



**Poder  
Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

# CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES

# CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES

El programa de **CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES** tiene como objetivo monitorear casos concretos de compras públicas, puesta en marcha y ejecución de contratos que realizan los gobiernos en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal), y lo hace a través de la promoción de herramientas de acceso a la información pública, participación ciudadana y transparencia en cada una de las etapas del proceso, buscando obtener el consenso entre los distintos actores, la buena gobernanza del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático.

El Estado tiene como fin último la satisfacción del interés general y las compras del Estado son una herramienta esencial para lograr esa finalidad. Para ello, el Estado gasta gran parte de su presupuesto, es decir, del dinero de toda la sociedad.

Por ello, las contrataciones públicas afectan de manera directa los intereses de la ciudadanía, dado que allí se ponen en juego los recursos de los que dispone la sociedad para su desarrollo y bienestar.

Esto implica considerar el movimiento de millones de pesos que fluyen en cientos de procesos de contrataciones en manos de cientos de funcionarios públicos. Por ello, su manejo es una cuestión que involucra a todos y en consecuencia, se debe velar por una utilización transparente y eficiente.

En una sociedad que ha padecido una gravísima crisis social, política y económica, como es el caso de la Argentina, resulta imprescindible construir alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público, que permitan acordar políticas de Estado a largo plazo y restablecer los dañados lazos de confianza mutua.

Luchar contra la corrupción y en favor de la transparencia es un desafío de todos. Se necesitará entonces no sólo una enorme voluntad política de parte de los gobiernos nacionales, sino además voluntad por parte del sector privado y la sociedad civil en su conjunto.

Para la implementación del Programa es fundamental la férrea decisión de las máximas autoridades políticas, porque sin dicha voluntad no se puede contar con la necesaria apertura de espacios dentro del gobierno.

En consecuencia, Poder Ciudadano y el gobierno convocante firman un convenio en el cual establecen las obligaciones y derechos de ambas partes y acuerdan trabajar conjuntamente en pos de promover y fortalecer un escenario transparente durante todo el procedimiento de contratación.

# HERRAMIENTAS

## CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y PRINCIPIOS

***El respeto y cumplimiento por parte de los funcionarios públicos de las normas y principios que rigen las contrataciones públicas se torna esencial para evitar que las presiones por satisfacer el interés propio vulneren el propósito público.***

Las contrataciones son un punto de contacto entre el gobierno y el sector privado y en este contacto se dan intereses contrapuestos, ya que, mientras que el sector privado tiene como interés particular el económico, el gobierno tiene que satisfacer el interés general de la sociedad. Esto, junto a muchos otros factores, hace que los procesos de contrataciones públicas sean espacios donde los actores intervinientes tienden a ejercer presiones para satisfacer sus propios intereses.

Por otra parte, las compras públicas no sólo tienen como finalidad la satisfacción inmediata o mediata del interés general de la sociedad, sino que deben hacerse al mejor precio y la mejor calidad posibles, es decir que deben siempre apuntar al máximo de eficiencia económica.

Así, en las contrataciones se deben establecer previamente reglas que dejen el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte de los funcionarios y éstas deben ser aplicadas en forma pareja entre todos los oferentes que participen en cada licitación.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

***El gobierno debe poner a disposición de todos los participantes de la licitación y del público en general, toda la información y documentación relacionada con el procedimiento, en forma clara, precisa y oportuna, y a través de diferentes medios y canales.***

A pesar que el gobierno tiene la responsabilidad de publicar sus los públicos y de garantizar la transparencia durante todo el proceso, las normas de contrataciones públicas limitan el acceso de las personas a las actuaciones, permitiendo solamente la vista del expediente y, eventualmente, la concurrencia al acto de apertura de ofertas. Algunas normas además, prevén la publicación por Internet de todos los pliegos y contratos celebrados.

Sin embargo, cuando se solicita un mayor acceso, los funcionarios, por lo general, se consideran observados y juzgados por su trabajo y en consecuencia presentan barreras al acceso.

Por otra parte, el hecho de permitir a los particulares acceder a la información, no se traduce directamente en una posibilidad de intervención real en el procedimiento licitatorio o en la ejecución del contrato. En este sentido, el derecho de acceso a la información pública actúa más bien como un modo indispensable para hacer posible una efectiva participación ciudadana.

# HERRAMIENTAS

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*La participación cívica en los asuntos públicos no debe limitarse simplemente al acto de votar, sino que implica pensar la dimensión activa de la ciudadanía, tener conciencia de lo que debemos controlar y exigir transparencia y responsabilidad a quienes elegimos con nuestro voto.*

Depositar la responsabilidad en los otros aparece como un fenómeno que se repite en muchos ámbitos de la Argentina. Sin embargo, la batalla contra la corrupción no puede ganarse únicamente a instancia de una parte. La sociedad también debe participar plenamente con voz y voto, expresando su opinión de forma eficaz.

Es necesario que tanto los funcionarios como los ciudadanos en general comprendan que la participación ciudadana sobre las contrataciones públicas no implica que los ciudadanos actúen contra el Estado, sino que, mediante el control social de la actividad estatal, todos los actores resultan beneficiados de una participación activa. Los ciudadanos: porque cuentan con un espacio que les permite acceder a una contratación a la que antes permanecían ajenos; el sector privado: porque se genera un mercado transparente, con reglas de juego claras; y el Estado: porque recibe ideas y puntos de vista de todos los sectores involucrados con el objetivo de manejar de manera eficiente los recursos disponibles y garantizar un proceso transparente.

## AUDIENCIA PÚBLICA

*Es una instancia en el proceso de toma de decisión en la cual el responsable de la decisión habilita un espacio para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular expresen su opinión, en forma simultánea y en pie de igualdad.*

El objetivo de una audiencia pública es ser un canal entre la ciudadanía y los gobernantes para compartir posiciones, construir soluciones conjuntas o intercambiar información sobre un tema bien definido y delimitado, garantizando voz para todos y logrando profundidad en aspectos técnicos si hace falta.

La audiencia pública puede ser utilizada en diferentes momentos: para la detección de la necesidad y el objeto a comprar o construir, para la elaboración y confección de los pliegos de bases y condiciones que rigen el proceso de selección para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes, y/o para el control de resultados del contrato una vez finalizado.

Si bien las decisiones tomadas en este proceso no son vinculantes para la autoridad convocante, ésta se compromete a realizar un informe en el cual se contemplan las justificaciones de las inclusiones y omisiones de lo abordado en la audiencia.

# HERRAMIENTAS

## ELABORACIÓN PARTICIPADA DE NORMAS

*La elaboración participada de normas posibilita la participación en las etapas de gestación y diseño de las políticas y normas a expertos y sectores que estén vinculados a la temática, con el objetivo de conocer sus opiniones y escuchar recomendaciones al respecto, y de promover reglas de juego claras y definidas conjuntamente.*

Habitualmente, las prácticas clásicas de la burocracia administrativa han concebido el proceso de toma de decisiones como un sistema cerrado, sin injerencia alguna ni participación de los destinatarios de las políticas. Como consecuencia, gran cantidad de decisiones estatales resultan ineficaces en su implementación, son de difícil cumplimiento o están alejadas de la realidad.

La diferencia de esta herramienta con la de la audiencia pública radica en que, si bien también está referida a discutir normas y políticas, la elaboración participada está restringida a un grupo de personas vinculadas a la temática, permitiendo ser protagonistas de la decisión.

Si bien las opiniones vertidas son de carácter consultivo y no vinculantes, la elaboración participada de normas genera significativos beneficios: mejora la calidad técnica de las decisiones, brinda transparencia a los procesos de toma de decisiones, promueve el debate público y permite la legitimidad de la decisión final.

## TESTIGO SOCIAL

*Es un especialista que brinda asistencia sobre los aspectos técnicos y formales relacionados con la contratación. Al mismo tiempo, representa a la sociedad como veedor de la transparencia de todo el proceso de licitación, por lo cual constituye una vía de participación ciudadana indirecta y un instrumento de control social.*

El testigo social podrá proponer aspectos que mejoren el trato igualitario, la calidad, precio y la eficiencia de la contratación, para lo cual es indispensable que tenga idoneidad no sólo de aspectos técnicos específicos a la materia sobre la que versa la contratación, sino también que conozca los mecanismos y la legislación sobre contrataciones públicas. Sus observaciones no serán vinculantes y en ningún caso debe convertirse en un obstáculo para el proceso de contrataciones estatal.

Es elegido por Poder Ciudadano (puede representar a una entidad intermedia o ser un particular) y debe ser totalmente independiente de las partes involucradas para evitar conflictos de intereses.

# HERRAMIENTAS

## PACTO DE INTEGRIDAD

*Es un acuerdo voluntario entre el Estado que ofrece al mercado la oportunidad de provisión de un bien o servicio, y las empresas que participan de la compra. El gobierno asegura transparencia en el diseño de las bases para la compra, el proceso de adjudicación y la ejecución del contrato, y se compromete a que ningún funcionario público ni del sector privado exigirá ni recibirá el pago de sobornos. Las empresas oferentes, por su lado, se comprometen a no ofrecer sobornos y a denunciar a todos aquellos de los que tuvieron conocimiento.*

La falta o debilidad de los mecanismos institucionalizados de prevención y control de la corrupción parecen responder a una lógica en la que el soborno puede ser considerado un recurso racional en un contexto en que esa práctica se percibe como generalizada, y más allá de que muchas veces los actores se presentan a sí mismas de ser conscientes de cuán éticamente incorrecto es incurrir en prácticas no transparentes, esa moral y conciencia ética, no se traduce en acciones integrales y coherentes.

Este acuerdo aumenta la transparencia en relación con el proceso licitatorio generando credibilidad frente a la opinión pública, y para su aplicación no es necesario crear burocracia ni modificar leyes.

## DECLARACIONES JURADAS

*La autoridad convocante publica las declaraciones juradas patrimoniales correspondiente a los potenciales integrantes del jurado que evaluará la contratación, a fin de transparentar la situación, previo al inicio del proceso.*

El objetivo es prevenir todo tipo de conflicto de intereses entre el funcionario público que actúa de jurado o evaluador en un proceso de contratación pública y el sector privado, es decir, evitar que los funcionarios públicos incurran en situaciones donde el interés general de la función que ejercen pueda verse influido por su interés propio o el de personas físicas o jurídicas estrechamente vinculadas.

El éxito de la implementación de la herramienta estará sujeto a que el organismo encargado de llevar adelante el sistema realice una correcta difusión y fácil acceso a las declaraciones en cuestión, y además, que ofrezca una vía simple por la cual las empresas del sector privado puedan realizar sus observaciones y/o impugnaciones.

# VENTAJAS DEL PROGRAMA

✓ **ES DE AMPLIO IMPACTO**

Su foco no es sólo la lucha contra la corrupción, sino también la eficacia, que busca lograr oportunidad y conveniencia en la compra, y la eficiencia, que significa la correcta utilización de los recursos.

✓ **ES SIMPLE**

Las herramientas no requieren complicados conocimientos técnicos ni procedimientos especiales. Basta con respetar los plazos y las escasas formalidades exigidas.

✓ **ES RÁPIDO**

La implementación no le agrega tiempos excesivos a los normales de un proceso de contratación pública.

✓ **ES REPLICABLE**

Las experiencias adquiridas son fácilmente transferibles a otros gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y/o ciudadanos/as interesados en llevar adelante las mismas.

✓ **ES VERSÁTIL**

Si bien todas las herramientas se desarrollan en un marco general de incidencia en políticas públicas, pueden aplicarse en distintos ámbitos.

✓ **ES DE BAJO COSTO ECONÓMICO**

Ninguna de las herramientas exige gastos extraordinarios del Estado ni requiere crear nuevos cargos ni contratar personal exclusivo para el Programa, sino que participarán quienes trabajan en las áreas técnicas ya existentes.

# EXPERIENCIAS EXITOSAS

**Desde 2010, Poder Ciudadano viene participando principalmente en procesos licitatorios para la contratación del servicio público de higiene urbana, es decir, recolección de residuos sólidos urbanos y barrido de calles.**

Este hecho no es casual ya que generalmente esas contrataciones son las más caras que deben afrontar las autoridades locales. Se calcula que, en promedio, el servicio de recolección de residuos urbanos constituye entre el 10 y 15 por ciento del presupuesto municipal, y en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, más del 20 por ciento.

Desde otra óptica, hay que considerar que el servicio público de higiene urbana genera un fuerte impacto en la ciudadanía, no sólo en términos económicos, sino también en la calidad de vida de los vecinos y en el ambiente. De este modo, los ciudadanos no sólo se ven afectados como contribuyentes principales del servicio público, sino además, como destinatarios y consumidores finales del mismo.

A continuación se destacan algunos ejemplos de experiencias del programa.





# EXPERIENCIAS EXITOSAS



## CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

**2010/2014 – Concurso y licitación pública para la contratación del servicio público de higiene urbana, fracción secos y húmedos:**

- ✓ **Realización de encuentros y talleres con cooperativas de recuperadores urbanos y con empresas del sector**, a fin de intercambiar observaciones y realizar propuestas respecto de los proyectos de pliegos de bases y condiciones del concurso y licitación pública.
- ✓ **Promoción del reconocimiento de los “cartoneros”** como actores claves en el proceso de reciclaje. Poder Ciudadano fomentó la inclusión social de los recuperadores urbanos en la política pública de gestión integral de residuos sólidos urbanos, generando el sostenimiento del trabajo digno y la integración social del sector, largamente marginado.
- ✓ **Promoción en el fortalecimiento de las cooperativas** como organizaciones sociales con un rol más activo en la negociación con el Estado.
- ✓ **Colaboración en la convocatoria y celebración de Audiencia Pública** para la discusión de los proyectos de pliegos de bases y condiciones .
- ✓ **Generación de recomendaciones a los proyectos de pliegos**, por lo cual se incorporó la declaración de integridad en el pliego de la licitación para la contratación del servicio de recolección de residuos húmedos, como requisito indispensable para ser oferente, como así también, se creó la figura del Observatorio de Higiene de la Ciudad como organismo de asesoramiento y consulta para el Gobierno y de información para la ciudadanía en general.
- ✓ **Monitoreo del cumplimiento legal de cada una de las etapas de los procesos licitatorios**, a saber: participación activa en las reuniones de evaluación de las ofertas, en el proceso de pre adjudicación, de suscripción de contratos y de puesta en marcha de los servicios.

# EXPERIENCIAS EXITOSAS



## CIUDAD DE ZÁRATE, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**2012 - Licitación pública para la contratación del servicio público de recolección de residuos y barrido de calles:**

- ✓ **Dictado de talleres con vecinos y organizaciones de la sociedad civil.** Mediante los mismos, Poder Ciudadano tuvo la oportunidad de canalizar una gran cantidad de dudas respecto del proceso licitatorio en general y del nuevo servicio de recolección de residuos en particular, como así también de recibir sugerencias muy interesantes que fueron transmitidas oportunamente a las autoridades municipales.
- ✓ **Colaboración en la convocatoria y celebración de Audiencia Pública.** Poder Ciudadano procuró ofrecer las herramientas en todo cuanto fue necesario para que la experiencia se pudiera aprovechar al máximo. Los resultados fueron excelentes dado que varias de las personas que habían asistido a los talleres participaron luego como oradores en la Audiencia. La oportunidad y el tiempo fueron aprovechados de manera muy satisfactoria y las recomendaciones realizadas fueron concretas y posibles de adoptar.
- ✓ **Generación de recomendaciones presentadas al Municipio.** Entre ellas se destacan dos que fueron aceptadas e incorporadas al pliego de bases y condiciones: la inclusión de varios de los barrios y zonas que los vecinos habían solicitado expresamente que sean incluidos en el servicio de recolección que hasta ese entonces no lo eran; y la inclusión de la figura de la Audiencia Pública anual para la evaluación de las irregularidades e infracciones cometidas por la empresa prestataria del servicio, a fin de elaborar un Informe anual y finalmente, para influir en la decisión de prorrogar o no el contrato en cuestión.



## CIUDAD DE CÓRDOBA, PROVINCIA DE CÓRDOBA

**2012 - Procesos licitatorios para la concesión de los servicios públicos de higiene urbana y transporte público de pasajeros:**

- ✓ **Realización de talleres informativos y de participación.** Poder Ciudadano, junto con el Instituto de Investigaciones y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP) y el Poder Ejecutivo Municipal de la Ciudad de Córdoba, realizó una serie de encuentros de carácter informativo con distintos actores y potenciales interesados, a fin de promover la generación de un escenario transparente y participativo, recogiendo observaciones, recomendaciones y propuestas relacionadas con ambos servicios a licitar. La concurrencia fue muy satisfactoria y el Municipio finalmente incorporó en los pliegos licitatorios respectivos varias de las sugerencias ofrecidas.
- ✓ **Generación de recomendaciones presentadas al Municipio.** Entre ellas, se destaca la propuesta -luego incorporada al texto del pliego de bases y condiciones para la licitación de recolección de residuos- de una “cláusula anticorrupción”, cuyo objetivo es establecer la obligación de los oferentes de actuar con integridad y transparencia y no desarrollar por sí o por terceros ninguna práctica fraudulenta o de corrupción.



### **Poder Ciudadano**

Su misión es la promoción de la participación ciudadana, la transparencia, y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

### **Área de Acción Ciudadana**

Trabajamos en la construcción de una red de ciudadanos que sepa cómo actuar frente al Estado, cómo involucrarse en los asuntos públicos para incidir en las políticas públicas que definen su calidad de vida. Este espacio busca promover la inclusión social de individuos y comunidades en situación de exclusión o pobreza a partir del desarrollo de sus capacidades y facultades cívicas, y además, a través del Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana (ALAC), ofrece asesoramiento y asistencia legal gratuita a quienes lo necesiten.

Contacto: Germán Emanuele [gemanuele@poderciudadano.org](mailto:gemanuele@poderciudadano.org)

**Agosto 2014**