
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Presidencia de la Nación
- Instituto Nacional del Agua
- Prefectura Naval Argentina
- Servicio Penitenciario Federal

Resumen estadístico de los precios de borceguíes. 2005-2007

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	114,31		350,17	136,00		58,00	
2006	152,60	1,33	1876,48	239,70	1,76	129,00	2,22
2007	179,54	1,18	1943,52	239,70	1,00	70,00	0,54

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

Cartuchos

El cartucho tóner para samsung ml-1740 fue adquirido por el Estado un precio promedio de 231 pesos en 2005, en 2006 de 230 pesos y en 2007 de 181 pesos. No se registra una variación anual significativa del precio promedio en 2006 y la disminución del precio promedio en 2007 fue del 21%.

El cartucho tóner para lexmark optra e plus registró un precio promedio de 211 pesos en 2005, en 2006 de 247 pesos y en 2007 de 215 pesos. Se registró una variación anual del 18% en 2006 y una disminución del 13% en 2007.

El cartucho para lexmark t 420 presentó un precio promedio de 344 pesos en 2005, 295 pesos en 2006 y 210 en 2007. Se registró una disminución del precio promedio del 14% en 2006 y del 29% en 2007. Se observa en general una tendencia a la disminución de precios de los insumos para impresoras a través del período salvo en

el caso del segundo cartucho en donde primero se registra un aumento del precio y luego una caída.

Los organismos que compraron alguno de estos tres tipos de repuestos son:

- Administración Nacional de la Seguridad Social
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
- Estado Mayor General de la Armada
- Universidad Nacional de Mar del Plata
- Superintendencia de Servicios de Salud
- INDEC
- Administración de Programas Especiales
- Ministerio de Defensa

Resumen estadístico de los precios de cartuchos. 2005-2007

CARTUCHO 1

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	231,00						
2006	230,40	1,00	403,38	258,07		205,00	
2007	181,49	0,79	629,70	205,68	0,80	134,82	0,66

CARTUCHO 2

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	210,66		3995,35	266,05		90,00	
2006	247,97	1,18	6104,05	333,00	1,25	179,35	1,99
2007	215,00	0,87					

CARTUCHO 3

	Precio promedio	variación promedio	varianza	MAX	variación Max	MIN	variación MIN
2005	343,31		7853,50	424,00		266,61	
2006	295,80	0,86		322,56	0,76	269,03	1,01
2007	210,00	0,71					

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de www.argentinacompra.gov.ar

Conclusiones

Habiendo culminado con el desarrollo económico, surgen algunas conclusiones para destacar que pueden resultar relevantes dentro de los procedimientos de adquisición de bienes y servicios.

La información actualizada sobre los productos disponibles que mejor satisfacen los requerimientos del Estado ayuda en la toma de decisiones. Al estar en contacto permanente con los proveedores, el responsable de compras es quien el posee la información sobre nuevos productos, diferentes promociones y artículos obsoletos. Estos datos también pueden ser utilizados a la hora de realizar los pliegos de licitación. Es importante consultar con empresas y referentes del sector sobre nuevos productos o nuevas características. El monitoreo mensual de precios de productos que se adquieren con alta frecuencia, resulta en decisiones más acertadas. Esta información puede ser compartida entre todos los organismos que adquieren un mismo producto y, de esta manera, poder evaluar la posibilidad de llevar a cabo, por ejemplo, una compra consolidada.

En lo que respecta a los tipos de procedimientos utilizados en las compras, no se han encontrado fuertes indicaciones que un procedimiento específico lleve a obtener menores precios. Si bien algunos procedimientos generan una mayor participación de oferentes y así una mayor competencia, esto no se traduce en todos los casos en menores precios.

Del análisis de los cuadros comparativos surge que, en una importante cantidad de casos relevados, una mayor participación genera mayor competencia y mayor variabilidad de precios. Al tener una considerable cantidad de oferentes, el Estado puede evaluar distintas alternativas y elegir la más conveniente. Es por ello que prácticamente en todos los procedimientos, las compras fueron adjudicadas al oferente con el menor precio.

Medicamentos

Dentro del mercado de medicamentos, el Estado cuenta con una alta capacidad de obtener menores precios de los productos, por la posibilidad de comprar directamente a fabricantes (laboratorios). En relación a este punto, debe señalarse la importancia que los responsables de gestionar las contrataciones tengan conocimiento sobre las cadenas de comercialización de los distintos productos. La adquisición de los bienes en los primeros eslabones de las cadenas de comercialización produce como resultado menores precios, ya que no incluyen los márgenes de intermediación.

Azúcar

Otro punto a tener en cuenta son las ofertas de precio según las cantidades. En el caso del azúcar se registraron varias ofertas en donde a medida que se incrementan las cantidades disminuyen los precios y en otros se registra lo inverso, a medida que aumentan las cantidades aumentan los precios ofertados. El primer caso responde a la lógica de los descuentos por cantidad y el segundo al hecho de que algunos fabricantes tienen dificultad para proveer grandes cantidades de producto, por mayores costos de producción.

Es importante destacar que, como se ha expresado, considerando que la base de datos de la ONC cuenta con información para compras de organismos de todo el país, no debemos olvidar que cuando el promedio proviene de provincias que se encuentran alejadas de los centros de producción, dicho precio tenderá a ser más alto respecto de los precios pagados en las provincias más cercanas a los centros productivos.

Cartuchos

Respecto del mercado de cartuchos para impresora, se pueden mencionar dos aspectos para destacar.

El primero de ellos es que resulta inevitable una suerte de producto cautivo, teniendo en cuenta que dicho artículo es un accesorio, un repuesto del elemento principal que es la impresora y una vez adquirida esta, conlleva a un uso obligatorio de ese repuesto de la misma marca ya que no puede ser reemplazada por ninguna otra. Sin embargo, nada impide que el mercado se amplíe a diversos oferentes tanto mayoristas (las mismas empresas fabricantes) como distribuidores y minoristas en busca de un mejor precio para el Estado.

En segundo lugar, y a diferencia de lo que ocurre con otros productos, puede verificarse que el precio de adquisición del año 2007 resulta significativamente menor al del año 2005. Ello se debe a que el avance tecnológico incide considerablemente en la depreciación de los costos de los elementos en el mercado, toda vez que los mismos son superados por nuevos modelos que deprecian modelos obsoletos.

En resumen, un profundo conocimiento de las cadenas de comercialización, el monitoreo mensual de precios, la generación de una mayor participación de oferentes y una mayor interacción en la generación de pliegos de licitación contribuirán seguramente a una mejor toma de decisiones por parte de los responsables de gestionar las contrataciones públicas.

Capítulo

5

Antecedentes para un potencial estudio de las contrataciones de obra pública

En función de las actividades referidas en el capítulo 1, “Desarrollo del estudio”, se realizó un análisis preliminar sobre las posibilidades concretas de aplicación del diseño metodológico utilizado en el primer Mapa, a las contrataciones de obras públicas, tarea que se encomendó al equipo interdisciplinario de consultores contratados.

Es necesario por eso hacer aquí referencia a algunas particularidades respecto del marco en el que se circunscriben los contratos de obra pública, para luego abordar la metodología estadística perseguida por el estudio y su enfoque económico.

En primer lugar, brindaremos una definición de obra pública. La ley 13.064 considera obra pública nacional a toda construcción o trabajo o servicio de industria sufragado con fondos del Tesoro Nacional. Como podemos observar, en esta primera parte de la ley no se menciona explícitamente el sujeto que la promueve, la finalidad que ella persigue ni el tipo de bienes sobre los que recae o da origen. Principalmente se hace referencia al resultado de un trabajo o actividad técnica ejecutada por el hombre y la fuente de recursos por la cual se financia el gasto.

En efecto, las contrataciones de obras públicas se financian mayoritariamente con recursos provenientes del Tesoro Nacional y, como requisito esencial, el artículo 7 de la ley 13.064 establece a ese respecto: “No podrá llamarse a licitación ni adjudicarse obra alguna, ni efectuarse inversiones que no tengan crédito legal”, es decir que el proyecto encarado no conste en las leyes de presupuesto del lapso –generalmente plurianual– para el que se le asignan los correspondientes créditos presupuestarios en relación con la ejecución física prevista. Cabe aclarar que la doctrina y la jurisprudencia han manifestado en un sinnúmero de casos la cuestión de la naturaleza de los fondos, si en determinados casos integraban o no el erario del Estado dado que éste es un elemento esencial para definir el alcance de la figura de obra pública. Al respecto, parte de la doctrina critica como incorrecta la noción financiera incluida en la definición de la norma. Gordillo¹⁷ sostiene que bajo ese concepto financiero puede encontrarse y desarrollarse una verdadera noción jurídica clara y concreta, en cuanto se constituyen en obra pública los contratos de obra celebrados en nombre y por cuenta propia del Estado Nacional, centralizado o descentralizado, con otro sujeto de derecho.

¹⁷ Gordillo, Agustín A. *Obra pública y contrato de obra pública*. AA.VV., Contratos Administrativos, t. I, Astrea. Buenos Aires. 1982.

Por otra parte, debe señalarse que desde hace unos años, se ha desarrollado la creación de fideicomisos o fondos fiduciarios públicos, fondeados por recursos originarios de diversas fuentes y utilizados para la financiación de obras de infraestructura cuya construcción se rige por el régimen de la ley 13.064.

Este mecanismo financiero ha tomado tal trascendencia que, en la actualidad, podría afirmarse que buena parte de las obras públicas que se construyen en la jurisdicción nacional, sobre todo las de mayor envergadura, se financian total o parcialmente mediante la utilización dichos fideicomisos, excluidos de los órganos de auditoría interna de la administración centralizada.

Lo recién apuntado marca una diferencia importante entre los contratos de obras públicas financiadas con fideicomisos públicos y los que se solventan con el régimen presupuestario ordinario, toda vez que, si bien existen similitudes en materia de habilitación presupuestaria, la ejecución del presupuesto presenta modalidades propias de esta nueva herramienta.

Desde otro punto de vista, también en lo que se refiere al financiamiento y ejecución de obras, debe señalarse que el decreto 967/2005 creó el Régimen de Asociación Público-Privada, para llevar a cabo la ejecución y desarrollo de obras públicas, servicios públicos u otra actividad delegable, que incide según la modalidad que se adopte en la cuestión referida al presupuesto de la obra, entre otras cuestiones. Vale tener en cuenta que esta modalidad no es aplicable en cambio a la contratación de bienes y servicios.

A partir del informe sobre el marco legal y la información disponible en sitios Web de organismos públicos y privados relacionados con la obra pública (Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas dependiente de la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, informes de auditorías de la Auditoría General de la Nación, informes de similar tenor de la Sindicatura General de la Nación y portales web de origen privado relacionados con el ámbito de la obra pública nacional) se arribó a las siguientes conclusiones con respecto al objetivo señalado en el primer párrafo:

Desde un punto de vista metodológico, en la primera etapa del estudio sobre contrataciones de bienes y servicios por oparte del Estado Nacional, del cual se da cuenta en el primer libro, se procesó la información recolectada por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), de modo de diseñar el nuevo estudio a partir de una muestra del vasto universo de procedimientos de toda la Administración Pública Nacional (APN).

Sin embargo, para la obtención de dicha muestra –requisito indispensable para cumplir con la etapa exploratorio-descriptiva de la primera parte del estudio citado–, es imprescindible contar con el universo a abarcar, esto es, un listado de todos los procedimientos contractuales de los organismos involucrados, con la información mínima necesaria para realizar un muestreo probabilístico bajo los criterios estadísticos normales para este tipo de estudios. El universo de procedimientos de contrataciones de bienes y servicios se halla sistematizado por la ONC, cuya función consiste en centralizar toda la información de la APN relacionada con las adquisiciones públicas.

Al contrario de las contrataciones de bienes y servicios, la falta de una base de datos en el ámbito de las obras públicas, confiable y respaldada por un organismo centralizador de origen público, implica una necesaria reformulación del diseño de investigación orientado al estudio de las obras públicas por parte del Estado Nacional.

Si bien existen métodos para realizar un muestreo sin contar con el universo completo de las unidades de análisis, éstos implican un mayor trabajo por parte de los responsables del aspecto metodológico, la necesaria colaboración de los organismos requirentes en lo que hace a la disposición de la información, el tiempo necesario para la tramitación de los pedidos a los organismos, la conformación de la información por parte de éstos y su necesaria consolidación (en el probable caso de que no haya coherencia entre la información de diversas oficinas no relacionadas entre sí y en caso de que no utilicen un sistema informático unificado por la administración central).

La selección de bienes realizada en la primera etapa se basó en el supuesto de la uniformidad de los productos a estudiar. La posibilidad de seleccionar procedimientos de distintos organismos para la contratación de un producto similar, permite la comparación de las variables vinculadas a la adquisición manteniendo constante las características del objeto adquirido. La base de datos de la ONC utiliza a ese efecto el sistema del Manual de Clasificaciones Presupuestarias de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. En el caso de obras públicas, el Manual incluye las categorías, pero como un concepto general, y no obviamente con el nivel de detalle existente para bienes y servicios, debido a la individualidad de cada proyecto abarcado por el bien referido. Independientemente de la posibilidad de constatar cierto grado de estandarización en casos como los de vivienda social, escuelas y aun el kilómetro de pavimento y/o asfalto –por mencionar las unidades de medida más comunes–. Esto supone un obstáculo adicional a la hora de replicar el diseño utilizado para la contratación de bienes y servicios, en la investigación de las obras públicas.

De la revisión de auditorías e informes de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, se desprende que los estudios respectivos se asemejan en cuanto al régimen legal que los regula (objetivo principal de la SIGEN y la AGN); sin embargo, no se registran estudios comparativos entre diferentes organismos. Los informes relevados se centran en el análisis de distintos procedimientos al interior de un mismo organismo, lo que reafirmaría la dificultad de llevar a cabo un estudio comparativo entre diversos organismos de la Administración Pública Nacional.

Por otra parte, desde un punto de vista económico, se realizó un estudio descriptivo de las etapas relativas a las contrataciones de obra pública con el objeto de detectar variables económicas determinantes en los distintos procedimientos, y se plasmó un conjunto de recomendaciones para poder llevar a cabo una investigación en la materia.

En ese orden, se presentó un conjunto de estrategias para el relevamiento de datos con el fin de estudiar los costos de la ejecución de obras públicas, teniendo en cuenta la complejidad de los proyectos de construcción y la necesidad de diseñar una metodología especial de recolección de información.

En primer lugar, se debería contar con un listado exhaustivo de las obras públicas ejecutadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el período bajo estudio. Éstas se deberían clasificar por tipo de obra: residencial, no residencial y obra civil. De cada una de las clasificaciones se tomaría una muestra representativa de dichos proyectos con el objetivo de estudiar cada uno en detalle. Hasta el momento no se ha detectado ninguna fuente pública de información que cuente con este listado exhaustivo.

En lo concerniente a la recolección de datos, una vez construida la muestra, un primer camino podría ser implementar la misma estrategia aplicada previamente en el estudio de las contrataciones de bienes y servicios. Sin embargo, en este caso, como se expuso más arriba, los bienes analizados contaban con un alto grado de homogeneidad, característica que hizo posible la comparación de precios en el tiempo y entre organismos, lo que no sucede en el caso de la obra pública, donde podrían compararse los costos por unidad de medida involucrada en cada proyecto y su ajuste a los valores en el mercado.

Así, su especificidad y la falta de homogeneidad de los proyectos de construcción de cada uno de los organismos públicos, dificulta la comparación entre organismos y con los precios de mercado.

Como sugerencia, se ofrece una alternativa a esta estrategia que consiste en definir productos de construcción homogéneos, que forman parte de un proyecto

constructivo global. Un ejemplo sería buscar el costo de construcción del m² cubierto bajo distintas escalas (hasta 100 m², de 101 a 200 m², y así sucesivamente) en las distintas obras públicas ejecutadas. Esta metodología conocida como “canasta de componentes de construcción” fue implementada por el Banco Mundial en su proyecto de Comparación Internacional de Precios ronda 2005. Ésta propone recolectar precios de componentes de proyectos en lugar de proyectos de construcción completos. Estos precios se recolectan con el fin de sumarlos de tal forma que representen el costo de un proyecto “promedio” para cada tipo de obra, como se dijo, residencial, no residencial y obras civiles. Los componentes están definidos con especificaciones bastante cerradas en cuanto a los requerimientos de materiales, equipos y tipo de mano de obra para confeccionar el componente.

Dentro de los componentes a cotizar están los simples y los complejos. Para los componentes simples sólo se requiere el precio de material(es), de equipo(s), o de mano de obra. Por ejemplo, se requiere precio del cemento Portland (material), del uso de una retroexcavadora (equipo) y de un albañil (mano de obra).

En el caso de los componentes complejos se necesitan precios de un conjunto mayor y diverso de materiales, equipos y mano de obra. Algunos ejemplos incluyen como indicadores una vereda exterior, una columna estructural cuadrada y la pintura de una pared interior.

Por último, un punto importante a tener en cuenta para emplear este tipo de metodología es el acceso a la información detallada de cada uno de los proyectos de construcción y la posibilidad de consultar con los profesionales que llevaron a cabo las obras y su dirección técnica y certificación.

Capítulo

6

Conclusiones y sugerencias

Principales conclusiones del análisis de productos¹⁸

En esta etapa final de la investigación debemos concluir que nuestro propósito se ha alcanzado en forma satisfactoria. El análisis individual de los productos seleccionados ha contribuido a generar un conocimiento sustancial de las especificidades de un grupo de contrataciones con características particulares.

En efecto, se ha verificado un sinnúmero de aspectos examinados en el estudio precedente¹⁹, pero también se han profundizado en detalle otros aspectos novedosos. De este modo, el presente trabajo brinda una continuidad en el panorama general de las contrataciones de la APN y al mismo tiempo permite ahondar en aspectos focalizados de los procedimientos de un grupo de productos.

Desde el punto de vista de la metodología de investigación aplicada, se diseñó un cuestionario que permitió maximizar el aprovechamiento de la información pública disponible, permitiendo generar un primer cuerpo de datos previo al relevamiento en los organismos. Esta innovación redujo la duración del trabajo en campo, permitió que se llegara al organismo con una idea general del contenido del expediente y una identificación clara de los datos que debían buscarse, agilizando de esta manera todo el proceso y reduciendo los márgenes de error de recolección de la información.

Otra particularidad de la metodología aplicada consistió en generar información de diverso nivel de agregación, a partir de fuentes de datos primarias y secundarias. Con las bases de datos de la ONC, se realizó la descripción general de las contrataciones, luego se ciñó al análisis por rubro y productos, en todos los casos para la totalidad de los organismos. Por su parte, el trabajo de campo produjo un primer acercamiento a través del relevamiento a través de la Web y luego en el estudio de los expedientes para los ocho productos elegidos, logrando generar una profunda descripción de las características de los procedimientos de contratación de esos productos. De este modo, se obtuvieron datos generales para todo el universo de las contrataciones de la APN y a medida que se fue ahondando en el procesamiento, si bien se reducía el número de casos abordados, se ganaba en profundidad y complejidad del análisis producido.

¹⁸ En el capítulo 5 se desarrolla el tema de obra pública en profundidad, exponiendo las conclusiones y recomendaciones en vistas a efectuar un potencial estudio sobre dicha materia.

¹⁹ *El Estado de las contrataciones. Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*. Oficina Anticorrupción. Buenos Aires. 2007.

En el análisis global de los procedimientos de selección, la contratación directa por monto apareció como tipo de procedimiento utilizado con mayor frecuencia; esta figura reúne requisitos de publicidad y concurrencia de oferentes, en cambio, en oportunidad de efectuar el análisis individual por producto, resulta más significativo el número de licitaciones públicas efectuadas.

Respecto de la difusión de la contratación mediante invitaciones, hallamos que en el 46% de los procedimientos se enviaron de cinco a ocho invitaciones, además de la difusión realizada a través del sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Los insumos relevados son adquiridos únicamente por algunos organismos, mientras que existen otros que son requeridos por más jurisdicciones, según las funciones y misiones de cada ente.

Las contrataciones efectuadas en el rubro medicamentos son las que presentan más peculiaridades en el trámite contractual. En el supuesto de los antirretrovirales para tratar la enfermedad del SIDA, la fundamentación jurídica amparada en la prestación del servicio público de salud es el elemento central para garantizar el acceso de todos los habitantes al cuidado y atención de la enfermedad.

En ese orden y específicamente en los procedimientos de selección para los antirretrovirales, que presentan la droga lopinavir/ritonavir, la contratación se realiza bajo los requisitos de exclusividad dado que existe un único proveedor, lo cual se halla acreditado a través de informes técnicos que concluyen que en el mercado no existen sustitutos convenientes.

Como aspecto positivo debemos destacar que, si bien la normativa de la SIGEN exige del procedimiento de precio testigo a los casos de contrataciones de exclusividad, en los procedimientos destinados a la adquisición de dichos antirretrovirales el organismo contratante solicita a la entidad de control valores referenciales a fin de obtener un parámetro de evaluación económica de las ofertas. Asimismo, en el caso en que los precios ofertados superasen el precio testigo se ha recurrido a los mecanismos intermedios previstos en la normativa como la solicitud de mejora de precios ante una eventual adjudicación.

Respecto de las instancias de reclamo, la presentación de impugnaciones fue muy escasa y exclusiva del ítem borcegués; asimismo no se registró interposición de recurso administrativo alguno. Tampoco surgió, del análisis de los pliegos de bases y condiciones, alguna solicitud de garantías de impugnación.

El servicio jurídico permanente emitió dictamen de evaluación en el 88% de los actos administrativos, resultando una proporción superior a la relevada en el primer estudio para el trienio 2003-2005.

Es frecuente, en la instancia de elaboración de los pliegos de bases y condiciones, requerir la colaboración de las áreas técnicas y/o de especialistas que forman parte de la estructura del organismo contratante. En forma aislada, en contrataciones complejas, se han solicitado informes a instituciones con competencias específicas en el rubro, y en otros supuestos se han efectuado consultas a diferentes actores, como potenciales oferentes. Al respecto se manifestó como una herramienta de consulta permanente la información disponible en la página de Internet de la ONC, en particular la relativa a los pliegos.

Una conclusión que se reitera en este estudio constata que la programación de las contrataciones se efectúa en los meses de febrero y marzo con posterioridad a la distribución del crédito presupuestario.

Diversas opiniones coincidieron en que, en algunas contrataciones, se exigen requisitos excesivos para los proveedores que podrían menoscabar el principio de concurrencia.

Como último aspecto se mencionó que en algunas áreas, como por ejemplo defensa, es habitual contar con mayor cantidad de personal para evaluar las ofertas en contrataciones donde prima la evaluación de la calidad del producto.

Sugerencias

A continuación, se enuncia una serie de recomendaciones vinculadas con los distintos aspectos explorados a lo largo de este estudio, relativas específicamente a la optimización de la gestión de las contrataciones públicas desde el punto de vista de la transparencia y eficiencia.

- **Programación de las contrataciones.** Generar datos de proyecciones logradas en la adquisición de bienes a partir de estudios estadísticos.
- **Concurrencia de PyMEs.** Fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas recurriendo a los dos supuestos que prevé la normativa²⁰: la posibilidad de cotizar el renglón en forma parcializada y la alternativa que habilita al organismo contratante a dividir el requerimiento en diferentes renglones.

²⁰ Artículos 5º y 6º del decreto 1075/2001 de fecha 24 de agosto de 2007.

- **Diseño del pliego de bases y condiciones.** Implementar procedimientos consultivos con amplia participación de actores a fin de confeccionar los pliegos de bases y condiciones.
- **Invitaciones.** Circular invitaciones²¹ a los potenciales oferentes a través de un listado de correo electrónico de tipo personalizado perteneciente al dominio de la firma, pero no a nombre de individuos empleados en la repartición (por ejemplo: licitaciones@...; contratacionesgubernamentales@...; info@....) De esta manera, se evitaría el inconveniente de perder la comunicación institucional en el supuesto de que la persona se desvincule de tal firma.
- **Ofertas por renglón parcializado.** Promover la inclusión, en el pliego de bases y condiciones, para el caso de ofertas por renglón parcializado, de cláusulas que admitan uniones transitorias de empresas a fin de lograr mejores ofertas económicas.
- **Dictamen jurídico.** Remitir la totalidad de los actos administrativos que integran los procedimientos de selección al Servicio Jurídico Permanente de cada jurisdicción de acuerdo con lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos.
- **Comisión evaluadora.** Generar un esquema de incentivos para promover la integración de las comisiones evaluadoras rotativas por parte de agentes de la APN.
- **Información económica del producto.** Instaurar mecanismos tendientes a brindar información económica del producto a los agentes económicos –organismos del Estado, sus oficinas de compras y contrataciones y los proveedores del Estado– comprendidos en la gestión de las contrataciones públicas.
- **Comparativo de precios de mercado.** Impulsar, entre los organismos contratantes, tareas destinadas a obtener precios de mercado que permitan efectuar comparativos de precios ofertados por proveedores en distintos procedimientos de selección.
- **Monitoreo mensual de precios *on-line*.** Implementar, como herramienta de gestión, el monitoreo mensual *on-line* de aquellos productos adquiridos con cierta frecuencia y que, en forma simultánea, éste se halle disponible para el universo de organismos que efectúen contrataciones públicas.

²¹ Nos referimos a las contrataciones directas realizadas bajo el régimen de trámite simplificado cuya normativa habilita a los organismos a efectuar invitaciones por este medio.

Anexo

Difusión del Mapa

“Implementación de acciones de transparencia en contrataciones públicas” (PROYECTO PNUD ARG 05/013)

Entre las actividades que se llevaron a cabo para difundir *El estado de las contrataciones. Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas*, estuvo la realización del Seminario “Implementación de acciones para la transparencia en contrataciones públicas” el día 25 de noviembre de 2008 en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Éste contó con la participación de representantes de distintos organismos, que relataron sus experiencias al momento de implementar diversas acciones de transparencia en las contrataciones públicas. A continuación se reseñan las ponencias.

Introducción

Las palabras de apertura fueron expresadas por el Dr. Néstor Baragli, subdirector a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, quien brindó un panorama general respecto del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Embajada Británica en Buenos Aires.

El proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción (OA) tiene por objeto fortalecer las políticas preventivas de la OA a través de tres líneas de trabajo: diagnóstico y análisis de transparencia en las contrataciones públicas, capacitación a distancia de funcionarios públicos y capacitación y trabajo conjunto con jóvenes y docentes. Según se puede comprobar con la lectura de los Informes de Gestión de la OA, desde el año 2000 la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la OA viene diseñando, proponiendo y desarrollando un conjunto coherente de políticas públicas. De lo que se ha tratado es de promover en la Argentina algunas estrategias de mediano y largo plazo en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, con el objeto de que se constituyan en políticas de Estado en nuestro país. Estas iniciativas por supuesto se sustentan en estándares internacionales de buenas prácticas en la materia que, jurídicamente, se encuentran fundamentadas, por ejemplo, en la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, o más recientemente, a partir del año 2003, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La OA fue creada por la Ley de Ministerios modificada en el año 1999, y su misión y funciones están determinadas por el decreto 102/99. Uno de los objetivos de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) es precisamente elaborar estudios y diagnósticos que permitan comprender cuáles son los problemas sistémicos que tiene el Estado en

cuanto a la transparencia en la gestión y la corrupción administrativa, y a la vez proponer cursos de acción posibles para prevenir y sancionar los actos de corrupción.

Los diagnósticos que elabora la Oficina tienen por objeto constituirse en herramientas prácticas para colaborar y asistir a los agentes del Estado, para que podamos decidir y elaborar conjuntamente cuáles son las mejores políticas de transparencia para el Estado Argentino.

En relación con la elaboración de diagnósticos, la DPPT viene implementando desde hace tiempo el Plan Provincias y Municipios. Esta iniciativa se desarrolló en el marco de la recomendación realizada a nuestro país por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, y trabaja con los gobiernos provinciales y municipales de nuestro país con el objeto de intercambiar ideas y cooperar con los organismos subnacionales para implementar políticas de transparencia basadas en estándares internacionales.

Por otra parte, el libro es producto del mismo proyecto que ha promovido este Seminario, uno de cuyos componentes, como se dijo, se propone trabajar en las escuelas. Articular el debate de estos temas con los jóvenes y sus docentes resulta crucial, ya que si hablamos de corrupción estructural nos referimos básicamente a la anomia, esto es, al incumplimiento de leyes formales pero también de convivencia, y esto alcanza culturalmente a todos los argentinos, y por esto la idea de trabajar en los colegios, con los chicos que constituyen el futuro de nuestro país. En este marco, antes de elaborar las herramientas pedagógicas que proponemos en el Proyecto, se realizó un diagnóstico entre jóvenes de los últimos años de la escuela secundaria, para saber qué piensan los chicos sobre la corrupción, y el libro *Resetear la sociedad* es el producto de ese diagnóstico.

Por último, la publicación sobre *El estado de las contrataciones* no es más que una continuidad de este tipo de diagnósticos, y sólo pretende identificar claramente los problemas ampliamente conocidos en los sistemas de compras públicas, y a la vez –y esto es lo más importante– proponer estrategias para mejorar la transparencia y eficiencia del sistema.

Sobre esta base, el objetivo del presente Seminario es conocer experiencias valiosas de diversas áreas del Estado en relación con la implementación de políticas de transparencia que fueron recomendadas por la primera parte del libro *El estado de las contrataciones*, y que desde ya han sido promovidas por las distintas Convenciones Internacionales.

Presentación del Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en Contrataciones Públicas

El doctor Gabriel Rolleri, coordinador de Transparencia en Compras y Contrataciones de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, explicó cómo fue la génesis de este proyecto. Para la delimitación del Mapa se contó con la información brindada por la Oficina Nacional de Contrataciones de las bases de datos de las contrataciones de bienes y servicios enmarcadas en el decreto 1023, los datos del relevamiento de expedientes en organismos y con las consultas a actores claves.

Los años relevados fueron 2003, 2004 y 2005, dando como resultado un universo de 50.000 órdenes de compras, que representaba un gasto total de casi 3000 millones de pesos. De este universo se seleccionaron 1014 expedientes correspondientes a 10 rubros dentro de 15 organismos diferentes.

Los organismos seleccionados fueron la ANSES, la CNEA, Vialidad, las tres Fuerzas Armadas, Gendarmería y Prefectura Naval, el Hospital Posadas, los ministerios de Desarrollo Social, de Economía, de Educación, de Salud, el Registro Nacional de las Personas y el Servicio Penitenciario Federal, por el equipo de sociólogos que trabajaron en la metodología del Mapa, considerando aquellos organismos del Estado Nacional comprendidos dentro de los que más compraban, sobre la base de datos de la ONC.

Los 10 rubros seleccionados para estos tres años abarcados por esta muestra fueron: alimentos, combustibles y lubricantes, medicamentos, repuestos y accesorios, prendas de vestir, mantenimiento de equipos, limpieza –servicio de higiene y fumigación–, imprenta, transporte y elevación, y seguros.

Desarrollo del estudio

En primer lugar se contrató a un ente académico a fin de efectuar un estudio estadístico de las bases de datos provistas por la ONC. Ese mismo equipo llevó a cabo el relevamiento en campo de los 1014 expedientes, y finalmente, se realizaron 26 entrevistas en profundidad a actores clave intervinientes en los procedimientos de selección de bienes y servicios.

Con posterioridad y concluidas las tareas mencionadas anteriormente, se procedió al desarrollo de una serie de estudios multidisciplinarios centrados en aspectos económicos, jurídicos, sociológicos y estadísticos.

Se trabajó con dos tipos de metodologías: una cuantitativa, cuyo objetivo estuvo en relevar la base de datos de expedientes de contratación de bienes y servicios provista por la ONC y el relevamiento de expedientes, y una cualitativa, que trabajaba sobre percepciones de actores claves, decisores en los procedimientos de compra de bienes y servicios.

Para el trabajo de campo se diseñó un formulario, a través del cual se volcó la información del expediente contractual integrando datos procedimentales y datos económicos. Asimismo, a fin de obtener datos de percepción se formularon pautas y ejes temáticos para la realización de las entrevistas en profundidad.

Es importante destacar que el fin perseguido por el presente estudio no tuvo en ningún momento características de auditoría, al contrario, se proyectó obtener un diagnóstico preciso de la gestión integral de las contrataciones que sirva como elemento para optimizar la labor diaria de las áreas pertinentes.

Finalizando y dando inicio a las ponencias de los representantes de los organismos, manifestó que el objetivo del presente Seminario fue tomar conocimiento de las acciones de transparencia en la materia desarrolladas por tales organismos que se vinculan de algún modo con las recomendaciones formuladas en el *Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*.

Por su parte, la doctora Vanesa del Boca, analista principal de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, aclaró que el Mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las contrataciones públicas no es el primer Mapa de contrataciones que existe, ya que Transparencia Internacional tiene un formato denominado mapa de riesgo de las contrataciones públicas, cuya fuente de información principal, entrevistas y encuestas, se basan en las percepciones de actores fundamentales en el sistema de contrataciones.

Por ello, en *El estado de las contrataciones* se explica que se trata de un primer mapa de contrataciones en función de la fuente de información utilizada, que es el elemento que le imprime novedad, el relevamiento de expedientes mediante los cuales tramitan los procedimientos de selección de bienes y servicios, resultando de allí datos objetivos que dan cuenta de la realidad de la operatoria contractual.

Las recomendaciones de transparencia que se desarrollarán no sólo surgieron del relevamiento de expedientes, el estudio estadístico y las entrevistas, sino también de los talleres de debate organizados con representantes de distintos organismos (ONC, órganos de control, áreas contratantes, ONG y organismos multilaterales) en los cuales se pusieron a consideración los resultados obtenidos en la integración del estudio.

La edición de éste, efectuada por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, se sistematizó según la estructura e instancias que se presentan en el procedimiento contractual reflejado en un expediente, lo que permitió ir ordenando de qué manera se presentaban las deficiencias y/o fortalezas dentro del sistema de contrataciones. Éstas son algunas de las recomendaciones o puntos importantes a señalar:

- Se pudo observar, en primer lugar, la falta de un procedimiento especial para programar las contrataciones; si bien existía con anterioridad la exigencia de presentar el formulario 18 en la instancia de formulación del presupuesto a fin de exigir a los organismos contratantes el envío de la información de los bienes y servicios que se requerirán en el año entrante previo al inicio del ejercicio presupuestario. El mencionado procedimiento especial de programación de las contrataciones debería prever el envío de la información de las adquisiciones de las Unidades Ejecutoras de Presupuesto a las Unidades Operativas de Contrataciones, con anterioridad al inicio del ejercicio presupuestario. A raíz de ello, surgió la idea de diseñar un formulario tipo en conjunto con los organismos competentes en la materia como la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Contrataciones, que detalle en forma suficiente la cantidad y las características de las contrataciones que se gestionarán el año próximo.
- A partir de las entrevistas surgió un punto interesante respecto de contrataciones peculiares como compra y alquileres de inmuebles, y contrataciones de bienes y servicios en el exterior. En el primer caso se argumentó que se trata de un mercado totalmente distinto. En muchas ocasiones los reclamos de los propietarios de los inmuebles tienen origen en las demoras propias de la contratación dado que sus propiedades permanecen desocupadas por largos períodos: 30, 60 o 90 días, provocándoles un menoscabo relevante a sus patrimonios. De ello surge la necesidad de analizar la posibilidad de hallar una solución normativa frente a estos supuestos.
- Por otro lado se verificó que no se aplicaban regularmente las modalidades de contratación: orden de compra abierta, contrataciones consolidadas, llave en mano. Estas figuras están previstas en el régimen como innovadoras y ayudan a la gestión y a la ejecución de la contratación, como por ejemplo, la orden de compra abierta, o la contratación consolidada que se aplica en el supuesto de que una unidad operativa de contrataciones unifica contrataciones de bienes homogéneos para dos o más jurisdicciones, como en el caso del Ministerio de Economía que tiene a su cargo dos SAF (354-357). La finalidad de efectuar una sola contratación contribuye a reducir los tiempos y ahorrar en recursos públicos y en recursos humanos. No obstante ello, es imprescindible capacitar en la aplicación de estas modalidades a los encargados de gestionar las contrataciones de bienes y servicios.

- La etapa del diseño de los pliegos de bases y condiciones se considera esencial para la transparencia de los procedimientos de selección. Desde la Oficina Anticorrupción se trabaja mucho en la construcción y formulación de las cláusulas particulares y especificaciones técnicas. La propuesta que se pone en conocimiento consta de tres tipos de procedimientos consultivos: uno informal y simple consistente en subir el proyecto de pliego a un sitio de Internet por un lapso de tres a cinco días a fin de recibir observaciones y en cuyo caso el organismo contratante podrá determinar su grado de pertinencia prescindiendo del procedimiento escrito. Como resultado de ello la gestión contractual se vuelve más efectiva y breve en comparación con el trámite de observaciones previsto en el artículo 8 del decreto delegado 1023/2001 o en el mecanismo de elaboración participada de pliegos. Este último tiene su origen en la elaboración participada de normas regulada por el decreto 1172, mediante la cual se convoca a actores fundamentales del sistema y a todo aquel que tenga la voluntad de participar en la discusión de proyectos de leyes parlamentarias. Dado que el pliego de bases y condiciones se considera la ley del contrato, se propone adecuar esa figura y crear algún procedimiento especial para la construcción de los pliegos, sobre todo para las privatizaciones de los servicios públicos. Para ello es clave concientizar a los actores del sistema respecto de los beneficios de estos procedimientos consultivos.

Por último, se recomienda instaurar el trámite de observaciones regulado en el artículo 8 precitado, como obligatorio en las contrataciones que superen el umbral de un millón de pesos.

- Respecto de la publicidad se verificó que no existe demasiada difusión en las páginas web de los organismos contratantes. Los llamados a contratación se publican en el sitio de la Oficina Nacional de Contrataciones, exigencia que surge del régimen de contrataciones.

En ese orden, es importante incorporar las constancias de difusión en los expedientes administrativos mediante los cuales tramitan los procedimientos de selección: invitaciones, publicación en Boletín Oficial u otros medios, ya que esto garantiza el derecho de defensa de cualquier oferente o de cualquier persona que se sienta menoscabada en torno a un procedimiento contractual.

- Cabe destacar que el envío de invitaciones tiene un resultado altamente positivo en oportunidad de la difusión del llamado a contratación: a más invitaciones, más proveedores. Ello constituye una garantía del principio de concurrencia y la posibilidad de obtener mejores precios.
- Procurar el libre acceso a los actos de apertura de ofertas es una exigencia legal que deben cumplir todos los organismos públicos. En las entrevistas se señaló que en ocasiones se prohibió el ingreso de personas a los actos de apertura.
- Respecto a la Comisión Evaluadora, una de las alternativas es acudir a la rotación por sorteo de sus integrantes. Se tiene conocimiento de la dificultad que genera en los organismos la implementación de este procedimiento. Actualmente, la normativa menciona como integrantes de esa Comisión al responsable de la Unidad Operativa de Contrataciones, el titular de la unidad ejecutora del programa, un funcionario designado por el organismo, un perito y un tercero, pero finalmente los integrantes de las comisiones evaluadoras no cambian. Las experiencias de organismos que han hecho rotación por sorteo han sido beneficiosas a la hora de evaluar ofertas. El problema en este

punto se centra en la capacidad adquirida de los miembros evaluadores, personas habituadas a examinar propuestas y con una experiencia ya acreditada.

- Incorporar los informes de desestimación en las ofertas de los dictámenes de evaluación. A través del relevamiento pudo verse que en los expedientes están incorporados, pero en el sitio de la ONC. Tal vez esto es debido a que falta algún campo en el formulario electrónico creado al efecto.
- Determinar las consecuencias de la falta de constancia de retiro del pliego. El Régimen de Contrataciones establece que la falta de presentación de la constancia de retiro del pliego indefectiblemente excluye a los oferentes del procedimiento contractual. Habría que armonizar o modificar el procedimiento respecto de la nueva normativa que permite obtener los pliegos de bases y condiciones del sitio de Internet de la página de la Oficina Nacional de Contrataciones.
- En cuanto a los actos administrativos de adjudicación, se sugiere hacer hincapié y establecer con más claridad la motivación como elemento esencial del artículo 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos. Se considera importante incorporar en el acto administrativo mencionado la fundamentación efectuada a través de los diversos factores de la elección del adjudicatario.
- Habitualmente no se cumple el plazo legal de emisión de la orden de compra, y esto entra en conflicto con el plazo de los recursos de reconsideración y de alzada, porque éstos se presentan sobre el acto administrativo de adjudicación y establecen un plazo de diez a quince días entre ambos. Armonizar el plazo, quizás extenderlo tres, cuatro o diez días más, para que quede en consonancia con el tema del recurso sería importante. Si se presenta un recurso a un acto administrativo, el organismo contratante no puede ya suspender la emisión de la orden de compra. Este tema habría que estudiarlo en profundidad.
- Observar a los organismos o a los agentes que emiten las órdenes de compra en forma extemporánea, excepto en caso de partidas presupuestarias insuficientes.
- De las entrevistas realizadas sobre el precio testigo, surgió el arancelamiento de éste. Una de las ideas fue prever una partida presupuestaria para solventar el servicio de precio testigo. Asimismo, otra de las recomendaciones sería que el organismo contratante, antes de enviar el pliego de bases y condiciones a la SIGEN, a precio testigo, envíe también un precio estimado de esos bienes.
- Posibilidad de presentar el informe de precio testigo en simultáneo con el acto de apertura de ofertas, es decir que el sobre con el precio testigo llegue el día del acto de apertura de oferta. Si bien esto puede ser controvertido, sería interesante para que las personas que brindan el servicio de precio testigo no sepan cuánto ofertaron los proponentes, de manera tal que sea un precio objetivo. Hay muchas críticas respecto de la adecuación de ese precio a lo que se está comprando.
- El 70% de los actos administrativos de aprobación y de adjudicación no fueron al servicio jurídico de cada organismo, y esto está en directa relación con el cumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos.
- Respecto a la ejecución del contrato, habría que diseñar mecanismos para facilitar y transparentar el control de la ejecución, como por ejemplo, incorporar normas de certificación IRAM para tener parámetros de control de la recepción del bien o el cumplimiento del servicio.

- Sobre el artículo 10, que es la cláusula anticorrupción establecida en el decreto 1023, la Oficina sugiere algunas modificaciones al texto con respecto a dar y ofrecer dádivas. Al no estar bien descrito cómo determinar o evaluar esa conducta, se sugiere incluir dentro de la redacción indicadores relevantes que fundadamente puedan acreditar que existió una conducta corrupta. En caso de haber existido ese ofrecimiento u otorgamiento, debería darse inmediata intervención a la Oficina Anticorrupción.
- El artículo 16 del decreto 1023 es muy importante, en el caso de que se hiciese la reglamentación se sugiere que se anuncie taxativamente en los organismos de consulta y que la información de éstos generalmente verse sobre información financiera del oferente, información penal administrativa, impositiva y previsional. La impositiva y previsional están en el certificado fiscal, pero otro organismo o la misma AFIP pueden brindar otro tipo de información, otro tipo de base de datos para consultar sobre la elegibilidad del contratante.
- Respecto a la revocación de los actos administrativos, habría que integrar o incorporar dentro del artículo 18 el concepto de pliego de bases y condiciones dirigido. Identificando la instancia en la cual puede configurarse esta conducta de direccionamiento de pliego.
- En relación con la Ley de Ética Pública, tanto en el decreto 1023 como en la resolución 135 de PAMI se establece la inhabilidad para contratar de los funcionarios o agentes que tengan participación suficiente para formar la voluntad social conforme a la ley 25.188. Sin embargo, esta última ley no establece que tenga participación. Con la participación societaria el funcionario es inhábil para contratar; con sólo una acción hay que dejarlo fuera del procedimiento y no puede contratar con el Estado.
- Habría que clasificar, dentro de la ley, a las contrataciones directas entre con compulsas de ofertas y sin compulsas de ofertas. Entre estas últimas, obviamente contrataciones interadministrativas, las de obras científicas, las de exclusividad y demás. Los organismos pueden optar por la contratación directa debido al monto, no es ilegal, pero se establece un mínimo de invitaciones, una publicación amplia, hay concurrencia de oferentes, etc. Quizás podría beneficiar hablar de adjudicación directa sin compulsas de ofertas y contratación directa con compulsas de ofertas, según el contenido que se les dé a las noticias.
- Capacitar a los proveedores en la dinámica real de las contrataciones, en nociones básicas de economía y mercado, y en mecanismos de transparencia respecto de los procedimientos consultivos.
- Actualización de la información de proveedores. Agilizar el sistema de sanciones, instruir a los agentes respecto de la relación sanción/SIPRO.
- Por último, se plantea la importancia de la coordinación entre todos los organismos de control.

Hasta aquí algunas posibles medidas a implementar para la prevención de la corrupción que han sido articuladas por la OA.

Programa de Transparencia para las Contrataciones

El subsecretario de Coordinación del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, contador José Lucas Gincerain, relató la experiencia de la implementación del Programa Transparencia para las Contrataciones en la gestión de compras y contrataciones:

El objetivo que se tuvo en miras al crear aquel Programa fue el de adoptar medidas de coordinación, supervisión y contralor que aseguren la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos económicos y financieros del Ministerio, el cual se alcanzaría al incorporar mecanismos que faciliten la libre concurrencia de oferentes, impulsen la difusión y publicidad de las contrataciones, mejoren la gestión de las adquisiciones y asimismo coadyuven a la adopción de medidas que incrementen la transparencia de los procedimientos.

Explicó que las Fuerzas Policiales y de Seguridad tienen Unidades de Compra diseminadas por todo el país, por lo que resultaba muy difícil unificar criterios. La opción de establecer un sistema de control unitario, que hiciera necesario el movimiento constante de expedientes, llevaría a que la compra se demore tanto en el tiempo, que termine siendo inoportuna e ineficiente. Por otra parte, hay situaciones específicas, emergencias por inundaciones a título de ejemplo, que no pueden preverse y las normas de aplicación a todos los procedimientos no contemplan mecanismos de respuesta ágiles; pero también hay compras que son planificables y programables, y allí fue posible establecer un mecanismo.

Siguiendo este criterio, se buscó implementar un sistema ágil que permita la publicación para todo el país de todos los pliegos del Ministerio y sus organismos desconcentrados, incluyendo a las Fuerzas Policiales y de Seguridad, exceptuando los de trámite simplificado, aquellos que involucran montos estimados que no superan los diez mil pesos (\$ 10.000), las contrataciones declaradas secretas y las directas por razones de urgencia y emergencia. Así, de acuerdo con la complejidad se estableció un plazo mínimo de publicación de tres (3) días en el cual el oferente o cualquier ciudadano que esté en desacuerdo con cláusulas de determinado pliego, puede hacer comentarios sin necesidad de acercarse físicamente a Mesa de Entradas alguna, simplemente ingresando a la página web del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, identificándose y luego exponiendo su comentario, el cual será atendido por la Unidad de Compras a que corresponda el pliego, previo a la prosecución de su trámite, en forma fundada, y eventualmente y como consecuencia, podrán modificarse las condiciones del pliego.

Es importante aclarar que, en todos los casos, quien decide el objeto de la compra, así como lo que es más conveniente para cada organismo, es el mismo organismo; luego, y a través de la participación ciudadana, se elabora el pliego definitivo que registrará cada procedimiento, teniendo en cuenta que desde que se publica cada pliego en el sitio web del Ministerio, hasta la apertura de sobres, hay un período aproximado de entre sesenta (60) a noventa (90) días, en el cual los interesados en participar podrán hacer las investigaciones y recabar la información que necesiten.

Al implementar este procedimiento, se buscó que el expediente físico ingrese al Ministerio sólo una vez que fue autorizado informáticamente, previa transmisión y publicación también electrónica.

El Programa Transparencia para las Contrataciones ha dado excelentes resultados en cuanto al mejoramiento de los pliegos, traduciéndose ello en una optimización en la calidad de los bienes y servicios adquiridos y en la posibilidad de obtener ofertas más convenientes.

A través del dictado de la resolución MJSyDH 122/2008 se definió el sistema destinado a la realización de obras públicas, en virtud de la delegación que efectuara el Poder Ejecutivo para la realización de obras públicas de monto inferior a los cuatro millones quinientos mil pesos (\$ 4.500.000) en el ámbito del citado Ministerio.

Así, todo procedimiento de contratación de obra pública a llevarse a cabo en esta Cartera de Estado, debe publicarse en el Programa Transparencia para las Contrataciones: si su presupuesto estimado supera o es igual a quinientos mil pesos (\$ 500.000) el período de publicación no es inferior a treinta (30) días corridos, mientras que si el presupuesto estimado es inferior a la cifra antes mencionada, el período de publicación no es inferior a los diez (10) días corridos.

Todo ello al efecto de la participación de los interesados en la confección del pliego definitivo, como ocurre con el resto de los rubros, cuyo procedimiento de publicación ya comentado se encuentra previsto en la resolución MJSyDH 123/2008.

Por último, concluye el expositor, se trata de un proceso en constante evolución, ya que se adecua permanentemente teniendo en cuenta las opiniones y sugerencias de los distintos perfiles de usuarios y su experiencia en el uso del sistema.

Por su parte, el señor Eduardo Thill, director general de Gestión Informática del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, expuso los objetivos y características del “Programa Transparencia para las Contrataciones”, según más abajo se detalla.

Objetivos del “Programa Transparencia para las Contrataciones”

- Facilitar la gestión de los pliegos de contrataciones de todas las Unidades de Compras del organismo.
- Someter los pliegos a revisión por parte de una Comisión de Supervisión.
- Mantener el historial de cambios sobre los distintos pliegos y archivos que componen la contratación. No simplemente dejar publicada la última modificación, sino mantener el historial para saber cómo llegó el pliego final a determinadas condiciones, cómo había nacido, quiénes son los actores que generan esos cambios, por qué y cómo fueron tenidas en cuenta esas observaciones, etc.
- Difundir públicamente los pliegos a través de Internet permitiendo comentarios del público y de los potenciales oferentes. En la página web del Ministerio, una vez aprobada la publicación por el sistema informático del Programa Transparencia, cualquiera puede hacer una observación, no tiene que acreditar ser posible oferente. Sólo debe rellenar los campos obligatorios para tal fin. Si hay algún elemento para tomar en cuenta se realiza el contacto, si no es suficiente el material se pide que aporte mayor cantidad. Si es necesario se hace una mesa de trabajo de acuerdo con el rubro que se esté trabajando, si es muy específico y, de corresponder, se hacen las observaciones. Según el nivel de detalle que genere el cambio se vuelve a publicar o se observa y continúa. En todos los casos, los comentarios y las respuestas son adjuntados al expediente de la compra.

Características

- Interfaz web amigable: todo el sistema se maneja vía web. No es un sistema cerrado, sino que desde cualquier browser se accede a este sistema.
- Búsqueda avanzada por múltiples criterios: en todas las contrataciones del Programa Transparencia se pueden hacer búsquedas por fechas de publicación, entre fechas, por rubro, por área contratante, por montos, por tipo. A partir del trabajo con el área de Compras, se mantuvo una serie de filtros de búsqueda muy amplia.
- Hay un área de gestión de los comentarios públicos y de publicación de planos de obras públicas, de acuerdo con el rubro que corresponda; en cada una de las publicaciones se subdividen los documentos a los que tienen acceso todos los actores que deben participar en la contratación, ya sea de anexos, de especificaciones técnicas o generales de un pliego de contrataciones, por cada uno de ellos, y se va habilitando por los permisos de acceso. No cualquiera puede acceder a todas las áreas. Algunos tienen permiso únicamente de vista y observación, es decir, publicar un comentario, y luego están todos los usuarios que hacen a la aprobación del pliego, a la espera de observaciones porque se le dio traslado a un efector específico para que haga o fundamente alguna cuestión del pliego.
- Instancia de aprobación para la publicación: se cierra la parte de comentarios, quedando indicado en forma gráfica en el sistema que ese prepliego está en condiciones –cerrado para todas las observaciones– de ser publicado en la página web pública y seguir el sistema de contrataciones habitual.

Actualmente, se está trabajando en varios puntos para mejorar el sistema:

- Contemplar todos los posibles llamados a licitación de una contratación, porque no está dividido por tipo de llamado dentro del Sistema de Transparencia.
- Realizar el seguimiento de los expedientes físicos, ya que no tiene relación el Sistema de Transparencia con el de expedientes.
- Instalar, para el año 2009, el sistema de expedientes del Ministerio de Economía. Se convino con este Ministerio la instalación del COMDOC, otro tema subyacente a los trámites administrativos. El Ministerio de Economía tiene un área de sistemas formada pura y exclusivamente para mantener y poner en funcionamiento el sistema de piezas documentales en el Estado para el Estado: el COMDOC.
- El Sistema de Transparencia llega hasta la publicación del pliego. Ahora se hará el cierre de la publicación y de la contratación, y se almacenarán todas las versiones de los documentos de cada una de las contrataciones con la totalidad de las ofertas; de ahí se generará un propio proceso de verificación de precios testigos a partir del historial de compras.
- Cambiar la plataforma tecnológica por algo más ágil, confiable y seguro. Esto generará más demanda. Se está montando un sistema de VPN segura, para que aquellos actores que deban intervenir en el proceso, lo puedan hacer fuera del Ministerio, desde sus propias máquinas declaradas, desde sus notebooks, en sus casas, preser-

vando la integridad y confiabilidad de la información. La declaración de las máquinas tiene que ver con el proceso de seguridad. Hay cada vez un mayor requerimiento de usuarios fuera del horario convencional de oficina; en todo este nivel de comunicaciones se ha incorporado para estos usuarios sistemas de mensajería institucional por blackberry o por otros canales para estar permanentemente comunicados y que esas comunicaciones les lleguen. Según el nivel de alerta que tenga el comunicado, puede pedir acceso desde fuera del Ministerio.

El diagrama del proceso es muy sencillo, ya que no genera nada distinto al proceso actual de contrataciones:

1. Carga de la contratación que se pretende realizar.
2. Revisión de ésta por los distintos actores.
3. Publicación dentro del Sistema de Transparencia.
4. En caso de no haber tenido observaciones, se aprueba.
5. Con la aprobación se autoriza al llamado.
6. Con la autorización del llamado se va al proceso de apertura.

Ventajas del Sistema

- Es de implementación muy sencilla.
- Asimismo, es muy sencilla la capacitación para llevarlo adelante desde los operadores, debido al entorno gráfico. El manual de procedimientos es corto e intuitivo. Está desarrollado con herramientas gráficas y corre bajo un servidor Windows sin ninguna característica en particular. Está realizado en lenguaje de programación ASP, con lo cual cualquier browser lo maneja.
- No se necesita una gran inversión para llevarlo adelante. Dentro de este proceso son necesarios de 50 a 100 usuarios internos de manejo de transparencia. El servidor tiene doble procesador, 1 GB de ram, y el espacio en disco que se proyecte según el nivel de contrataciones histórico. En lo que va del año, no llega a 100 GB la cantidad ocupada con lo que se ha procesado de compras en este Ministerio.
- Evitar dejar abierto el sistema de armado y diagramación de administración de comunicación y seguridad, debido a la fuga de información o a que ingresen de forma maliciosa proveedores o personas de la administración sobre los prepliegos publicados, generando inconvenientes. En el Ministerio de Justicia se han hecho, justamente en este sentido, las compras de sistemas de seguridad que dan las garantías suficientes para poder llevarlo adelante.

De todos modos, la única complejidad que presenta el sistema es que sea usado. Hay que adaptarse a los procesos que realmente lleven a un Sistema de Transparencia; para esto hace falta una decisión interna fuerte como la que se tomó en el Ministerio de Justicia.

Vale aclarar que todas las contestaciones, los comentarios del público oferente, de los supervisores, de la gente de gestión informática, etc., quedan volcados en el papel. Así se emite toda la tramitación que pasó por Transparencia y forma parte del expediente.

La resolución y la creación del Sistema llevaron también a la creación de un Coordinador del Programa de Transparencia, que ejerce autoridad suficiente sobre todas las áreas competentes para poder llevar adelante los procesos. De este modo se obtienen resultados. Si no hay decisión política para modificar los procesos necesarios para llevarlo adelante, lo único que se va a hacer es poner otro sistema que fracasará en el tiempo.

Por otra parte, en cuanto a indicadores que midan la eficiencia de la medida implementada, se vienen incorporando procesos de medición a demanda del usuario, como por ejemplo herramientas de *business intelligence*. Éstas le permiten a cada actor, dentro del proceso de transparencia, generar sus propias mediciones. No todos los segmentos requieren una información estadística, muchos necesitan ver, a partir del cruzamiento de distintos filtros en distintas épocas, un elemento que permita, según lo que se está buscando para esa contratación, herramientas inteligentes.

La doctora Vanesa del Boca, por su parte, refirió que PAMI tiene como regla general subir los pliegos a su página web por tres días. De esta forma, propone unificar los procedimientos y establecer uno solo para todos los organismos.

El prefecto principal Alberto Fontanini, jefe de Compras de Prefectura, comenta la experiencia de esta integrante de las Fuerzas de Seguridad que forma parte del Sistema de Transparencia del Ministerio. Como tal, refiere que Transparencia ejerce un control sobre los pliegos que la Fuerza publica o da para que se publique. Hay un trabajo conjunto entre la Unidad de Compras y el equipo de Transparencia que, si bien costó un poco al principio, hizo que con el tiempo el sistema ganara en rapidez; la publicación de los pliegos es mucho más rápida, la coordinación entre la Unidad de Compras y el programa es también más ágil. En cuanto a las observaciones a los pliegos, en muchos casos han sido de utilidad para mejorar los pliegos de la Fuerza y en otras no se ha dado lugar, en función de aspectos técnicos que indudablemente no ameritaban que hubiera cambio en los pliegos.

Con respecto a las impugnaciones, durante 2008 hubo una impugnación sobre más de trescientas licitaciones. Puede que esto se deba a la mejora de los pliegos. Entonces, el proceso comienza con la transmisión de los pliegos, su análisis por parte de Transparencia, las observaciones a veces internas del programa, posibles discusiones, la pertinencia de determinada cláusula, luego la publicidad y, a veces, observaciones de los oferentes, que pueden ser tomadas en cuenta o no.

Sistema Integrado de Información Financiera Local Unificado (SLU)

El doctor Hugo Torres, coordinador de Contrataciones de Bienes y Servicios del Ministerio de Economía y Producción menciona que a fin de volcar experiencias realmente operativas, se limitará a enunciar diversos casos en los cuales se han advertido aciertos y falencias del Sistema SLU –SIDIF Local Unificado– como herramienta útil para potenciar la transparencia y la eficiencia de los procedimientos de contrataciones de bienes y servicios, así como las soluciones arribadas o sugeridas para cada situación. En primer lugar refiere que, ante la carencia de un procedimiento estandarizado para la realización del Programa Anual o del Plan

Anual de Compras sustitutivo del anterior conocido como “formulario 18”, se llevó adelante una experiencia que consiste en el envío de memos a las distintas Unidades Ejecutoras, a las distintas Secretarías de Estado. Se presenta el caso de algunas Secretarías que tienen más de un programa y/o proyecto e incluso más de una Unidad Ejecutora a su cargo; además, la variedad de objetos en los que éstas se involucran y las competencias materiales que tienen, hace que sea muy variado el espectro de adquisiciones que tienen que realizar. Esos memos, hacia fin de año, son enviados a cada UEPP –Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos– en forma concomitante a la elevación al Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto para el ejercicio subsiguiente y la respuesta que se obtiene no siempre es completa o detallada. Debido a la carencia de un formato o procedimiento estandarizado para presentar la información, es muy difícil agrupar u homogeneizar esas respuestas por lo demás escasas. En ese sentido, se puede decir que lo que ha impedido históricamente la realización de un plan organizado ha sido esta carencia. Se sugiere que, mediante una homogeneización y hasta un desarrollo normativo que podría estar a cargo de la Oficina Nacional de Contrataciones o de la Contaduría General de la Nación e instrumentado a través del SLU, las propias UEPP puedan volcar en dicho sistema el Plan Anual particionado por los mismos trimestres en los que se va a distribuir luego la cuota del compromiso presupuestario. De esta manera, será más fácil para la Unidad Operativa de Compras poder agrupar esa información y prepararse para las acciones a adoptar. Incluso así podrían brindarse a aquellas UEPP que demoren el inicio del respectivo expediente alertas tempranas para que al cabo de la realización del procedimiento de selección correspondiente la adjudicación resulte oportuna. Además sugiere la posibilidad de dotarlo de un dispositivo de contabilización de saldos que arroje trimestralmente también para su comparación con el Plan de montos efectivamente aplicados en tales períodos por vía de las contrataciones perfeccionadas. Ello permitiría obtener un detalle de la ejecución presupuestaria diferenciado de la genérica del sistema, distinguiendo la realizada –como dijimos– a través de las compras, del resto de las formas de ejecución del gasto.

En otro orden, a lo largo del tiempo se fueron subsanando varios inconvenientes funcionales, que originaban la duplicación de las tareas de carga o migración de datos exponiendo errores y demoras a las UOC (Unidades Operativas de Contrataciones), entre ellas: la traslación del compromiso no devengado de ejercicio a ejercicio, la repetición de la carga de datos en algunos aspectos –como era en un principio la carga en el MCC de los pliegos y de las distintas etapas de la contratación, etc.–; ahora se han incorporado a esta herramienta varias interfases que empalman más fácilmente aunque no siempre en forma completa, tanto los cambios de ejercicio financiero cuanto las fases de publicidad correlativas.

Para las UOC se hace redundante la repetición de la carga de datos en varios sistemas; su unificación completa y automática sería un paso fundamental respecto del Plan Anual de Contrataciones.

La indeterminación normativa, tanto a nivel legal como reglamentaria, de los roles y procesos, ha contribuido a la respuesta inorgánica y poco uniforme en la sistematización de aquéllos.

Otra herramienta a tener en cuenta podría consistir en una llave o clave de acceso especial en las Unidades Operativas de Compra, para los responsables de cargar los compromisos, que permita actualizar el monto a nivel de crédito presupuestario respecto del Proyecto del Acto Administrativo de Adjudicación en ciernes. En muchas oportunidades no alcanza el monto del crédito reservado a nivel preventivo, entonces el servicio jurídico devuelve los expedientes con una providencia en la que rechaza emitir el dictamen definitivo habilitante de la firma del

acto de adjudicación hasta tanto conste en el expediente la disponibilidad de tales créditos en cantidad suficiente para atender ese gasto; lo que se salva con una declaración de que en esa partida presupuestaria está presente la existencia de crédito suficiente. Lo óptimo sería en cambio poder hacer ese ajuste de manera tal que después, una vez firmado el acto de adjudicación y al momento de la toma del compromiso, el crédito esté reservado de antemano en forma inalterable para sufragar esa contratación, lo cual reflejaría más acabadamente el espíritu de la Ley de Administración Financiera 24.156. En ese sentido, estima que el nuevo formato digital para las contrataciones electrónicas por trámite simplificado agilizaría dicho procedimiento, aunque destaca que por lo acotado de su alcance, especialmente en vista de los aumentos de precios desde la fecha de su fijación en 2000, cabría modificar ese parámetro elevando el techo de 10.000 pesos, así como el de las demás contrataciones. También en este, y en general, en todo caso, opina que resultaría interesante ensayar la fijación de un plazo de diez días hábiles para cada segmento del procedimiento de selección, prorrogable por hasta otros diez en temas de complejidad que requieren mayor análisis o ulteriores consultas, dejando constancia fundada en el expediente. Dicho plazo –similar al que cuenta la Comisión Evaluadora para el análisis de la preselección– extendido a los servicios jurídicos y a las autoridades firmantes, constituye la piedra de toque de la celeridad tan buscada y tan esquiva.

Otra herramienta a incorporar sería, aprovechando la carga de datos que hay en el sistema SLU, una agenda de vencimientos que provea de ciertas alertas tempranas respecto de los vencimientos de los servicios de tracto sucesivo, por ejemplo el de limpieza o de los seguros u obligaciones cuyo vencimiento ocurrirá en fecha cierta, para poder concurrir a su empalme sin solución de continuidad en el nuevo período de servicio o de cobertura, evitando tener que recurrir al pago por la figura de legítimo abono por lapsos extensos.

De igual manera, sería útil para el seguimiento de las garantías de adjudicación o las de cumplimiento de contrato, saber cuándo estos vencimientos son informados por la comisión de recepciones y de esa manera evitar algunos reclamos de los proveedores, así como irrogarles a éstos mayores costos por el sostenimiento de cualquier naturaleza más allá del lapso debido.

Hugo Torres hace especial hincapié, como sugerencia, en la conveniencia de un cambio de designación de las contrataciones directas por bajo monto. Las hoy denominadas contrataciones directas son abiertas, se envían invitaciones, se publican en Internet y todos aquellos proveedores que así lo deseen pueden presentar ofertas y participar del acto de apertura de ofertas debido a que no son convocatorias cerradas. En caso de nominarlos de otra manera, como contrataciones de baja cuantía o algún otro término sucedáneo, se evitarían nociones confusas, como la ausencia de puja producto de la falta de una pluralidad de oferentes, mejorando en consecuencia la percepción desde el sector privado o desde la comunidad en su conjunto acerca del siempre espinoso tema de las contrataciones directas.

Otra de las recomendaciones a su juicio constituiría en aumentar la frecuencia en el uso de las distintas modalidades de contratación. En ese sentido, cabe mencionar que se ha utilizado la modalidad de contrataciones llave en mano con resultados bastante positivos. En cuanto a las contrataciones consolidadas, se tuvo alguna dificultad respecto de la coordinación de las firmas de las autoridades intervinientes para la habilitación del procedimiento de selección, porque al ser de jurisdicciones distintas cada cual hace intervenir previamente a sus equipos de asesores, a su servicio jurídico y así se dilata la convocatoria de una licitación consolidada, aunque no deja de ser una herramienta útil para aumentar la economía de escala de ese contrato.

La orden de compra abierta, con el precio congelado por un año, ha sufrido altibajos al producirse incrementos en algunos precios; lógicamente, disminuye la afluencia de ofertas o, en el peor de los casos, la contratación quede desierta.

Finalmente, cabría hacer lugar a una experiencia acerca de las constancias de publicidad de los procedimientos, usualmente se agregan constancias de publicidad en el expediente, especialmente a partir de que los servicios jurídicos han ido afinando su percepción de las secuencias involucradas en cada tipología de contratación y su interrelación con el Sistema SLU. El servicio jurídico del Ministerio de Economía ha sugerido, si se diera el caso de que faltase una constancia de publicidad dentro del expediente, que se produzca y/o agregue la instancia de difusión faltante antes de cerrar esa fase procedimental y pasar a la siguiente, e incluso, devuelve las actuaciones también con providencia previa a emitir dictamen definitivo para su agregación, bajo la pena de no dar curso a la continuidad del trámite incompleto, evitando incurrir a futuro en vicios graves que den lugar a impugnación de la validez del acto licitatorio. Se trata, entiéndase bien, sólo del agregado de constancias del propio sistema respecto de etapas publicitarias oportunamente producidas, y no de su subsanación inoportuna especialmente en relación con los derechos defensivos de los interesados, salvo el caso de cómputo de apertura de los eventuales plazos recursivos o para oponer otras defensas o de su mera difusión carente de tales efectos destinados a sostener una sana competencia.

Por último, concluyó, cabe recordar en este orden que cualquier etapa pudo ser perfectamente publicada en el sitio web, incluso en tiempo y contenido acabados, y así, aun habiendo estado a disposición de interesados y extraños, la sola carencia de su constatación podría motivar su óbice ante una presentación reclamativa posterior, tachándola incluso de nulidad, cuando la realidad de lo acaecido discurrió de una forma correcta y ajustada a derecho. La difusión existió en todos los medios establecidos a ese fin, una mera impresión que la refleje no la altera, aunque su prueba fuese posterior, sin ser tardía. La solución hallada creemos que se ajusta tanto a la sustancia de los acontecimientos cuanto al espíritu de los preceptos y principios de publicidad de nuestro ordenamiento.

El ingeniero Ricardo Bruzzi, director de la Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, por su parte, especificó algunos de los ejes tratados en *El estado de las contrataciones*.

El primero son las personas: el resultado de una buena gestión, la obtención de precios mejores, no depende de la forma de contratar, sino que la gente hace la diferencia entre una buena, mala o regular gestión. Sobre este eje hay varios elementos de mejora, como tratar de mantener a la gente capacitada en las herramientas que se proveen. Es positivo capacitar a los proveedores, pero hay que extender el problema de las contrataciones a las áreas requirentes del servicio de contratación, para entender mejor la problemática y para poder aportar a la mejora de la gestión del área de contrataciones, hay que expandir la capacitación a otras áreas, a los niveles de dirección y a los niveles de coordinación.

El otro aspecto está centrado en los procesos. En una experiencia con la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI), se trató de aprovechar la escala del Estado, no desde la compra de un organismo que incluya la de otros organismos sino al revés: qué podría hacerse desde un órgano rector, en este caso el de tecnología, para establecer un convenio de uno a tres años con proveedores de cierto producto, por ejemplo licencia de usuarios de bases de datos.

En ese convenio, para quienes tienen que comprar ese producto, en forma sucesiva se va aprovechando la escala de descuentos por volumen de compra en el período. En primera instancia, se observó el interés de los proveedores, independientemente de la decisión de por qué comprarle a uno u otro. Por otra parte, en la Oficina Nacional de Presupuesto no tenían inconveniente en ver de instrumentar un mecanismo por el cual hacer una compensación entre el que compra primero, quien es el que más se perjudica en la escala de descuentos, y el último que compra, que aprovecha así los descuentos acumulados; sin embargo, se encontró una barrera de normativas que hacían impracticable el procedimiento.

Desde el punto de vista informático puede haber múltiples mejoras, y *El estado de las contrataciones* está lleno de recomendaciones que, desde el punto de vista de la herramienta, se pueden incorporar. Pero a los procesos se requiere mejorarlos, para dar satisfacción a esas necesidades, que no sólo dependen de una herramienta o de la gestión de un organismo en particular, sino que hay que situarse por encima del conjunto de los organismos y ver de qué manera se puede apuntar a soluciones de conjunto que favorezcan a todos como la mencionada anteriormente.

En cuanto a las compras a proveedores del exterior, los problemas que allí aparecen involucran a más de un organismo. Por ejemplo, la AFIP no reconoce a nadie que esté fuera del país y sólo identifica con un CUIT al país. Con lo cual la identificación de un proveedor externo como beneficiario de una transferencia, de un pago, produce una gran complejidad al haber vacío de información sobre cómo identificar a esos proveedores. La SIGEN y la AGN, como organismos de control, tienen que saber a quién se le transfiere el dinero y por eso debe estar claramente identificado.

Otro tema es la obra pública, el Ministerio de Planificación es el órgano rector en cuanto a la normativa. Se adaptó el sistema SLU para gestionar compras que sean vistas como obra pública, pero en verdad no se cumplen las necesidades que tienen características particulares por no contar con el detalle de las definiciones específicas, con lo cual hay registro pero no hay gestión.

En cuanto al uso de esta herramienta, hoy, de los 107 servicios de administración financiera, 94 tienen el SLU. Entre ellos se ha puesto en marcha en la Cámara de Diputados, y en la Cámara de Senadores se comenzó a planificar el tema logrando así que otros poderes usaran la misma herramienta. Se espera que para abril o mayo de 2009 la ANSES tenga el SLU incorporando así la gestión de contrataciones en forma integrada. Por otro lado, resta Vialidad y con ellos se llegaría, a lo largo de 2009, a la mayoría de los organismos del Estado.

Un tema que no está mencionado en *El estado de las contrataciones*, pero que es importante debido a que es el otro sistema actual de administración financiera, es el UPEX, donde se gestionan las compras del Estado que se hacen a través de las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos, que ignoran a la Oficina Nacional de Contrataciones y responden a la normativa del financiador y sus pautas.

Es un punto no menor en cuanto a que se trata de dinero del Estado que no está o no respeta los criterios del resto simplemente porque el origen de los fondos no es la Tesorería General.

En cuanto a los precios testigos, el primero lo tiene la Oficina Nacional de Contrataciones. Existe la publicación de todas las compras por familias y que llega hasta el producto; de todas las compras de un mismo producto, las cantidades, las fechas en que se compró y los montos y precios unitarios. Es una base por demás interesante para consultar. Está la información, es bueno conocerla.

Otro tema no menor son los plazos, los tiempos de las gestiones. La estandarización se aplica al 80% de los casos y habrá un 20% que son compras particulares; siguiendo esa línea

se pueden plantear pliegos estándares para las compras estándares, donde todos los conceptos y requerimientos estén incluidos en ese modelo.

En cuanto a los servicios y los controles de los servicios, el Ing. Bruzzi relató una experiencia del organismo. Se había contratado un servicio de mantenimiento de PC, con varios requerimientos pero sin mecanismos de control. Entonces, al pedir al control de acceso del Ministerio las entradas y salidas de la gente técnica, que debía contar con una persona permanente para reparar las máquinas, se descubrió después de seis meses que sólo había un octavo de persona permanente para la reparación de máquinas. No había un mecanismo de calificación de ese proveedor, con lo cual la reparación era mucho más costosa que el propio equipo. Algunas piezas tenían la tendencia a romperse con demasiada frecuencia. Entonces se detectó que el proveedor había instrumentado un hermoso negocio cambiando piezas de segunda por fuentes de equipos de primera. Como conclusión, agrega que por esto, los instrumentos de control y de sanción tienen que formar parte del pliego, pero también tiene que decirse cómo se puede controlar o de qué manera obtener la información para ejercer el control. Si no se mide, no se puede controlar y si no se controla no se mejora.

Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP)

Las doctoras Paola C. Laurenzano y María Verónica Montes, de la Oficina Nacional de Contrataciones, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, comentaron, en sus respectivas exposiciones, las características del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP), como herramienta tecnológica que desarrolló la Oficina Nacional de Contrataciones.

Éste sirve para gestionar de manera completa un procedimiento de selección de oferentes, desde el requerimiento hasta la orden de compra. Ello así, el desarrollo efectuado es el denominado *e-tendering*, quedando pendiente a futuro el desarrollo del sistema a nivel de seguimiento de la ejecución contractual denominado *e-contracting*.

Básicamente, se utiliza un medio masivo de comunicación como es Internet para gestionar los procedimientos de contrataciones públicas.

En cuanto a su marco normativo, el SECOP se aprobó por decreto 1818/2006, que establece la utilización obligatoria de este sistema para las contrataciones que se realicen por trámite simplificado.

Entre los principales beneficios e innovaciones de este sistema se encuentran:

- Gestión completa *on-line*.
- Publicación de la información en tiempo real.

En el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, a medida que los actores vayan gestionando las distintas etapas, una vez autorizadas se difunden automáticamente en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones.

En el sistema actual, las distintas etapas se difunden pero no en tiempo real, dado que se gestiona en papel el expediente en el que se tramita el procedimiento de selección. Esto implica también la carga de la información relevante en un sistema y el envío manual para su posterior difusión en el sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones.

- Oferta electrónica.
- El envío y la recepción de las ofertas se efectúan a través del SECOP. Éstas se depositan en un buzón electrónico que goza de ciertas características de seguridad que lo hacen inaccesible hasta el día y hora fijados para la apertura de las ofertas. Como puede apreciarse, a través del sistema se incrementan las condiciones de transparencia debido a que en el sistema tradicional el depositario de las ofertas recibidas por cualquier medio es el titular de la unidad de contrataciones.
- Invitaciones y comunicaciones.
En el trámite simplificado tradicional, las invitaciones y las comunicaciones se pueden enviar por cualquier medio.
En el Sistema Electrónico las comunicaciones se efectúan exclusivamente a través del sistema de correo que éste posee. Además, esas comunicaciones quedan registradas en el legajo electrónico y pueden ser auditadas.
- Mejorar la calidad de las contrataciones públicas.
Básicamente, incorporando mayor transparencia en los procedimientos y permite el control ciudadano de los actos de gobierno de manera más accesible.
- Elimina malas prácticas detectadas en el procedimiento tradicional.
El sistema fue diseñado tomando en cuenta la práctica correcta en materia de contrataciones.
Ahora bien, ningún sistema informático va a poder superar los errores humanos; por tanto, aun con la mejor tecnología, si el funcionario no se encuentra capacitado, el procedimiento no tendrá la celeridad pretendida al implementar este sistema.
- Capacitación.
En virtud de lo anterior es que la Oficina Nacional de Contrataciones incluyó en la implementación un programa de capacitación tanto de los funcionarios como de los proveedores.
El éxito de la mejora del sistema de contrataciones se logra con la reingeniería de los procesos, la incorporación de nuevas herramientas informáticas y la capacitación del personal y los proveedores.
- Procedimientos en donde se concentra el mayor porcentaje de transacciones.
Por estadísticas de la referida Oficina, el trámite simplificado abarca el 40% de todos los procedimientos de selección que se hacen en la administración pública.

Como consecuencia de ello, el primer tipo de procedimiento que se toma como testigo para la implementación es el contemplado en el artículo 27 del decreto 436/2000.

La Oficina Nacional de Contrataciones proyecta extender la aplicación del SECOP a todos los procedimientos, debido a las ventajas enunciadas.

En cuanto a las diferencias entre el trámite simplificado tradicional y la gestión a través del SECOP, encontramos:

- Se pasa del trámite en un expediente en papel al trámite digital de todos los documentos del sistema.

Por una cuestión cultural, en un primer momento de la implementación los organismos

prefieren imprimir las constancias que figuran en el sistema. No obstante, existen normas anteriores a la Ley de Firma Digital 25.506, que permiten la utilización de otros medios diferentes al papel, como por ejemplo la Ley de Despapelización del Estado que habilita a la Administración Pública a que los archivos de los expedientes no tengan que ser en papel, sino que estos puedan ser digitalizados y guardados en medios de almacenamiento magnético. Acostumbrarse al Trámite Digital de los expedientes es cuestión de tiempo, por cuanto se entiende que esto será aceptado e internalizado por los principales actores en los procedimientos de selección.

La urna tradicional es reemplazada por una electrónica que consta con importantes niveles de seguridad.

- Se reemplaza la oferta en papel (por fax, correo, sobre abierto o cerrado) por ofertas electrónicas.
- Las comunicaciones por fax o por teléfono se efectuarán a través del sistema, de las que quedará registro.
- En cuanto a las notificaciones, en lugar de efectuarse por correo electrónico sin firma digital, se realizarán en el sitio web de la ONC.
- La documentación se encuentra disponible las 24 horas del día, los 365 días del año. Ello implica un aumento de la transparencia, la igualdad y la facilidad de acceso para proveedores y la ciudadanía.
- El acceso es libre y gratuito para cualquier ciudadano ya que no requiere instalación de un sistema sino el simple acceso al sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones.
- La reducción de tiempos estimada es de 20 días, ya que el trámite tradicional demoraba en promedio 40.

La contratación pública y el modelo prestacional de PAMI

El doctor Mariano Cardelli, subdirector ejecutivo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) se refiere a las políticas de transparencia como una herramienta de gestión eficiente. Para ejemplificar esto, relató la experiencia del PAMI.

El PAMI fue creado por la ley 19.032 de 1971. Esta ley tuvo diversas reformas, pero en lo esencial el PAMI como organización mantiene la misma naturaleza jurídica que tenía desde su creación. Es un ente público no estatal, con lo cual al hablar de compras y contrataciones se hace referencia a la contratación pública. Para el PAMI, al no ser el Estado, aunque maneja fondos públicos, no se aplica el régimen de contrataciones del Estado. Sin embargo, por la ley 19.032 se dispone que éste debe realizar sus compras y contrataciones mediante concursos o licitaciones públicas; de alguna manera lo obliga también a someterse a los principios que establecen los regímenes de contrataciones del Estado, pero no dice específicamente que se deba someter a este régimen.

En el año 2003, el PAMI aprobó el Régimen de Contrataciones por resolución 135.

El Instituto maneja un presupuesto de más de 10.000 millones de pesos al año. Es la obra social más grande de la Argentina. Tiene 4.170.000 beneficiarios a la fecha. Subió en los últi-

mos años más de 1.200.000 beneficiarios por diferentes motivos, entre ellos la inclusión jubilatoria. Pero también por la vuelta de muchos afiliados al PAMI, cuando en su momento habían optado por otras obras sociales. Alrededor del 70%, y más, de ese presupuesto se destina a compras de bienes y servicios. Con lo cual, tiene una particularidad distinta a la que vive cualquiera de los organismos públicos del Estado donde tal vez el mayor gasto es el administrativo, en salarios, y no así en compras de bienes y servicios.

El PAMI no solamente es un organismo encargado de brindar prestaciones de salud, como es el objeto de la ley, sino que tiene una responsabilidad mayor: ser el organismo rector en materia de compras de bienes y servicios de salud. Por el volumen de compras, el PAMI es formador de precios.

Dentro del esquema clásico en que se concibe el sistema de salud, que se distingue entre prestadores, financiadores y beneficiarios, el PAMI es justamente el mayor financiador de la Argentina, ya que muy pocas prestaciones las lleva a cabo mediante efectores propios, y solamente cuenta con dos hospitales en la ciudad de Rosario, cinco geriátricos habilitados propios, y últimamente la Unidad Asistencial por Más Salud de la ciudad de Buenos Aires, ex Hospital Francés, que se llama “César Milstein”. Prácticamente la totalidad de los servicios son brindados por el PAMI a través de contratos, por lo tanto se deben utilizar mecanismos de compras y contrataciones.

Hay distintos aspectos a destacar que se veían al inicio de la gestión del año 2004 y que tienen que ver con la ausencia de prácticas de transparencia:

- Gerenciamiento de intermediación: Las llamadas gerencadoras, que fueron cambiando de nombre, siendo el último el de UGP, “Unidad de Gestión Participativa”, seguían siendo formas de intermediación de los fondos, que hacían que éstos, que tenían que destinarse a las prestaciones, quedaran a mitad de camino y fueran administrados por terceros. Fue un proceso de tercerización propio de la época neoliberal, que arrancó básicamente alrededor del año 1994 y que recién fue eliminado para 2004.
- Pensar una nueva forma de relacionarse entre el sector público y el sector privado: El PAMI no sólo tenía que basar la compra de bienes y servicios en la oferta privada sino también en la oferta pública. Había que pensar formas de contratación diferentes con el sector público, teniendo en cuenta las particularidades que tenía el co-contratante y también una nueva forma de relación con el Ministerio de Salud de la Nación.
- Ver el contexto: A la hora de pensar cualquier gestión de compras y contrataciones, debía analizarse la situación del mercado de la salud. El mercado de la salud es un mercado concentrado, oligopólico y, sobre todo, corporativo. Las asociaciones de clínicas, las corporaciones médicas, los colegios bioquímicos, etc., no sólo son de hecho representantes de interés del sector sino que también son prestadores de servicios. Es decir, se confunden en su rol, manejaban fondos, formaban parte de los procesos de intermediación y en algunos casos eran las propias gerencadoras. Por ejemplo, la Federación de Clínicas de la Provincia de Buenos Aires era la gerencadora del PAMI en esta provincia y quien manejaba los recursos. A los prestadores, clínicas y sanatorios les llegaban los pagos que efectuaba el PAMI tarde y mal. Normalmente, en gastos de comisión, se iba entre el 30 y el 40% de lo que el PAMI pagaba. Entonces era natural que se dijera que el PAMI pagaba poco o que pagaba tarde.

Sobre esta base, se delinearon objetivos a perseguir para lograr un nuevo modelo prestacional.

1. Generar una política de transparencia: El PAMI no puede fácilmente adaptarse, sobre todo por el tipo de compras de bienes y servicios que contrata, a la aplicación directa del régimen de contrataciones del Estado. Requiere mecanismos más flexibles pero que no estén faltos de los principios de transparencia y de los de la licitación pública.
2. Eficientización de los recursos: El PAMI pasó, en cuanto a atención médica, de contratar 70 prestadores a 14.000 en el término de un año. Esto involucraba toda una reingeniería administrativa que implicaba procedimientos distintos que permitieran relaciones más eficientes del PAMI con el prestador; es decir, la contratación directa del PAMI con el prestador implicaba justamente que los recursos fueran más eficientes.
3. Regulación del mercado: El PAMI tenía como objetivo bajar los precios, no solamente comprar bien a los precios que estaban. Se pudo llegar a un entendimiento: que el PAMI pueda regular el mercado y generar un sistema viable y sustentable, que es otro objetivo de cualquier gestión eficiente.

El PAMI brinda básicamente prestaciones médicas y sociales. Entre las primeras, están las de primero, segundo y tercer nivel, las propias de la atención médica: medicamentos, odontología, diálisis, discapacidad y otros insumos críticos como las prótesis. Son prestaciones sociales los servicios de geriatría, el otorgamiento de subsidios y las prestaciones de sepelio.

Entonces, el nuevo sistema prestacional debía incluir: un nuevo modo de prestación, un nuevo modo de retribución, una nueva modalidad de gestión, una política de transparencia y un nuevo procedimiento de contratación.

En cuanto al nuevo modo de retribución, sobre todo en materia de atención médica, éste se puede dar básicamente de tres maneras: por monto fijo, en el cual se paga una suma mensual por toda la atención que requieren los afiliados; por sistema capitado, en el cual se paga un monto fijo por afiliado asignado en la cartera; y pago por prestación, en el cual se paga por acto médico, por insumo entregado.

Esto requirió un análisis prestación por prestación, de manera tal que los prestadores se vean incentivados a actuar, porque si se elige un sistema de pago por cápita puro, por ejemplo, puede desincentivarse la prestación, ya que si se paga lo mismo se atienda o no se atiende el prestador tiende a no prestar, y si se paga por prestación tiende a sobreprestar. Esto se explica por la capacidad que tengan los prestadores de eludir buenas prácticas en lo que tiene que ver con su prestación. Entonces, la elección del sistema era algo muy importante en el cambio del PAMI hacia políticas de transparencia. Transparencia no sólo del organismo sino de los propios prestadores. Entonces se buscó combinar sistemas para que se complementen entre sí, por ejemplo, buscar sistemas capitados para la atención médica con complementos de sistemas por prestaciones de pago de prótesis; así el proveedor de prótesis obliga al de atención médica a que la cirugía se haga porque si no la hace no puede entregar la prótesis y no cobra. Los sistemas se van retroalimentando entre sí y las prestaciones se van una a la otra incentivando: se genera, de esa manera, un sistema que se autorregula.

Pero el problema en políticas de transparencia estaba en la propia particularidad de los servicios que compraba el PAMI; y tiene que ver con preguntarse si la licitación pública es siempre el mecanismo más eficiente para la compra de bienes y servicios. Luego de hacer un

análisis exhaustivo, en relación con lo que particularmente es la atención médica de primero, segundo y tercer nivel, la atención odontológica y de salud mental, se notó que la licitación pública es un mecanismo excesivamente burocratizado para la compra de estos servicios.

Son conocidos los principios de la licitación pública: la libre concurrencia, la amplitud de ofertas, el principio de publicidad. El PAMI tenía que generar una forma de concurso público que respetara todos esos principios. Si en una licitación los únicos que se van a presentar son las entidades corporativas, las federaciones de clínicas, los colegios médicos, en realidad se está generando una nueva forma de compra con un procedimiento para que nada cambie, para que todo sea igual.

Tenía que haber una prohibición expresa de parte del contratante que evite las gerencadoras, y un mecanismo de selección desburocratizado que permitiera incentivar a los prestadores que no tenían una práctica de presentación, en las contrataciones del PAMI, para que pudieran presentarse sin miedo. Porque hay que entender que para un médico, para una clínica, presentarse por fuera de lo que decía la corporación era quedarse sin la posibilidad de trabajar en el resto de las obras sociales.

Justamente en insumos críticos, que son prótesis, cardiovasculares, traumatológicas, ortesis, sillas de ruedas, audífonos, oxígeno, marcapasos, básicamente la provisión de bienes, se decidió mantener el criterio de utilizar la licitación. En este caso eran formas eficientes, porque en la provisión de bienes sí había una práctica por lo menos más arraigada de los prestadores de presentación en las licitaciones del PAMI. Sin embargo, la eliminación de las gerencadoras, significó para los prestadores poder contratar directamente y tener mejores niveles de rentabilidad e incentivar, en muchos casos, la industria nacional, como en los casos de prótesis y de audífonos; en este último caso, por ejemplo, en diez años se habían provisto 10.000 audífonos, y ya en estos últimos años se han provisto 70.000; además, se bajaron los precios de adquisición: se habían pagado audífonos analógicos de hasta 600, 700 dólares, y hoy se están pagando, digitales, 115 dólares, debido al impacto que ha tenido la baja de precios, cuando una organización se pone como objetivo no solamente generar procedimientos más transparentes sino también ser regulador del mercado.

En el caso de los medicamentos se hicieron licitaciones públicas, pero éstas fracasaron y se tuvo que armar un sistema de prestación que permitió hacer participar a todos los laboratorios del mercado, el 95% de los laboratorios de este sistema, mediante la elección del beneficiario de la presentación comercial.

Pero en atención médica de primero, segundo y tercer nivel, salud mental, odontología y diálisis, la licitación no era un mecanismo eficiente, era muy difícil vencer la valla de las corporaciones médicas y bioquímicas, no solamente tenía que ver con el peso que tienen localmente en el control de la matrícula, de la formación profesional, sino que eran los “dueños” de los contratos de PAMI. Entonces se decidió establecer un concurso público por registro abierto y permanente, que implicó la posibilidad de los prestadores de inscribirse a través de Internet, donde nadie se enteraba, donde, a pesar de que el registro era público ellos no tenían que acudir a su corporación, no tenían que llamar la atención sobre su inscripción, simplemente hacían una oferta de servicios. El PAMI definía las condiciones, definía el pliego, y sobre la base de esa oferta hizo un mapeo de quiénes eran los prestadores que habían ofrecido los servicios.

Este procedimiento se hizo mediante las resoluciones 140, 694 y 284 de 2005. La 284, que es la que condensa el procedimiento, da la definición de un modelo prestacional socio-comunitario, que tiene que ver con una visión mucho más social de salud, en el cual intervie-

ne: el contrato directo con prestadores, prestadores individuales (sólo en casos en que se justifique, se contratan redes prestacionales), mecanismos de retribución mixtos (para que no haya tendencia a la subprestación), y un procedimiento de contratación desburocratizado.

Esto implicaba no solamente que el PAMI publicite un registro y que la gente se venga a inscribir. Porque no lo hacían, tenían mucho miedo a las consecuencias por parte de las acciones de la corporación. El PAMI tenía que tener un rol activo, y esto no va en contra de la transparencia. Salir a visitar clínica por clínica e invitarlos a que se presenten. De haber tenido un rol pasivo no se hubiera efectuado una política de transparencia, porque habríamos sido cómplices de una situación que iba a tener la continuidad de no cumplir uno de los principios básicos de la contratación pública que es la amplitud de ofertas, la amplitud de concurrencia. Ese rol activo permitió que el PAMI tenga mayores ofertas. Se recuperó el control de gestión, porque se elimina la tercerización, empezó a haber una forma de relacionarse más directa con el prestador que permite supervisar, analizar sus costos, sancionarlo; una diferente relación público-privado de complementariedad y competencia; y ser parte de la política sanitaria del Estado también.

Éstas han sido las estrategias utilizadas en lo que tiene que ver con la atención médica de primero, segundo y tercer nivel; el resto del procedimiento es como siempre: una comisión evaluadora y la adjudicación sobre la base de las particularidades regionales. El PAMI, para poder asegurar los principios de una política de transparencia y los principios de una licitación pública tuvo, paradójicamente, que no hacer una licitación pública sino que crear un nuevo procedimiento.

La contadora Alicia Guerrero, coordinadora ejecutiva del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), señala la importancia del cronograma de compras. Su implementación ha permitido organizar en tiempo el proceso de las compras más significativas que realiza el Instituto, que abarca desde la detección de la necesidad hasta la recepción de los insumos, de forma tal de tener un abastecimiento fluido y una carga de trabajo más homogénea.

Cuando uno piensa en el proceso de compras, ve que uno de los puntos sobre los cuales más se trabaja y más tiempo acarrea es la redacción del pliego de bases y condiciones específicas, al que bien se puede considerar la columna vertebral de las compras, dado que el proceso se apoya y se estructura sobre el pliego. La mejora continua de éste es lo que permite, sin lugar a dudas, tender a optimizar las especificaciones y como consecuencia de ello ampliar las posibilidades de presentación de oferentes que, compitiendo entre sí, permiten mejorar los precios de adquisición que abona el organismo. En este momento, el Instituto se encuentra trabajando en la implementación de la informatización del pliego y sus diferentes componentes, lo que le permitirá seguir trabajando en esa mejora continua al mismo tiempo que deslinda el circuito de las intervenciones reiterativas que no aportan valor agregado al mismo.

De esta forma, resaltó algunos puntos en los que fueron trabajando en los pliegos siempre tendiendo a la promoción de la concurrencia de los interesados y a la apertura de la competencia. En ese aspecto, se puede incluir la apertura o desagregación de renglones, para que no quede una oferta muy cerrada o la posibilidad de hacer ofertas parciales, o de incrementar la posibilidad de presentación de oferentes con más especificidad o más pequeños en el caso de desagregación. Otro tema que se contempla es la flexibilización de las garantías a presentar, siempre en el marco de la normativa vigente, de tal modo que no resulte un impedimento

económico financiero para los pequeños oferentes. La práctica de publicar un prepliego, por supuesto antes de hacer el llamado, es alentadora en sus resultados, en cuanto se reciben observaciones de los potenciales oferentes que, independientemente de que el Instituto las tome o no en consideración al momento de aprobar el pliego definitivo, alimentan el conocimiento del mercado y la oportunidad de rever el pliego. Otro de los mecanismos que utiliza el Instituto con el mismo objetivo que la publicación del prepliego consiste en la realización de rondas de consulta. El objetivo fundamental es comprar los insumos requeridos y al mejor precio posible; una licitación desierta o un cúmulo de ofertas para desestimar llevan consigo un alto costo administrativo, más allá de la gravedad que puede significar no contar en tiempo y forma con los bienes o servicios que requieren los afiliados. En ese contexto es que desde el Instituto se trabaja activamente con las herramientas que la normativa permite, para cumplir el objetivo de compras con eficiencia y eficacia.

Por otra parte y englobada en las políticas de transparencia que lleva adelante el Instituto se publica el calendario de aperturas, el resultado de la apertura una vez realizada y las ubicaciones. Entre la apertura y la adjudicación se realiza un proceso interno donde interviene una comisión evaluadora rotativa, formada por tres personas designadas por la máxima autoridad del organismo.

Por último, Alicia Guerrero señaló y agradeció la presencia y el trabajo en conjunto de todos los últimos años con la Oficina Anticorrupción, que les ha permitido reflexionar sobre cada uno de los pasos que el Instituto ha dado.

Agencia Logística de la Defensa Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC)

El doctor Darío Kosovsky, coordinador de la Unidad de Transparencia del Ministerio de Defensa, se refirió a una serie de irregularidades en contrataciones públicas de las Fuerzas Armadas. Buscó, en su exposición, no hacer una crítica, sino una narración objetiva de algunos ítems que, si bien están señalados en el Mapa de Contrataciones, forman parte de la experiencia de la subjurisdicción que le compete.

Esas irregularidades están relacionadas con procedimientos que terminan siendo ineficientes, muchas veces vinculados a condicionamientos externos, como los proveedores. Por otra parte, hay especificidades del Ministerio de Defensa y particularmente de las Fuerzas Armadas, vinculadas a lo normativo y a lo cultural y que están asociadas a la transición entre el régimen de contrataciones propio que tenían las Fuerzas Armadas con la ley 20.124, que preveía márgenes de discrecionalidad mucho más amplios que los que prevén el 1023 y el 436.

En este sentido resulta, para las Fuerzas, bastante complejo enmarcar en el régimen de contrataciones públicas una serie de actividades –ajenas a la función militar propiamente dicha– que se desarrollan corrientemente y que requieren de mayor flexibilidad que los procedimientos estipulados para su realización. Tal es el caso de algunos emprendimientos productivos que, en ciertos casos, conllevan la necesidad de comercializar los bienes producidos (vgr. cría de ganado o las fábricas de pastas, carpas y calzado), así como la disponibilidad de recursos con estructuras excesivas para los requerimientos del personal (cada Fuerza cuenta con más de un Hospital y en muchos casos es necesario celebrar contrataciones por urgencia) o

establecimientos técnicos para el mantenimiento de material con capacidad ociosa (talleres altamente especializados o astilleros) cuyos servicios, una vez cumplidos los objetivos institucionales, podrían ser ofrecidos al sector privado.

También existen problemas normativos de la jurisdicción que están vinculados a los insumos que se deben comprar en el exterior. Hay ciertos bienes o servicios que no pueden ser provistos en el país, que en caso de hacerlo se compran a un precio mucho más alto que el del mercado a un intermediario, o que al autorizarse la contratación en el exterior, ciertas previsiones del régimen nacional de contrataciones hacen que las convocatorias no sean de interés para los posibles proveedores.

Luego están los problemas operativos, que tienen que ver también con algunos factores propios como la alta descentralización de las Unidades Operativas de Compra. El Ejército tiene más de 80 Unidades Operativas de Compras en todo el país y lleva adelante miles de compras a lo largo de todo el año. Hay una alta rotación del personal que está encargado de compras y contrataciones porque las Fuerzas tienen una alta rotación geográfica y de funciones del personal; se realiza entonces una inversión en capacitación a personas que ocupan puestos y que conocen la dinámica de determinado lugar, y que luego son trasladadas a otro destino dentro del país. Esto es una limitación propia que afecta la calidad de las contrataciones de las Fuerzas.

Otro problema, que hace necesaria la presencia de la ONC, es la limitación respecto de la información que existe sobre los proveedores que se presentan a los procedimientos. Para este organismo el SIPRO, si bien ha constituido un gran avance para la gestión de las contrataciones, requiere de una actualización y ampliación, en tanto que la información que provee y la forma en que esa información está representada hoy en su página web son insuficientes para ejercer controles cruzados que permitan detectar indicios de cartelizaciones y prevenir la realización de compulsas simuladas. Entonces, hay una brecha entre la capacidad operativa que existe para controlar a los proveedores en cada subjurisdicción o en cada jurisdicción y la que ejerce el SIPRO a la hora de efectuar la preinscripción e inscripción definitiva en el sistema de proveedores. Casi nadie controla los datos de los proveedores que se inscriben en el SIPRO, existiendo múltiples coincidencias en los datos registrados por distintas personas físicas y/o jurídicas que, en caso de ser atendidas, podrían contribuir a la detección antes mencionada.

En el Ministerio de Defensa hay un nucleamiento en la Unidad de Transparencia, creada por resolución del Ministerio de lo que serían las dos direcciones de la Oficina Anticorrupción, de Transparencia y de Investigación. Allí se llevan adelante procedimientos investigativos y se recomiendan y analizan en conjunto con otras dependencias del Ministerio medidas preventivas en términos de transparencia. La creación de un espacio institucional dedicado a estas cuestiones derivó en la presentación de denuncias ante la justicia penal involucrando en connivencia a proveedores y funcionarios en el direccionamiento de procedimientos contractuales. Esta cuestión no es menor para el Ministerio, ya que la perspectiva sancionatoria es elemental a la hora de generar instrumentos de transparencia e impacta hacia el futuro en lo simbólico, en quienes van a llevar adelante los procedimientos. Si los mecanismos sancionatorios no funcionan, tanto para los proveedores como para los funcionarios públicos, es bastante probable que ninguna norma o mecanismo de ingeniería efectiva sirva para generar mejores índices de transparencia y de eficiencia en la gestión. Tanto la constitución de un espacio institucional específico para estos temas como la conclusión de investigaciones administrativas en denuncias penales han multiplicado la cantidad de denuncias que se reciben en el Ministerio.

Se han observado procedimientos simulados de compulsa de oferentes en forma muy recurrente a través de la presentación de polirrubros, empresas que cumplen cualquier tipo de función o prestan cualquier tipo de bien y servicio, y con el tipo de consultas que permite efectuar el SIPRO no se pueden extraer listados para efectuar análisis comparativos sobre las direcciones, los correos electrónicos, los rubros, etc. No alcanza si no se vuelca en una base de datos propia para efectuar cruces y poder determinar que en un procedimiento específico existió una simulación de una compulsa. Es por ello que se está empezando a encarar, en conjunto con algunas Fuerzas, un registro de proveedores de la jurisdicción. Se busca, así, complementar la perspectiva investigativa con la preventiva en cuanto se apunta a dar un respaldo a los funcionarios de las Unidades Operativas de Compras y los Servicios Administrativos Financieros, con una base de datos propia de proveedores sobre un trazo histórico y los que se van presentando, incluyendo, entre otras cosas, alertas sobre vinculaciones comerciales entre distintos proveedores, información sobre incumplimientos contractuales o avisos sobre la excedencia del régimen impositivo al que tributa algún proveedor.

Con esta futura base de datos propia, no se busca expulsar a nadie del procedimiento, sino dotar al funcionario responsable de mayor información a la hora de tomar decisiones; tendrá que haber un dictamen jurídico que determine si hubo o no concurrencia de oferentes y si se cumple no sólo con las previsiones formales sino también con los principios del régimen de contrataciones.

Otra acción que se ha encarado es el monitoreo sistemático de contrataciones y una obligación extra, para el Ministerio y las Fuerzas, a la publicidad exigida por la norma. Se está obligando a cada subjurisdicción del Ministerio de Defensa a que remita al Ministerio cada mes el listado de todos los procedimientos adjudicados, incluyendo para cada convocatoria los datos sobre las empresas o firmas invitadas a cotizar, quiénes retiraron pliegos, quiénes efectivamente se presentaron, quiénes resultaron adjudicatarios y los nombres de los funcionarios intervinientes a lo largo de todo el procedimiento, especificando quién intervino en cada una de las etapas. Por una parte esto incrementa el foco de atención sobre cada contratación, con una mirada permanente y que permite trazar modos de actuación y controles con mayor precisión. Al mismo tiempo, en términos simbólicos, se genera una sensación de mayor control sobre sus acciones a los funcionarios intervinientes tanto de parte del Ministerio como de la ciudadanía en general, ya que trimestralmente se publican estos listados en la página web de cada una de las jurisdicciones y se permite a la población que quiera controlar la gestión de compras y contrataciones del Ministerio que pueda hacerlo con fluidez ya que no necesita entrar licitación por licitación en el organismo rector.

El licenciado Gustavo Sibilla, subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del Ministerio de Defensa, expuso la reforma que implica la introducción de la Agencia Logística de la Defensa, y por eso comenzó por un repaso de los factores estructurales, específicos, que hacen a la naturaleza de la defensa y que afectan las condiciones de transparencia con las que trabaja el sector.

Existen dos indicadores internacionales; uno de Transparency International que releva, a través del Indicador de Fuentes de Sobornos –IFS– cuáles son los sectores más vulnerables a hechos de corrupción. El sector de defensa, a nivel internacional, figura segundo entre 17 sectores gubernamentales relevados, sólo detrás de obras públicas. Esto es un primer síntoma de la existencia de factores especiales que afectan la transparencia con la que opera el sector.

El segundo es un estudio que se elaboró en el Fondo Monetario Internacional en el año 2000, donde se detectó que existía una fuerte correlación positiva entre dos variables: el nivel de gasto de defensa, medido como porcentaje del Producto Bruto Interno –porcentaje del presupuesto nacional que destinaba cada país–, y niveles de percepción de corrupción. Aquí había una relación muy fuerte: cuanto más gastaba un determinado país en defensa mayor tendía a ser su nivel de corrupción gubernamental.

Estos dos indicadores, el Índice de Fuentes de Soborno de Transparency International y el del Fondo Monetario Internacional, dan cuenta de que hay un problema. Defensa, el gobierno militar, tiene un problema que no es propio de ningún país sino que responde a cuestiones estructurales; la principal cuestión estructural es la existencia y el tratamiento que tiene el secreto. En la Argentina, hasta la promulgación del decreto 1023, las Fuerzas Armadas tenían un régimen de contrataciones específico: la ley 20.124, que en sus primeros artículos ya definía como principio general de estructuración de toda normativa al secreto, el resguardo de la información. Justamente lo contrario del régimen general, el 1023, que es el de la transparencia.

Bajo la vieja ley, la sola firma del jefe del Estado Mayor era suficiente para declarar secreta una operación y por ende quitarla de la publicidad que implica un régimen abierto licitatorio. Las contrataciones directas se podían hacer con la simple conformidad del jefe de una fuerza. Con el 1023 eso cambia y se impone que entre las causales para optar por una contratación directa, más allá del monto, se puede seguir invocando el principio de resguardo de la seguridad nacional, pero esto debe ser hecho por un decreto presidencial. De modo que la existencia del concepto de secreto en el sector defensa ha jugado y juega todavía un papel muy importante.

En primer lugar se trató de apuntar a la eficiencia más que a la transparencia. Al comienzo de la gestión, a fines de 2005, se pudo constatar que, en la práctica, toda la defensa funcionaba como un esquema de organización caracterizado por un funcionamiento autosuficiente y autónomo por parte de los elementos constitutivos. Es decir, la Fuerza Aérea, el Ejército y la Armada, las tres Fuerzas que componen el sistema de Defensa Nacional, seguían organizándose y planificándose sobre bases específicas, como si todavía existiese la posibilidad de sustentar tres guerras separadas.

A pesar de la construcción de un andamiaje normativo bastante rico como fue la sanción de la Ley de Defensa en 1988, la Ley de Seguridad Interior en 1992, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, la Ley de Inteligencia –hubo una construcción jurídica muy importante que iba en la línea de insistir en que la defensa debe ser planificada y organizada como un fenómeno único–, en la práctica, a fines de 2005 cada fuerza seguía planificándose y organizándose como un elemento autónomo y autosuficiente. Y en la faz logística, las funciones de abastecimiento, que son compras y contrataciones, la función de mantenimiento, la de transporte, la de almacenamiento, esto era muy evidente.

Por ejemplo, en la función específica de abastecimiento, había una atomización excesiva de contrataciones, de insumos idénticos. Las tres Fuerzas tenían insumos comunes. Se identificaron grandes rubros, como vestuario, medicamentos, combustibles, servicios financieros, municiones. Había varios rubros que eran de consumo común en las tres Fuerzas. No obstante, en virtud de esta estructuración autónoma y autosuficiente, había una multiplicidad de contrataciones para adquirir el mismo insumo. Esto se triplicaba hacia adentro de cada Fuerza por el despliegue territorial que tiene cada una de éstas. A su vez había niveles de descentralización, por lo cual se tenían 15, 20 o más contrataciones para comprar algo que podía centralizarse en un único procedimiento.

Con este diagnóstico básico se impulsó un ejercicio de centralización, de promoción de formación de conjunto. Este término denota la promoción de una acción coordinada entre los elementos constitutivos, que debería impulsar el Estado Mayor Conjunto, al que por ley le corresponde hacer la planificación conjunta del sistema de defensa y asesorar al ministro. Pero es un elemento básicamente de componente militar. Entonces se impulsó que el Estado Mayor Conjunto intentara en primer lugar identificar este universo de insumos comunes a través del relevamiento de los planes anuales de contrataciones, el cruce de estos planes, la identificación de esos insumos que podían empezar a centralizarse y que después apelara al mecanismo de contratación consolidada, ya previsto en el decreto 436 como un intento, por parte de la Oficina Nacional de Contrataciones, de promover las contrataciones comunes entre distintas jurisdicciones. Hay que decir que esta herramienta hasta ahora no ha funcionado, no ha existido ninguna contratación coordinada entre dos ministerios todavía, a pesar de que existen insumos comunes. Evidentemente hay condicionamientos políticos, pero en el caso del Ministerio se quería aplicar ese modelo de contrataciones consolidadas hacia adentro de la jurisdicción, es decir, hacia las subjurisdicciones que componen la jurisdicción nacional. Así se conformó el Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes en el año 2007.

Este año (2008), de no tener casi ninguna contratación conjunta, se adquirieron bienes y servicios por un valor de 250 millones de pesos, lo cual constituía al principio de este ejercicio un valor de aproximadamente el 20% de todos los abastecimientos de las Fuerzas Armadas.

Si bien se promueve este programa con distintos fines, el primero es tratar de reducir la carga administrativa que implica multiplicar las contrataciones en términos de horas-hombre, pero también normalizar. Es decir, tomar las especificaciones técnicas con las cuales se licitaba, por ejemplo las hojas A4, y constatar si cada Fuerza estaba comprando con especificaciones técnicas únicas, ya que son insumos que prestan la misma utilidad. Ahí se constató que en muchos casos existían, en las especificaciones técnicas, ciertos requerimientos que no respondían taxativamente a lo operacional. Es decir, que se podía llegar a inducir que había voluntades de condicionamientos. Para hacer la contratación consolidada se necesita unificar especificaciones técnicas. Para esto, se formaron comisiones donde participaban representantes de cada Fuerza, se traían las especificaciones técnicas que cada uno venía utilizando y se discutía su unificación. Cada representante debía justificar cuál era la necesidad de incluir determinados requisitos que orientaban, o podían llegar a orientar, la contratación de un determinado proveedor.

Entonces este programa implicaba, en primer lugar, normalizar y sentar condiciones para tener una especificación técnica única. Implicaba reducir una cantidad, decena o más, de procedimientos en uno solo. Y a su vez permitía consolidar requerimientos, es decir, acceder a cantidades superiores lo que podía llegar a generar la emergencia de economía de escalas. Por ejemplo, en hojas A4, se logró que participara el fabricante Ledesma; en la contratación de seguros de automotores, se hizo una única licitación y se obtuvo un ahorro de 800.000 pesos; hubo varios casos así donde se presentaron ahorros tangibles.

Esto era, en principio, lo que se estaba buscando a través del programa PACIC. No obstante la resistencia cultural que implica un cambio de esta naturaleza, en la cual la transferencia de responsabilidad de la determinación de un requerimiento y su consecuente satisfacción implica, en cualquier organismo, que se genere desconfianza. Y el Estado Mayor Conjunto, que tenía que coordinar este esfuerzo, se encontró también con determinados obstáculos que hacen a la propia cultura.

Por otra parte, este programa se había promovido en abastecimiento; en mantenimiento también se hizo algo parecido. Se buscaba que, en los talleres y arsenales que tenía una Fuerza, si había determinada capacidad para atender las necesidades de mantenimiento de un armamento, de un avión o de un barco, de un tanque que era de otra Fuerza, que esto se hiciera, es decir, que las prestaciones interfuerzas fueran algo natural. Esto no existía. Con el esquema autónomo y autosuficiente con que se conducía cada Fuerza, cuando una no tenía la capacidad endógena de hacerle mantenimiento a algún armamento, salía a contratarlo en el sector privado en lugar de verificar si esa capacidad estaba ociosa en una unidad de mantenimiento de otra Fuerza. Esto funcionaba así en todos los sentidos. Y también en este programa de mantenimiento se encontraron trabas. Esto era natural, debía haber funcionado sin ninguna presión por parte del Ministerio, porque el precio al que iba a contratar una Fuerza a otra iba a ser más barato que el que pagaban afuera, en el mercado privado.

Cuando se vio que la respuesta institucional no fue la que se esperaba, se decidió pegar este salto cualitativo que implica la creación de una Agencia Logística de Defensa. Es decir un organismo que va a estar en el Ministerio de Defensa y que va a centralizar todas las funciones de logística, el abastecimiento, mantenimiento, transporte, almacenamiento. Va a tomar todas las capacidades y requerimientos del sistema y los va a procesar como si se tratara de una unidad conceptual. Para esto a principios de año se creó una comisión de asesoramiento técnico integrada por más de 45 personas, la mayoría de las cuales fueron oficiales de la Fuerza.

Se hizo un relevamiento internacional sobre cómo otros países habían resuelto este problema, que es natural e inherente a los sistemas de defensa de todo el mundo; y se vio que en los principales países de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia, se resolvió el problema de la desarticulación logística a través de la creación de una instancia superior, mixta, integrada también por personal militar. Para el sector de Defensa esto implica un cambio de paradigma: que el Ministerio de Defensa pase a ser un destino permanente para el personal militar en actividad; es un cambio importante de conducción, de articulación entre las áreas civil y militar.

El primer paso de esta Agencia se dio con la creación de una Dirección General de Servicio Logístico de la Defensa, mediante el decreto 1451, en septiembre de 2008. Se busca dotar a la Agencia de la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado; básicamente, va a desarrollar una relación de usuario/prestador: será el prestador de los requerimientos que hagan las Unidades Operativas de las tres Fuerzas, que están desplegadas en todo el país y que tienen una demanda en términos de ítems y rubros diversificada. Tendrá el desafío de ser eficaz en términos de que llegue lo que se pide en el momento y lugar justo. Es decir que será fácil medir el nivel de satisfacción de los usuarios, de cómo se va calibrando la implementación de esta agencia. Pero a su vez se aspira no sólo a la eficacia, sino también a la eficiencia. Incrementar la eficiencia y la transparencia, dada aquí por el escenario. El contexto de transparencia se ve alterado primero porque se reduce, se acota el universo auditoría. En un futuro mediano lo esperable es que se reduzca la cantidad de expedientes, de contrataciones, porque se está simplificando. Esos expedientes van a estar mayormente en Buenos Aires, van a ser accesibles a distintas instancias de control. Y a su vez mejora la transparencia el reducir la posibilidad de direccionamientos, al tenerse que normalizar las especificaciones técnicas. Al acordar una única descripción unívoca para cualquiera de los insumos comunes que forman parte del PACIC, se evita la posibilidad de que las instancias inferiores direccionen, a través de la inclusión en las especificaciones técnicas de algún elemento o requisito que solamente el

producto de un proveedor determinado cumple. Al eliminarse esa posibilidad también se está acotando la de la comisión de ilícitos.

Esta reforma es incipiente, va a llevar años, no se resuelve de un día para el otro. En los países que cuentan con organismos de esta misma naturaleza, Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia, estos procesos llevaron cinco, diez años. Pero existe la determinación política de lanzarlo y contribuirá a resolver estructuralmente el problema de la transparencia más allá de continuar reforzando los mecanismos coyunturales.

Antes del cierre del Seminario, Mariano Cardelli, del PAMI, se refirió a la cuestión de la Iniciativa Privada (IP). Ésta existía en el régimen de obra pública y fue incorporada con posterioridad al régimen de contrataciones del Estado. En el año 2004 se llevó a cabo una licitación pública de medicamentos que terminó en el fracaso por precio excesivo y fue necesario definir un sistema o especificaciones técnicas para un pliego, que hiciera que los proveedores, que en definitiva iban a ser partícipes de las licitaciones públicas, pudieran optimizar sus costos para poder en definitiva ofertar un precio menor. Porque si el objetivo de la organización era bajar los precios del mercado, con la licitación anterior el PAMI no había asegurado –con las especificaciones técnicas– un sistema que permitiera precios adecuados. Y por precios excesivos se había dado de baja la anterior licitación.

Entonces se pensó en cómo hacer un mecanismo, sobre todo en un mercado concentrado como es el de medicamentos, en el cual la industria farmacéutica congrega al 95% de los laboratorios, y que es muy raro que pueda haber por fuera de éstos una oferta para dar provisión a todos los medicamentos que el PAMI requiere por mes. El PAMI gasta por mes en medicamentos –sin mencionar los subsidios que da de cobertura de medicamentos, cuando hay razones sociales o económicas– 100 millones de pesos. Los afiliados del PAMI son de alta demanda, mayores de 75 años; es la población que más consume medicamentos por el perfil etario.

Entonces, como política de transparencia, surgió la posibilidad de que los propios prestadores pudieran presentar iniciativas sobre cómo debía ser un mecanismo de prestación que permitiera mayor participación y optimizara sus costos para poder bajar los precios. Eso implicó un diseño de un procedimiento de iniciativa privada, que modificó el régimen de contrataciones del Instituto y se lo incorporó como posibilidad porque en definitiva en cualquier momento cualquier prestador puede generar una iniciativa privada y a partir de ahí se toma lo que parece interesante y se hace una licitación. La particularidad que tiene la iniciativa privada es que se generan ventajas para el autor de la iniciativa; a éste se le reconoce una ventaja al momento de analizar el orden de mérito de las ofertas. Entonces, cómo hacer un procedimiento que tampoco implique un direccionamiento hacia determinado sector. Se agregaron las mismas ventajas que establece el régimen de contrataciones del Estado en relación con las posibilidades de mejoramiento de oferta de un 20% y también se agregó la posibilidad de prioridad en la adjudicación cuando hay una diferencia de un 5% en relación con el autor de la iniciativa.

No se tomó el reconocimiento de derechos de autor de la iniciativa; es decir que el autor no tiene ningún derecho en el régimen de contrataciones del PAMI por haber elaborado la iniciativa, pero sí las otras ventajas. Justamente la licitación de medicamentos se llevó a cabo sobre la base de la iniciativa privada. Se logró diseñar un pliego que un poco rompía los esquemas anteriores respecto de la provisión de medicamentos, y al momento de la iniciativa había acuerdo de todos los partícipes del proceso en la cadena de comercialización de los medicamentos, desde el laboratorio hasta las droguerías, siguiendo por las farmacias.

Pero, al momento que comenzó la licitación, había estallado la guerra entre ellos y esto fue lo que detonó en un mal final y terminó en una oferta también desechada por precio excesivo. La oferta de la industria farmacéutica para la provisión de medicamentos en el PAMI fue de 132 millones y hoy el Instituto está pagando alrededor de 100 millones; esto implicaba un incremento en el costo del 33% con lo cual la licitación se dio de baja.

No obstante, y acá está el éxito del procedimiento, permitió un conocimiento más profundo de lo que es la cadena de comercialización de medicamentos y todas las particularidades propias del afán de bajar los precios del mercado. Se mantuvo una contratación directa y el precio negociado, que es el mejor precio de mercado en toda la seguridad social, y permitió conocer un poco más a los actores que son la base de cualquier sistema de contratación que se piense. No se puede encarar ninguna estrategia si no se conoce a los actores.

En este caso, la IP es un elemento muy interesante donde se les da actividad y participación a los propios prestadores para que puedan optimizar sus costos. Esta experiencia en particular se repetirá con algunos ajustes teniendo en cuenta las nuevas circunstancias; por ejemplo situaciones que tienen que ver con la inflación, con el cambio, pero sí será un mecanismo útil en las contrataciones para el futuro.

Por otra parte, las innovaciones tecnológicas son necesarias en materia de transparencia también, no sólo en relación con el procedimiento de compras. El requisito que se necesita para la iniciativa privada es que sea innovador en materia de prestaciones de servicios. La innovación está en la presentación de un sistema *on-line*, donde se pueda hacer una auditoría permanente, un control y seguimiento de cada una de las 5000 farmacias en todo el país. Poder ver qué medicamento se está expendiendo en cada momento y a qué afiliado. Eso permitía evitar los fraudes.

A los laboratorios no les es incómodo un sistema *on-line* de control, porque en definitiva ellos ya tienen un buen margen de ganancia con lo que venden, no necesitan adulterar ni estar en el tráfico de medicamentos clandestinos para tener un margen de ganancias. Los problemas se dieron con los intermediarios en la cadena de comercialización.

Hay medicamentos que se venden tres veces en la seguridad social. Por ejemplo hay medicamentos que el Ministerio de Salud los entrega gratuitamente por el programa Remediar, ese medicamento se entrega en una sala sanitaria, se desvía hacia un paciente que no lo necesita, se incorpora en el mercado negro, o va a una farmacia, se lo vende a una obra social, a otro afiliado que no lo necesita, que tiene un diagnóstico supuestamente que lo requiere. Se vuelve muchas veces a vender en la seguridad social y luego se vende por venta libre. El mismo medicamento. Estos sistemas *on-line* que puede poner la seguridad social permiten la disminución de los fraudes en la seguridad social y son también parte de una política de transparencia.

Como cierre del Seminario, Gabriel Rolleri enumeró sintéticamente los temas tratados: la implementación de los prepliegos, como instancia para poder discutir y modificar el proceso; la capacitación, no sólo del funcionario público sino también, como ya se está efectuando en la ONC, del mismo proveedor; el sistema de compras, dentro del cual se encuentran las compras consolidadas, entre otros.

Las palabras finales corrieron por cuenta de Néstor Baragli, quien agradeció al público la presencia y la aceptación de la convocatoria. También agradeció al personal de la Dirección de

Planificación de Políticas de Transparencia el trabajo y el esfuerzo para la realización del Seminario.

El fin de un encuentro como éste radica en intercambiar ideas para mantener cierta coherencia y establecer alguna política de Estado que pueda quedar como capacidad instalada más allá de las administraciones.

La Oficina Anticorrupción es parte del Estado, al igual que los diversos organismos presentes en el Seminario, es parte de la administración pública y no quiere dar malas noticias, sino decir “estamos trabajando bien”. Hay un montón de cosas por hacer, pero se está trabajando bien. Lo que va a salir de esta reunión es eso, hay algunas cosas que están muy mal y desde hace mucho tiempo, pero hay un montón de gente que está trabajando para hacer las cosas bien a futuro y a presente también.

Bibliografía

Textos

- BABBIE, E., *Fundamentos para la investigación social*. Thompson Learning. 1996
- DRUETTA, Ricardo T. y Guglielminetti, Ana P. *Ley 13.064 de Obras Públicas Comentada y anotada*. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2008
- GORDILLO, Agustín A. *Obra pública y contrato de obra pública*. AA.VV., Contratos Administrativos, t. I, Astrea, Buenos Aires. 1982
- RAIGORODSKY, Nicolás y Del Boca, Vanesa. *El Estado de las Contrataciones. Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Adquisiciones Públicas*. Oficina Anticorrupción. Buenos Aires. 2008.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. “Sobre la Transparencia en la Administración Pública”. *Revista de la Administración Pública (RAP)*. Sección Doctrina. Octubre 2007.
- SAUTU, R. y otros. *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires. 2005
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona. 2006

Informes institucionales

- INDEC. “Informe Sectorial: La industria del calzado en la Argentina” 2004.
Dirección Nacional de Alimentos. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Economía y Producción., “Informe del Sector Azúcar”.
- Ministerio de Salud y Ambiente, Unidad de investigación estratégica en salud. “La industria de medicamentos en Argentina: un análisis de la producción, el consumo y el intercambio comercial. Diagnóstico y perspectivas” 2005.

Normativa

- Decreto 102/99 – Funciones y Misiones de la Oficina Anticorrupción.
- Decreto delegado 1023/2001 – Régimen General de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.
- Decreto 1172/2003 – Acceso a la Información Pública.
- Decreto 436/2000 – Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contrataciones de Bienes y Servicios del Estado Nacional.

Decreto 967/2005 – Régimen Nacional de Asociación Público-Privada.

Resolución General AFIP 1814/2005 – Procedimiento. Proveedores de la Administración Nacional. Certificado Fiscal para Contratar.

Resolución INSSyP 135/03/IN – Reglamento de Compras y Contrataciones.

Resolución MJSyDH 122/2008 – Procedimientos para las Contrataciones Destinadas a la Realización de Obras Públicas.

Resolución MJSyDH 123/2008 – El Programa Transparencia para las Contrataciones. Aprueba Instructivo.

Resolución 79/2005 – Sindicatura General de la Nación. Contrataciones del Estado.

Páginas Web

INFOLEG - Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Producción.

Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/>

INSSJP – Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Disponible en www.pami.org.ar

OFICINA ANTICORRUPCIÓN. Normativa. Disponible en:

http://www.anticorrupcion.gov.ar/quees_normativa.asp

OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES. Disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. Disponible en www.mecon.gov.ar

MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. Compras y Contrataciones.

Disponible en <http://www2.jus.gov.ar/compras/inicio.asp>

Glosario

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

AGN: Auditoría General de la Nación

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

APN: Administración Pública Nacional

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica

DPPT: Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia

INAP: Instituto Nacional de Administración Financiera

IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación

MCC: Módulo Cliente de Contrataciones

OA: Oficina Anticorrupción

OC: Órdenes de Compra

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONC: Oficina Nacional de Contrataciones

ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de Información

PACIC: Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes

PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAF: Sistema Administrativo Financiero

SAF: Sistema Administrativo Financiero

SECOP: Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

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

UEPP: Unidades Ejecutoras de Programas

UOC: Unidades Operativas de Contrataciones

El presente estudio constituye la segunda etapa del " Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas", trabajo presentado a fines del año 2007 por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción. Dada la excelente repercusión de esa primera experiencia, tanto en la Administración Pública Nacional como en el sector privado y la sociedad en general, a comienzos de 2008 se decidió profundizar aquel proyecto y desarrollar una segunda parte del "Mapa", que permitiera explorar con mayor detenimiento el análisis de un grupo de productos, tanto en aspectos vinculados al funcionamiento de los mercados como a la gestión de los procedimientos de contratación de bienes y servicios, y a la determinación de los precios que el sector público paga por ellos

Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos

Oficina Anticorrupción

www.anticorrupcion.gov.ar

ISBN 978-987-1407-08-8



9 789871 407088