



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

XV Promoción

PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES

**SU APOORTE A LA GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS
EN EL ÁMBITO DEL EX MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y
DERECHOS HUMANOS (2008 – 2014).**

**María Florencia FONTANA
DNI 25.341.399**

Buenos Aires, 14 de septiembre de 2017

Antonio CAMOU – Director de Tesis

Resumen

Este trabajo aborda el caso del *Programa Transparencia para las Contrataciones* y su aporte a la gestión de las adquisiciones públicas en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS durante el período 2008 – 2014 el cual se implementó mediante Resolución N° 123/2008 con “*el cometido 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 DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS y de sus Organismos Desconcentrados*”.

Al asignar tales funciones al Programa, se incorporó un mecanismo que procuraba facilitar la libre concurrencia de los oferentes, impulsaba la difusión y publicidad de las contrataciones y mejoraba la gestión de las adquisiciones, además de incrementar la transparencia de los procedimientos en función de lo cual se estableció como principio general que a partir de entonces “*todos los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas deberán ser expuestos a un período de consulta pública por Internet...*”. En otras palabras, el propósito que el Programa persiguió desde su creación fue el de “*reforzar*” en términos de publicidad y participación ciudadana, la instancia de elaboración de Pliegos, la cual, en no pocas oportunidades, resultaba ser la responsable de que los procedimientos de compras no se perfeccionen o se dilaten en el tiempo.

A lo largo del trabajo, se corrobora la hipótesis que sirvió de punto de partida de la investigación, a saber: la implementación del *Programa Transparencia para las Contrataciones* constituyó un aporte positivo aunque incompleto a una gestión más eficiente y transparente de las adquisiciones públicas en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS durante el período 2008 – 2014. En tal sentido, si bien el Programa logró sustentabilidad en el tiempo, al momento de analizar el grado de éxito de su cometido debe considerarse que se trató de un mecanismo implementado en una jurisdicción específica y para una etapa puntual de los procedimientos, sin que conforme una red respecto de aquellos similares vigentes en otras jurisdicciones de la Administración Pública Nacional ni se enlace operativamente con el resto de las instancias que conforman los procesos.

En este marco de consideraciones, el presente estudio apela a una estrategia metodológica cualitativa, basada en tanto en el análisis documental como en la realización de entrevistas a actores clave. En primer lugar, se describe el marco regulatorio y los antecedentes del Programa. Para ello, parte de considerar –con base en la revisión de la bibliografía relevante sobre la materia- aquellos aspectos conceptuales que hacen al estudio en cuestión de manera tal de poder contextualizar la medida y su implementación. En un segundo momento, se lleva a cabo la descripción del contexto institucional que dio lugar a la iniciativa como así también, a su implementación y puesta en funcionamiento. Asimismo, y para generar una mirada desde el interior de la experiencia objeto del presente estudio, se incorporan las experiencias de los principales actores obtenidas a través de entrevistas que permitieron observar el contraste de sus expectativas al momento de la implementación y puesta en funciones y los resultados reales alcanzados. En la tercera parte, se expone brevemente la experiencia chilena “Chile Compra”, caso emblemático en la gestión de las compras públicas, el cual en nuestro país puede plantearse como un desafío a partir de iniciativas ya implementadas, como la que nos ocupa. Finalmente, y en base al análisis desarrollado, es posible presentar un análisis FODA permitiendo reflejar fortalezas y debilidades del Programa, su implementación y perspectivas a futuro en torno a propuestas de mejoras.

De esta manera, con este trabajo se busca dar muestra de una iniciativa implementada en la Administración Pública nacional a partir de una experiencia redactada en primera persona y en ese marco poder brindar un aporte, en términos del uso de diferentes herramientas metodológicas de análisis, a la gestión de las contrataciones públicas.

Palabras Claves: *Contrataciones Públicas, Compras Públicas, Administración Pública, Gestión Pública, Transparencia, Participación, Publicidad.*

Índice

Siglas utilizadas	5
Introducción	6
Capítulo I: Aproximación a la Contratación Pública. Marco teórico y regulatorio.	
Conceptos.	14
1. Contrataciones o Compras Públicas	18
1.1. Características de la contratación pública:	22
1.2. Principios de la contratación pública	26
2. Marco Regulatorio	34
2.1 Antecedentes en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS	43
Capítulo II: Programa Transparencia para las Contrataciones. Contexto e implementación	46
1. Contexto institucional	46
2. Implementación, función y misión	50
2.1 Sinergia con las posteriores etapas del proceso de compra.....	58
2.2 <i>Los Principios de la Contratación Pública</i> en la implementación del <i>Programa Transparencia para las Contrataciones</i>	61
Capítulo III: Experiencias Regionales, Actores Clave y Resultados	64
1. Experiencias Regionales: El Caso Chile Compra	64
2. Resultados de Entrevistas a Actores claves	69
3. Análisis FODA del Programa Transparencia para las Contrataciones	73
Capítulo IV: Reflexiones finales	81
Referencias Bibliográficas y Fuentes	85
Anexo 1	92
Anexo 2	95
Anexo 3	96

Agradecimientos

A los entrevistados

Prefecto Principal FONTANINI – Jefe de la Unidad Operativa de Contrataciones de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA desde el año 2001 al año 2011 inclusive.

Dra. Ana MALECKI – Directora General de Asuntos Jurídicos del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS desde enero 2008 hasta julio de 2009.

Ing. Nicolás LOPE DE BARRIOS, Director de Sistemas durante el período diciembre 2007 a marzo de 2013 en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

Cdor. José Lucas GAINCERAIN, Subsecretario de Coordinación del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS desde diciembre del año 2007 a julio de 2009.



Universidad de
San Andrés

Siglas utilizadas

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

CICC – Convención Interamericana contra la Corrupción

DCCP – Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (Gobierno de Chile)

IDRC – Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo

MIPyMES – Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

OA – Oficina Anticorrupción

OEA- Organización de los Estados Americanos

ONC – Oficina Nacional de Contrataciones

RICG – Red Interamericana de Compras Gubernamentales

SIC – Sociedades de la Información y el Conocimiento

SIGEN – Sindicatura General de la Nación

TICs - Tecnologías de la Información

UOC – Unidad Operativa de Contrataciones

Universidad de
San Andrés

Introducción

En el funcionamiento de todo Estado, las compras y contrataciones públicas se presentan como factores de gran relevancia por la incidencia que tienen sobre su gasto total, por lo tanto su desempeño es clave para la economía y su desarrollo.

Resulta fundamental entonces, promover la transparencia en pos de ganar eficiencia en la gestión de las adquisiciones estatales para optimizar, de este modo, el gasto público tornando más eficiente el uso de los recursos.

En este marco, el diseño del sistema de compras públicas representa un verdadero desafío para la intervención estatal aunque es un tema generalmente no contemplado en los procesos de reforma del Estado, pasando por alto su relevancia social y económica, ya que no se trata simplemente de una cuestión técnica. Los procesos de Reforma y Modernización del Estado que incluyan en el debate la reestructuración del sistema de compras públicas se configuran como un verdadero desafío en términos de lograr una mayor eficiencia sin resignar transparencia en la gestión pública, fundamentalmente cuando involucran herramientas de gestión propias del Nuevo paradigma de Gobierno Abierto, como es el uso de las TICs, tendencia que adquirió importante protagonismo en estos últimos años y que tiene que ver con aquellas iniciativas que apuntan a implementar, a través de las herramientas informáticas (TICs), mecanismos de apertura de la gestión gubernamental, de la administración pública y sus datos, con el propósito de lograr una gestión transparente, participativa y colaborativa.

Entiéndase que este nuevo paradigma no necesariamente implica una integral Reforma del Estado, sino más bien una reforma de la gestión de determinados planes o propósitos de políticas públicas en el marco de la Administración Pública que no siempre tiene como fin último una Reforma del Estado. Una Reforma del Estado

implica cambios estructurales en el ámbito social, político y económico. En este marco, Oszlak (1992) sostiene que “cuando decimos Reforma del Estado nos estamos refiriendo a un cambio de reglas de juego. Cuando decimos Reforma Administrativa estamos hablando de un proceso endógeno, interno al aparato del Estado del cual, a veces, de la Reforma del Estado se ocupa poco”. Por su parte, Echebarria (2000) sostiene que la Reforma del Estado implica o agrupa dos categorías: reformas institucionales y sustanciales. Las primeras refiere a las reformas políticas (ejemplo: reforma electoral) y a la administrativa (Ejemplo: gestión financiera y presupuestaria; gestión de compras, gobierno electrónico, etc.), en tanto que las segundas se vincula al contenido de la acción pública.

En este contexto, en Argentina, comienza a visualizarse un proceso de modernización del sistema de compras públicas a partir de la generación de plexos normativos que, inmersos en un contexto de desarrollo e implementación de nuevas tecnologías aplicadas a la Administración Pública, empezaron a incorporar conceptos e ideas relativos al incremento de la eficiencia en la gestión de las adquisiciones estatales, contemplando al efecto la adopción de mecanismos que faciliten el acceso a los procedimientos de selección, dotándolos de mayor celeridad, simplicidad y transparencia.

A los fines señalados resulta necesaria la incorporación de nuevas formas de publicidad y difusión de los procedimientos, optimizando aquel proceso de modernización y transparencia de la actividad estatal, fortaleciendo el control público sobre tales actos.

Nótese además, que en el marco de la relevancia social y económica inherente a cualquier proceso de modernización de compras públicas, aquel incremento en la eficiencia reviste un carácter estratégico por su impacto en el empleo, en la promoción

del desarrollo de las empresas privadas y en la competitividad sistémica y que el crecimiento competitivo requiere que, tanto el sector público como el privado, adquieran, internalicen y utilicen de manera intensiva los nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías (4to y 5to Considerando Decreto 1023/2001)

Existe a partir del contexto descrito, una tendencia que adquirió importante protagonismo en los últimos años y que tiene que ver con aquellas iniciativas que apuntan a implementar esas tecnologías, a través de las herramientas informáticas (TICs), logrando establecer mecanismos de apertura de la gestión gubernamental y de la administración pública y sus datos, generando de este modo una gestión transparente, participativa y colaborativa.

Si bien el propósito de modernizar y mejorar la gestión de las adquisiciones en nuestro país podría analizarse de manera general para la Administración Pública Nacional, en este caso en particular, el estudio se concentra en la órbita del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, particularmente en el periodo 2008-2014 y aborda la implementación y puesta en funcionamiento del *Programa Transparencia para las Contrataciones así como su aporte a la gestión de las adquisiciones públicas*.

Es así que sus inicios se ubican en el momento en el que se transfirieron desde el MINISTERIO DEL INTERIOR, la SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR, la GENDARMERIA NACIONAL, la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, y la POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA al a partir de entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. El traspaso de este conjunto de Fuerzas Policiales y de Seguridad significó una gran masa en cuanto a volumen y diversidad de

contrataciones, tal que hizo necesaria la implementación de alguna nueva operatoria para ordenar y coordinar tal cambio.

La medida adoptada en esas circunstancias fue la implementación del Programa, lo cual se hizo sobre la base de un sistema informático flexible diseñado y desarrollado por personal del propio ex MINISTERIO, ajustándolo en forma permanente para su adaptación a la dinámica de los distintos procesos y adquisiciones involucrados.

De este modo, se buscó abrir una instancia de participación que permitiera a la ciudadanía en general manifestar sus inquietudes respecto de las cláusulas de los proyectos de Pliegos, los cuales se publicarían a través de la Página WEB Oficial del MINISTERIO, habilitando al efecto un canal muy sencillo para hacerlo, garantizando asimismo la correspondiente devolución de esos comentarios por parte de las mismas Unidades de Compras que elaboraron esas cláusulas, evitando de esta forma y como corolario caer en redacciones confusas en los textos de tales cláusulas. Cabe señalar aquí la importancia del uso e implementación de las herramientas informáticas, lo cual permitió concretar de forma muy sencilla los propósitos que dicho Programa perseguía.

Con la implementación de esta iniciativa se intentó además, garantizar a los usuarios, tanto el público en general como a las Unidades de Compras, la transparencia de toda la instancia de intervención del Programa, tanto en cuanto a las observaciones que pudieran recibirse desde los supervisores del sistema y sus respuestas, como así también en los comentarios recibidos desde la web y sus devoluciones. Todo ello reflejado en el reporte final que emite el sistema una vez autorizado el Pliego que rige la respectiva contratación, reporte que debe incorporarse al correspondiente expediente.

Al instituir la participación ciudadana en la elaboración de las cláusulas de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y sus Especificaciones Técnicas, se habilitó y ganó, en términos de reforzar la transparencia antes mencionada, una instancia de

publicidad previa a las previstas por la normativa general que rige las contrataciones públicas que a su vez permitió abrir el juego a más y nuevos actores que, tomando conocimiento de determinadas necesidades con mayor anticipación, pudieron participar y ofrecer sus productos. En este sentido, cuanto mayor es la concurrencia y las reglas más claras, así como al ampliarse el horizonte temporal desde que el interesado toma conocimiento de la necesidad hasta el momento en que debe presentar su propuesta, lo natural es que esa situación se refleje en una reducción de los precios cotizados, lo cual redunde en un beneficio para las arcas del Estado, promoviendo la eficiencia del gasto público.

Como puede observarse hasta aquí, el espíritu de la iniciativa no deja dudas e insiste en cuanto a su propuesta de reforzar, en términos de publicidad y transparencia una instancia que en muchas oportunidades resulta ser la responsable de que los procesos de adquisiciones no lleguen a buen puerto o se dilaten y hasta diluyan en el tiempo.

No obstante, a efectos de contextualizar el presente análisis y dada la problemática que reviste el intentar mejorar la gestión de las adquisiciones, nótese que la instauración de la presente iniciativa fue en una única jurisdicción y enfocada sólo a una etapa específica de los procesos: la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas que rigen los llamados. Ello sumado a que aun logrando sustentabilidad en el tiempo no conformó una red de similares “Programas” vigentes en otras jurisdicciones ni se integró operativamente con el resto de las instancias que conforman los procesos de adquisiciones, lo que hubiera sido muy auspicioso para promover las bases de un sistema de gestión de compras a nivel Administración Pública Nacional.

A partir de allí, el presente trabajo busca constituirse en un aporte para aquellos lectores o investigadores que deseen conocer las iniciativas implementadas sobre el tema en Argentina mediante un Estudio de Caso. En este marco, y al intentar comprender un fenómeno de la realidad a lo largo de un periodo de tiempo determinado es necesario recurrir a herramientas propias del método cualitativo que investiga el por qué y el cómo se tomó una decisión, particularmente la técnica del Estudio de Caso, un método de investigación comúnmente utilizado en el ámbito de las Ciencias Sociales.

Se trata de una investigación descriptiva, que caracteriza el fenómeno en estudio para dar cuenta del mismo al lector, y a su vez explicativa al buscar dar respuesta al problema, y objetivos específicos que guían la investigación.

Luego de la contextualización del caso, deviene fundamental describir la perspectiva metodológica adoptada para su estudio: la propuesta es indagar y describir la implementación y puesta en funcionamiento del *Programa Transparencia para las Contrataciones* y sus aportes a la gestión de las adquisiciones públicas durante el período 2008 - 2014 en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, para lo cual se propusieron una serie de objetivos generales y específicos.

Como primer objetivo general, el presente trabajo busca describir el contexto en el cual se llevó a cabo el diseño e implementación del programa, llevando adelante la descripción del marco teórico y regulatorio en materia de contrataciones públicas, los antecedentes de la iniciativa en el ámbito institucional en que se implementó y del contexto institucional que dio lugar a su implementación.

En cuanto a su segundo objetivo general, busca describir el aporte del programa en términos de la optimización de los procesos de compras públicas. Para ello, se analiza ese aporte a partir de los principios de la contratación pública, y su particular

alcance en la promoción de la transparencia, identificando fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades en su diseño e implementación. Asimismo, identificar y describir un caso emblema que permite plantearse como ejemplo en el camino hacia tal optimización.

Finalmente esta propuesta de trabajo persigue como tercer objetivo general dar cuenta del alcance del aporte de los actores claves en el diseño e implementación del programa, describiendo el contraste entre sus expectativas y sus vivencias, y analizando las fortalezas, debilidades y oportunidades detectadas a partir de sus experiencias.

La técnica utilizada para el desarrollo fue el análisis de documentos (oficiales y técnicos) lo que implica un análisis de fuentes primarias, que incluye normativa oficial. También se realizó un análisis de fuentes secundarias, las cuáles, incluyen documentos técnicos nacionales, locales y regionales, informes y documentos especializados en materia conceptual, técnica y documental. En cuanto a las técnicas de recolección del material, se llevó adelante mediante fichaje bibliográfico: general y documental. También se utilizaron otras herramientas metodológicas como entrevistas utilizando al efecto un cuestionario, y se llevó a cabo un análisis FODA.

Como hipótesis de partida se sostuvo que la implementación del *Programa Transparencia para las Contrataciones* constituyó un aporte positivo aunque incompleto a una gestión más eficiente y transparente de las adquisiciones públicas en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS durante el período 2008 – 2014.

De este modo, y mediante la perspectiva bibliográfica y del análisis de documentos, se trabajaron los objetivos específicos a lo largo de tres capítulos respondiendo a diferentes interrogantes que guiaron el desarrollo de los mismos.

El **Primer Capítulo** comienza con un abordaje descriptivo de aquellas nociones conceptuales más relevantes que hacen al tema en estudio. Luego se expone y desarrolla el marco regulatorio nacional en materia de contrataciones públicas para luego de forma más específica abordar los antecedentes del Programa. El **Segundo Capítulo** por un lado describe el contexto institucional en que se ideó y puso en marcha el Programa y por otro su implementación, función y misión, como también el abordaje de la aplicación de los principios subyacentes a la Contratación Pública en la iniciativa, que fueran descriptos en el Primer Capítulo.

Finalmente, en el **tercer y último Capítulo** se describe un caso emblemático: Chile Compra como ejemplo de una experiencia exitosa en la gestión integral de las adquisiciones públicas. Así también, en este Capítulo se presentan los resultados de las Entrevistas realizadas a actores claves del proceso de implementación del Programa lo que permite, a su vez, finalizar este trabajo con la presentación de un análisis FODA.

A modo de cierre del trabajo, se presentan como conclusiones algunos comentarios reflexivos así como también se exponen ciertos desafíos detectados en un contexto de permanente búsqueda de innovación en el sector público y de sus herramientas de gestión.

Este trabajo pretende dejar plasmada la experiencia y el aporte profesional de su autora como servidora pública en una instancia de los procesos de adquisiciones públicas que en general representa una problemática en su gestión así como en la administración de los recursos públicos destinados a solventarlas.

Capítulo I: Aproximación a la Contratación Pública. Marco teórico y regulatorio. Conceptos

En Argentina como en otros países, durante las últimas décadas, el Estado instrumentó políticas que suponen una mayor apertura promoviendo la participación ciudadana con una clara orientación al establecimiento de nuevos vínculos en pos de promover un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. .

En ese sentido, y en un marco de clara incidencia del paradigma de *Gobierno Abierto* a nivel internacional, de acuerdo al Plan de Acción Argentina “Alianza para el Gobierno Abierto” (2013) entiéndase por aquel:

“que no es simplemente una aplicación tecnológica hecha posible por los desarrollos de la web 2.0, ni una cuestión normativa que garantiza el acceso a la información pública, ni la existencia de sitios o portales para realizar consultas, reclamos o transacciones. Es, sobre todo, un gobierno que -con base en evidencias de integridad, confiabilidad y credibilidad- se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones o propuestas sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos y/o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal (...) El uso de nuevas tecnologías de información y comunicación busca una mejora en la eficiencia y eficacia de los procesos internos y de vinculación con la sociedad. Se centra en la inclusión de los ciudadanos de una manera participativa, facilita y favorece la disposición de la información, a la vez que ayuda a transparentar la gestión”.

Al respecto, en nuestro país se dio lugar a una importante cantidad de iniciativas, entre las que se destaca relacionada al tema en estudio el Portal Argentina Compra (<http://www.argentinacompra.gob.ar>) que funciona en el ámbito de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) desde donde “los organismos públicos nacionales pueden contratar personas, cooperativas y proyectos de la economía social que se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social”

(Plan de Acción Argentina “Alianza para el Gobierno Abierto”, 2013). Cabe resaltar que también, el uso de las TICs en la gestión pública, se denomina en varias esferas “*gobierno electrónico*” (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

Quizás con menor alcance pero no con menos importancia, existen en nuestro país otras iniciativas que, trayendo a colación lo mencionado en el primer párrafo en cuanto a la instrumentación de políticas que promuevan la participación ciudadana y fomenten el control social y considerando la importancia de la incidencia que las compras y contrataciones públicas tienen sobre el total del gasto del Estado fueron implementándose e insertándose en este nuevo contexto, configurándose como mecanismos capaces de aportar transparencia a la gestión (de tales adquisiciones) en pos de ganar eficiencia, optimizando de esta manera el gasto público, y también de este modo haciendo más eficiente el uso de los recursos.

En este sentido, el Régimen aprobado por el Decreto N° 1023/01 y su reglamento actual Decreto N° 1030/16 (inclusive su predecesor el Decreto 893/12 también lo contemplaba en su articulado) dispuso que la contratación pública se desarrollara en todas sus etapas en un contexto de transparencia, basándose en la publicidad y difusión de las actuaciones, la utilización de las tecnologías informáticas (que incrementen la eficiencia de los procesos y faciliten el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en la materia) y en la participación real y efectiva de la comunidad, a fin de permitir el control social sobre las contrataciones públicas.

Ello sin desconocer y asimismo reconocer los diagnósticos desarrollados por Transparencia Internacional¹ que en el ámbito de las contrataciones públicas se concentran significativas oportunidades de riesgo de prácticas irregulares,

¹ Para más información, véase: <https://www.transparency.org>. Organización No Gubernamental fundada en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción.

considerándose en definitiva, como un espacio sensible a la corrupción (Wielandt y Artigas, 2007) por tratarse del lugar donde el sector público y el sector privado se relacionan con mayor asiduidad.

A partir de entonces cobraron creciente importancia cuestiones relativas a la eficiencia y transparencia como parte de esquemas de organización tendientes a proponer políticas preventivas de hechos de corrupción en el área de las contrataciones públicas.

Asimismo desde la óptica de la Oficina de Anticorrupción (OA) organismo dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, se asumía de forma casi esquemática que la transparencia era un obstáculo para la eficiencia, un sinónimo de burocracia. Hoy se considera a la transparencia como una condición para el buen gobierno, un remedio anticorrupción y en este nuevo escenario, la modernización de los sistemas de compras, la implementación de modalidades innovadoras de contratación, la generación de cuerpos normativos coherentes cuyos textos contengan disposiciones que fomenten prácticas transparentes y tendientes a prevenir la corrupción, constituyen, entre otras herramientas, las condiciones básicas para que los sistemas de adquisiciones logren ser transparentes sin resignar eficiencia en ese camino.

En este contexto es que se fomentó en los últimos años en Argentina la promulgación de leyes y reglamentaciones que apuntan a mejorar la gestión de las contrataciones públicas, entre otros, el Decreto Delegado Nro. 1023/01 que establece el Régimen General de las Contrataciones Públicas y sus sucesivos reglamentarios (Decretos Nros 436/00, 893/2012 y actualmente vigente el 1030/16) los cuales contienen normas tendientes a promover su eficiencia, insistiendo en la transparencia de los procedimientos mediante el uso de nuevas tecnologías y fomentando y favoreciendo

la ampliación de la concurrencia (mediante, por ejemplo, la incorporación de facilidades y beneficios en la participación de las pequeñas y medianas empresas).

Si bien el propósito de mejorar la gestión de las adquisiciones así como la aplicación de los recursos destinados a solventarlas puede analizarse de manera general en la Administración Pública Nacional, en este caso en particular, el estudio se concentra en la órbita del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, particularmente en el período 2008-2014 y refiere al abordaje de la implementación del *Programa Transparencia para las Contrataciones*.

Para comenzar el trabajo se lleva adelante un breve desarrollo de aquellas nociones y principios que permitirán al lector introducirse en el tema en estudio desde un marco conceptual acorde al mismo. Asimismo, esta aproximación permitirá abordar la descripción desde aquellos antecedentes normativos que constituyeron el marco en función del cual se llevó adelante la implementación del *Programa Transparencia para las Contrataciones* y que fueron el cimiento del mismo.

1. Contrataciones o Compras Públicas

“Definimos el concepto de contratación pública como toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una se encuentra en ejercicio de la función administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra, la prestación de un servicio público, así como la obtención o enajenación de un bien o servicio que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales. En este acuerdo, se exterioriza la actividad administrativa cuya especificidad está dada por su régimen jurídico” (Oficina Anticorrupción, República Argentina).

Cuando se habla de contrataciones o compras públicas, se habla de contratos. Por lo tanto, para cualquier análisis que pretenda abordarse al respecto, es preciso comenzar por conceptualizar esta figura.

El *contrato* es una institución jurídica y económica que tiene orígenes remotos en el derecho romano, y que fue descrito como un acuerdo que tiene por fin inmediato crear obligaciones (Spota, 1984). Involucra dos partes, el contratante y el contratista, ambos con sus respectivos intereses, obligaciones y responsabilidades pautadas de antemano y ante lo cual la ley los ampara.

En el Siglo XIX, a partir de la Revolución Francesa y con el progresivo protagonismo del Estado, la Administración Pública incrementó su accionar por lo que se hizo necesario sustraer de la competencia de los tribunales civiles los conflictos derivados de estos contratos para atribuírselos a la justicia administrativa. En este marco, principalmente en un principio para obras y servicios públicos, se dio lugar a un régimen jurídico con diferentes principios que originó un régimen procesal diferente y posteriormente la elaboración, por parte de la jurisdicción administrativa, de reglas y principios distintos de los que inspiran los contratos entre particulares.

De este modo, surgió un régimen jurídico diferenciado a partir del cual se

constituyó la figura del *contrato administrativo* (Parada, 2000) régimen que no modificó la esencia y filosofía del contrato en sí - del instituto contractual – pero que sí justifica, por los intereses públicos y particularidades de la administración como sujeto contratante, un especial régimen jurídico (Monedero Gil, 1977).

Se lo llama *Contrato Administrativo* porque involucra a la Administración Pública como parte contratante, la cual gestiona a través de aquel todo lo que el Estado precisa para funcionar, para administrar la función pública.

Ante ello, se considera fundamental poder conceptualizar a la Administración Pública porque a partir de ella la figura del contrato administrativo se presenta como una herramienta a través de la cual el Estado acciona en pos de dicho interés general, ella es el Estado en acción, el Estado como constructor. Es así que sin entrar en discusiones teórico / conceptuales acerca de su definición, y evolución de la misma a lo largo del tiempo y los hechos sociales, entendemos en términos generales a la *Administración Pública* desde un punto de vista formal como la entidad que administra, el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad de este organismo, considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, para asegurar la ejecución de su misión, enfocada a la satisfacción del interés público o general (Pérez Almeneiro, 2014).

En este marco institucional y jurídico, ya que su accionar se enmarca dentro de lo que es el Derecho Administrativo que no es más que una rama del Derecho Público, se ubica el Contrato Administrativo. Sin embargo, resulta claro en este escenario, que las contrataciones públicas deben observar además de las normas especiales de naturaleza pública, el régimen contractual general para dar lugar a la *autonomía de la voluntad privada*, y con ello, a la satisfacción de las necesidades que las motivaron.

Se trata de contratos con características específicas que, al ser de carácter público, imponen reglas diferentes a las presentes en los contratos comunes entre privados donde el Estado cuenta con la posibilidad de hacer uso de ciertas potestades o prerrogativas excepcionales con el único propósito y en la necesidad de garantizar la efectiva satisfacción del interés general a través del cumplimiento de las obligaciones pactadas, en la medida en que ni las cláusulas contractuales ni los mecanismos previstos por las normas civiles y comerciales resulten suficientes para atender debidamente aquella finalidad pública. En ese sentido, la causa última que motiva los contratos públicos descansa en la satisfacción de los fines públicos, cualquiera que sea su particularidad, y no depende ni de lo que induce a contratar al particular ni de la intención del funcionario que transmite la voluntad de la administración.

El funcionario contratante está sujeto en su accionar al *principio de legalidad*, es decir que la sujeción a la legalidad impone los requisitos formales y sustanciales del proceso contractual (en el caso de las compras se refleja en las cláusulas de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares) así como también, se enfoca al cumplimiento del *interés general* que trasciende los intereses privados (Monedero Gil, 1977).

El *interés general* refiere al interés social, al interés de todos y cada uno de los ciudadanos como miembros de la comunidad. El *principio de legalidad* se constituye entonces, como pieza fundamental del Derecho Administrativo reservando a la ley la tipificación de las infracciones y sanciones que correspondan. Es así que todo particular que contrata con el Estado tiene el derecho de exigir que la actuación de la Administración se ajuste al *principio de legalidad*, a que no se transgredan ni modifiquen los objetivos pactados en el contrato, así como a obtener el pago por sus prestaciones económicas.

La contratación resulta para el Estado una necesidad impuesta por la realidad en

función de que debe atender necesidades públicas que no puede satisfacer por sí solo, o bien para generar los insumos que requiere para la operación de sus instituciones y organismos e incluso, porque su intervención directa en todas las actividades requeridas para su funcionamiento puede conducir a resultados menos eficientes respecto de los que produciría contar con la colaboración de los particulares. Asimismo, es una herramienta que puede utilizarse para promover la participación en la economía de pequeñas y medianas empresas direccionando los negocios hacia sectores que merecen apoyo del gobierno para emerger y/o fortalecerse (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

Es claro que, necesariamente en el vínculo contractual se entrelazan intereses y fines diversos al tratarse de una vinculación público privada, considerándose en definitiva, como un espacio sensible a la corrupción (Wielandt y Artigas, 2007) por tratarse del lugar donde el sector público y el sector privado se relacionan con mayor asiduidad. Es por este motivo que la adquisición de los bienes, obras o servicios objeto de los contratos debe hacerse de la forma más *eficiente y transparente* posible. En el siguiente apartado se ahondará aún más en este vínculo.

Es así que, siguiendo el análisis que realizan Gonzalo Suarez Beltrán y Roberto Laguado Giraldo, (2007) se desarrollan a continuación las características más sobresalientes de la Contratación Pública así como también los Principios subyacentes de la misma en el marco de la Administración Pública, con especial atención a los Principios de *Eficiencia y Transparencia*.

1.1. Características de la contratación pública:

1. La Relación de colaboración entre el Estado y el particular

De acuerdo con Suarez Beltrán y Laguado Giraldo (2007) las contrataciones públicas pueden verse como un *instrumento de colaboración* entre el sector público (que debe atender necesidades públicas) y el sector privado. Este último, por su especialización y profesionalidad, está en condiciones de solventar los requerimientos que tales necesidades exigen o que el Estado no podría alcanzar de manera individual en un entorno económico y social complejo.

En este sentido, el uso de las contrataciones por parte de la Administración Pública representa el paso de un sistema político autoritario a otro que descansa sobre el acuerdo de voluntades e impone la cultura de la negociación con los particulares. De esta manera, el Estado ya no busca imponer su voluntad para alcanzar sus fines, sino discutir con los particulares la vía para hacerlo contando con su participación y colaboración.

Este vínculo con la sociedad, con la ciudadanía, a través de la contratación pública, emerge como una herramienta no solo de gestión de los recursos públicos sino de búsqueda de legitimidad política al abrir canales de participación, la cual se presenta como uno de los componentes de la nueva visión de *Gobierno Abierto* que refiere a “cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público” (Concha y Naser, 2010).

De este modo, y además teniendo en cuenta que el Estado necesita bienes y servicios que existen en el mercado, no sería racional ni justo que lo hiciera coactivamente, rompiendo las leyes de la economía de competencia, cuya defensa es uno de los soportes mismos de la filosofía sobre la que aquella se asienta. Por lo tanto,

las partes actúan como dos socios con compromisos y prestaciones recíprocas y equitativas para la consecución de los objetivos individuales y del interés público, para lo cual plasman sus acuerdos en contratos.

Siguiendo este criterio, el particular que contrata con la administración no es un adversario sino un colaborador, un prestador de servicios al Estado, cuyos intereses no son opuestos a los de la administración, sino concordantes, y cuya participación en ese acto jurídico bilateral se sustenta en los beneficios que derivan a favor de los partícipes (contratista y entidad contratante) de un mercado de libre competencia (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

Esos beneficios derivados de un modelo de colaboración también implican un esquema de responsabilidades donde el co-contratante debe actuar con la mayor diligencia y aptitud técnica, y la administración debe acudir al auxilio del contratante siempre que éste lo requiera durante la ejecución del contrato.

2. *Relación de desigualdad entre las partes*

Cuando se presentan divergencias entre los propósitos que persigue cada una de las partes o cuando la ejecución del contrato se aparta de su finalidad pública original, y no obstante lo anterior, la relación de colaboración puede convertirse en desigual. En la práctica, implica que el Estado deba conservar ciertas prerrogativas frente al contratista particular que le permitan ejercer una capacidad más amplia de decisión y de dirección, a veces de forma consensuada, y otras, de forma unilateral. Esas prerrogativas a favor del Estado siempre obran en defensa y protección del interés público que subyace al convenio acordado, lo que no significa que el contratista se encuentra desprotegido, puesto que en la contratación también hay garantías para el contratista y aparece un equilibrio en esta relación. Así el contratista puede demandar a la Administración por el

restablecimiento del equilibrio económico cuando considere que por causas internas o externas al contrato, se ve afectada su expectativa de rentabilidad (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

3. Regulación detallada de la selección del contratista

Esta característica es una de las más críticas en los procesos de compras públicas, debido a que el contratista es un colaborador de la administración y es quien va a actuar de manera interpuesta por la misma (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007) El Estado debe asegurarse de que en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares se establezcan reglas claras para aquella selección de modo de garantizar la igualdad en la competencia.

Ello significa que las cláusulas deben redactarse de forma tal que permitan la mayor participación posible de candidatos y que permitan hacer una evaluación exhaustiva de sus condiciones de modo que quien resulte adjudicatario sea en definitiva, quien cumpliendo acabadamente los requisitos establecidos para ofertar, sea quien presente la mejor propuesta en términos económicos.

Este carácter abierto, público y con una definición previa de los criterios que va a aplicar la administración, la ciñe a actuar con transparencia y a cumplir los criterios fijados por ella misma en los pliegos. Además, le asegura al contratista la imparcialidad en su selección y un tratamiento igualitario respecto de los demás competidores (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

4. La licitación pública como regla

La licitación pública parece ser el método más idóneo puesto que garantiza una amplia participación de los particulares interesados en contratar con la administración y

por su carácter abierto y público obliga a la administración a actuar con transparencia garantizando de esta manera al contratista su imparcialidad.

“La licitación pública obra en principio como el instrumento más eficiente para seleccionar la propuesta más ventajosa para la administración. Sin embargo, la visión sobre cuál es esa propuesta ha ido variando con el tiempo, para dar paso a una visión que pretende distinguir tanto los métodos de selección como los criterios de calificación, en atención al objeto a contratar” (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

Dicha circunstancia se evidencia en la naturaleza y evolución de los procesos de selección. Cuando se trata de servicios de consultoría, se invierte la preponderancia de los factores de selección para privilegiar siempre el de la calidad sobre el del precio. Cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes o sin demasiadas especificidades o de uso común, los procesos de selección privilegiarán el precio, lo cual siempre debe preverse exhaustivamente en las cláusulas de los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.

No obstante lo anterior, es fundamental volver a resaltar en este sentido la importancia de lo establecido en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares al respecto, en lo atinente a evitar cláusulas cuya redacción resulte confusa o que den lugar a direccionamientos en la adjudicación.

Otros procedimientos de contratación, como los convenios marco, las compras por catálogo y las subastas fueron incorporándose gradualmente acompañando la modernización de las leyes que regulan los sistemas de adquisiciones (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

En casos excepcionales y de interpretación restringida, el Estado puede recurrir a formas directas de contrato, las cuales se encuentran previstas taxativamente en la normativa (Artículo 25 inciso d del Decreto 1023/2001).

5. *Instrumento para el desarrollo*

En conjunto con la satisfacción de un interés público a través de la celebración de una contratación, el Estado puede pretender alcanzar fines ulteriores de política macroeconómica. Es decir, a la selección del mejor contratista de forma objetiva, concurrencial, transparente y eficiente, subyace entonces la identificación de los objetivos que el Estado busca lograr en otros órdenes, por ejemplo en el impacto que puede tener el uso de la demanda agregada pública para incentivar la producción regional o para incorporar al mercado a sectores vulnerables de la población o para apoyar la formación y desarrollo de micro y pequeñas empresas (Suarez Beltrán y Laguado Giraldo, 2007).

1.2. Principios de la contratación pública

Si bien la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública establece, entre los deberes y pautas de comportamiento ético, “observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de *publicidad, igualdad, concurrencia, razonabilidad*” (Artículo 2, inc. h) es preciso también considerar aquellos *principios subyacentes*, y que son la base que sustenta a todos y a cada uno de los procedimientos que esta lleva a cabo, estos son la guía para la administración y para el particular co-contratante sobre los cuales debe basar su comportamiento durante todas las fases de la contratación. Ellos son: *Transparencia; Eficiencia; Equidad; Libre Concurrencia; y Cumplimiento*. Los consideraremos brevemente a continuación.

1. TRANSPARENCIA.

Como ya se señaló, este principio se presenta como una de las bases del nuevo paradigma de “*gobierno abierto*” al promover una mayor apertura mediante disposiciones que requieran la publicación de las decisiones que adopte el Estado así como de sus motivaciones y de otros datos de interés general.

Se trata entonces de un principio dentro del cual pueden incluirse otros que encuentran en él su esencia e incluso pueden constituirse en su punto de partida, como la publicidad, y más allá del alcance propio de cada uno supone además información, participación, eficiencia y eficacia, rendición de cuentas, ética, responsabilidad, control tanto de la Administración Pública como de los funcionarios quienes son los ejecutores (Ivanega, 2012).

El requisito de publicidad encuentra su fundamento principal en el artículo 1° de la Constitución Nacional, al consignar que la República Argentina adopta la forma de gobierno republicana, representativa y federal, siendo una de las características del gobierno republicano la publicidad de sus actos.

La transparencia es un principio cuyo ejercicio trasciende el ámbito puramente contractual de la Administración Pública, se presenta como un mecanismo a través del cual se previenen o desalientan los actos de corrupción, permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se administran los fondos que estas reciben.

Este principio promueve la confianza y la confianza combate a la corrupción estimulando a quienes son partícipes como terceros a denunciar y no tolerar determinadas conductas. Entonces la transparencia se configura como lo opuesto a la

corrupción² que representa el uso del poder en detrimento del interés público, lo cual deriva en un provecho directo de quien gestiona una conducta determinada (Ivanega, 2012).

Frente a una actividad gubernamental y la ejecución de una política pública, ya sea activa o pasiva, resulta necesaria su publicación de tal forma que no se practique el secreto, siempre que no existan limitaciones legales para acceder a la documentación correspondiente.

Avanzando en esta línea de análisis y siguiendo el planteo de Ivanega (2012) la transparencia debería instituirse como una política pública en sí misma, en la que se concrete la congruencia entre ética y política.

En Argentina existen algunos avances en este sentido, por ejemplo en lo que al ejercicio de la función pública se refiere, que con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, además de la aplicación de los Tratados, Pactos y Convenciones en los términos del Artículo 75, inc. 22, en materia de Transparencia se agregó el Artículo 36 que, en su parte pertinente regula: “Atentará, asimismo, contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

En el año 1999 se dictó la ley 25.188³ de Ética en la Función Pública⁴ que en su

² Si bien la corrupción se manifiesta de diferentes formas y responde a una multiplicidad de causas, según el Libro de Consulta de Transparencia Internacional (2000), hay elementos que pueden contribuir al desarrollo de la corrupción: la coerción estatal, el poder, la burocracia, el formalismo y la rigidez de la ley, las regulaciones vagas y hasta lagunas sobre conflictos de intereses, una falsa noción de eficiencia e incluso la inequidad.

³ Establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, extendiendo su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado, es decir, se previeron modelos de comportamiento que el funcionario debía cumplir.

⁴ Por "Función pública", se entiende “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en

Capítulo III establece como principio ético a la transparencia al prever la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales para aquel que ingrese en la Administración Pública, su actualización anual y una presentación al cese.

Ello a partir de que las prácticas corruptas afectan tanto al sector público como al privado, pues su existencia en el ámbito público supone la actividad de un particular que con su actuación coadyuva a la formación de relaciones corruptas. En este sentido, todos los países han dictado normas con el objeto de regular conductas y sanciones en la materia sobre la base de convenciones internacionales contra la corrupción: La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada en New York el 31 de Octubre de 2003) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) aprobada en la tercer sesión plenaria, celebrada el 29 de marzo de 1996.

En el ámbito del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, la Ley 25.233 creó la Oficina Anticorrupción en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, asignándole la función de velar por el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que fuera aprobada por Ley 24.759, y que por Ley 26.097 fue receptada por la Convención Anticorrupción de Naciones Unidas.

Para concluir esta aproximación general al principio de la transparencia, se asume que, es real que abordar en forma integral su aplicación no representa una panacea ni mucho menos, y que para frenar a la corrupción que aqueja a los gobiernos no resultaría suficiente, pero sin dudas constituye una herramienta imprescindible para combatirla y para permitir el control. En efecto, es sabido que una mayor transparencia

cualquiera de sus niveles jerárquicos. En tanto que "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos (Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996).

de la actuación gubernativa conlleva al aseguramiento de los valores democráticos y que constituye un vector a seguir en la modernización del Estado.

Avanzando ya en el terreno específico de las adquisiciones públicas, resulta fundamental para promover su transparencia que el sistema normativo que las regule prevea prácticas administrativas que generen previsibilidad para que los posibles contratantes, puedan evaluar los costos y riesgos del contrato, y se les posibilite la más amplia competencia posible. Igualmente, se trata de una garantía frente a decisiones o medidas arbitrarias o indebidas que pueda adoptar la autoridad contratante.

En ese sentido, el Decreto Delegado 1023/01 establece en su Artículo 9 que

“La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.”

En ese sentido, es sabido que en toda contratación, la legitimidad de cualquier decisión debe examinarse considerando, por un lado, la obligación de la Administración de no incurrir en prácticas que impliquen comprometer intereses superiores que ella misma debe preservar y, por el otro, que el contratista o proveedor se comporte con diligencia, prudencia y buena fe, en atención a que se constituye como colaborador de la realización del fin público que aquella persigue.

Al respecto, el Decreto 1023/2001 estipula en su Artículo 10 , que es causal de rechazo de una propuesta u oferta, en cualquier estado de la licitación o de la rescisión de pleno derecho del contrato, dar u ofrecer dinero o cualquier dádiva a fin de que: a) funcionarios públicos con competencia referida a una licitación o contrato, hagan o

dejen de hacer algo relativo a sus funciones; b) para que se haga valer la influencia de su cargo ante otro funcionario público con la competencia descrita, a fin de que éste haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones; c) cualquier persona haga valer su relación o influencia sobre un funcionario público con la competencia descrita, a fin de que éste haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones.

Ello por cuanto quienes se benefician de un proceso de contrataciones transparente son tanto el sector público, ya que sus decisiones tienen un respaldo de legitimidad y legalidad; el sector privado, que puede participar de estos procesos en un marco de competencia leal, y la sociedad en general, dado que las necesidades sociales son cubiertas con bienes y servicios públicos adquiridos en las mejores condiciones de mercado (Oficina Anticorrupción, República Argentina).

2. EFICIENCIA

Según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por eficiencia la capacidad de disponer de alguien o algo para conseguir un efecto determinado con el mínimo de recursos posibles o en el menor tiempo posible. En ese sentido, si el efecto deseado es optimizar la incidencia que sobre el gasto público total tienen las compras y contrataciones públicas, entonces hacerlo eficientemente significa encontrar mecanismos que permitan alcanzar ese objetivo reduciendo tanto los distintos costos involucrados en los procesos como el tiempo insumido en los mismos.

Entonces el Estado debe procurar hacer el mejor uso de los recursos públicos al adquirir los bienes o servicios que requiera. Ello implica impulsar procesos de selección de ofertas que en el menor tiempo posible le permita conseguir la mayor y mejor variedad de ofertas y tomar la que ofrezca una mejor propuesta en términos de calidad y

costo. Adicionalmente, y cada vez con más frecuencia, la eficiencia en la contratación se mide en función de la aplicación de nuevas metodologías que les permitan ahorrar costos de transacción a través del uso de métodos de abastecimiento estratégico y de coordinación institucional como lo pueden ser los acuerdos/convenios marco.

La calidad en la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, medida en términos de su capacidad de agilizar o dilatar los procesos es un parámetro que también contribuye a medir la eficiencia. Si en el proceso se reciben impugnaciones a las cláusulas que hubieran podido evitarse de haberlo contemplado en el momento de la formulación o redacción de las mismas, de modo que estas presentaciones demoran la adjudicación o la resolución del trámite, entonces puede afirmarse que el Pliego no fue redactado eficientemente.

3. EQUIDAD

Implica compaginar de manera justa los intereses diversos e incluso contrapuestos de la autoridad pública y de los contratistas. Las consideraciones comerciales del sector privado, el derecho de los usuarios a servicios adecuados, así como la responsabilidad de la autoridad pública en orden a asegurar la regularidad de los bienes y servicios y su papel en la promoción del desarrollo son algunos de los intereses que merecen estar debidamente reconocidos por la ley.

Este principio también implica que deban existir las mismas oportunidades para todos los participantes en el proceso de la contratación, lo cual implica que las reglas que van a ser aplicadas como base para tomar las decisiones sean generales, impersonales, conocidas por todos y aplicadas a todos los participantes de la misma manera.

4. SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA

Debe hacerse a partir de parámetros objetivos, sin permitir espacio a una evaluación basada en intereses individuales del funcionario contratante. De esta manera, la facultad de la administración contratante para elaborar los pliegos que regirán el proceso debe inspirarse en el cumplimiento de la finalidad de interés general perseguida, lo que impide a la entidad contratante introducir en las cláusulas de los pliegos, reglas que contraríen el principio de igualdad para beneficiar a determinado participante, lo cual sucede cuando se establecen condiciones que de antemano se sabe que sólo podría cumplir una determinada persona, o bien que puedan calificarse como abusivas, desproporcionadas o generadoras de injustas ventajas para algún/os oferentes.

5. LIBRE CONCURRENCIA

Los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares deben diseñarse de forma tal que permitan generar el mayor nivel de competencia entre aquellos que están interesados y calificados para competir. Este carácter explica que en general los procesos tiendan a ser abiertos y que en aquellos sean descritos con detalle todos los pasos para ofertar y contratar: la preparación de la invitación a ofrecer, la publicidad del proceso, la apertura de ofertas, los criterios que serán aplicados por la administración para examinar y evaluar las ofertas y la manera en que se adjudicará y concluirá el contrato.

6. CUMPLIMIENTO

Resulta fundamental en cualquier sistema de compras públicas que se prevea la forma de responsabilizar a las entidades contratantes por sus acciones y para poder corregir o suspender los actos incorrectos o corruptos en que incurra. Igualmente, incluye la posibilidad de que los particulares puedan presentar quejas contra la administración. Esto significa que debe haber alguna vía de recurso administrativo y judicial contra las decisiones de la autoridad que haya dirigido el procedimiento de selección.

2. Marco Regulatorio

Como ya se anticipó, en los últimos tiempos los nuevos instrumentos normativos que establecen regímenes de contrataciones contienen artículos sobre la transparencia de los procedimientos, la lucha contra la corrupción y otros mecanismos de control y buen gobierno.

En ese sentido y en pos de modernizar y mejorar la gestión de las adquisiciones públicas, en Argentina se verifica la promulgación de numerosas leyes y reglamentaciones, las cuales son sistematizadas en un compendio que anualmente elabora la Oficina Nacional de Contrataciones, órgano rector en la materia, y puestas a disposición de la ciudadanía en su página WEB oficial, donde se incluye y puede consultarse la totalidad de la normativa sobre el régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional.

No obstante, y a efectos de tener una perspectiva integral del panorama regulatorio que enmarcó el período en estudio, se señalan a continuación algunos

aspectos relevantes de las mencionadas normas que incidieron directa o indirectamente y en mayor o menor medida por su objeto o ámbito de aplicación en el presente caso.

El *Decreto N° 1023/2001 que instituyó el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional*, entre sus considerandos previó que “el incremento de la eficiencia en la gestión de las contrataciones estatales reviste un carácter estratégico por su impacto en el empleo, en la promoción del desarrollo de las empresas privadas y en la competitividad sistémica” así como “que el crecimiento competitivo en el actual contexto económico requiere que, tanto el sector público como el privado, adquieran, internalicen y utilicen de manera intensiva los nuevos conocimientos, metodologías y tecnologías”. Establece en su Artículo 1, como Objeto “que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad. Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado.”

A través de las sucesivas reglamentaciones al mencionado Régimen General, (reglamentos aprobados por *Decretos N° 436/00 y 893/2012*) se intentó aportar nuevas técnicas y procedimientos en pos de lograr mayor eficiencia y transparencia en la administración de los recursos públicos. Una de las principales innovaciones que introdujo el Reglamento aprobado por el Decreto 893/12 fue el énfasis otorgado a las contrataciones como política pública. Así en su artículo 44, tercer párrafo, habilita al Jefe de Gabinete de Ministros a fijar criterios de selección de ofertas obligatorios para

las unidades operativas de contrataciones de todas las jurisdicciones que deban aplicar esta normativa, para desarrollar políticas públicas tendientes a:

- Fomentar o promover el bienestar social
- Mejorar o reducir el impacto ambiental
- Mejorar las condiciones éticas y económicas
- Propender al crecimiento de determinados sectores
- Generar puestos de empleo
- Promoción del desarrollo de empresas privadas
- Incorporar innovaciones tecnológicas en bienes y servicios
- Lograr la inclusión social de sectores vulnerables

La *Ley 25.551* mediante la cual se implementó dentro del Régimen de Compras del Estado Nacional y Concesionarios de Servicios Públicos el “Compre Trabajo Argentino” otorgó una preferencia a las ofertas de bienes de origen nacional, para lo cual establece en su Artículo 1 que “La Administración Pública Nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas y descentralizadas, las empresas del Estado y las sociedades privadas prestadoras, licenciatarias, concesionarias y permisionarias de obras y servicios públicos, en la contratación de provisiones y obras y servicios públicos y los respectivos subcontratantes directos otorgaran preferencia a la adquisición o locación de bienes de origen nacional, en los términos previstos por esta ley”.

A continuación, prescribe en el artículo 2 que “se entiende que un bien es de origen nacional, cuando ha sido producido o extraído en la Nación Argentina, siempre que el costo de las materias primas, insumos o materiales importados nacionalizados no supere el CUARENTA PORCIENTO (40%) de su valor bruto de producción. Asimismo, en el artículo 3 pone límites a la preferencia al estipular que “se otorgará la

preferencia establecida en el artículo 1 a las ofertas de bienes de origen nacional cuando en las mismas para idénticas o similares prestaciones, en condiciones de pago contado, su precio sea igual o inferior al de los bienes ofrecidos que no sean de origen nacional, incrementados en un SIETE PORCIENTO (7%) cuando dichas ofertas sean realizadas para sociedades calificadas como pymes, y del CINCO PORCIENTO (5%) para las realizadas por otras empresas”.

En este sentido, y a efectos de facilitar e incrementar la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y formas asociativas (MIPyMES) comprendidas en el artículo 1 de *la Ley 25.300* en la adjudicación de las licitaciones y concursos relativos a la adquisición de bienes y servicios en cantidades acordes con su escala de producción, mediante el *Decreto 1075/01* se implementó el “Compre MIPyME” a través del cual, a efectos de posibilitarles ser adjudicatarias de esas licitaciones y concursos, cuando ofrezcan precios con una diferencia que no supere en mas de un CINCO PORCIENTO (5%) la mejor oferta presentada por una empresa no MIPyME, deberán ser invitadas, por única vez, para que puedan igualar la mejor oferta.

También resulta importante considerar en la gestión de los procedimientos de contrataciones lo previsto por el Decreto N° 558 del 24 de mayo de 1996 a través del cual se establece que “las compras y contrataciones que se realicen en los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación, organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional deberán someterse al control de Precios Testigos, cuando sus montos estimados superen las escalas que determine la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION”. Actualmente rige al respecto la Resolución General N°122/2010 que establece un monto igual o superior a PESOS UN MILLON TRECIENTOS MIL (\$1.300.000)

No obstante, la intervención de la SIGEN en los términos del Decreto N°558/1996 “tiene para el Organismo solicitante el carácter de no vinculante, debiendo considerarse como una herramienta de control en la etapa de evaluación de ofertas, cuyo objeto es contribuir en la determinación de la razonabilidad de los precios ofrecidos, al momento de analizar los distintos parámetros”.

Un comentario aparte merece la *Ley 13064 de Obras Públicas* en general, la cual prevé, en su artículo 5 una forma especial de licitar o contratar obras públicas, sobre la base de alguno de los siguientes sistemas:

- A) por unidad de medida;
- B) por ajuste alzado;
- C) por coste y costas, en caso de urgencia justificada o de conveniencia comprobada;
- D) por otros sistemas de excepción que se establezcan;

En todos los casos, se prevé que la contratación podrá hacerse con o sin provisión de materiales por parte del Estado.

No obstante lo anterior, el artículo 2 de la mencionada Ley autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a delegar en autoridad, organismo o funcionario legalmente autorizado, las facultades y obligaciones que establece la referida *Ley 13064*. En función de tal previsión, mediante el *Decreto 1075/07* se delegaron las facultades y obligaciones allí mencionadas para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios, incluido el planeamiento y la formulación de los proyectos respectivos, que revistan el carácter de obra pública y de aquellas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, así como para la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas, en las instalaciones en las que las Fuerzas

Policiales y de Seguridad desarrollen funciones específicas de administración, coordinación y seguridad a su cargo.

Tal delegación, según se prescribe en el artículo 2 del decreto mencionado, “será de aplicación para todas aquellas contrataciones enmarcadas en la *Ley 13064*, cuyo monto total de adjudicación no supere la suma de PESOS CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL (\$4.500.000). Resulta importante destacar que aunque el *Decreto 1075/07* delegó en principio tales funciones en el Ministerio del Interior en cuya órbita se encontraban a esa fecha las Fuerzas Policiales y de Seguridad, a través de la *Modificación de la Ley de Ministerios instaurada mediante la Ley 26.338* conjuntamente con el *Decreto 21/07*, su vigencia se trasladó al nuevo Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, extendiendo su aplicación además al Servicio Penitenciario Federal.

Desde una perspectiva más general, la *ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, en su Título I “Disposiciones Generales” establece como primer objetivo el de “garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos” (Artículo 4°, inciso a). A su vez plantea, como otro de sus objetivos, el de “establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de (...) (iii) procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad”.

En ese marco, debe contemplarse además lo previsto por la *Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo* que en su Artículo 1 inc. b) así como su *Decreto*

Reglamentario 1759/72, en cuanto a que los trámites administrativos deben efectuarse con celeridad, economía, sencillez y eficacia, y que la falta de resolución de asuntos pendientes dentro de la Administración, violenta los derechos de los ciudadanos y constituye una degradación del sistema de garantías de nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte la *Ley 25.188/99 que regula la Ética en la Función Pública* “establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

No menor es el aporte *del Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública* el cual sostiene entre sus considerandos “que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración” y “que el derecho de acceso a la información pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad”.

El *Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional* se crea, mediante Decreto 1545/94, con el objeto de establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera. A su vez, creó la Oficina Nacional de Contrataciones, en la jurisdicción de la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, como órgano rector

del mencionado Sistema de Contrataciones otorgándole en el mismo acto, su “responsabilidad primaria” y determinadas “acciones” que debe llevar adelante con ese cometido, las cuales se reproducen en forma textual a continuación:

a) Responsabilidad primaria: Proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones con *eficacia, eficiencia* y economía.

b) Acciones:

I) Proponer las políticas de contrataciones del Sector Público Nacional.

II) Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas definidas en materia de contrataciones.

III) Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa *eficaz y eficiente* de las contrataciones.

IV) Organizar el sistema estadístico en materia de contrataciones, para lo cual requerirá y producirá información necesaria a tales efectos.

V) Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicadas por el Sistema en ámbito del Sector Público Nacional.

VI) Asesorar a las jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, destinados a integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos.

VII) Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema.

Por su parte la *Oficina Anticorrupción*, creada por la *Ley 25.233/99*, actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, de empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, con lo cual, es indiscutible que el control de la aplicación de los recursos erogados a través del Sistema de Contrataciones forma parte de sus competencias.

Esta Oficina fue creada con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la ley 24.946/98 (*Ley Orgánica del Ministerio Público*). Asimismo, es la encargada de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

2.1 Antecedentes en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Podría citarse como primer antecedente del *Programa Transparencia para las Contrataciones* el análisis económico que, sobre el mecanismo de elaboración participada de pliegos licitatorios, llevó adelante la Oficina Anticorrupción a través de la Dirección de Políticas de Transparencia en marzo del año 2000.

El estudio se focalizó en una licitación para la provisión de comidas en el Complejo Penitenciario Federal N° 1 de Ezeiza. Según informes de la Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, la situación inicial reportaba la adopción de formatos de compras que limitaban la cantidad de invitaciones a potenciales oferentes, restringían la competencia y como consecuencia inevitable, reflejaba el direccionamiento de los pliegos.

Como hipótesis, se estimaba que una mayor concurrencia de actores en el mercado sumado a la posibilidad de colaborar con los interesados en la confección de pliegos que respeten los principios de igualdad y transparencia, permitiría aumentar los niveles de eficiencia en la gestión, posibilitando adquisiciones de bienes o provisiones de servicios de mayor calidad con ahorro de costos.

La medida se instrumentó sometiendo un “pliego borrador” a la discusión y opinión de potenciales oferentes y demás interesados, a través de su difusión en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con lo cual el costo de la medida fue prácticamente nulo. El análisis de las sugerencias y comentarios al respecto, formó parte del trabajo de la propia Secretaría. Básicamente, y como resultado preliminar, se logró evitar la confección de pliegos direccionados. Además, al

ampliarse la participación se amplió también la competencia, lo cual se tradujo en precios más bajos y en el incremento en la calidad de lo ofrecido.

Así también, este informe sostuvo que además se verificaron externalidades positivas que representaron un claro beneficio para el Estado: se eliminaron las sospechas sobre las licitaciones con pliegos a medida facilitando el control social y se amplió la competencia.

Otros antecedentes de la iniciativa en estudio, en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, son las siguientes:

1. *El Programa de Innovación y Modernización*: creado mediante Resolución N° 110 / 2003 con el objetivo prioritario de “garantizar el acceso irrestricto de todos los ciudadanos y de los distintos elementos del Estado a la más amplia información sobre los trámites que se realizan en el Ministerio, así como a una guía completa de los servicios, asegurando la transparencia y la libre disponibilidad de información”.

Entre sus principales acciones puede identificarse la elaboración de un Programa Estratégico de Innovación y Modernización del Ministerio y el diseño y ejecución de proyectos de innovación en coordinación con Universidades y con otras entidades públicas y privadas.

2. *El Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad*: creado mediante Resolución N° 414 / 2003 con el objetivo de “incrementar la transparencia en las contrataciones de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, incorporando mecanismos que permitan facilitar la libre concurrencia de oferentes, impulsar la difusión y publicidad de las contrataciones, y mejorar la gestión de las adquisiciones”.

Entre las acciones del citado Programa, se encontraban la de “proponer políticas, normas y procedimientos que incrementen la transparencia en la contratación de bienes y servicios de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, complementarias del marco normativo sobre contrataciones de la Administración Nacional”.

3. *El Programa de Fortalecimiento de la Gestión de Adquisiciones*: creado mediante Disposición N° 22 del 8 de julio de 2004 “destinado a elaborar los proyectos de normas y procedimientos que, contemplando los principios establecidos en la normativa vigente, y las mejores prácticas nacionales e internacionales, permitan realizar adquisiciones con distintas fuentes de financiamiento de manera transparente, eficiente y respetando la publicidad, competencia y libre concurrencia de oferentes”.

Así también, la citada Disposición establece que “a efectos de dotar a los procedimientos de contrataciones de mayor celeridad, simplicidad y transparencia, resulta necesaria la aplicación de innovaciones tecnológicas que hacen a una mayor difusión de los mismos”. A tal fin, continúa “el Programa deberá coordinar la implementación de un Sistema de Contratación Electrónica y la ejecución de las contrataciones que se realicen por cualquiera de las fuentes de financiamiento”.

De este modo se compone el contexto normativo e institucional bajo el cual emergió el Programa Transparencia para las Contrataciones en el ámbito del Ex MINISTERIO DE JUSTICIA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

Capítulo II: Programa Transparencia para las Contrataciones.

Contexto e implementación

1. Contexto institucional

La idea de la implementación del Programa surgió a partir de la modificación a la Ley de Ministerios en Diciembre de 2007, circunstancia que se materializó mediante la sanción de la Ley 26.338 y en virtud de la cual, entre otras cuestiones, se transfirieron los cometidos concernientes a la Seguridad Interior y de las Fuerzas Policiales y de Seguridad desde el Ministerio del Interior al, a partir de entonces, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

Luego, y para contextualizar, mediante el Decreto N° 1755 del 23 de octubre de 2008 se aprobó la nueva estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS y a través del Artículo 6 de la mencionada medida, se ratificó la vigencia del "PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES", implementado en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE COORDINACION del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, mediante la Resolución M.J.S. y D.H. N° 123 del 23 de enero de 2008.

El Programa originalmente fue creado en el Ministerio del Interior (Resolución MI Nro. 618/04), bajo la misma gestión que luego se trasladó en virtud de la Ley 26.338 al, a partir de entonces, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. En sus orígenes en el MINISTERIO DEL INTERIOR, tenía análogos objetivos y operatoria a las actuales y su cambio de dependencia se produjo en función del también mismo traslado de las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

En el nuevo organigrama, el *Programa Transparencia para las Contrataciones* dependió desde su creación, tal como lo establece el Artículo 1 de la Resolución 123/08, en forma directa de la *Subsecretaría de Coordinación*.

Asimismo el mencionado Decreto 1755/08 estableció y enumeró los objetivos de la Subsecretaría de Coordinación: particularmente hay dos de ellos que apuntan directamente al tema de las contrataciones, y a partir de los cuales, puede pensarse que la gestión encontró inspiración para desarrollar e implementar el Programa. Esos objetivos son los que se transcriben a continuación:

- Entender en la administración de los recursos humanos y en los planes de adquisición de materiales, equipamientos, tecnológicos y de todo otro insumo necesario para cumplimiento de los objetivos y metas de la jurisdicción.
- Evaluar las propuestas e intervenir en la adopción de las decisiones definitivas por parte del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, en materia de adquisiciones significativas por parte del instrumento policial y de seguridad, de sistemas y otros materiales necesarios para la Jurisdicción.

En la Resolución 123/08 a través de la cual se implementó el Programa en el ámbito del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, ratificado en su estructura como ya se señaló mediante el Decreto 1755/08 se establece en sus Considerandos que “el objetivo que se tuvo en miras al crear el Programa fue el de adoptar medidas de coordinación, supervisión y contralor para asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos económicos y financieros del Ministerio y de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, cometido que se alcanzaría al

incorporar mecanismos que faciliten la libre concurrencia de oferentes, impulsen la difusión y publicidad de las contrataciones y mejoren la gestión de las adquisiciones”.

En este sentido, la nueva gestión buscó implementar, plasmándolo en la medida mencionada, un sistema ágil que permita la publicación para todo el país, de todos los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas del Ministerio y sus Organismos Desconcentrados, incluidas las Fuerzas Policiales y de Seguridad, con excepción de los de trámite simplificado, aquellos cuyos montos estimados no superen los diez mil pesos (\$10.000), las contrataciones declaradas secretas y las directas por razones de urgencia y emergencia.

En este contexto, y dado el volumen de contrataciones que sería necesario tramitar, la nueva gestión consideró necesaria la incorporación de un mecanismo a través del cual fuera posible unificar criterios en la gestión de los procesos de compras y contrataciones, dotándolos de transparencia, eficiencia y celeridad considerando especialmente que las Unidades Operativas de Compras de las Fuerzas Policiales y de Seguridad se encuentran diseminadas por todo el país.

Se descartaba, en ese escenario, la alternativa de establecer un sistema de control unitario que hiciera necesario el movimiento constante de expedientes que hubiera llevado a que los procesos de compra se dilaten en el tiempo de forma que terminen siendo inoportunos e ineficientes.

Por otra parte, si bien existen situaciones específicas como emergencias por inundaciones por ejemplo, que no pueden preverse y para las cuales las normas de aplicación en la materia no contemplan mecanismos de respuesta ágiles, también hay adquisiciones que son panificables y programables, y sobre ellas fue posible establecer este mecanismo.

Con el dictado de la Resolución mencionada, sus mentores hicieron foco en la *transparencia, la eficiencia y la publicidad como principios rectores*, evitando instancias reservadas o secretas, privilegiando de esta forma el desarrollo de las adquisiciones públicas en un contexto de publicidad y acceso a la información que posibilite asimismo el control social, fomentando así la participación ciudadana e inspirando su confianza.

Con la implementación de este mecanismo se buscó además, promover la responsabilidad de los interesados y de la sociedad en general al otorgarles la posibilidad de participar en una instancia común y central a todos los procesos como es la elaboración de los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas.



2. Implementación, función y misión

La implementación *del Programa Transparencia para las Contrataciones* como instancia de publicidad previa a las previstas por la normativa general vigente en la materia, permitió a los interesados y al público en general, conocer con anticipación las adquisiciones de bienes y servicios que lleva adelante el ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, con la consecuente posibilidad de prever con mayor perspectiva sus ecuaciones de costos y aún los precios a ofertar.

El Programa constituye una etapa en los procesos licitatorios a través de la cual se pone a disposición de la ciudadanía la posibilidad de que participe en la redacción de las cláusulas particulares de los proyectos de Pliegos relativos a las próximas adquisiciones previstas por el Ministerio.

Por consiguiente, la medida que dio lugar a su creación apuntaba a implementar una instancia que fuera previa a las etapas de publicidad previstas en la normativa, que a su vez permitiera ampliar la concurrencia y garantizarla, mediante la incorporación de parámetros de transparencia, eficiencia y eficacia en los textos de los Pliegos, el establecimiento de criterios claros y precisos de comparación y evaluación de ofertas.

Para lograr tal participación ciudadana, el *Programa Transparencia para las Contrataciones*, puso a disposición del público en general los proyectos de pliegos y los sometió a su difusión en la página web del Ministerio. De acuerdo a la complejidad, el plazo general mínimo de publicación sería de tres (3) días y dentro de ese período, cualquier ciudadano que tuviera inquietudes o planteos respecto de cláusulas de determinado pliego, podría hacer comentarios o sugerencias sin necesidad de acercarse físicamente a Mesa de Entradas alguna, sino simplemente ingresando a la página web del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, al

link del Programa, identificándose y luego exponiendo su inquietud en un formulario especial habilitado al efecto en la plataforma del sistema.

Esta instancia, así como los demás aspectos vinculados a su operatoria, se encuentran previstas en detalle en el Instructivo que como Anexo 1 forma parte de la Resolución Ministerial N° 123 del 24 de enero de 2008.

No resulta menor destacar en esta parte, que la nueva gestión previó además que bajo la misma plataforma informática se implementara un régimen diferencial en materia de Obras Públicas, dada la existencia de una Ley específica que regula la materia (Ley 13.064). A su vez, resulta oportuno recordar aquí el dictado del Decreto 1075/07 a través del cual se delegaron facultades y obligaciones establecidas en la Ley 13.064 para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios, incluido el planeamiento y la formulación de los proyectos respectivos, que revistan el carácter de obra pública cuyo monto total de adjudicación no supere la suma de PESOS CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL (\$4.500.000) que se lleven a cabo en las instalaciones en las que las Fuerzas Policiales y de Seguridad, y el Servicio Penitenciario Federal, desarrollen funciones específicas de administración, coordinación y seguridad a su cargo.

Para contemplar estos casos específicos, consideró conveniente el dictado de una medida específica que regule la publicación de los Proyectos de Pliegos, así como de los planos y demás anexos que constituyen la documentación respaldatoria de estos procedimientos.

La Resolución 122 del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS fue la guía en ese sentido, y fue a través de la cual se previó y reglamentó la misma mecánica y procedimiento de someter a publicidad y posibilitar la participación ciudadana en la elaboración de la documentación que rige los procesos

de contratación de obras públicas pero con plazos diferentes a los previstos por la Resolución N°123/2008.

No obstante la aclaración anterior, para el presente estudio de caso la propuesta hace foco en la Resolución N° 123/2008 para exponer la experiencia del Programa Transparencia para las Contrataciones así como sus aportes a la gestión de las contrataciones (de bienes y servicios).

En ese sentido, y a partir de lo previsto en la medida mencionada como Anexo 1 (Instructivo), se describe a continuación la operatoria del Programa, intentando ampliarla en sus aspectos más relevantes a efectos de que su comprensión resulte sencilla⁵.

ARTICULO 1° - Todo procedimiento de contratación, incluyendo los que sean declarados secretos, deberá ser informado al PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES, acompañando al efecto:

- 1 *Anteproyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas.*
- 2 *Presupuesto y costo estimado.*
- 3 *Precios de referencia.*
- 4 *Potenciales Oferentes a ser invitados, en su caso.*

La remisión de información se realizará en formato electrónico, mediante el procedimiento de comunicación electrónica con firma digital que se habilite al efecto, según la disponibilidad tecnológica.

Toda esta información debe ingresarla al sistema en forma íntegra la respectiva Unidad Operativa de Contrataciones. Sobre toda esa documentación recibida, sólo el texto completo del Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas es lo que se publica en la página web del Ministerio, tal como se establece en el Artículo a continuación. El resto de la información permanece en el sistema, y sirve para el análisis previo a la publicación que realizan los supervisores.

En esta instancia corresponde indicar que en la operatoria existen distintos perfiles de usuarios.

1.- Los operadores o usuarios de carga son generalmente integrantes de las Unidades Operativas de Contrataciones que “suben” la información al sistema. Además

⁵ Ver ANEXO 1 “Resolución 123/ 2008”.

son quienes se encargan de ingresar las respuestas a las observaciones emitidas por los supervisores así como a los comentarios recibidos desde la web.

2.- Los usuarios visores son aquellos que pueden visualizar la información cargada en la plataforma pero que no pueden intervenir, es decir no se encuentran habilitados para operar. Por ejemplo la OFICINA ANTICORRUPCION tiene habilitada esta calidad de usuario.

3.- Los usuarios supervisores son aquellos que deben analizar los proyectos de pliegos para luego publicar/republicarlos. Además, son los encargados de pre aprobarlos una vez cumplida la etapa prevista por la Resolución 123/08.

La revisión o análisis de los proyectos de pliegos que realizan los supervisores incluye aspectos formales, de redacción, el análisis de los precios de referencia y del justiprecio total informado para el contrato a efectos de verificar su correcto encuadre. Incluye además, la verificación de la inexistencia de cláusulas que direccionen los contratos para favorecer a determinados oferentes así como la existencia de tolerancias en las Especificaciones Técnicas que posibiliten la participación de más de un proveedor en el procedimiento, entre otros aspectos. Si de tal revisión surgieran errores que den lugar a correcciones o modificaciones, estas deben corregirse o subsanarse por la respectiva Unidad Operativa de Contrataciones en forma previa a la publicación. En estos casos, el supervisor ingresa la observación al respectivo proyecto de Pliego en el formulario habilitado al efecto y sólo una vez salvada, podrá publicarlo.

Estas comunicaciones electrónicas entre los supervisores y la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) quedan registradas en la operatoria y se imprimen en el reporte final que emite el sistema, una vez terminado el circuito del proyecto de pliego. Tal reporte, debe imprimirse, suscribirse por el titular de la respectiva UOC e incorporarse al expediente correspondiente.

Hay una categoría especial dentro de este perfil supervisor que es el que realiza el análisis informático. Su intervención se encuentra prevista en el Artículo 3 del Instructivo

En general, los supervisores no intervienen sobre las Especificaciones Técnicas en principio en función de que sería imposible contar con la idoneidad suficiente como para evaluar la multiplicidad de objetos que involucran las contrataciones que se gestionan a través del sistema. Pero fundamentalmente las Especificaciones Técnicas forman parte de la descripción de las especificidades de la necesidad que exterioriza el área específica del Organismo contratante que demanda la compra, bajo su entera responsabilidad en la formulación del pedido. A partir de ello, el control al respecto de los usuarios supervisores se limita a cuestiones formales de redacción, inclusión de tolerancias, etc.

4.- Superusuario: es quien autoriza los Pliegos y habilita la impresión del reporte final. Cabe resaltar que el superusuario sólo puede autorizar aquellos Pliegos que se encuentren previamente pre aprobados por los supervisores.

Para solicitar las altas de usuarios de cualquier calidad, el procedimiento que se adoptó fue mediante nota formal dirigida a la Dirección de Informática informando nombre, apellido, DNI, lugar donde presta servicio el agente, función que desempeña y un correo electrónico institucional donde sean válidas las comunicaciones electrónicas que se cursen con los supervisores por fuera del circuito de la plataforma.

ARTICULO 2° - Los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, deberán someterse a consulta pública para la recepción de observaciones y sugerencias, mediante su publicación en el sitio de Internet de este Ministerio. Quedan exceptuadas las contrataciones declaradas secretas, las que se realicen por trámite simplificado, aquellas cuyo monto estimado no supere los PESOS DIEZ MIL (\$10.000) y las contrataciones directas por razones de urgencia o emergencia.

El período de publicación del proyecto de Pliego no podrá ser inferior a TRES (3) días. Durante el mismo, los interesados podrán

plantear observaciones o efectuar comentarios, mediante el formulario que a tal efecto se habilitará en la página de Internet. No podrán aprobarse los Pliegos que no hayan sido sometidos al procedimiento de consulta previsto en el presente artículo.

En determinados casos, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, puede suceder que los comentarios recibidos desde la web ameriten un análisis técnico desde el área requirente para fundamentar el hacer lugar o bien rechazar lo observado. Toda respuesta que se ingrese en ese sentido, que sólo puede ser una por observación o comentario recibido, debe justificarse íntegramente. El mismo sistema inhabilita para pre aprobar a aquellos proyectos de pliegos que se encuentren con respuestas pendientes, así como tampoco a aquellos cuya respuesta sea incompleta. Los supervisores deben verificar el cumplimiento de este aspecto, para lo cual pueden requerir mediante comunicación electrónica la ampliación de tal respuesta. En tal comunicación, asimismo se indica el procedimiento a seguir a efectos de garantizar la integridad de la respuesta así como que la misma llegue al interesado. En todos los casos, todas las comunicaciones cursadas se hacen a los correos institucionales informados en el sistema y deben incorporarse al expediente respectivo.

ARTICULO 3º - La Dirección de Gestión Informática tomará intervención en los proyectos de Pliegos cuyas Especificaciones Técnicas se relacionen con el ámbito de su competencia y estos sólo serán publicados cuando se verifique la inexistencia de objeciones de índole técnica para la continuación del trámite.

En el caso de verificarse tales objeciones, la Dirección de Gestión Informática podrá solicitar, en el formulario habilitado al efecto (que es el mismo que utiliza el resto de los supervisores) las correcciones o modificaciones que considere pertinentes a efectos de que el pre-pliego se encuentre en condiciones de publicarse. Sólo una vez salvadas en forma íntegra tales objeciones se procederá a la publicación correspondiente.

ARTICULO 4º - Podrán solicitarse aclaraciones sobre el contenido de los proyectos de Pliegos mediante comunicación escrita. En este caso la Unidad Operativa de Contrataciones responderá las mencionadas solicitudes, integrando la documentación que rige el llamado.

En estos casos es recomendable que las Unidades Operativas de Contrataciones den aviso (enviando copia de la documentación recibida) a los supervisores acerca de esta circunstancia en función de que las mismas pueden dar lugar a modificaciones en los proyectos de pliegos ya publicados.

ARTICULO 5º - Cuando los pedidos de aclaración del proyecto de Pliego recibidos mediante comunicación escrita, así como los comentarios u observaciones ingresados durante la publicación del mismo, den lugar a modificaciones, el mismo podrá publicarse nuevamente, respetando el plazo previsto en el artículo 2º, si la índole de la modificación lo amerita a criterio del PROGRAMA. La desestimación de las observaciones recibidas al proyecto de Pliego deberá ser fundada por el área competente.

En principio cabe aclarar que cuando algún aspecto queda sujeto “a criterio del PROGRAMA” significa que los supervisores deben resolverlo fundamentado y en el marco de la normativa aplicable. En estos casos, los supervisores resolverán a favor de una re publicación en aquellos casos en que las modificaciones propuestas al pre-pliego a posteriori de la primera publicación como consecuencia de comentarios recibidos desde la web o de comunicaciones escritas en el mismo sentido, provoquen cambios en las condiciones del contrato ya publicado, y que puedan afectar la competencia. Si tales modificaciones sólo involucran aspectos de forma o que no modifican en forma sustancial lo establecido en el proyecto original, entonces no será necesaria su re publicación.

ARTICULO 6º - El Pliego que regirá el procedimiento de contratación será el que se apruebe una vez finalizadas las publicaciones y respondidas las observaciones o comentarios recibidos.

Como se mencionó anteriormente, los supervisores deben pre aprobar los proyectos de pliegos en forma previa a su autorización/aprobación por el superusuario.

Está previsto que el mismo sistema bloquee la posibilidad de autorizar sin que previamente se haya pre aprobado un pre-pliego.

Resulta importante resaltar aquí que los proyectos de pliegos que se autoricen/aprueben en el sistema y que por lo tanto habiliten la impresión del reporte final que emite el sistema una vez cumplida toda la instancia de publicidad prevista por la Resolución 123/08, son los que rigen los procedimientos contractuales.

ARTICULO 7° - Deberá ingresarse al PROGRAMA, el número de contratación correspondiente y la fecha prevista de apertura de ofertas.

Ello a efectos de permitir a los interesados el seguimiento y estado de los trámites publicados y autorizados en el sistema.

ARTICULO 8° - Los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas serán de acceso irrestricto a través de Internet durante su publicación en la página del Ministerio, salvo los correspondientes a contrataciones declaradas secretas.

Quien lo desee puede acceder a la página web del Ministerio y cliqueando el link “Compras y Contrataciones” visualizará todos los pre-pliegos cuya publicación esté vigente en ese momento.

Los interesados que deseen participar pueden hacerlo de forma muy sencilla, (sin más requisitos que contar con un CUIT y un correo electrónico válidos), rápida y segura completando un formulario al que podrá accederse en la misma página web mientras la publicación de ese pre-pliego esté vigente, previo ingreso de datos validatorios que solicita por seguridad el mismo sistema.

De esta forma, podrán introducir las observaciones o comentarios que a su criterio resulten convenientes para aclarar, rectificar, ajustar o modificar algún aspecto o cláusula de determinado pre-pliego.

Estas observaciones o comentarios ingresados vía web, deben atenderse por la Unidad Operativa de Contrataciones que tramita el procedimiento, quien una vez

notificada estará en condiciones de ingresar (en un formulario habilitado para tal fin en la misma plataforma), una única respuesta a través de la cual tendrá que justificar íntegramente y exponer las razones y motivaciones que sustentan el temperamento adoptado respecto de cada uno de los puntos observados. La mencionada notificación, como en general todas las generadas mientras el pre-pliego tramita en el Programa, son emitidas en forma automática por el sistema vía correo electrónico y quedan registradas en la operatoria con lo cual, se reflejarán en el reporte final.

ARTICULO 9º - Todas las comunicaciones entre las Unidades Operativas de Contrataciones y el PROGRAMA se hará en formato digital firmado digitalmente, según la disponibilidad tecnológica.

A tal fin, los funcionarios responsables deberán tramitar su certificado digital en la Autoridad Certificante de la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

De todas las comunicaciones electrónicas efectuadas se deberá dejar constancia documental en las actuaciones.

Hasta tanto el sistema de comunicación electrónica se encuentre implementado, las comunicaciones se efectuarán por escrito y acompañadas de versión en soporte magnético.

Durante el período 2008 – 2014 no se implementó la firma digital en el entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, con lo cual, en lo relativo al Programa, los supervisores debieron instrumentar medidas de seguridad para garantizar que los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y las Especificaciones Técnicas publicadas y autorizadas/aprobadas fueran exactamente los mismos que obran incorporados a los expedientes.

2.1 Sinergia con las posteriores etapas del proceso de compra

La intervención formal del Programa, en los términos previstos en la Resolución N° 123/08, finaliza con la impresión del reporte final lo cual se materializa a partir de la autorización/aprobación del respectivo Pliego por el superusuario. No obstante, el

equipo de supervisores del Programa, que coordina quien suscribe el presente trabajo, no termina allí sus funciones.

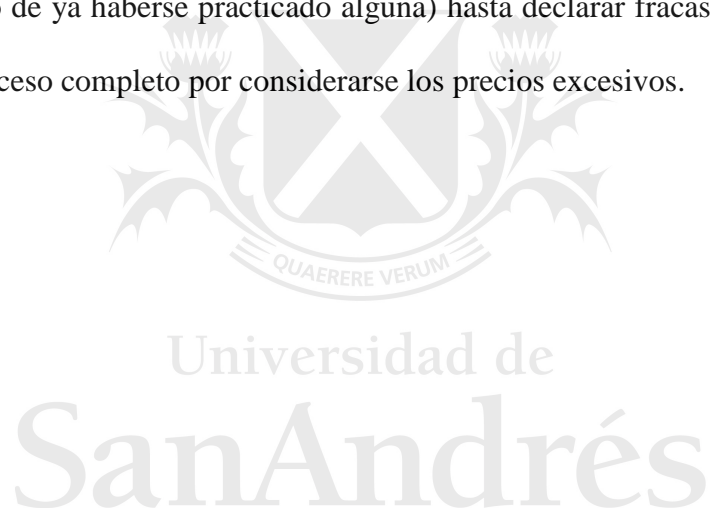
En principio, y como consecuencia de no haber podido implementarse las medidas de seguridad informática que permitan tener certeza de que los Pliegos que se autorizan/aprueban en el Programa son exactamente los mismos que se incorporan a los expedientes, debe intervenir el equipo de supervisores a efectos de verificar tal circunstancia. En ese sentido, si el Pliego incorporado a las actuaciones coincide con el autorizado/aprobado en el Programa, entonces el expediente continúa su tramitación normal hacia la firma de la medida propiciada para la convocatoria. De lo contrario, se devuelven las actuaciones al área de origen a efectos de que se reconsideren los cambios verificados en el Pliego incorporado a las actuaciones.

La respectiva Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) podrá en esos casos rectificar el Pliego para volverlo a la versión originalmente publicada y autorizada o bien, justificar los cambios detectados y solicitar una nueva publicación. Luego, en la instancia previa a la adjudicación de los procesos, cuando en función de los montos involucrados y según las normas vigentes a ese momento, corresponda que la medida propiciada deba ser suscripta por el Ministro, el equipo de supervisores también interviene en esta etapa llevando adelante un control previo a tal firma, el cual se enfoca fundamentalmente sobre un estudio de los precios y ofertas cotizadas. Todo ello, a efectos de evitar caer en situaciones de perjuicio fiscal, u otro tipo de irregularidades de ese tenor, más allá de las intervenciones que en ese sentido, por ley correspondan (Precios Testigo SIGEN, dictamen del Servicio Jurídico jurisdiccional).

En este último caso, la intervención que realiza el equipo de supervisores forma parte de un circuito que en un principio se adoptó informalmente respecto de este tipo de procedimientos, pero que luego con el correr del tiempo y con las experiencias

vivenciadas se impuso, a requerimiento de las respectivas autoridades, como intervención ineludible previa a la suscripción de la adjudicación. No obstante, se trata de una intervención que no se vuelca en los expedientes sino que es a título de colaboración y cuya utilidad para cada caso es evaluada por la autoridad que debe decidir sobre el tema.

Sin embargo y en general, sus recomendaciones (informes) son tenidas en cuenta por la autoridad y cuando ellas reflejan situaciones que pueden dar lugar a perjuicio fiscal, las actuaciones se devuelven al área de origen para tomar las medidas que se consideren necesarias para subsanarlas: pueden ir desde pedir una nueva mejora de precios (en caso de ya haberse practicado alguna) hasta declarar fracasado determinado renglón o el proceso completo por considerarse los precios excesivos.



2.2 Los Principios de la Contratación Pública en la implementación del Programa Transparencia para las Contrataciones

A partir de lo descrito, se presenta un cuadro cuyo contenido busca mostrar de qué manera o bajo qué aspectos se pudieron visualizar los principios de la Contratación Pública (abordados en el Primer Capítulo) en cuanto a la implementación y operatoria.

PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
<i>PRINCIPIOS</i>	<i>PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES</i>
TRANSPARENCIA	El Programa Transparencia para las Contrataciones promueve la difusión y publicidad de las contrataciones e impulsa un mecanismo de elaboración participada de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas. Coadyuva a este propósito la adopción de un instructivo de cumplimiento obligatorio para todos los procedimientos de adquisición y contratación de bienes y servicios.
EQUIDAD	Mediante la incorporación de esta instancia de publicidad y el fomento de la participación ciudadana en la elaboración de las cláusulas de los Pliegos se intenta evitar caer en redacciones confusas que puedan dar lugar a eventuales direccionamientos, así como para evitar la incorporación de ciertos parámetros o criterios que tiendan a beneficiar a algunos oferentes en detrimento de otros.

PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
PRINCIPIOS	PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES
EFICIENCIA.	<p>Su cometido, tal como lo establece la Resolución de su creación en el primer artículo, es 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. En ese sentido el Programa intenta con su intervención ampliar tanto la concurrencia de oferentes como el horizonte temporal desde que los interesados toman conocimiento de la necesidad hasta el momento en que deben presentar su propuesta, todo ello a efectos de que en definitiva su intervención redunde en la mejora en los precios cotizados (reduciéndolos), promoviendo de esta forma la eficiencia del gasto público lo cual deviene en un beneficio para las arcas del Estado.</p>
CUMPLIMIENTO	<p>Los supervisores controlan en forma previa a la publicación de los Proyectos de Pliegos, que se encuentren previstas expresamente las cláusulas que contemplan las penalidades por incumplimientos de las obligaciones asumidas, así como la vía a través de la cual pueda recurrirse ante eventuales incumplimientos.</p>

<p style="text-align: center;">SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA</p>	<p>Se promueve mediante la incorporación en los textos de los Pliegos de parámetros objetivos de evaluación y comparación de ofertas. En la medida que la naturaleza del objeto de la contratación lo permita, se sugiere a las Unidades de Compra establecer claramente en los Pliegos todos aquellos aspectos que permitan al oferente conocer acabadamente las características requeridas del objeto de la compra, inclusive las tolerancias permitidas, así como la documentación que debe presentarse para poder cotizar, de modo que una vez cumplimentado íntegramente lo establecido en el Pliego, la adjudicación recaiga sobre la oferta que cotiche el menor precio.</p>
<p style="text-align: center;">LIBRE CONCURRENCIA</p>	<p>Se facilita y promueve difundiendo los Pliegos en la página web del Ministerio, fomentando la participación ciudadana en la elaboración de las cláusulas de aquellos.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gonzalo Suarez Beltrán y Roberto Laguado Giraldo, (2007) y Programa Transparencia para las Contrataciones, aplicación de la Resolución 123/ 2008.

Capítulo III: Experiencias Regionales, Actores Clave y Resultados

El presente Capítulo busca dar cuenta de aspectos del Programa en análisis, poniendo en consideración y contraste una referencia a un caso exitoso a nivel regional. Es así que se describe el Caso Chile Compra, y luego, a partir de una serie de entrevistas (Ver ANEXOS 2 y 3) a través de las cuales se buscó tomar contacto con actores relevantes del proceso, se pueden visualizar sus expectativas al momento de la puesta en funcionamiento del Programa. .

Finalmente, el Capítulo cierra con la presentación de un análisis FODA que permitirá concluir el análisis descriptivo de este Estudio de Caso y poner en conocimiento del lector, la perspectiva y percepción de la autora de este trabajo con respecto a su participación en la implementación y operatoria del mismo.

1. Experiencias Regionales: El Caso Chile Compra

Qué es ChileCompra?

La Dirección ChileCompra es la institución que administra la plataforma de compras públicas de Chile y funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

Se trata de un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia de la Presidencia de la República. Fue creado por Ley (de Compras Públicas 19.886) y comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003. (www.chilecompra.cl)

¿Por qué el caso chileno?

El caso sobresale como principal exponente de la región en materia de modernización de procesos de compras públicas mediante la incorporación intensiva de TIC's, así como en el desarrollo de prácticas promotoras de transparencia, prevención de la corrupción y rendición de cuentas a los ciudadanos (Capello y García Oro, 2014).

Su elección e incorporación en el trabajo se pensó a partir de la misión y compromiso que motivaron sus comienzos, en el marco del Proyecto de Ley de Reforma al sistema de compras públicas. Chile Compra nació con la misión de generar un cambio sustancial en las compras públicas que ya no respondían a las necesidades reales de los mercados y sus actores. Se planteó como objetivo en ese momento, crear un sistema transparente, eficiente pero que por sobre todo fuera más accesible y que generara igualdad de oportunidades de negocio para empresas de todos los tamaños.

Si bien la idea no es exponer aquí un análisis comparativo entre la experiencia chilena y el Programa Transparencia para las Contrataciones, principalmente porque no son comparables al abordar los procesos desde perspectivas diferentes (el Programa se aboca solo a la instancia Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, en cambio Chile Compra aborda en forma integral la gestión de los procesos) nótese que ambos tienen similitudes en cuanto a sus propósitos iniciales del énfasis en la transparencia, eficiencia, accesibilidad e igualdad de oportunidades.

Entonces; ¿por qué no pensar en el desafío de implementar un modelo de gestión similar en Argentina?

Ello sin desconocer que en nuestro país existen ya implementadas y en funcionamiento numerosas iniciativas que pueden proyectarse hacia desarrollos más ambiciosos de plataformas o sistemas de gestión virtuales que aborden integralmente a

las adquisiciones de todos los organismos y jurisdicciones que componen la Administración Pública Nacional.

¿Cómo fue su implementación y cuál fue su propósito?

El propósito inicial de su implementación fue “promover y fortalecer el mejoramiento de la gestión de abastecimiento en el Sector Público en los ámbitos estratégicos de Transparencia, Eficiencia, Eficacia, Promoción de proveedores y Competencias para el Abastecimiento” a través de la formulación de diferentes indicadores que permitieron la implementación de un panel de control orientado a la gestión pública de las contrataciones (Guías de Transparencia – Estándares Transparencia, 2006)

“De este modo, cada institución contará con información que le permita conocer, evaluar y analizar periódicamente los resultados de la gestión de abastecimiento y podrá realizar oportunamente acciones que le permitan mejorar su desempeño y perfeccionar la gestión, reduciendo costos administrativos, aumentando la eficacia y eficiencia de los procesos de compra, mejorando la calidad de los productos y servicios adquiridos, entre otros beneficios, que todos en conjunto agregarán un mayor valor a la misión institucional y a los ámbitos estratégicos antes señalados” (Guías de Transparencia – Estándares Transparencia, 2006).

En sus orígenes fueron convocados profesionales con un perfil técnico y con un alto grado de compromiso para lograr posicionar a la institución en un corto plazo con el gran reto de reformar las compras públicas del país. (www.chilecompra.cl)

En el año 2003 nació la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) donde se centralizaron las operaciones de compras públicas.

Luego de una evaluación y rediseño del modelo, entró en vigencia la Ley de Compras Públicas y se creó la primera versión del mercado electrónico, que permitiría facilitar el encuentro entre la demanda del Estado por bienes y servicios con la oferta de los privados, de manera pública y accesible. Nótese que a partir de aquí comenzó la

incorporación masiva de compradores públicos del gobierno central y del sector salud, así como de proveedores del Estado.

Entre los años 2004/2005 se llevó a cabo una nueva revisión y se puso en marcha la tercera versión de la plataforma transaccional en la que el proceso de compras ya fue digital. En esta etapa entró en vigencia el Reglamento de la Ley de Compras, se implementó el Tribunal de Contratación Pública y se creó el Registro Oficial de Proveedores del Estado (Chile Proveedores) vinculado a la firma digital de documentos mediante el cual los potenciales proveedores presentaban a la dependencia de Compras Públicas por única vez toda la documentación correspondiente, quedando la misma publicada en forma permanente, tanto en formato papel como digital.

La plataforma informática implementada logró promover el aumento del número de oferentes y alcanzar precios más competitivos. Requirió de un esfuerzo continuo de análisis de oportunidades de mercado y vinculación con nuevos proveedores potenciales, de manera que se volcaron numerosos esfuerzos tendientes a ampliar la cantidad de bienes y servicios mejorando las condiciones de tales adquisiciones, promoviendo la inclusión de nuevos proveedores con potencialidad para venderle al Estado chileno (Capello y García Oro, 2014). En esta etapa además comenzaron a incorporarse gradualmente al sistema los municipios y las Fuerzas Armadas y de Orden.

La cuarta versión de la plataforma se implementó entre los años 2007/2008 con la creación del portal web de compras públicas www.mercadopublico.cl como principal plataforma de licitaciones para la compra o contratación de bienes y servicios en general, y del sitio informativo www.chilecompra.cl. Otro rasgo distintivo es la implementación y la promoción de los convenios marco a través de la plataforma web denominada Chile Compra Express. Estos convenios se definieron, prioritariamente,

sobre los bienes y servicios estandarizados y de provisión frecuente, según las demandas de los organismos del Estado.

La iniciativa permitió generar una instancia de negociación centralizada en lo que respecta a la determinación de la calidad y precio de los bienes y servicios a adquirir, y al mismo tiempo, una instancia de pedido/requerimiento y compra descentralizada, ya que este portal es utilizado por los representantes del área de compras de cada dependencia del Estado chileno y por medio del mismo el propio funcionario ejecuta las órdenes de compra o contratación que requiere (Capello y García Oro, 2014).

Entre los años 2009/2012 se consolidó el sistema y nació la plataforma de inteligencia de negocios en www.analiza.cl. donde se registran todas las compras y contrataciones efectuadas en los últimos tiempos por el Estado chileno, a los fines de que ésta información contribuya a forjar instancias de transparencia y promueva mejores y más equitativas instancias de competitividad futura entre proveedores con el Estado, buscando eliminar asimetrías informativas, tanto de proveedores como de la ciudadanía respecto al quehacer del Estado (Capello y García Oro, 2014) .

Pero además....

Por su gran capacidad de compra que superaba en ese momento el 3,5% del PIB, el Estado podía generar incentivos competitivos a las empresas que ofrecieran productos y servicios que consideren ambientales y sociales, además de los económicos, promoviendo así las compras públicas sustentables.

En los últimos tiempos, Chile Compra ha abordado objetivos de segunda generación, contribuyendo al desarrollo de políticas públicas que promueven la inclusión y sustentabilidad en la cultura de compras y ventas al Estado. Se creó el

Observatorio Chile Compra que promueve mayores niveles de probidad y buenas prácticas al monitorear y detectar potenciales irregularidades en los procesos que realizan los organismos públicos. También se ofrecen programas de asesoría comercial a los Proveedores del Estado y se busca asimismo, alcanzar mayores niveles de inclusión y participación de las micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país.

2. Resultados de Entrevistas a Actores claves

Para la selección se tuvieron en cuenta a aquellos perfiles que por su papel podrían considerarse como representantes o líderes de los distintos equipos que interactuaron en todo el proceso de implementación y puesta en funcionamiento del Programa, con la expectativa de contrastar sus visiones.

Resulta importante destacar que la selección de los actores clave fue llevada a cabo por quien coordinó todo este proceso desde que fue un proyecto, incluso participando en la redacción de la medida que le dio origen y en todas las etapas y en conjunto con todos los actores y equipos antes mencionados.

Esta coordinación, que administrativamente recayó sobre quien escribe, implicó además la conformación de un equipo de trabajo que en la operatoria revistió la calidad de “supervisor” del Programa.

Los perfiles seleccionados:

- ✓ Un Usuario de carga del Programa desde su implementación.
- ✓ Quien planificó, maduró y materializó la idea desde la gestión política. Este actor también acompañó el proceso del diseño y desarrollo informático y ejerció la función de “superusuario” en la operatoria.

- ✓ Quien desarrolló y diseñó el sistema informático sobre el cual operaría el sistema. No obstante, esta parte del proceso no fue una función específica del especialista informático sino que fue una labor común donde participaron además quienes planificaron y diseñaron la estrategia así como los usuarios con calidad de “supervisores” Más allá del desarrollo, este actor una vez implementado y puesto en funcionamiento el Programa, debió atender las distintas necesidades, ya sea para agilizar o para corregir eventuales errores en su operatoria.
- ✓ Quien trabajó y acompañó esta estrategia desde el punto de vista jurídico, cuidando que tanto durante la implementación como en la operatoria habitual se cumplan los recaudos legales previstos.

La herramienta metodológica a la cual se recurrió para tomar contacto con dichos actores y abstraer sus experiencias es la entrevista, que se trata de un instrumento que permite recabar información / datos que no pueden ser observados directamente y permite conocer el punto de vista de los demás sobre un determinado proceso u objeto de estudio.

Cada encuentro se realizó a través de un cuestionario base de preguntas, las cuales se realizaron en el orden preestablecido por el entrevistador, adaptado a la función que en el proceso desarrolló cada actor entrevistado. El cuestionario (véase Anexo 2) se preparó intentando con él obtener aspectos relevantes al objeto de estudio y la propuesta de trabajo que dio lugar al mismo desde la visión del usuario del Programa. A partir de las distintas visiones obtenidas, pueden observarse las siguientes líneas de análisis⁶:

⁶ El texto completo de los testimonios se incluye en el Anexo 3; en este apartado se ofrece un resumen de los principales puntos señalados por los entrevistados.

Como EXPECTATIVAS, desde la visión institucional

- ✓ Optimización de los procesos de compra;
- ✓ Más celeridad y eficiencia en la tramitación;
- ✓ Más transparencia;
- ✓ Enriquecimiento de experiencias;
- ✓ Evitar potenciales conflictos o futuras impugnaciones relacionados con la interpretación de las cláusulas de los Pliegos;
- ✓ Evitar que su implementación signifique una traba burocrática o implique demoras en las tramitaciones
- ✓ Adaptarlo a las necesidades de los usuarios;
- ✓ Evitar observaciones en intervenciones posteriores: optimismo respecto de que los Pliegos fueran auditados en forma previa;
- ✓ Ampliar la concurrencia.
- ✓ Dar mejores y mayores oportunidades a los interesados para participar,
- ✓ Mayor control de los valores de cotización

Como EXPERIENCIAS de su IMPLEMENTACION

- ✓ Se trató de una operatoria “amigable” ya que es una herramienta ágil y sencilla;
- ✓ El sistema no superó a las necesidades sino que fue adaptándose a ellas, según las demandas de las distintas áreas operativas;
- ✓ Ello fue fundamental a efectos de reducir cualquier reacción lógica a cualquier cambio que se genera en toda organización.

- ✓ Fue muy importante en la implementación la forma utilizada para su presentación a las áreas operativas intervinientes, la explicación de su operatoria y funcionamiento, así como la capacitación a todas las UOC
- ✓ En materia jurídica no se verificaron complejidades para su implementación;
- ✓ Hubo algunas inconsistencias de tipo informático que se fueron superando día a día, adaptándose a las distintas necesidades.
- ✓ Si bien surge como denominador común que no se logró incrementar la cantidad de proveedores participantes en los procesos, también se reconoce que éste resultado tuvo más que ver con los requisitos formales impuestos por la normativa general sobre las contrataciones que a la intervención misma del Programa.

Como posibles LINEAS DE TRABAJO A FUTURO para mejorar la implementación del Programa

- ✓ El sistema debería evolucionar tecnológicamente al igual que lo hace la industria especialmente en lo relativo a seguridad informática, a la prevención de ataques, de robos de información, etc.
- ✓ Hallar e incorporar algún mecanismo automatizado que permita verificar que cada Pliego publicado y autorizado por el Programa fue el mismo que se incorporó al expediente. En este aspecto, se podría avanzar en lo que respecta a la firma digital o herramientas de seguridad como la marca de agua.

- ✓ Que el Programa colabore y participe para que todos los procedimientos sean tramitados en forma electrónica;
- ✓ Ello a partir de su institucionalización a través de alguna norma de aplicación a toda la Administración Pública, e incorporación en un sistema integrador que permita y otorgue las garantías necesarias para lograr la digitalización de los expedientes, registrándose todo el proceso en una base de datos que a su vez, promueva la interconectividad del Programa con el resto de las etapas así como con los procesos que se lleven a cabo en otras jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.

De este modo, fue posible visualizar las experiencias obtenidas por cada uno de los actores seleccionados, que accedieron de gentil modo a ser entrevistados, desde sus diferentes roles en lo que fue la implementación del *Programa Transparencias para las Contrataciones* y su funcionamiento durante el periodo seleccionado. Este acercamiento permitió no sólo conocer sus visiones sino también profundizar en la descripción y análisis de su operatoria acercando datos e información relevantes para dar respuesta al interrogante que guió desde un principio este trabajo.

3. Análisis FODA del Programa Transparencia para las Contrataciones

El análisis FODA es una herramienta que permite evaluar las Fortalezas y las Debilidades relacionadas con el ambiente interno de la organización y las Oportunidades y Amenazas que se refieren al ambiente externo de la entidad.

En este caso del *Programa de Transparencias para las Contrataciones*, el análisis FODA se utilizó para analizar la estrategia adoptada (FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE SU IMPLEMENTACION EN EL AMBITO INSTITUCIONAL) y los desafíos externos a los que se debe enfrentar (OPORTUNIDADES Y AMENAZAS), en un entorno de constante evolución en materia de TICs y demás paradigmas mencionados oportunamente.

AMBIENTE INTERNO - FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACION INSTITUCIONAL Y LA SINERGIA CON EL SECTOR PRIVADO

F - FORTALEZAS

1. Desde sus comienzos, las autoridades de la nueva gestión tuvieron claramente definida cual sería la función y misión perseguida con la implementación del Programa. Esa idea fue explícita y claramente transmitida a los desarrolladores informáticos con lo cual ello les facilitó también su tarea.
2. El equipo de trabajo que llevó adelante la implementación, desde los técnicos informáticos hasta las máximas autoridades, mostraron desde sus comienzos un fuerte compromiso con el Programa a tal punto que cada vez que se presentaron imprevistos relacionados con su diseño, puesta en funcionamiento u operatoria, pudieron resolverse de forma inmediata, con total sinergia de esfuerzos.
3. A partir de su puesta en funcionamiento, se generó un ámbito de enriquecimiento que incluía el conocimiento de los temas y problemas comunes, un espacio de diálogo e interacción, así como el intercambio de

experiencias y de información entre los distintos actores e instancias intervinientes en todo el proceso, lo cual permitió lograr fluidez en el circuito y agilizarlo.

4. A pesar de la prudencia y a veces resistencia que puede generarse ante cualquier cambio en las organizaciones, el Programa logró sobreponerse rápidamente y fue aceptado y adoptado por los distintos organismos que operaron a través del mismo y posicionarse como una herramienta que les proporcionó la gran ventaja de evitar potenciales futuras impugnaciones y las consecuentes demoras en los procesos.
5. Promueve la transparencia en la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares al permitir que la ciudadanía en general pueda participar en la redacción de sus cláusulas, habilitando al efecto un canal muy sencillo y seguro para hacerlo vía web ingresando a la página del Ministerio. Así, se buscó incorporar una instancia de control social y evitar los condicionamientos o direccionamientos en las cláusulas de los Pliegos que tiendan a favorecer a determinados oferentes.
6. Fomenta la eficiencia del gasto público al posibilitar a los interesados y al público en general el conocimiento anticipado de las necesidades de compras del Ministerio, habilitando una instancia de difusión previa a las establecidas por la normativa general que rige las contrataciones públicas, lo que permite a los potenciales oferentes calcular con mayor perspectiva sus ecuaciones de costos, y mejorar los precios cotizados.
7. A su vez, con la difusión anticipada de los proyectos de pliegos en la página web del Ministerio se busca ampliar la concurrencia de oferentes a los actos licitatorios.

8. Centraliza el control de las adquisiciones del Ministerio. Ello a partir de que con la incorporación de la Secretaría de Seguridad Interior, se multiplicaron en cantidad los procesos. El Programa constituye una herramienta que, considerando además que las Unidades Operativas de Compras de los distintos organismos están diseminadas a lo largo de todo el país permite ahorrar costos administrativos al evitar el movimiento físico de los expedientes.
9. En ese marco, todos los ciudadanos argentinos pueden acceder a conocer lo que se está comprando para el Ministerio en cualquiera de las Unidades de Compra del país y participar, tanto en la elaboración de las cláusulas de cada proceso en particular, mismo como oferente.

D - DEBILIDADES

1. Quizás la primera debilidad identificada es el aislamiento de la medida y de sus propósitos, al no formar parte de un proyecto integral de reforma del sistema de compras públicas en el país (también representa una OPORTUNIDAD). Como consecuencia, se trata de una medida aplicable sólo al ámbito de las contrataciones que lleva a cabo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que no contempla interrelaciones del mismo nivel ni espacios en común con otras carteras, dificultándose a partir de ello, establecer a futuro un sistema de gestión que abarque a todas las adquisiciones de la Administración Pública Nacional.
2. Sumado a ello, dado que la intervención del Programa finaliza con la emisión del reporte final, esto es la aprobación del Pliego definitivo de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas que regirá

el llamado, nótese que la plataforma a través de la cual opera no prevé vincularse ni migrar datos en forma electrónica con otras oficinas que intervienen en las etapas inmediatas posteriores de los procesos como es el caso de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES. Ello sin dudas obstaculiza la posibilidad de efectuar el seguimiento de los trámites, máxime considerando las múltiples intervenciones tanto virtuales como materiales (expediente en mano) que durante el trámite debe completar cada proceso.

3. El hecho de que cada Pliego que se autoriza/aprueba en el Programa y que debe regir el respectivo procedimiento no pueda imprimirse con ningún tipo de medida de seguridad que permita asegurar que real e indefectiblemente se trata de la misma versión respecto de aquella autorizada en el Programa y que este trabajo deba realizarse en forma individual y manual, sin dudas es una debilidad.
4. Existe asimismo un riesgo de que los Pliegos que rijan los llamados no sean los que se autorizaron/aprobaron en el Programa. Esto puede ocurrir con aquellos trámites que en función de que no superan el monto establecido por normativa, no necesitan ser dictaminados por el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio. En estos casos, al no ingresar en sede Ministerial, los supervisores del Programa no toman contacto con las actuaciones y no efectúan el control manual para verificar si el Pliego que se incorporó al expediente coindice exactamente con el autorizado en el Programa para regir el llamado.
5. A su vez, la plataforma sobre la cual opera el sistema no prevé como una instancia más, definida y concreta aunque no necesariamente cumplible

para todos los trámites, las eventuales desautorizaciones de pliegos que pueden requerirse por distintos motivos. Esto significa que si una vez autorizado o aprobado un pliego, luego por cualquier motivo o cambio sobreviniente debe publicarse nuevamente, la nueva autorización requerida no se plasma en el informe final.

6. La plataforma no se actualiza como debería en cuanto a su seguridad y puede ser objetivo de distintos ataques informáticos.
7. Resulta fundamental considerar la precaria estructura tecnológica que existe en nuestro país, en especial en las zonas menos pobladas, que dificulta la implementación de iniciativas innovadoras abarcativas de todo su territorio. El Programa que nos ocupa, por ejemplo, ha presentado varios inconvenientes de compatibilidades y conexión tanto en su implementación como en su funcionamiento especialmente al operar con Unidades Operativas de Contrataciones ubicadas en lugares alejados de los centros urbanos (esto también representa una OPORTUNIDAD).
8. Pueden además identificarse algunas debilidades que si bien no son propias del Programa, afectan en forma directa sus propósitos y buen funcionamiento. Un ejemplo son los numerosos y a veces burocráticos requisitos que deben cumplimentarse para cotizar. Esta situación, restringe uno de los propósitos de su creación, el de ampliar la concurrencia de oferentes. Ello, en función de que para los potenciales interesados, especialmente aquellos que cotizan por primera vez, resulta engorroso y a veces hasta imposible por los tiempos que involucra, reunirse con toda la documentación formal exigida (esto también

representa una OPORTUNIDAD al ser considerada y evaluada en un futuro proyecto de reforma de compras públicas).

AMBIENTE EXTERNO – OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

O - OPORTUNIDADES

1. La primera gran oportunidad o desafío que podría plantearse sobre esta iniciativa es la posibilidad de incluirla en un proyecto integral de reforma de compras públicas a nivel país.
2. Entonces en este contexto, pueden visualizarse como OPORTUNIDADES cada una de las DEBILIDADES detalladas para el Programa: tanto en cuanto a sus interrelaciones y generación de espacios comunes con otras áreas intervinientes de otras carteras de modo de permitir el seguimiento de los procesos, como de las medidas de seguridad necesarias, los requisitos establecidos por la normativa y demás aspectos.
3. Fundamental a tener en cuenta en cualquier proyecto de reforma que pueda plantearse en el ámbito de las compras y contrataciones públicas son las medidas de seguridad informática a adoptarse de y la incorporación de las herramientas que acompañan su incesante evolución.
4. En ese marco, acompañaría el proceso la digitalización de los expedientes, que permitiría transparentar en forma integral los procedimientos, agilizando y haciendo más eficientes y eficaces los circuitos.

5. De ese modo, y siguiendo los procedimientos que por norma se establezcan, el Estado podría hacerse de lo que necesita en tiempo y forma sin demoras.
6. Justamente pensado como una OPORTUNIDAD se incorporó al presente estudio una referencia al caso Chile Compra, haciendo hincapié en muchas similitudes especialmente en cuanto a sus propósitos iniciales, intentando asimismo mostrar una experiencia latinoamericana exitosa, brindando información sobre sus orígenes y sobre su forma de implementación.

A - AMENAZAS

1. Así como se mencionó este punto en las OPORTUNIDADES, la principal AMENAZA que puede identificarse en un caso como el que nos ocupa o bien pensando ya en un proyecto de reforma integral de compras públicas es la relativa a la seguridad informática. En este sentido, y para evitar ataques informáticos o robos de información, las plataformas deberían incorporar herramientas como firma digital o marcas de agua, entre otras, acompañando la evolución tecnológica en este sentido.
2. Ello deviene de la precaria estructura tecnológica con que cuenta nuestro país, especialmente en zonas menos pobladas.
3. La corrupción también representa una AMENAZA si no se cuenta con el compromiso necesario para llevar adelante una iniciativa como la que nos ocupa, así como para determinar las reglas de transparencia y probidad interna, y para promover mecanismos en esa dirección.

Capítulo IV: Reflexiones finales

El *Programa Transparencia para las Contrataciones* se instituyó en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS a partir del traspaso del conjunto de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, en el marco de la Ley 26.338, y de la gran masa en cuanto a volumen y diversidad de contrataciones que tal traspaso involucró.

En ese contexto, fue necesario unificar criterios en la gestión de los procesos de compras y contrataciones considerando especialmente que las Unidades Operativas de Compras de las Fuerzas Policiales y de Seguridad se encuentran diseminadas en todo el país.

Ello incluyó la centralización, en términos de publicidad y participación ciudadana, de la elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Especificaciones Técnicas, evitando instancias reservadas o secretas, lo cual se logró mediante el desarrollo e implementación de una plataforma informática flexible, ágil y sencilla a la cual se puede acceder fácilmente a través de la WEB del Ministerio.

Es importante resaltar aquí uno de los principales aportes que se logró mediante la incorporación de este mecanismo: se otorgó a los ciudadanos de todo el país la posibilidad de participar en una instancia común a todos los procesos como es la elaboración de los Pliegos, privilegiándose el desarrollo de las compras en un contexto de publicidad y acceso a la información, promoviéndose la responsabilidad ciudadana y fomentando su confianza.

En ese sentido, su incorporación implicó la adopción de medidas de coordinación, supervisión y contralor para asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos económicos y financieros del Ministerio.

Ante este panorama y con la aproximación descrita hasta el momento, no quedan dudas en confirmar la hipótesis de partida del trabajo, la cual sostuvo que el Programa Transparencia para las Contrataciones constituyó un aporte positivo, aunque incompleto, a la gestión de las adquisiciones públicas en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS durante el período 2008 - 2014.

Ahora bien, para garantizar tal aporte, medido en términos de optimización de procesos, fue necesario en forma previa, arbitrar los medios para garantizar la transparencia de toda la instancia de intervención del Programa. Para ello coadyuvó la aplicación de un Instructivo de cumplimiento obligatorio para todos los procedimientos de adquisición del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, complementario del marco normativo sobre contrataciones de la Administración Pública Nacional. Tal instructivo fue aprobado en la misma Resolución de creación del Programa y constituyó una guía para la elaboración participada de los Pliegos.

En este sentido, si bien la iniciativa logró garantizar el establecimiento de criterios claros y precisos en las cláusulas de los Pliegos y evitar direccionamientos, también es claro señalar que su implementación no evolucionó de forma tal de vincularse con las sucesivas etapas de los procedimientos de modo de constituirse, cada trámite, en un proceso electrónico continuo, ágil y transparente.

Ello, sumado a la no implementación de medidas de seguridad informática que permitan corroborar que lo publicado y aprobado en el Programa coincida con lo incorporado a los expedientes papel, colaboró en la necesidad de recurrir a controles adicionales sobre los trámites, por fuera de la plataforma, para garantizar la transparencia integral de los procedimientos.

Esa tarea artesanal, llevada a cabo por el grupo de supervisores del Programa coordinados por quien escribe el presente trabajo, no fue prevista ni regulada en ninguna norma sino que fue incorporándose con el tiempo, como instancia indispensable e inseparable a partir de la intervención del mismo Programa, a pedido de las autoridades (Ministeriales) que debían suscribir las convocatorias y adjudicaciones.

Otro aspecto fundamental a la hora de profundizar sobre los aportes, medidos en términos de reforzar la transparencia, fue que al instituir la participación ciudadana en la elaboración de las cláusulas de los Pliegos, se inauguró y ganó, una instancia de publicidad previa a las previstas en la normativa general sobre contrataciones públicas, lo que permitió abrir el juego a más y nuevos actores que tomaron conocimiento de las necesidades (de compra del Ministerio) con mayor anticipación.

Sin embargo, y tal como se señaló claramente en las entrevistas realizadas a los actores clave, su implementación no logró ampliar la concurrencia de oferentes. Este punto es muy importante ya que fue uno de los objetivos de su creación, aunque su verificación se relaciona más con los numerosos requisitos formales que exige la normativa general para poder participar.

Es claro señalar a esta altura que un sistema de estas características siempre puede evolucionar y mejorarse y en ese sentido, representa un desafío para nuestro país incluir, en los Proyectos de Reforma y Modernización del Estado, la institucionalización de un sistema de compras públicas que integre iniciativas como la que nos ocupa, que colabore y otorgue las garantías necesarias, para que los procedimientos de toda la Administración Pública sean tramitados en forma electrónica, de modo que cada uno se convierta en un proceso transparente, continuo, automático e integral.

En ese sentido, es válido aclarar, si bien excede ampliamente el período de tiempo que abarca el presente estudio, que a partir del 1 de octubre de 2016 se encuentra

en vigencia el Decreto 1030/2016, el cual aprobó la nueva reglamentación al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional dispuesto por el Decreto 1023/01. Esta nueva reglamentación deroga a su predecesor el Decreto 893/12. Sus cambios apuntan a facilitar y agilizar los procesos, propendiendo al mismo tiempo, a un mayor nivel de transparencia y concurrencia.

Una mención especial merece la incorporación del caso Chile Compra en el presente trabajo. Su inclusión no fue con fines comparativos, no obstante ambas iniciativas tuvieron cometidos similares en sus comienzos. Sin embargo, puede resultar interesante para los lectores interesados en este tipo de iniciativas observar los procesos políticos a partir de los cuales se institucionalizaron y a partir de allí entender que la implementación de una iniciativa de tal dimensión requiere el compromiso no solo de los gobiernos sino también de la ciudadanía en su conjunto.

Referencias Bibliográficas y Fuentes

a) Fuentes:

CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA 1994.

CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION, 1996.

CONVENCION DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION. 2003

DECRETO 893/2012. REGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL.

DECRETO 1023/2001. ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL. CONTRATACIONES DEL ESTADO. REGIMEN.

DECRETO 1172/ 03 ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

DECRETO 1545/ 94 SISTEMA DE CONTRATACIONES DEL SECTOR PUBLICO

DECRETO 434/2016. PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

DECRETO 117/2016. PLAN DE APERTURA DE DATOS.

DECRETO N° 1755/ 2008. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE PRIMER Y SEGUNDO NIVEL OPERATIVO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

DISPOSICIÓN N° 22 DEL 8 DE JULIO DE 2004. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE ADQUISICIONES.

RESOLUCIÓN N° 618. PROGRAMA ORIGINALMENTE FUE CREADO EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR, BAJO LA MISMA GESTIÓN QUE LUEGO SE TRASLADÓ EN VIRTUD DE LA LEY 26.338 AL, A PARTIR DE ENTONCES, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

RESOLUCIÓN M.J.S. Y D.H. N° 123 DEL 23 DE ENERO DE 2008. RATIFICÓ LA VIGENCIA DEL "PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES", CREADO EN EL ÁMBITO DE LA SUBSECRETARIA DE COORDINACION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

LEY 24156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL.

LEY 25156 DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL.

LEY 19549 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

LEY 25188 ETICA EN LA FUNCON PÚBLICA.

LEY 25239 / 99 OFICINA ANTICORRUPCION

LEY 24946 / 98 LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO

LEY 25551 REGIMEN DE COMPRAS DEL ESTADO NACIONAL Y CONCESIONARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS

LIBRO DE CONSULTA DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

RESOLUCIÓN N° 110 / 2003. PROGRAMA DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN

RESOLUCIÓN N° 414 / 2003. PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN CIVIL DE LAS FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD

b) Bibliografía

ACUÑA, C., (2008) Conclusiones sobre las estrategias y reformas político – institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia. Trabajos/Documentos del XIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, www.clad.org.ve/dosumentos/congreso/0059800, CLAD, Caracas, Venezuela,

ACUÑA, C., (2008) La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina), en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 40, Caracas, Venezuela, pp 103-124.

AGUILAR VILLANUEVA, L., (1993). El estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas, México DF, Miguel Ángel Porrúa,

BARDACH, E. (1998) La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas, en Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica, México DF, CIDE-Porrúa,. Segunda parte.

- BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, LUNA PLA Y HOFFMANN (coord/ed) (2015). Gobierno Abierto. El valor social de la información pública.
- BRUGUÉ, Q. Y SUBIRATS, J. (1996) Lecturas de Gestión Pública, Madrid, Map,
- CAMOU, A. (1997) Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina, Nueva Sociedad, Nro. 152, Caracas.
- CASTELLS, MANUEL 2009. Comunicación y Poder. Madrid: Alianza Editorial. CEPAL Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf;jsessionid=FE9EA93CDE2853717DFC718121A12FF9?sequence=1
- CAPELLO Y GARCÍA ORO (2014). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. Año 20 - Edición N° 140 - 23 de Septiembre de 2014. IERAL. Fundación Mediterránea.
- CONCHA, G. Y NASER, A. (Eds.) 2012. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC. Capítulo I y II.
- DASSEN Y RAMÍREZ-ALUJAS (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. IFD /ICS.
- DROMI, JOSÉ ROBERTO, (1997) Derecho administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, p. 323.
- DROMI, JOSÉ ROBERTO (1992). Derecho administrativo, Tomo I, Editorial Astrea, p. 331.
- EVANS, P., (1996) El Estado como problema y solución, Desarrollo Económico, Buenos Aires, N° 141.
- ECHEBARRIA, K. (2000) Reivindicación de la Reforma Administrativa: significados y modelos conceptuales. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 18. Caracas.
- FEINSTEIN, O. (2007) Evaluación pragmática de políticas públicas, en Evaluación de Políticas Públicas, N° 836, ICE, Buenos Aires
- FUNDACIÓN ARIAS Y UNSAM. (2011) Las relaciones entre el Proceso General de Reforma y Reestructuración del Estado y la Reforma de los Sistemas de Compras Públicas: Estudios de caos en América Central y el Caribe. Costa Rica: Serie de documentos de trabajo ICT4GP N° 6,
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, Op. Cit., p. 37.

- GARCILAZO, J. El estudio de casos como estrategia de investigación aplicada a las organizaciones.
- GONZALEZ LOPEZ, EDGAR, (2002) La regulación de los contratos de obra en Misión de contratación: Hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, Tomo I, Departamento Nacional de Planeación, Giro Editores., p. 165. Bogotá.
- INDICADORES DE TRANSPARENCIA (2006) Guía de Apoyo. Evaluación de la Gestión de Compras Institucional. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Compras y Contratación Pública.
- IVANEGA, MIRIAM (2012) El deber ser de la gestión pública: responsabilidad y rendición de cuentas. Disponible en: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/b9responsabilidad%20y%20rendicion%20de%20cuentas.pdf>
- JOLIAS, L. Y FERNÁNDEZ ARROYO, N. (2013). ¿Más gobierno o más electrónico? Los desafíos del gobierno electrónico a nivel local. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°120. Buenos Aires: CIPPEC.
- LASSWELL, H., (1992) La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar Villanueva, L., El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LIPSKY, M., (1996) Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas, en Q. Brugué y J. Subirats (eds.), Lecturas de gestión pública, Madrid, INAP – MAP,
- MONEDERO GIL, JOSÉ IGNACIO (1977) en, Doctrina del Contrato del Estado. Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España-. P. 90-91.
- NACIONES UNIDAS. (2014). E-government Survey. E-government for the future we want. New York: United Nations.
- NASER, ALEJANDRA Y RAMÍREZ ALUJAS, ALVARO (2014). Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la Región. Capítulo II pp. 13-25. Capítulo III pp. 29-34 y Capítulo V pp. 49-54.
- NEIMAN, G Y QUARANTA, G. (2006) Los Estudio de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I (coord.) Estrategias de investigación cualitativa (pp. 213-237) Barcelona: Editorial Gedisa.
- OBAMA, BARACK (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD).

- OECD (2016). El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción. Paris: OECD Publishing.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, Documento CEDES/CLACSO, N°4, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1992) La Organización de la reorganización Estatal: Tendencias en la Reforma del Sector Publico en América Latina. Administración Publica y Sociedad, N° 6, Bs As.
- OSZLAK, O. (2013). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Presentado en Congreso del CLAD Montevideo, 2013.
- OSZLAK, OSCAR (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. Buenos Aires: Oscar Oszlak. www.oscaroszlak.org.ar
- OSZLAK, O. (2013) La reforma del estado: el día después. En Bodemer K. (Comp.) (1993): *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR, Uruguay.
- OSZLAK OSCAR Y ESTER KAUFMAN (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional.
- PARADA, RAMÓN (2000) Derecho Administrativo I. Parte General. Duodécima Edición. Marcial Pons. Madrid, pág. 258 9
- PAREJO, LUCIANO, JIMENEZ, ANTONIO, ORTEGA, L, (1998) Manual de derecho administrativo, Vol. 1, p. 786-787. Editorial Ariel.
- PLAN DE ACCION ARGENTINA (2013). Alianza para el Gobierno Abierto.
- PRZEWORSKY, A., (2010) Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno, Siglo XXI, Buenos Aires
- RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, N° 15, Santiago de Chile, pp. 99-125.
- ROZENWURCEL, G. Y BEZCHINSKY, G (2011) La Economía Política de las Reformas de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y Caribe. Colección Las Compras Públicas en América Latina y Caribe. Buenos Aires: UNSAM,.
- SPOTA, ALBERTO G. (1984) Contratos Instituciones de derecho civil. Volumen I. Desalma, Buenos Aires. p. 7

SUAREZ BELTRAN, GONZALO Y LAGUADO GIRALDO, ROBERTO (2007) Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina en “Colección documentos de Proyectos”. CEPAL.

STEIN, E. Y TOMMASI, M., (2006). Las instituciones políticas, el sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas, en La política de las políticas públicas, BID, Washington,

TAMAYO SÁEZ, M. (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza

UNESCO (2005). E-Government Toolkit for developing countries. New Delhi: UNESCO. UNESCO. (20 de noviembre de 2015). Portal de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Disponible en: <http://portal.unesco.org/>

WIELANDT Y ARTIGAS (2007). La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas. División de Desarrollo Social. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, noviembre de 2007

c) Sitios WEB consultados

Guía para la Apertura de Datos en Colombia. Disponible en: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-9407_Guia_Apertura.pdf

Guía para la publicación de datos en Uruguay. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2478/1/guia_publicacion_datos_abiertos.pdf

Manual de datos abiertos de la Open Knowledge Foundation. Disponible en: <http://opendatahandbook.org>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Disponible en: <http://www.jus.gob.ar>

IDRC/CRDI. Red GALC.OEA. Disponible en: <http://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

IRM. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/irm-assessed-data.html>

Oficina Anticorrupción. Disponible en: <http://argentina.gob.ar/anticorrupcion>

OGP. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org>

Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Disponible en: <http://www.ricg.org>

Red Social de la Administración Pública. Disponible en: <http://novagob.org>

Sistema de Información de Compras Públicas. Disponible en: <http://chilecompra.cl>

Anexo 1

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

PROGRAMA DE TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES

Resolución 123/2008

Créase en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación del citado Ministerio, el Programa Transparencia para las contrataciones. Apruébase Instructivo.

Bs. As., 23/1/2008

VISTO el Expediente N° 163.417/08 del registro de este Ministerio, las Leyes N° 22.520 (texto ordenado por Decreto N° 438/92) y sus modificatorias, y N° 26.338, el Decreto N° 21 del 10 de diciembre de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el artículo 3° de la Ley N° 26.338 se transfirieron desde el MINISTERIO DEL INTERIOR a esta Cartera de Estado, entre otras dependencias, la SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR, la GENDARMERIA NACIONAL, la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, la POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, y sus áreas dependientes.

Que hasta que se dispuso la transferencia antes señalada, se encontraba vigente para el MINISTERIO DEL INTERIOR y las Fuerzas Policiales y de Seguridad, el PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES, que tenía como cometido adoptar medidas de coordinación, supervisión y contralor para asegurar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos económicos y financieros del Ministerio y de las Fuerzas de Seguridad y Policiales.

Que el objetivo que se tuvo en miras al crear aquel Programa se alcanzó al incorporar mecanismos que facilitaron la libre concurrencia de oferentes, impulsaron la difusión y publicidad de las contrataciones y mejoraron la gestión de las adquisiciones.

Que es voluntad de esta gestión mantener, continuar y extender las acciones del citado Programa a todo el ámbito de esta Cartera de Estado incluyendo a los Organismos Desconcentrados que de ella dependen.

Que este objetivo se cumple mediante la asignación de dichas funciones a un programa específico dentro de este Ministerio.

Que coadyuva a este propósito la adopción de medidas que incrementen la transparencia de los procedimientos correspondiendo, en consecuencia, aprobar un Instructivo de cumplimiento obligatorio para todos los procedimientos de adquisición y contratación de bienes y servicios del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS y de sus Organismos Desconcentrados, complementarias del marco normativo sobre contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Que ha tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 4, inciso b), punto 9 de la Ley N° 22.520 (t.o. 1992) y sus modificatorias.

Por ello,

EL MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

RESUELVE:

Artículo 1° — Créase, en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE COORDINACION de este Ministerio, el PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES, que tendrá como cometido adoptar medidas de coordinación, supervisión y contralor que aseguren la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos económicos y financieros del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS y de sus Organismos Desconcentrados.

Art. 2° — Sin perjuicio de cumplimentar la normativa vigente en materia de contrataciones, apruébase el INSTRUCTIVO que como Anexo I forma parte de la presente, el cual será de cumplimiento obligatorio a todos los procedimientos de adquisición y contratación de bienes y servicios de la jurisdicción, excepto las contrataciones que hayan sido declaradas secretas. La SUBSECRETARIA DE COORDINACION tendrá a su cargo supervisar el cumplimiento del mencionado Instructivo.

Art. 3° — Todos los proyectos de Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, exceptuando los de trámite simplificado, las contrataciones directas por razones de urgencia o emergencia, las contrataciones declaradas secretas y aquellas cuyo monto estimado no supere los PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) deberán ser expuestos a un período de consulta pública por Internet, el cual no podrá ser inferior a TRES (3) días.

Art. 4° — Derógase la Resolución N° 355 del 9 de mayo de 2005.

Art. 5° — Difúndase el tenor de la presente en el sitio de Internet de este Ministerio.

Art. 6° — Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — Aníbal D. Fernández.

Anexo I

INSTRUCTIVO PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS Y DE SUS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.

ARTICULO 1° - Todo procedimiento de contratación, incluyendo los que sean declarados secretos, deberá ser informado al PROGRAMA TRANSPARENCIA PARA LAS CONTRATACIONES, acompañando al efecto:

1. Anteproyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas.
2. Presupuesto y costo estimado.
3. Precios de referencia.
4. Potenciales Oferentes a ser invitados, en su caso.

La remisión de información se realizará en formato electrónico, mediante el procedimiento de comunicación electrónica con firma digital que se habilite al efecto, según la disponibilidad tecnológica.

ARTICULO 2° - Los proyectos de Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, deberán someterse a consulta pública para la recepción de observaciones y sugerencias, mediante su publicación en el sitio de Internet de este Ministerio. Quedan exceptuadas las contrataciones declaradas secretas, las que se realicen por trámite simplificado, aquellas cuyo monto estimado no supere los PESOS DIEZ MIL (\$10.000) y las contrataciones directas por razones de urgencia o emergencia.

El período de publicación del proyecto de Pliego no podrá ser inferior a TRES (3) días. Durante el mismo, los interesados podrán plantear observaciones o efectuar comentarios, mediante el formulario que a tal efecto se habilitará en la página de Internet.

No podrán aprobarse los Pliegos que no hayan sido sometidos al procedimiento de consulta previsto en el presente artículo.

ARTICULO 4° - La Dirección de Gestión Informática tomará intervención en los proyectos de Pliegos cuyas Especificaciones Técnicas se relacionen con el ámbito de su competencia y éstos sólo serán publicados cuando se verifique la inexistencia de objeciones de índole técnica para la continuación del trámite.

ARTICULO 5° - Podrán solicitarse aclaraciones sobre el contenido de los proyectos de Pliegos mediante comunicación escrita. En este caso la Unidad Operativa de Contrataciones responderá las mencionadas solicitudes, integrando la documentación que rige el llamado.

ARTICULO 6° - Cuando los pedidos de aclaración del proyecto de Pliego recibidos mediante comunicación escrita, así como los comentarios u observaciones ingresados durante la publicación del mismo, den lugar a modificaciones, el mismo podrá publicarse nuevamente, respetando el plazo previsto en el artículo 3°, si la índole de la modificación lo amerita a criterio del PROGRAMA. La desestimación de las observaciones recibidas al proyecto de Pliego deberá ser fundada por el área competente.

ARTICULO 7° - El Pliego que regirá el procedimiento de contratación será el que se apruebe una vez finalizadas las publicaciones y respondidas las observaciones o comentarios recibidos.

ARTICULO 8° - Deberá ingresarse al PROGRAMA, el número de contratación correspondiente y la fecha prevista de apertura de ofertas.

ARTICULO 9° - Los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas serán de acceso irrestricto a través de Internet durante su publicación en la página del Ministerio, salvo los correspondientes a contrataciones declaradas secretas.

ARTICULO 10 - Todas las comunicaciones entre las Unidades Operativas de Contrataciones y el PROGRAMA se hará en formato digital firmado digitalmente, según la disponibilidad tecnológica.

A tal fin, los funcionarios responsables deberán tramitar su certificado digital en la Autoridad Certificante del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

De todas las comunicaciones electrónicas efectuadas se deberá dejar constancia documental en las actuaciones.

Hasta tanto el sistema de comunicación electrónica se encuentre implementado, las comunicaciones se efectuarán por escrito y acompañadas de versión en soporte magnético.

Fuente: INFOLEG

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/137040/norma.htm>

Anexo 2

CUESTIONARIO REALIZADO A ACTORES CLAVE

- 1. ¿Cuáles fueron sus expectativas cuando recibió la noticia de la implementación del Programa?*
- 2. Con respecto a su implementación y operatoria, ¿le resulto compleja?
SI – NO, ¿POR QUÉ?*
- 3. ¿Qué aspecto de su trabajo la implementación del Programa facilitó?*
- 4. En función de sus expectativas, ¿qué parte considera no cumplidas o que desvíos pudo identificar respecto de las mismas?*
- 5. ¿Considera que debería mejorar o modificar algún aspecto del Programa, o en su caso incorporar alguna cuestión no considerada?*

Anexo 3

A continuación se transcriben las respuestas obtenidas en cada una de las entrevistas, remarcando a cada uno de los actores y su rol en la implementación y sinergia con el *Programa Transparencia para las Contrataciones*.

I. PRIMERA ENTREVISTA:

Prefecto Principal FONTANINI – Jefe de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Prefectura Naval Argentina desde el año 2001 al año 2011 inclusive.

Intervino como usuario de carga del Programa desde su implementación en el ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS en el año 2008.

Respuesta a la primera pregunta:

Sostuvo que al recibir la noticia de la incorporación del Programa a los procesos de compra quiso conocer cuál iba a ser su alcance, cómo se iba a implementar y qué incidencia iba a tener en cuanto al desarrollo de los actos licitatorios, en especial respecto a las potenciales demoras que podría acarrear. No habló de expectativas en la implementación, pero sí que tomaron la noticia con prudencia.

Respuesta a la segunda pregunta

Si bien el desarrollo y diseño del Programa estuvo a cargo del Ministerio informó que luego fueron convocados a una capacitación donde se les presentó el Programa y se les brindó una explicación acerca de su operatoria y funcionamiento, así como también acerca de los aspectos relativos a la interrelación entre las UOC y el área del Ministerio que llevaría adelante ese desarrollo.

Informó que la adaptación, en un principio, costó un poco hasta tanto la gente (que trabaja en la UOC) comenzó a familiarizarse con la plataforma, y se logró un trabajo conjunto entre ellos y los supervisores del Programa (que fueron con quienes interactuaban para la publicación de los pliegos). Consideró que la operatoria fue amigable, no compleja y que las inconsistencias que hubo, principalmente de tinte informático, entre la Fuerza y la Dirección de Gestión Informática del Ministerio, fueron rápidamente superadas.

Respuesta a la tercera pregunta

Respondió que les dio tranquilidad que los textos de los Pliegos fueran previamente auditados por el Programa en cuanto a la normativa vigente en la materia ya que a partir de ello era más difícil que pudieran presentarse objeciones a posteriori en los Pliegos que demoren los actos licitatorios.

Respuesta a la cuarta pregunta

Afirmó en cuanto a las expectativas, que dado el objetivo del Programa de ampliar la concurrencia implementando al efecto una instancia de publicidad previa a las previstas en la normativa vigente, así como permitir a la ciudadanía en general participar en la elaboración de las cláusulas de los pre-pliegos, respecto de esa Fuerza informó que no se incrementó la cantidad de proveedores participantes en los procesos.

Respuesta a la quinta pregunta

Dijo que el Programa estaba bien orientado a darle mayor difusión y publicidad a los actos licitatorios del Estado y que la no participación de mayor cantidad de proveedores quizás se debió a otras cuestiones ajenas al Programa, esto es a los requisitos formales que por normativa se le solicita a los proveedores para poder participar en los actos licitatorios. (no recuerdo si fue a instancia mia pero prefiero que no

queden subrayadas ni resaltadas ninguna palabra , así queda homogéneo en todas las entrevistas)

II. SEGUNDA ENTREVISTA

Dra. Ana MALECKI – Directora General de Asuntos Jurídicos del entonces MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS desde enero 2008 hasta julio de 2009.

Además de intervenir formalmente mediante la emisión de un dictamen en cada procedimiento de compra, tanto previo a la convocatoria como para su adjudicación, la entrevistada participó de la elaboración de la medida que dio origen al Programa, ajustando su contenido al marco regulatorio vigente.

Respuesta a la primera pregunta:

Como expectativas remarcó que esperaba que la implementación del Programa trajera consigo, como resultado, una optimización de los procesos de compra, en términos de dar mayores y mejores oportunidades a los potenciales oferentes para participar, tener mayor control en cuanto los valores de cotización de las ofertas que se fueran presentando y además trabajar con un soporte adicional a lo que es el régimen general de contrataciones que es uniforme para todas las jurisdicciones, organismos y entidades del Estado, pero potenciándolo a la posibilidad de participar puntualmente para el ámbito para el que fue creado.

Respuesta a la segunda pregunta:

Sostuvo que desde el punto de vista del análisis jurídico de los procedimientos de contrataciones, no encontró complejidades por la implementación de esta instancia sino todo lo contrario, consideró que los expedientes llegaban a la Dirección a su cargo para su dictamen ya “pulidos”, analizados y con intervención de las áreas competentes

del Programa que ya le daban en forma previa un visado de legalidad a los trámites con lo cual para el Servicio Jurídico que debía intervenir y opinar al respecto, y que la intervención del Programa fue un dato más que positivo.

Respuesta a la tercera pregunta:

Fundamentalmente facilitó el análisis de los pliegos. Si bien hay cuestiones técnicas que exceden el análisis jurídico, así como al análisis de los supervisores del Programa, este último efectuaba no obstante, un visado de la redacción de las cláusulas, de las normas generales y específicas que se citan y de que no existan contradicciones entre ellas entre otros aspectos, así como de la redacción de las Especificaciones Técnicas en el mismo sentido. Ello simplificaba el análisis jurídico en función de que los Proyectos de Pliegos ya habían pasado por el tamiz del Programa, el cual habría considerado y promovido las adecuaciones necesarias hasta llegar al Pliego rector del procedimiento.

Respuesta a la cuarta pregunta:

No pudo identificar desvíos. Manifestó que quizás el Programa no pudo incrementar u optimizar la concurrencia de proveedores como era uno de sus objetivos pero que ello no fue en función de los requerimientos del Programa sino que fue en función de los requerimientos de la normativa de aplicación obligatoria para toda la Administración Pública. No cree que el Programa haya impuesto requisitos más exigentes para la concurrencia sino que el régimen de contrataciones es riguroso y el Programa se ocupó de hacerlo cumplir.

Respuesta a la quinta pregunta:

No hay que perder de vista que el Programa fue diseñado dentro del marco del régimen de contrataciones del Estado, con lo cual, tiene limitaciones en cuanto a su marco regulatorio que no puede exceder. Que por este condicionamiento, no aprecia que

hubieran podido existir otras cuestiones que hubieran podido mejorar u optimizar el funcionamiento del Programa.

III. TERCERA ENTREVISTA: (para presentarlo, usar la misma firma en todos los casos: primero el nombre, luego el cargo y párrafo aparte sin negrita, algún otro detalle sobre su función)

Ing. Nicolás LOPE DE BARRIOS, quien fue el encargado de diseñar la plataforma informática a través de la cual se gestiona el Programa. Fue quien estuvo a cargo desde sus comienzos y quien además dictó las capacitaciones a los distintos usuarios. Su cargo fue el de Director de Sistemas y lo ejerció durante el período diciembre 2007 a marzo de 2013 en el ámbito del ex MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

Respuesta a la primera pregunta:

Sus expectativas fueron las de poder crear un producto que cumpla con las necesidades de los usuarios y que a su vez sea fácil de usar y tecnológicamente implementable.

Respuesta a la segunda pregunta:

La implementación fue sencilla porque el sistema tiene un proceso perfectamente definido con estados y restricciones que se aplican para cada usuario con lo cual no hubo más que adaptar esos requisitos al producto tecnológico.

Respuesta a la tercera pregunta:

Desde su rol como desarrollador y a cargo del proyecto le resulto muy fácil implementarlo justamente porque estaba muy bien definido lo que se tenía que hacer y después de muy pocas reuniones ya visualizó el producto que tenía que entregar y en cuestión de unas pocas semanas ya estaba capacitando a los usuarios para su gestión.

Desde el punto de vista tecnológico se hizo una aplicación web que funcionaba en la intranet del Ministerio y que contaba con una parte pública que es la que permite publicar los pliegos de licitaciones durante un periodo de tiempo configurable para cada contratación.

Respuesta a la cuarta pregunta:

Lo que hubiera querido poder implementar es algún mecanismo automatizado que permita verificar que el pliego que pasó por el Programa efectivamente es el mismo que se incorpora al expediente y se publica en la ONC. Si bien hay controles en ese sentido, estos son manuales y se llevan a cabo comparando cada una de las cláusulas de los Pliegos para que no haya diferencias. Sostuvo que mediante la incorporación de determinadas herramientas tecnológicas podría facilitarse esta tarea.

Respuesta a la quinta pregunta:

Consideró que un sistema tan importante debería evolucionar tecnológicamente al igual que lo hace la industria especialmente en lo relativo a seguridad informática, a la prevención de ataques, de robos de información, e incorporar herramientas como la firma digital o como las marcas de agua para asegurar que cada cambio de estado o intervención se pueda relacionar directamente con el operador que lo hizo.

IV. CUARTA ENTREVISTA:

SUBSECRETARIO DE COORDINACION Cdor. José Lucas GAINCERAIN,

Fue quien comenzó a dar forma y a madurar la idea del Programa, integrando al efecto un equipo de trabajo multidisciplinario del cual formó parte quien suscribe el presente trabajo.

Respuesta a la primera pregunta:

Sostuvo que entre las expectativas estaban, lograr agilidad en la tramitación, intercambio de información entre los distintos usuarios del Programa, los destinatarios de los bienes y los proveedores. Se buscó además que esto (la implementación del Programa) no signifique una traba burocrática ni que implique demoras en las tramitaciones. También evitar potenciales conflictos relacionados con la interpretación de las cláusulas de los Pliegos.

En síntesis, fueron cuatro los puntos principales que se tuvieron en cuenta para implementar la iniciativa: brindar celeridad, transparencia, enriquecimiento de experiencia de los distintos actores, ya sea usuarios, proveedores y operadores y evitar potenciales impugnaciones en forma posterior en el proceso de la compra que dilaten los procesos.

Respuesta a la segunda pregunta:

La implementación no fue compleja, mucho tuvo que ver la forma en se implementó y en que se fueron atendiendo los inconvenientes que surgían en forma inmediata, es decir que el sistema no superó a la necesidad sino que el sistema se fue adaptando a las necesidades que tenían las distintas áreas operativas, y eso fue fundamental para vencer una reacción lógica a cualquier cambio que se genera en toda organización. Esa fue la clave según el entrevistado.

Respuesta a la tercera pregunta:

La implementación, el asesoramiento y el seguimiento de cada uno de los trámites llegó rápidamente a vencer esa oposición natural al cambio y los usuarios del sistema se dieron cuenta de que esta implementación no venía a entorpecer sino que iba a facilitar el accionar a todos, tanto proveedores, usuarios, tramitadores de expedientes.

Caracterizó al sistema como una herramienta ágil, sencilla y que aporta rapidez a los trámites.

Respuesta a la cuarta pregunta:

Consideró que faltó institucionalizarlo a través de una norma (para toda la Administración Pública) y a través de un sistema que permita y otorgue las garantías necesarias de que el expediente se “fabricara” automáticamente y que quede todo registrado en una base de datos, que las notas se hicieran y registraran en un sistema, entre otros aspectos. En otras palabras, que el Programa colabore y participe para que todos los procedimientos sean tramitados en forma electrónica.

Respuesta a la quinta pregunta:

Sostuvo que si bien siempre se puede mejorar un sistema de estas características, considera que podría complementarse la parte final del Programa (una vez que el superusuario autoriza/aprueba el pre-pliego y se convierte en el Pliego que rige el respectivo proceso) para integrarla a los procesos de adjudicación, a los de registración en contaduría y a todos los organismos de control. Esto significa que cada trámite se convierta en un proceso continuo, automático e integral. Privilegió especialmente que la idea que se tuvo desde un principio con la implementación de este Programa fue la de evitar las idas y vueltas de los expedientes adoptando al efecto la digitalización de los mismos, con normas de seguridad que garanticen la corrección del procedimiento y que quede “enganchado” en forma integral, tal como se detalló anteriormente, todo ello volcado en una norma legal con vigencia para toda la Administración Pública. Lo que resulta indudable es que para conseguir este propósito, debería implementarse una iniciativa de similares características aunque adaptada a las propias necesidades de cada jurisdicción u organismo, que permita el seguimiento de los expedientes sin mover un papel.