

# PODER CIUDADANO



## CONTRATACIONES PUBLICAS VULNERABLES

AREA TRANSPARENCIA  
Y ANTICORRUPCION

Programa Contrataciones Públicas Transparentes

**PODER CIUDADANO**

**CONTRATACIONES PÚBLICAS  
VULNERABLES**

**Estudio de percepción sobre las vulnerabilidades del  
Sistema Nacional de Contrataciones Públicas**

Área Transparencia y Anticorrupción

Programa Contrataciones Públicas Transparentes



Embajada Británica

La edición de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo  
de la Embajada Británica en la Argentina

Arcidiacono, Pilar

Contrataciones públicas vulnerables / Pilar Arcidiacono; Gastón Rosenberg; Federico Arenoso - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Poder Ciudadano., 2006. 105 p. ; 22x16 cm.

ISBN 987-96060-6-X

1. Contrataciones Públicas. I. Rosenberg, Gastón II. Arenoso, Federico  
III. Título  
CDD 343.012

Fecha de catalogación: 04/04/2006

Copyright Fundación Poder Ciudadano  
Piedras 547 (C1070AAK)  
Buenos Aires, Argentina  
Telefax: (5411) - 43314925

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723  
Libro de edición argentina

Primera edición

# **PODER CIUDADANO**

## **CONTRATACIONES PÚBLICAS VULNERABLES**

**Estudio de percepción sobre las vulnerabilidades del  
Sistema Nacional de Contrataciones Públicas**

### **Autores**

Pilar Arcidiácono  
Gastón Rosenberg  
Federico Arenoso

### **Análisis metodológico**

Karina Kalpschtrej

### **Colaboración**

Julietta Arias

### **Edición**

Zulema Cukier

### **Diseño de tapa y diagramación**

Ricardo Luza

### **Corrección**

Inés Gugliotella

# **PODER CIUDADANO**

## **Consejo Honorario**

Teresa Anchorena  
Víctor García Laredo  
Mona Moncalvillo  
Manuel Mora y Araujo  
Luis Moreno Ocampo  
Martha Oyhanarte

## **Consejo de Administración**

### **Presidente**

Carlos Facal

### **Vicepresidente**

Renato Meyer

### **Vocales**

Delia Ferreira Rubio  
José Ignacio García Hamilton  
Mempo Giardinelli  
Silvina Gvirtz  
Angélica Gorodischer  
Martín Churba

### **Dirección Ejecutiva**

Alejandra Svetaz

## Área Transparencia y Anticorrupción

### **Coordinadora**

Pilar Arcidiácono

### **Asistente**

Julieta Arias

### **Responsable del programa “Contrataciones Públicas Transparentes”**

Gastón Rosenberg

### **Asistente del programa “Contrataciones Públicas Transparentes”**

Federico Arenoso

### **Consejo Asesor del programa “Contrataciones Públicas Transparentes”**

Mauro Brusa

Juan Ernesto Cambiaso

Leandro Despouy

Miguel Fernández Madero

Manuel Garrido

José María González Eiras

Gustavo Maurino

Gerardo Ourracariet

Durval Palomo

Nicolás Raigorodsky

Daniel Sabsay

Gustavo Silva Tamayo

Eduardo Spósito

## Redes internacionales a las que pertenece Poder Ciudadano

**Transparencia Internacional (TI)**, única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, congrega a la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido. Asimismo, en el ámbito nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en procura de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el desempeño de algunas instituciones clave y ejerce presión para la adopción no partidista de las reformas que sean necesarias. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)



En 1995, se creó la **Red Interamericana para la Democracia (RID)**. Las seis organizaciones fundadoras fueron Compañeros de las Américas (Estados Unidos); Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano (Argentina); Corporación Participa (Chile); Instituto de Investigación y Autoformación Política (Guatemala) y Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes (Colombia).

Desde entonces, la RID se transformó en la red más grande de organizaciones de la sociedad civil en el hemisferio, con más de 350 miembros en 24 países que promueven la participación ciudadana en la región por medio de la cooperación, la capacitación y la divulgación de información.

[www.redinter.org](http://www.redinter.org)



El **Acuerdo de Lima** es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y el Caribe, constituida el 15 de septiembre del 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, comprometidas con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos. [www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)

das con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos. [www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)

El **Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP)** del Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas (CBPP) asiste a organizaciones no gubernamentales, así como a investigadores, en sus esfuerzos por analizar políticas presupuestarias y mejorar los procesos y las instituciones del presupuesto. El proyecto está especialmente interesado en asistir con investigación aplicada relevante a los debates políticos vigentes, así como con investigación sobre los efectos de las políticas presupuestarias en sectores marginados y de pobreza. La meta última del proyecto es hacer que los sistemas de presupuesto respondan más eficazmente a las necesidades de la sociedad y, por consiguiente, sean más transparentes y responsables ante el público. [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)



La meta última del proyecto es hacer que los sistemas de presupuesto respondan más eficazmente a las necesidades de la sociedad y, por consiguiente, sean más transparentes y responsables ante el público. [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)



La Fundación AVINA es una red de líderes de la sociedad civil y del sector empresario que impulsan iniciativas por el desarrollo sostenible en Iberoamérica.

El desarrollo sostenible es una opción viable para el mejoramiento de la dignidad humana, a través de la cual se satisfacen las necesidades del presente compatibilizándolas con las de las generaciones futuras. AVINA busca vincular a líderes de la sociedad civil y del sector privado, porque cuando trabajan juntos logran desarrollar soluciones de largo plazo para sus comunidades. [www.avina.net](http://www.avina.net)





El **Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)** es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma a la justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Nace en 1999, por resolución de la Asamblea General de la OEA, en cumplimiento de los mandatos que enfatizaban la necesidad de incorporar el fortalecimiento del sistema judicial y la administración de justicia como tópico relevante para la gobernabilidad y el desarrollo económico de los países. [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

La **Red Puentes** es una alianza internacional integrada por organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la Responsabilidad Social Empresaria y apoyada por la Agencia de Cooperación al Desarrollo, NOVIB y fondos públicos de Holanda. Su propósito es contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la



RSE desde la perspectiva de la sociedad civil. Esta alianza integra a 21 organizaciones de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Holanda y México. En la Argentina, estuvo conformada originalmente por las fundaciones SES, El Otro y Geos, y en 2004 se incorporaron a la Red la Fundación de Ambiente y Recursos Humanos (FARN) y Poder Ciudadano. [www.redpuentes.org](http://www.redpuentes.org)

### Talleres Gráficos Manchita

Poder Ciudadano elige trabajar junto a los Talleres Gráficos Manchita que forman parte de la Fundación Pelota de Trapo. Desde hace más de treinta años, esta Fundación desarrolla, en los partidos de Avellaneda y Florencio Varela, una serie de programas destinados a niños y jóvenes en situación de pobreza y abandono. Para Pelota de Trapo trabajar significa, además, dimensiones como educación, desarrollo cultural, alegría de vivir, autoestima como trabajador. La imprenta es a la vez una escuela donde enseñan el oficio gráfico y realizan excelentes impresiones.

Uruguay 212, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

Tel./Fax: (011) 4208-4341 • 4209-8956 - [www.pelotadetrapo.org.ar](http://www.pelotadetrapo.org.ar)

## Otras publicaciones de la Biblioteca Poder Ciudadano

- Revista Poder Ciudadano*, revista propia de edición mensual (de marzo a diciembre), de 1991 a 1997.
- Control de la corrupción. ¿Qué puede hacerse?*, Foros de Interés Ciudadano, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1991 a 1997.
- Los ciudadanos y sus representantes. ¿Cómo mejorar una relación deteriorada?* Foros de Interés Ciudadano, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1993.
- Banco de Datos de políticos argentinos 2*, 1995.
- Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente*, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1997.
- Herramientas de acción ciudadana para la defensa de los derechos de la mujer*, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1997.
- La copia y la coima: Cómo cambiar un estilo*, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1997.
- Acciones de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública*, Red Interamericana y del Caribe para la Democracia, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1998.
- Aulas sin fronteras: Experiencias educativas innovadoras que promueven la participación y mejoran la convivencia*, Oscar Rasori et. al., Aique Grupo Editor, Buenos Aires, 1999.
- Banco de Datos de candidatos*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2000.
- Día Internacional: Experiencias exitosas en el campo del presupuesto participativo*. Buenos Aires, 2002. (Está disponible también una versión digital de esta publicación).
- Manual de organizaciones no gubernamentales: Una estrategia de la sociedad civil para el trabajo presupuestario*. La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- Manual sobre el monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- Manual de planes de acción de incidencia en políticas públicas*, Ñukanchik Kawsayta Allichinkapak Ruraykuna, Poder Ciudadano, Fundación Esquel. Partners of the Americas, USAID, Red Interamericana para la Democracia, Ecuador, 2003.
- Manual de periodismo social*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003 (segunda edición).
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La experiencia de 10 países*, 2003: informe regional, versión en español, inglés y portugués, México, 2003.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La Experiencia de 10 países*, 2003, informe de la Argentina, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- ¿Quién es Quién? Banco de Datos de candidatos presidenciales, 1995, 1999, 2003*.
- ¿Quién es Quién? Banco de candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.

- Primer diagnóstico de independencia judicial*, 2003.
- CD card del Monitoreo de la cobertura de medios*, 2003.
- Procedimientos consultivos para la adquisición de textos académicos*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Fundación Poder Ciudadano. Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, en Caja de Herramientas para el control ciudadano de la corrupción, Transparencia Internacional, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Sociedad civil y presupuesto participativo, la experiencia argentina*. Foro internacional sobre presupuesto participativo, Fondo del Congreso de la República de Perú. Lima, 2004.
- Manual de acción colectiva por la justicia. Derecho de interés público*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Manual de monitoreo de medios en períodos electorales*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2004.
- Periodismo social. Para que nuestra información sea noticia. Infocívica*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Monitoreo cívico del gasto en propaganda política. Manual para ONG*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- El Congreso bajo la lupa 2004*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005.
- ¿Cómo monitorear instituciones legislativas?* Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005. Impreso por Manchita.
- Herramientas para la participación ciudadana*. Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005. Impreso por Manchita.
- El congreso bajo la lupa 2005*. Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005. Impreso por Manchita.

## Agradecimientos

Quienes trabajamos en la elaboración del presente estudio deseamos agradecer al Consejo Asesor del “Programa Contrataciones Públicas Transparentes”, del Área Transparencia y Anticorrupción, por su permanente colaboración y, en especial, a Manuel Garrido por escribir el prólogo del estudio.

A Karina Kalpschtrej, por su dedicación y colaboración desde el comienzo del proyecto.

A los coordinadores de las áreas temáticas de Poder Ciudadano, que, junto con el staff, la Dirección Ejecutiva y el Consejo de Administración, nos brindaron el apoyo para desarrollar los conceptos aquí planteados.

A los especialistas entrevistados, tanto del sector público (áreas de gestión y control) como del sector privado, ya que sin su predisposición y sus aportes, este trabajo no hubiera sido posible.

A todos aquellos que hicieron posible el trabajo de Poder Ciudadano desde 1989 y, particularmente, que pudiéramos cumplir con el objetivo de realizar un estudio de estas características. Este estudio no sólo brinda información sobre el estado actual de las contrataciones públicas en nuestro país, sino que también abre una posibilidad para plantear reformas que vuelvan más transparentes y eficientes los procesos de compras públicas.

Finalmente, a la Embajada Británica en la Argentina por su apoyo institucional que, a través del Global Opportunities Fund (GOF), hace posible el desarrollo del “Programa Contrataciones Públicas Transparentes” y, concretamente, esta publicación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El contenido de esta publicación ha sido elaborado por la Fundación Poder Ciudadano y refleja las respuestas de su investigación de campo. Los resultados y conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores y no de los auspiciantes.

---

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Prólogo .....	17
Introducción .....	20
Aspectos metodológicos del mapa de riesgos sobre contrataciones públicas .....	25
I. La herramienta “mapa de riesgos” .....	25
II. Especificaciones metodológicas .....	26
Percepción de la programación según los especialistas .....	33
I. Aspectos generales .....	33
II. Vulnerabilidades .....	34
III. Consecuencias .....	37
IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública .....	39
IV.1. Aspectos generales .....	39
IV.2. Vulnerabilidades .....	40
IV.3. Consecuencias .....	41
Percepción de la capacitación de los funcionarios .....	43
I. Aspectos generales .....	43
II. Vulnerabilidades .....	44
III. Consecuencias .....	46
IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública .....	48
IV.1. Aspectos generales .....	48
IV.2. Vulnerabilidades .....	48
IV.3. Consecuencias .....	49
Percepción de la discrecionalidad según los especialistas .....	51
I. Aspectos generales .....	51
II. Vulnerabilidades .....	54
III. Consecuencias .....	57
IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública .....	59
IV.1. Aspectos generales .....	59
IV.2. Vulnerabilidades .....	60
IV.3. Consecuencias .....	62
Percepción del acceso a la información según los especialistas .....	63

I. Aspectos generales de bienes y servicios y obras públicas . . . . .	63
II. Vulnerabilidades de bienes y servicios y obra pública . . . . .	64
III. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública . . . . .	65
Percepción de la participación ciudadana según los especialistas . . . . .	67
I. Aspectos generales de bienes y servicios y obra pública . . . . .	67
II. Vulnerabilidades de bienes y servicios y obra pública . . . . .	68
III. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública . . . . .	70
Percepción del control según los especialistas . . . . .	71
I. Aspectos generales . . . . .	71
II. Vulnerabilidades . . . . .	74
III. Consideraciones particulares sobre la obra pública . . . . .	78
III.1. Aspectos generales . . . . .	78
III.2. Vulnerabilidades . . . . .	78
IV. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública . . . . .	79
Conclusión . . . . .	82
ANEXO I . . . . .	85
Percepción del proceso de contrataciones con financiamiento de organismos multilaterales de crédito según los especialistas . . . . .	85
I. Programación . . . . .	86
II. Capacitación . . . . .	88
III. Discrecionalidad . . . . .	90
IV. Acceso a la información . . . . .	93
V. Participación ciudadana . . . . .	94
VI. Control . . . . .	95
Siglas . . . . .	98
Glosario . . . . .	99

---

## PRÓLOGO

Me cabe el privilegio de prologar este trabajo realizado en el marco del programa “Contrataciones Públicas Transparentes”, del Área Transparencia y Anticorrupción de la organización Poder Ciudadano, que pone la mira en las compras y contrataciones del Estado, el principal comprador de bienes y servicios, y protagonista en la contratación de obras de envergadura.

Además del volumen económico involucrado, a los fines de evaluar su aspecto central para la gobernabilidad, debe repararse en que la ineficiencia se suma a los factores que permiten que se filtre la corrupción, lo que agrava su efecto y magnifica su percepción.

He tenido la oportunidad de intervenir junto con destacados especialistas en las discusiones que han abonado la elaboración y el progreso del presente mapa de riesgos sobre contrataciones públicas.

En ese marco pude comprobar el compromiso, la creatividad, el interés y el esfuerzo que las mujeres y los hombres de Poder Ciudadano desplegaron para la concreción de este relevante proyecto.

Debe elogiarse que sea una organización de la sociedad civil la que haya acometido esta tarea, contribuyendo así a mejorar el conocimiento imprescindible para el adecuado diseño de políticas públicas.

Este mapa de riesgos permite aproximarnos a cuál es el panorama actual en materia de contrataciones públicas mediante un acercamiento que atraviesa la habitual opacidad gubernamental mediante una cuidada metodología que permite desentrañar –a partir del análisis de las percepciones de los protagonistas– cuáles son los principales problemas y debilidades existentes.

Nos hallamos ante una excelente guía de deficiencias y aspectos vulnerables en materia de contrataciones públicas. Ella contiene información básica que resulta esencial para el trazado y la planificación de políticas de transparencia, un área gravemente anémica en el elenco de las políticas públicas, por factores que exceden largamente la visión cortoplacista, el desinterés o la incapacidad, los que deberían ser objeto de otra investigación.

Es un mérito del presente mapa de riesgos su afán abarcador, ya que en el transcurso de la investigación, ante la relevancia y diversidad de fenóme-

nos contractuales, se decidió fijar la atención también sobre las contrataciones en materia de obras públicas y en aquéllas realizadas en el marco de acuerdos con organismos multilaterales de crédito.

El trabajo y sus conclusiones derriban el mito de que la transparencia se opone a la eficiencia o la afecta. Es claro que el sistema de contrataciones públicas en la República Argentina no es transparente, pero tampoco es eficiente. Además, resulta evidente que estándares de mayor transparencia contribuirían necesariamente a un incremento en la eficacia y en la eficiencia, en la medida en que mayor circulación de información tornaría insostenibles las deficiencias y contribuiría a mejorar los procedimientos; su elaboración promovería la competencia y el control de la correcta ejecución de las obligaciones pactadas, evitando también abusos asentados en la desviación de las normas y en el ocultamiento posterior.

Los problemas detectados –por su alcance y magnitud– deben ser objeto de un esfuerzo de análisis y de proposición de medidas concretas de naturaleza preventiva, ya que la intervención correctiva, amén de la deficiencia de los controles –también apuntada por los investigadores–, no llega o llega tarde, sobre todo cuando los problemas afectan a innumerables pequeñas contrataciones, que consideradas globalmente revisten gran relevancia.

En definitiva, de mediar voluntad política –lo que constituye un presupuesto ineludible y básico–, deberían tomarse en consideración las conclusiones elaboradas, proyectando soluciones y respuestas respecto de lo normativo –tanto en el ámbito legislativo como en materia de reglamentaciones de compras–, aumentando la transparencia y la eficacia mediante la corrección de las prácticas imperantes, facilitando la participación ciudadana y el acceso a la información, y optimizando los controles existentes.

Un buen piso para avanzar está dado por el artículo 9º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se ha detenido en diversos aspectos que deben considerarse en el desarrollo de medidas preventivas de la corrupción en la contratación pública.

Debemos trabajar para desterrar la opacidad y sus consecuencias: que el Estado argentino pague de más, que deba soportar indefenso la baja calidad de los bienes y servicios que contrata, que se trabe el efecto benéfico de la contratación pública para el desarrollo económico.



Ello para que, en definitiva, deje de percibirse este segmento de la actividad estatal como un nicho de corrupción ajeno a las reglas del estado de derecho y al imperio de la ley.

La precariedad de nuestras instituciones democráticas no nos permite la indolencia o la chapuza.

Bienvenido, entonces, este ejemplar esfuerzo de Poder Ciudadano.

**Manuel Garrido**

Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas

## INTRODUCCIÓN

La democracia representativa argentina atraviesa una intensa crisis de legitimidad de las instituciones estatales. En muchos casos, estas instituciones resultan ineficientes para actuar como mediadoras del “interés general” y como instancias capaces de procesar y sistematizar demandas sociales, dejando espacios que –en muchas ocasiones– son ocupados por las corporaciones y los intereses particulares que hacen uso de los recursos públicos y estatales.

Estos elementos implican poner en riesgo la capacidad de sostener al Estado, a los representantes y a la ciudadanía dentro de un mismo tejido social. Su causa, aparentemente, es la ausencia de respuestas a las necesidades de quienes les delegaron el mandato. Su consecuencia, un mayor distanciamiento entre los actores que deben encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar.

A este escenario hay que sumarle una situación alarmante en materia de corrupción. En el ranking de países considerados por el Índice de Percepción de Corrupción que anualmente elabora Transparencia Internacional, la Argentina descendió del puesto 57 en 2001 al 97 en 2005 (sobre un total de 159 países). La oscilación que muestra la Argentina en los índices elaborados desde 1995 (entre 2,8 y 3,5 en un ranking donde 10 tienen los países más transparentes y 1 los más corruptos) indica que el país está estancado en un bolsón de corrupción estructural.

Frente a esta situación, hace más de dieciséis años que desde Poder Ciudadano desarrollamos herramientas de participación ciudadana y control de la corrupción. En muchos casos, su puesta en práctica, a través de la articulación con un conjunto de actores de diferentes ámbitos, nos ha permitido generar impacto en políticas públicas concretas.

Uno de estos ámbitos en el cual hemos logrado incidir fue el campo de las contrataciones públicas. Es sabido que los gobiernos de América latina y el Caribe son grandes compradores de bienes y servicios. Se calcula que el gasto de los gobiernos en la región llega al 15% del PBI. Esto arrojaría un to-

---

tal regional de unos 250.000 millones de dólares al año. Pero además de ser grandes compradores, los gobiernos latinoamericanos son pésimos pagadores. Se estima que los gobiernos pagan sobrepuestos de hasta el 40% del valor del mercado.

Por estas razones, el “**Programa Contrataciones Públicas Transparentes**” de Poder Ciudadano está destinado a generar herramientas prácticas para el monitoreo cívico de contrataciones públicas y tiene dos componentes fundamentales. Por un lado, propiciar la realización de **audiencias públicas**, donde la autoridad responsable convoca a los ciudadanos, empresarios del sector, expertos y funcionarios, a fin de que expresen sus opiniones sobre las condiciones previstas para la contratación. 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 aquello abordado en la audiencia. Por otro lado, la firma de **pactos de integridad**<sup>2</sup> por los cuales el gobierno y todas las empresas que compiten por el contrato firman un acuerdo de control recíproco para evitar el pago de sobornos entre los proveedores y el Estado.

Los siguientes son algunos de los casos en los que Poder Ciudadano ha participado a través del “**Programa Contrataciones Públicas Transparentes**”:

- **Caso Mendoza:** En 1996 el gobierno de la provincia sometió la licitación de servicios informáticos a una audiencia pública, en la que se definió el contenido del pliego a partir de la información y las opiniones de todos los interesados.
- **Caso Línea H:** Se trató del proceso licitatorio de la construcción de la línea H de subterráneos, una obra que se estima demandaría una inversión de 1200 millones de dólares. En el marco de ese proceso se llevaron adelante tres audiencias públicas en el período comprendido entre octubre de 1998 y abril de 1999.

<sup>2</sup> El pacto de integridad es una herramienta propiciada por Transparencia Internacional y desarrollada por Poder Ciudadano en su carácter de capítulo argentino de esta organización.

- Caso Morón: Durante el año 2000 se llevó a cabo un proceso licitatorio para el servicio de recolección de residuos e incorporar al pliego una cláusula de integridad como acuerdo entre el municipio y las empresas. En este sentido, se realizó una audiencia pública de la que surgieron propuestas de modificaciones al pliego que generaron un ahorro de 13 millones de dólares al Municipio de Morón, respecto del contrato firmado en 1997, que era de 32 millones de dólares por cuatro años de contrato.
- Caso Morón (2): Durante el 2003 Poder Ciudadano participó como observador en la audiencia pública realizada a los fines de discutir sobre el proceso de renegociación de la estructura de costos del contrato de recolección de residuos mencionado anteriormente.
- Caso Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación: En el año 2003 Poder Ciudadano participó en el proceso de adquisición de 3.315.000 de textos escolares para destinar a escuelas de todo el país. Las herramientas utilizadas en esta oportunidad fueron las siguientes: a) discusiones participadas de las bases y el pliego; b) presentación de declaraciones juradas a fin de evitar conflictos de interés entre los actores intervinientes en el proceso de selección, y c) firma de un pacto de integridad.
- Caso Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2): En el año 2004, Poder Ciudadano participó en el proceso de compra de alrededor de siete millones de libros para 2.450.000 alumnos de todo el país de los niveles EGB 1, EGB 3 y Polimodal, y las bibliotecas de 5.900 escuelas. Al igual que en el proceso desarrollado con anterioridad, las herramientas utilizadas fueron éstas: a) discusiones participadas de las bases y el pliego; b) presentación de declaraciones juradas a fin de evitar conflictos de interés entre los actores intervinientes en el proceso de selección, y c) firma de un pacto de integridad.

Consideramos que a través de este programa se **benefician** todos los actores involucrados:

- **La ciudadanía**, porque cuenta con un espacio que le permite acceder a una instancia de la contratación pública a la que antes permanecía ajena. En este

contexto, podrá realizar observaciones que, si bien no son vinculantes, obligan a la administración a contestar preguntas y a justificar sus decisiones.

- **El sector privado**, porque se genera un mercado transparente con nuevas reglas de juego que alcanzan en forma simultánea al Estado y a todos los oferentes que participan en una licitación pública.

- **El sector público**, porque se reciben ideas de todos los sectores involucrados para mejorar la eficiencia de la gestión administrativa y política, y se garantiza la transparencia de la contratación ante la opinión pública.

Ahora bien, hacia el año 2005, gracias al apoyo de la Embajada Británica en la República Argentina, logramos ampliar los objetivos del “**Programa Contrataciones Públicas Transparentes**”. Concretamente, nos propusimos superar la implementación del programa en casos puntuales y generar un espacio entre los sectores público y privado que, a su vez, impulse estrategias y medidas involucradas con la transparencia y la promoción de la legalidad institucional.

En esta nueva etapa del “**Programa Contrataciones Públicas Transparentes**” evolucionamos hacia dos tipos de actividades: a) en el plano práctico, continuar y profundizar nuestras intervenciones en contrataciones particulares en el ámbito nacional y provincial, y b) en el plano teórico, estudiar el sistema nacional de contrataciones públicas en todos sus aspectos.

Entre las actividades teóricas planificadas en el marco del mencionado proyecto, se encuentra la elaboración de un mapa de riesgos de las compras públicas nacionales, basado en la percepción de los especialistas de todos los sectores involucrados. El mapa de riesgos es una herramienta que permite sondear los aspectos problemáticos de un sistema a partir de la detección de sus puntos débiles, fallas o vulnerabilidades, así como ubicar los recursos disponibles para la neutralización y/o desaparición de estos nodos deficientes. Gracias al tipo de mapa de riesgos adoptado en este caso, la detección de vulnerabilidades en el sistema nacional de compras abre la posibilidad de realizar propuestas de modificación de los nodos deficientes a partir de la mirada de los propios actores del sistema.

Cuando hablamos de vulnerabilidades, hablamos no sólo de aquellas que afectan la transparencia, sino también de las que hacen que el sistema de compras del Estado no sea eficiente. El objetivo central es identificar dónde se encuentran las vulnerabilidades que impiden que la “administración compre bien”.

En este sentido, es importante aclarar que el presente trabajo no consiste en la opinión de Poder Ciudadano sobre el sistema de las contrataciones públicas, sino que es un estudio que toma en cuenta la percepción de los especialistas –tanto del sector público como del privado–, focalizando la atención en aspectos generales del proceso. Además, se encuentra acotado al ámbito de la Administración Pública Nacional (APN), más allá de que muchos de los elementos que surgen de este trabajo puedan ser extendidos a otros niveles de gobierno.

Además de indagar sobre los puntos vulnerables del sistema, es nuestro interés brindar elementos para transformarlos y/o eliminarlos, aspecto que desarrollaremos en los meses posteriores a la publicación de este material, a través de propuestas de políticas concretas que permitan mejorar el sistema.

En este sentido, nos proponemos crear una herramienta que permita generar transparencia en la gestión pública, rompiendo con aquel maniqueísmo que le atribuye una visión dicotómica donde el espacio de la sociedad civil aparece per se como un ámbito “virtuoso” frente a un espacio estatal ineficiente. Pretendemos recuperar la praxis política como actividad transformadora de lo social, donde ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñen un rol activo en la mejora de la calidad de vida a través de su propio accionar.

---

## Aspectos metodológicos del mapa de riesgos sobre contrataciones públicas

### I. La herramienta “mapa de riesgos”

Este proyecto se propuso desarrollar un estudio de tipo cualitativo descriptivo, cuyo eje principal fue la construcción de un mapa de riesgos sobre el sistema de contrataciones<sup>3</sup> públicas nacionales, desde el punto de vista de actores estratégicos del mismo sistema.

El mapa de riesgos es una herramienta que permite sondear los aspectos problemáticos de un sistema a partir de la detección de sus puntos débiles, fallas o vulnerabilidades, así como ubicar los recursos disponibles para neutralizar o eliminar estos nodos deficientes.

Debido al tipo de mapa de riesgo adoptado en este caso, la detección de vulnerabilidades en el sistema nacional de compras abre la posibilidad de realizar propuestas de modificación de los nodos deficientes a partir de la mirada de los propios actores del sistema.

Existen diferentes tipos de mapas de riesgos, según sea el tipo de sistema que se analice, la cualidad de los riesgos que se constituyan como problemáticos y los elementos que se usen para su detección. En términos generales, pueden dividirse en los siguientes según las dimensiones que abarquen:

- **Objetivos – Mapas cuantitativos:** Mapean riesgos mensurables objetiva y matemáticamente.

<sup>3</sup> Los términos “compras” y “contrataciones” también serán usados como sinónimos.

- **Subjetivos – Mapas cualitativos:** Mapean percepciones y representaciones de los actores involucrados en el funcionamiento de un sistema o afectados por el impacto de sus consecuencias.

El desarrollo de este mapeo obligó a la definición de la noción de riesgo en la forma de vulnerabilidades del sistema nacional de contrataciones públicas. No sólo se consideró la ocurrencia de fenómenos dañinos para la **transparencia** y **eficiencia** de las contrataciones públicas, sino también la vulnerabilidad del sistema en términos de eficacia en una compra pública.

## **II. Especificaciones metodológicas**

El desarrollo del presente mapa de riesgos se propuso como objetivo principal detectar la presencia de factores de riesgo (vulnerabilidades) en el desarrollo de contrataciones públicas desde la percepción de actores estratégicos del sistema de compras nacionales.

Para cumplimentar este objetivo se utilizó un modelo de mapa de riesgo perceptual, que hace foco en las representaciones de los actores estratégicos del sistema nacional de contrataciones, y sondea las ideas y percepciones que estos agentes tienen del sistema en el que actúan y a partir de las cuales orientan sus acciones cotidianas.

El acceso a estas percepciones es central ya que, como en toda relación social, para ordenar y comprender la realidad en la que se vive y actúa, los sujetos parten de una serie de datos objetivos a los que revisten de sentido según el significado que les otorgan. Este enfoque general muestra que objetividad y subjetividad son una en el momento de las decisiones y fundamentaciones de la acción, sin que esto signifique un error perceptual por parte de los sujetos, sino la estructura básica del comportamiento social en general.

De las distintas posibilidades existentes, se eligió el trabajo con expertos en la materia. Estos actores estratégicos o informantes clave del sistema nacional de contrataciones fueron elegidos considerando que sus puntos de vista permiten una aproximación privilegiada al sistema y su dinámica. Esta visión es impor-



tante no sólo por su formación o posición desde la que operan en los procesos de compras públicas, sino, fundamentalmente, por la experiencia y práctica que el mismo desarrollo diario de sus funciones puede aportar.

En todo mapa de riesgos es central la idea de *ponderación* de las debilidades del sistema, es decir, la preponderancia de ciertos riesgos por sobre otros según sea el caso, su nivel de impacto, sus costos y las posibilidades disponibles para su resolución. En el caso de los mapas subjetivos, la ponderación de los factores de riesgo se realiza a partir de *categorías emergentes*, es decir, partiendo de la importancia que a cada tema le otorgan los propios especialistas consultados.

Así, se ha pensado la presencia de factores de riesgo en función de *vulnerabilidades del sistema asociadas a rasgos de transparencia y eficiencia en términos generales*, lo que condujo a indagar sobre dimensiones como las de la existencia, incidencia y “deber ser” respecto de estos riesgos emergentes en la forma de problemas para el desarrollo de una compra de la APN. El grado de vulnerabilidad de cada variable se refleja de la siguiente manera:

**Rojo:** vulnerabilidad alta

**Naranja:** vulnerabilidad media-alta

**Amarillo:** vulnerabilidad media

**Verde:** sin vulnerabilidad



Por las consideraciones expuestas, se ha decidido no plantear un modelo previo de contratación transparente y eficiente más allá de la generalidad de estos términos, esperando encontrar las definiciones que los propios actores dan de cada una de estas nociones.

En este sentido, y como muestra el cuadro siguiente, se planteó un esquema guía para el mapeo dividido en *etapas* lógicas y temporales de los procesos de contrataciones públicas nacionales y *variables* dentro de ellos que permitieran seguir el decurso general de una compra en la APN según el marco legal vigente.

<b>ETAPAS</b>
Programación
Elaboración de pliegos
Selección de oferentes
Ejecución del contrato
<b>VARIABLES</b>
Planificación de compras
Capacitación de funcionarios intervinientes
Discrecionalidad de funcionarios
Acceso a la información pública sobre contrataciones
Participación ciudadana
Control del proceso y sanciones respecto de irregularidades/errores

Todos estos elementos fueron definidos por los investigadores de manera previa a fin de poder dar, en el transcurso del trabajo de campo, respuestas unívocas a los interrogantes que estas variables pudieran plantear a los entrevistados (véase *Glosario*).

### *Estrategia de selección de los casos y estructura de la muestra*

La muestra para la selección de casos que se aplicó en el mapa de riesgos tuvo la siguiente estructura:

<b>I. BIENES Y SERVICIOS</b>
Sector público
Sector público control
Sector privado
<b>II. OBRA PÚBLICA</b>
Sector público
Sector público control
Sector privado
<b>III. ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO</b>

---

La selección de casos para este estudio se realizó a partir de un *muestreo intencional o teórico* de los actores estratégicos del sistema nacional de contrataciones públicas. Este tipo de muestreo posibilita al investigador seleccionar a los entrevistados de acuerdo con criterios de relevancia conceptual que le facilitan recoger información sensible a la temática de la investigación.

La adopción de este punto de vista hizo central el trabajo en paralelo de selección de casos, toma de información y análisis de las categorías y propiedades emergentes del trabajo de campo. De esta forma, se incorporaron nuevos casos al muestreo siguiendo como criterio la *saturación teórica* de las categorías y propiedades en cuestión. Esta saturación se verifica cuando las temáticas centrales sobre las que se va a indagar ya no aportan nuevas informaciones a las categorías de análisis y, de esta forma, pueden considerarse “saturadas” las categorías y captadas las propiedades centrales desde el punto de vista de los actores.

Al inicio del mapeo, se estableció que el grupo central para el estudio serían *a) los funcionarios públicos de distintos niveles con experiencia en áreas de compras, presupuesto y control de contrataciones públicas de bienes y servicios*, y *b) empresarios del sector privado vinculados a áreas de contrataciones públicas de bienes y servicios* –por ser el sector de mayor peso corriente de operaciones públicas nacionales–. Una vez obtenida una masa crítica de entrevistas, se procedió al análisis preliminar de la información. La cantidad de entrevistas realizadas se determinó por saturación teórica.

En un segundo momento, se procedió a la selección de casos que *maximizaran las diferencias con el grupo de referencia*. Para esto se trabajó con agentes –tanto funcionarios públicos como empresarios– del área de contrataciones de obras públicas y compras asociadas al financiamiento por parte de organismos multilaterales de crédito.

El primero de estos grupos fue incorporado, entre otros rasgos, por la diferencia de régimen legal respecto de las compras de bienes y servicios, por montos manejados y sus particulares dinámicas de ejecución. El segundo grupo fue incorporado considerando las especificidades de la aplicación de

los fondos de origen internacional y, fundamentalmente, por el aumento paulatino de su incidencia en las compras públicas año a año tanto en el ámbito nacional como provincial.

De esta manera, se “persiguió” a las categorías en grupos que se presuponían diversos en sus problemáticas respecto del grupo central asociado a la compra de bienes y servicios públicos. El criterio de saturación teórica se volvió a aplicar para dar fin a la incorporación de nuevos casos. Los casos de estos dos últimos grupos, aunque con menor peso en el total muestral, brindaron la saturación teórica necesaria para los objetivos planteados originariamente en el estudio.

Una de las peculiaridades que tiene el presente estudio es que –al trabajar con actores estratégicos– debió plantearse cómo salvar las dos dificultades principales en la selección de este tipo de informantes, que son *la accesibilidad y la disposición temporal* de estos actores, contracara necesaria de la envergadura de estos expertos.

El acceso a estos informantes requiere siempre contactos interpersonales a los que se pueda invocar para hacer posible la entrevista. Pasada esta dificultad aparece en segundo lugar el hecho de que, por sus actividades, disponen de poco tiempo para el encuentro. El primero de los obstáculos es taxativo: sin alguna referencia importante, es muy dificultoso incorporar a estos agentes en la selección de casos. Una vez vencida esta valla, la poca disponibilidad de tiempo se supera con mayor facilidad. En el caso del presente estudio, se ha tenido un muy alto grado de respuestas positivas y gran predisposición para brindar información.

El desarrollo del trabajo de campo abarcó la realización de 40 (cuarenta) entrevistas en profundidad, de las cuales el 65% correspondió al sector de bienes y servicios. Esta etapa se llevó a cabo en un período de 4 (cuatro) meses.

Para recolectar la información, se desarrolló una *guía de pautas para el seguimiento de los temas durante la entrevista en profundidad* con los especialistas. Esta guía se utilizó sólo para que el entrevistador pudiera mantener los hilos

---

conductores de la temática durante la conversación y que permitieran una posterior comparación entre los distintos aportes. Las entrevistas se grabaron en su mayoría, salvo en las ocasiones en las que el entrevistado se negó a esta modalidad, en cuyo caso se tomó nota de las opiniones vertidas durante la charla.

Posteriormente se desgrabaron literalmente las entrevistas de manera de maximizar los aportes de información realizados en la etapa de análisis. En el caso de las entrevistas no grabadas, se construyeron memos sobre las notas tomadas por los entrevistadores, que se sumaron al conjunto de las entrevistas por analizar.

Una vez obtenida la información, la estrategia se orientó al análisis del material obtenido a partir de la codificación de las opiniones vertidas por los entrevistados, siguiendo una doble estrategia:

- *Arriba – abajo*: A partir del esquema de etapas/variables planteadas al comienzo de la investigación, se codificaron los enunciados respecto de ellas en percepciones positivas y negativas. Así, el esquema original de 7 variables pasó a ser de 14.
- *Abajo – arriba*: Al esquema previo se le adicionó una estrategia de detección de categorías emergentes de las entrevistas, en las que se codificaron las dimensiones y categorías que los mismos entrevistados fueron agregando al esquema presentado en la entrevista y se las etiquetó según el sentido que ellos mismos les otorgaban. Así, se arribó a un esquema de 28 categorías agregadas a las 14 anteriores.

Para el manejo de la información obtenida se recurrió al uso del programa *Atlas ti*, específicamente diseñado para el análisis cualitativo, que permite al investigador trabajar los datos en diferentes niveles, siempre en términos cualitativos, es decir, poniendo énfasis en el sentido más que en su cuantificación, aunque también permita esto último.

El programa trabaja en tres niveles diferentes: el de la codificación de la información, el de su puesta en relación a partir de mapas conceptuales y el de la

construcción teórica a partir de los desarrollos anteriores. Esto permitió sondear en diferentes dimensiones los enunciados aportados por los entrevistados a partir de la codificación realizada en las primeras etapas del análisis.

Uno de los aportes más significativos de este programa para el presente estudio fue la posibilidad de utilizar su herramienta de creación de *networks* (redes conceptuales) para el análisis de la ponderación que los entrevistados otorgaron a los diferentes nodos de vulnerabilidad del sistema nacional de contrataciones. Estas *networks* nos permitieron visualizar gráficamente las relaciones entre las categorías y el peso de éstas como vulnerabilidades del sistema.

La presentación del mapa de riesgos se estructura de la siguiente manera:

- a) introducción general;
- b) núcleo principal del trabajo, que incluye todas las variables en tres campos: consideraciones generales, vulnerabilidades y consecuencias –en todos los casos se comienza por exponer los aspectos centrales del proceso de adquisiciones de bienes y servicios y luego se señalan las particularidades por las que se diferencia el proceso destinado exclusivamente a la obra pública–;
- c) anexo relacionado con las compras financiadas por organismos multilaterales de crédito, y
- d) conclusión.

**Karina Kalpschtrej**  
Responsable de la metodología

<b>MAPA DE RIESGOS</b>		
<b>Variable</b>	<b>Vulnerabilidad</b>	<b>Semáforo</b>
Programación	Media-Alta	●
Capacitación	Media-Alta	●
Discrecionalidad	Alta	●
Acceso a la información	Media	●
Participación ciudadana	Media	●
Control	Alta	●

## Percepción de la programación<sup>4</sup> según los especialistas

*La destrucción de los bienes de la comunidad es comprar mal.*  
Especialista en obra pública del sector privado.

### I. Aspectos generales

La percepción de los especialistas sobre esta etapa/variable se centra en que las vulnerabilidades y sus consecuencias negativas se extienden por todo el procedimiento de selección de contratistas y, además, los resultados finales (firma y ejecución de contrato).

De acuerdo con la normativa que rige la materia (o *deber ser*), la planificación de compras debería elaborarse juntamente con la conformación del presupuesto anual<sup>5</sup>. Además de la razón legal, es lógico y conveniente que ambas proyecciones estén ligadas, ya que las metas que se prevén en el presupuesto anual tienen que estar sustentadas en los bienes y servicios que se desean adquirir. Por ello es fundamental para todo el proceso, y central para una buena gestión, no comprar por comprar, sino comprar en función de las necesidades de la Administración Pública Nacional (APN), que, a la vez, deben programarse sobre la

<sup>4</sup> A los efectos del presente trabajo usaremos los términos “planificación” y “programación” como sinónimos. Además, por sus características particulares, es la única etapa que se analizará de manera particular, al igual que las demás variables (véase *Aspectos metodológicos*).

<sup>5</sup> Decreto 1023/01. Art. 6º. PROGRAMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES. Cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional. (Artículo sustituido por art. 3º del Decreto N° 666/2003. Vigencia: desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, y será de aplicación a las contrataciones que, aunque autorizadas con anterioridad, tengan pendiente la convocatoria).

Decreto 436/00. Art. 4º PROGRAMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES. Cada unidad ejecutora de programas y proyectos deberá formular su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades. Cuando éstas, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieren necesario, se efectuará la programación por períodos mayores a UN (1) año. No obstante, la programación y la ejecución deberán ajustarse a los créditos asignados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

base de las demandas y necesidades de la ciudadanía.

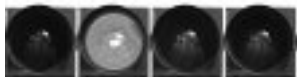
En consecuencia, tanto en materia de utilización de los fondos públicos como de resultados y satisfacción de necesidades, la planificación de las compras públicas juega un papel de suma importancia en toda gestión estatal.

Para lograr que la programación de un proceso de compras sea eficiente, es necesario que exista en la APN una excelente coordinación entre a) las áreas sustantivas (a las cuales están dirigidos los objetos de las compras); b) la Dirección de Compras (que recibe las necesidades de todas las áreas sustantivas de un organismo y es responsable de llevar adelante el proceso de compra), y c) el Servicio de Administración Financiera (que prepara y ejecuta el presupuesto anual de cada organismo y es el vínculo con el Ministerio de Economía).

Especialistas del sector público mencionaron que la planificación de compras debe estar ligada con la programación financiera, en función de los pagos:

“Es un tema central. De tal manera que el contratista sepa claramente que tiene fecha cierta de pago, que tal día es el pago, que se puede cobrar ese día. De manera que el contratista, sabiendo que ese día es el pago, pueda programar su situación financiera. Si no, es una incógnita para él”.

## II. Vulnerabilidades



Casi en forma unánime, los especialistas, tanto del sector público como del privado, manifestaron que en la práctica el *deber ser* de la programación no se cumple en la APN.

Las vulnerabilidades señaladas por los especialistas en esta etapa del proceso son las siguientes:



1. **No hay un cabal cumplimiento de los fines y procedimientos estipulados en la normativa sobre programación de compras públicas.**
2. **El Estado no tiene una política general de planificación** a mediano ni a largo plazo, y en materia de compras de la APN este aspecto se ve potenciado.
3. **Es común que el presupuesto se diseñe sin un estudio serio de las necesidades reales de los organismos.** Según los especialistas, muchos organismos elaboran su presupuesto sobre el límite del plazo estipulado, copiando el del año anterior y aumentando el porcentaje a fin de obtener una partida superior.

En períodos de inestabilidad económica, este hecho se agrava debido a la volatilidad de las variables en juego y los efectos negativos que éstas pueden llegar a producir. Por ejemplo, en períodos inflacionarios el aumento indiscriminado y sostenido del nivel de precios requiere que los gastos estimados se corrijan permanentemente. Si esto no ocurriese, las partidas asignadas no alcanzarían a cubrir las necesidades planificadas.

4. **En los casos en que los montos para las compras sí se prevén en el presupuesto, no se desagrega el detalle de los bienes y servicios que se planea adquirir.** Sólo se incorporan cifras generales para determinados rubros (renglones del presupuesto). Si los organismos elaboraran un “plan de compras” y éste se reflejara en el presupuesto, sería una herramienta valiosa para lograr una buena programación; sin embargo, no todas las direcciones de compras realizan este tipo de planificación.

Si los organismos no cuentan con un plan anual de contrataciones, las auditorías difícilmente puedan contar con esa información por parte de los entes auditados. Esta vulnerabilidad presenta una estrecha vinculación con la variable *Control*.

5. **La escasa o débil planificación anual existente se ve afectada debido a la dificultad de prever con certeza el momento de finalización de los procedimientos de compras.** Este aspecto se vincula a las vulnerabilidades

que existen en otras dos variables abordadas en este trabajo: *discrecionalidad* y *capacitación*. Muchas veces se dilatan los tiempos de las contrataciones debido a la existencia y el desaprovechamiento de numerosos “tiempos muertos”<sup>6</sup> en el proceso.

**6. La falta de continuidad en las gestiones políticas impacta constante y negativamente sobre las contrataciones públicas.** Los funcionarios políticos difícilmente programan más allá de la duración estipulada para su mandato o el tiempo que ellos creen que van a durar en el cargo. Este hecho dificulta cualquier intento de implementar políticas a largo plazo.

Un especialista resumió esta idea de la siguiente manera:

“¿Cuál es la idea principal de la mayor parte de los políticos? Les interesan muy poco aquellas cosas que vayan a terminarse fuera del período en que ellos van a estar en el Estado. En general, ellos toman el período en el que ellos creen que van a estar en el cargo; entonces, les interesan las cosas que se hagan en ese período, no importa las que van más allá”.

**7. No hay una convicción en la APN de los beneficios de contar con una buena planificación** en materia de compras ni de su incidencia sobre los resultados de una gestión estatal y de la economía en general.

**8. Debilidad en el flujo de información y comunicación entre las áreas involucradas.** Muchas veces las áreas sustantivas brindan información errónea que no es corroborada, y de esta manera se produce una incorrecta asignación del presupuesto. Esta idea puede exponerse mediante la siguiente cita de un especialista del sector público:

“En el Estado, el planificador es alguien que siempre está aislado del resto de la organización y recibe una información (necesaria)

<sup>6</sup> Períodos en los cuales el expediente administrativo no pasa a las etapas subsiguientes debido a que ciertos trámites impiden la agilidad. Por ejemplo, cuando se aguarda la firma de un funcionario político.

sidades) que no conoce, que no necesariamente comparte; es un *input* más de tantas otras cosas que recibe y no tiene posibilidad de incidir en el análisis para sugerir mejores formas de satisfacer *la necesidad detectada por el área sustantiva*".

### III. Consecuencias

**Un presupuesto de compras improvisado, fruto de una programación deficiente, termina provocando un costo muy alto para la APN y, por ende, para toda la ciudadanía.** Durante la ejecución del presupuesto anual, se recurre en forma constante a modificaciones de las partidas presupuestarias previstas para poder asignarlas a las necesidades que van surgiendo y así satisfacer demandas o necesidades actuales. En la práctica, muchas de estas modificaciones sólo tienen que ver con ideas de los funcionarios y no con necesidades reales.

Sin ir más lejos, la falta de programación conduce a un aumento en las compras a fin de año con el objeto de no perder las partidas presupuestarias asignadas. En esta situación, se termina comprando de manera apresurada, lo que influye negativamente sobre el precio y la calidad de las adquisiciones.

Paradójicamente, estos reflejos de programaciones deficientes actúan sobre el sector privado, ya que hacen que la APN deba comprar por el mecanismo de urgencia y ello implica un mayor margen de discrecionalidad de los funcionarios públicos y, además, que **la Administración pierda poder de negociación frente a los oferentes.**

Pero, a la vez, una programación deficiente provoca que **el sector privado tenga serias dificultades para planificar su producción en función de las necesidades de la APN.** De esta manera el sector privado se ve afectado por no saber con suficiente anticipación cuál será la programación de compras de la APN y, por lo tanto, no podrá preparar con tiempo sus propios recursos, su inversión ni la confección de las ofertas en los concursos de precios o en compras directas. Este hecho es vital, ya que se margina a posibles ofe-

rentes de un proceso de compras, con lo que se viola el principio de concurrencia.<sup>7</sup>

Una planificación deficiente de la APN ocasiona la falta de satisfacción de las necesidades de la Administración en tiempo oportuno, la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, y un alto costo en estas adquisiciones. Todo ello repercute negativamente en los resultados de la gestión administrativa. Este hecho demuestra la íntima vinculación que existe entre la *programación* y la *etapa de ejecución* del contrato; es decir, entre el inicio y la conclusión del proceso, ya que cuanta más planificación exista, más probabilidades habrá de contar con un proceso eficaz, transparente y eficiente.

Por la escasa comunicación entre los organismos en la programación de sus compras, no se utiliza la posibilidad de reducir los costos a través de la adquisición de bienes y servicios por **compras masivas o consolidadas**. Éstas se encuentran previstas en la legislación,<sup>8</sup> por ejemplo para bienes de uso común (insumos de papel), pero para ello se requiere una coordinación y programación de compras entre los organismos, que actualmente no existe.

Estas vulnerabilidades en la planificación de las compras públicas son causas originarias de procesos ineficientes y, principalmente, de la falta de transpa-

<sup>7</sup> Decreto 1023/01: Art. 3° PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán:

- a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b) Promoción de la **concurrencia** de interesados y de la competencia entre oferentes.
- c) Transparencia en los procedimientos.
- d) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada a la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden. (El destacado es nuestro).

<sup>8</sup> Decreto 436/00: Art. 37 MODALIDADES. Los procedimientos de selección comprendidos en este Reglamento podrán realizarse de acuerdo con cualquiera de las siguientes modalidades, o combinaciones entre ellas, siempre y cuando no estuviere expresamente establecido el procedimiento obligatorio a seguir: [...] e) Consolidadas.

Art. 42 CONTRATACIONES CONSOLIDADAS. Las contrataciones consolidadas podrán realizarse en aquellos casos en que DOS (2) o más entidades estatales de las mencionadas en el Artículo 1° del presente Reglamento requieran una misma prestación. En tal caso se unificará la gestión del proceso de contratación, con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente.

---

rencia, ya que no es posible conocer pública y anticipadamente hacia dónde se van a dirigir los fondos de la Administración.

## **IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública**

### **IV.1. Aspectos generales**

Los especialistas entrevistados sobre el proceso particular de la obra pública destacan los siguientes aspectos que se diferencian de los mecanismos utilizados para las adquisiciones de bienes y servicios.

La obra pública requiere una planificación estratégica, acorde con las necesidades de la sociedad, tanto las que se presentan en la actualidad (satisfacción de necesidades inmediatas) como las que puedan llegar a surgir a largo plazo (programas estatales globales para el desarrollo social).

Por ello es importante que el Estado juegue un rol activo en la planificación de las obras públicas, no sólo a través de un plan anual de contrataciones, sino también definiendo políticas estratégicas a largo plazo.

La preparación y evaluación de proyectos de obra es imprescindible y debe ser llevada a cabo con una visión global, teniendo en cuenta que los proyectos de infraestructura requieren un tiempo considerable de preparación. Esto quiere decir que la evaluación de proyectos debe poder determinar qué alternativa es la correcta para cada ocasión, sin perder de vista el posible impacto ambiental, social y económico de la futura obra, y la búsqueda de niveles altos de productividad (eficiencia).

Asimismo, los especialistas señalaron que los proyectos deben relacionarse unos con otros de acuerdo con una cadena de producción. Si tomamos el ejemplo del sector energético, es necesario tener en cuenta la cadena de principio a fin, es decir, desde la explotación del bien primario hasta la distribución final del servicio. Una inversión coherente y consistente con todo el proceso debería tener en cuenta la totalidad del sector.

Debido a la gran influencia de las obras públicas en el desarrollo económico de la sociedad, es necesario que su programación esté abierta a actores del sector público, académico, privado industrial y comercial, y a organizaciones de la sociedad civil, que pueden actuar como portavoces de la ciudadanía. Un intercambio de este tipo debería definir la política estratégica del país a largo plazo.

Finalmente, los expertos del sector público observaron que debe asegurarse el financiamiento de la obra:

“Somos un Estado con poco poder de financiamiento y, en general, el tema de las obras es un tema de financiamiento. El contratista tiene miedo de comprometerse en una obra que después incluso puede llegar a crecer hasta el doble de su valor, o en el treinta por ciento más y que después el Estado no le pueda pagar. El contratista se protege tanto que termina siendo a veces muy caro”.

## IV.2. Vulnerabilidades



Los especialistas entrevistados, tanto los que pertenecen al sector público como los que actúan en el privado, son críticos de la realidad y, además de las vulnerabilidades señaladas para el caso de bienes y servicios, detectan ciertas debilidades específicas en esta etapa de los procesos de contrataciones de obra pública:

1. **El Estado no ejerció su poder estratégico planificador a partir del proceso de privatizaciones.** En referencia a la reforma del Estado argentino surgida a comienzos de la década de 1990, los expertos expresaron que se eliminó toda una estructura de programación consolidada, que le costó a la APN pérdidas valiosas tanto en recursos humanos (los mejores cuadros de

---

la Administración optaron por trabajar en el sector privado –véase *Capacitación*–) como en lo que respecta a la capacidad de incidencia de la Administración sobre el funcionamiento del mercado (ya sea estableciendo las políticas que deben seguirse o como ente regulador).

2. **La ausencia de estudios previos repercute negativamente en la programación y tiende a intensificar la utilización de proyectos aún no terminados para llevar adelante las licitaciones.** La carencia de estudios previos o su deficiencia cuando éstos existen incrementa sustancialmente las posibilidades de que se inicien licitaciones públicas con proyectos aún no terminados (“subproyectos”) y, por tanto, de que luego surjan costos imprevistos, adicionales a los preestablecidos en el contrato licitatorio, con lo que se atenta contra la eficiencia del proceso (véase *Control*).
3. **El hecho de contar con una economía poco predecible y volátil repercute negativamente en la política de financiación de obras y en las oportunidades para su desarrollo.** Eso significa que, si el proyecto no se lleva adelante en el momento para el cual fue previsto, es posible que luego surjan imprevistos que modifiquen los valores estimados y resulte necesaria una nueva evaluación del proyecto, conforme a la nueva coyuntura.

### IV.3. Consecuencias

**Una planificación deficiente, o que tome en cuenta un subproyecto, incide negativamente en los resultados finales.** Conduce, por ejemplo, a una inversión inútil, a destinar inversiones a un sector que después no va a ser capaz de utilizar toda su capacidad porque no tiene una cadena de abastecimiento o un destino previsto para la obra final. En definitiva, no se permite el desarrollo de todo el mercado que se relaciona con la obra y se producen inversiones parciales.

Paralelamente, la APN termina pagando precios excesivos en relación con los costos del mercado. El costo en materia de inversión pública por el mal dise-

ño de los proyectos es muy elevado. Debido a las vulnerabilidades mencionadas, se producen constantes ajustes a causa de contingencias que podrían haber sido evitadas. Incluso los especialistas mencionaron que en ocasiones se llevan a cabo construcciones que después no se pueden utilizar porque poseen fallas estructurales, por errores de diseño y de supervisión (véase *Control*).

Además, los especialistas señalaron que las deficiencias en los estudios previos producen el retraso en la inversión pública porque se llama a licitación sobre la base de proyectos incompletos:

**“La destrucción de los bienes de la comunidad es comprar mal. Si yo compro algo que no es lo adecuado, después lo tengo que rehacer o tirar. Y eso probablemente sea un costo para la sociedad mayor que el simple soborno, que por supuesto nadie lo justifica. Son temas muy grandes, porque cuando se contrata una obra sin haberla estudiado, el contratista después reclama todo aquello que no estaba previsto en el proyecto ni en el pliego”.** (El destacado es nuestro).

Si bien en algunas ocasiones es imposible evitar el inicio de una licitación sin un proyecto terminado, la generalización de este funcionamiento implica una vulnerabilidad en el proceso que repercute negativamente en la eficiencia o, en el peor de los casos, en la eficacia (resultados) de la contratación.

Finalmente, los especialistas en obra pública destacaron que la falta de previsión estratégica de la APN impide que las empresas se equipen anticipadamente, tanto en materiales como en recursos humanos. Esta vulnerabilidad adquiere mayor importancia en la obra pública, ya que la formación de profesionales no es simple ni inmediata. Para exigir la mejor calidad del mercado, es esencial que éste se anticipe a la demanda, y no que se vea obligado a preparar su oferta ante exigencias o necesidades que surgen de manera repentina.

**En este sector la falta de planificación también conduce a evitar las licitaciones públicas y contratar en forma directa por razones de urgencia (véase *Discrecionalidad*).**



## Percepción de la capacitación de los funcionarios según los especialistas

*En la forma en que se elaboren y se presenten los pliegos se puede atacar de raíz el tema de la corrupción.*

Especialista en obra pública del sector público.

### I. Aspectos generales

La capacitación es necesaria para cumplir adecuadamente cualquier función, tanto pública como privada.

La capacitación de los funcionarios que componen los cuadros de la Administración Pública Nacional resulta esencial para lograr procesos de compras públicas transparentes, eficaces y eficientes. La relevancia de una adecuada capacitación de los funcionarios públicos que intervienen en los procesos de compras ha sido destacada como un aspecto de suma importancia por los especialistas.

Para la consecución de resultados positivos en materia de contrataciones, es necesario que la APN cuente con funcionarios que posean una idoneidad técnica adecuada y **capacitación anterior a su desempeño en el área**. La capacitación para los funcionarios que se desempeñan en esas áreas debe jugar un rol mucho más importante que el actual en los objetivos de la APN. La elaboración de un pliego de bases y condiciones, la puesta en marcha de un proceso de compra pública, el posterior control de la ejecución del servicio por el contratista y la negociación constante con los proveedores son tareas que exigen conocimientos específicos, capacidad y experiencia.

El ingreso en cargos de mayor responsabilidad en la temática debe ser por

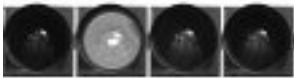
**concurso público**; la Administración debe contar con los mejores en sus filas.

Asimismo, **debe existir respeto por la estabilidad de los funcionarios**. Es necesario que los sectores políticos respeten la carrera administrativa, que haya un cuerpo de funcionarios técnicamente idóneos que permanezca en sus cargos y que sus puestos no dependan de la voluntad del gobierno de turno. Las funciones técnicas administrativas deben ser respetadas, a fin de asegurar la continuidad de los procesos y el cumplimiento de objetivos a largo plazo, ya que lleva varios años aprehender el proceso de aprendizaje interno específico en materia de compras.

Debe generarse una política de incentivos a los agentes, a través de reconocimientos específicos, para que se capaciten. Una Administración que identifica y premia a los buenos funcionarios, tanto técnico-administrativos como políticos, y también a las dependencias públicas, genera estímulos adecuados para mejorar el desempeño individual y colectivo.

Al igual que en la programación, los especialistas entrevistados coinciden en que el *deber ser* en materia de capacitación dista de cumplirse en la Administración Pública Nacional.

## II. Vulnerabilidades



Las vulnerabilidades observadas por los especialistas son las siguientes:

1. **En general, los niveles de capacitación son muy bajos.** La APN no tiene una política adecuada destinada a mejorar sus recursos para cubrir los requerimientos que plantea la realidad.
2. **No hay ingresos por concursos a los cargos más importantes en las funciones de compras.** Si bien es aconsejable que los agentes públicos adquieran experiencia a través de la ejercitación diaria durante la gestión, en la

---

práctica esto se da más de lo aconsejable ya que los agentes ingresan en las áreas de compras sin capacitación previa.

3. **No hay funcionarios que perduren en el área de compras y puedan transmitir experiencias y metodologías utilizadas.** Esto genera, en muchas ocasiones, una falta de capacidad de la APN para desarrollar un pliego o un proceso por falta de recursos humanos idóneos. A esta vulnerabilidad se suma el hecho de que, en líneas generales, el sector privado ofrece mejores salarios que la Administración; ello hace que los oferentes cuenten, en algunas ocasiones, con profesionales más capacitados.
4. **La poca capacitación que existe no se enfoca sobre cuestiones prácticas;** sólo hace hincapié en la normativa y se realiza sobre aspectos que no redundan en mejoras en el desempeño de los organismos públicos. Además, la escasa comunicación entre los distintos organismos y reparticiones impide un enriquecimiento mutuo a través del intercambio y la comparación de experiencias (véase *Programación*).
5. **Los pliegos de bienes y servicios estandarizados son elaborados por los funcionarios con menor capacitación.** Si bien las contrataciones menores suelen involucrar bienes estandarizados, son muy importantes por su volumen. Cuando se delegan estas responsabilidades en funcionarios que aún no están capacitados para la tarea, se elevan los riesgos de que los pliegos sean defectuosos. Entre los ejemplos citados por los especialistas, se encuentran las copias de pliegos anteriores, que arrastran los defectos originales, e incluso casos de funcionarios públicos que hicieron consultas a proveedores que participaron en procesos anteriores para poder elaborar un pliego. Esta vulnerabilidad se agrava cuando fallan los controles pertinentes y se repite con ciertas particularidades en las compras de mayor envergadura.
6. **Falta de conocimientos mínimos de los funcionarios políticos sobre las implicancias de un proceso de selección de contratistas del Estado.** Es común encontrar casos de funcionarios políticos que no cuentan con una carrera administrativa y, en muchas oportunidades, tampoco con una

profesional. Especialistas del sector público observaron que este hecho alimenta la falta de claridad en las delimitaciones de las funciones de los agentes políticos respecto de las funciones técnicas. Al no tener nociones (mínimas) del procedimiento de compras, se desdibujan los límites entre sus propias funciones y las técnicas.

### **III. Consecuencias**

**Las vulnerabilidades señaladas se extienden por todo el proceso y afectan negativamente diferentes aspectos, como la calidad de los pliegos, el cumplimiento de la normativa aplicable, la transparencia, los costos y los resultados.**

Sin ir más lejos, la existencia de procesos en los que se reiteran pliegos anteriores impide a la Administración estar actualizada respecto de la calidad de sus compras. Esto les otorga ventajas considerables a los oferentes, fruto de que muchas veces existe una gran diferencia de conocimientos entre el sector privado y el público sobre la materia que se contrata. Por ejemplo, puede influenciar sobre características del producto y del pliego o presentar ofertas con deficiencias que no son detectadas a tiempo por la Administración porque no se oponen directamente al pliego.

Además, no se debe perder de vista que un componente de toda contratación es la negociación, y el funcionario debe estar capacitado para enfrentarse con esta situación.

Una capacitación deficiente repercute negativamente en los procesos y afecta en diferentes grados los principios de igualdad, concurrencia, publicidad y transparencia. Un especialista del ámbito privado expresó lo siguiente:

“... Es difícil que un agente público que no conoce el mercado pueda invitar al proceso a la mayor cantidad de oferentes”.

Por otra parte, una elaboración deficiente de los pliegos provoca que los ser-

vicios jurídicos reciban fuertes presiones para consentir defectos que invalidarían el proceso. Muchas veces esta presión es justificada con el argumento de que la eficiencia y la transparencia (entendida ésta como el respeto del principio de legalidad) no son conciliables. Como puede observarse, este tema tiene íntima relación con las variables *discrecionalidad* y *control*, ya que esta presión política implica un abuso de las facultades de niveles jerárquicos superiores sin que esta irregularidad sea detectada por los sistemas de control.<sup>9</sup>

Respecto de la capacitación sobre cuestiones que no redundan en mejoras en los organismos, ésta genera, por un lado, una desilusión en torno a las expectativas que el funcionario ha depositado en dicha capacitación y, por otro, se produce una mala utilización de los fondos públicos, ya que la capacitación no atañe a las responsabilidades del funcionario. Además, esta falta de capacitación muchas veces obliga a contratar consultores privados para la elaboración de pliegos, lo que ocasiona mayores costos al proceso.<sup>10</sup>

Finalmente, las “presiones políticas” suelen impactar en forma negativa en los procesos de compras, máxime cuando el personal técnico administrativo no está compuesto por funcionarios de carrera, con estabilidad en sus cargos. En la práctica, muchos cargos que exigen funciones técnicas deberían ser ocupados por funcionarios de carrera pero son cubiertos por personas que cumplen funciones políticas (véase *Discrecionalidad*). Sobre ello, uno de los especialistas del sector público afirma lo siguiente:

“Los políticos no tienen muy en claro qué puestos deben ocupar y, en general, cuando no están claros, los límites se corren a la esfera de aquello que debería ser ocupado por funcionarios de carrera”.

<sup>9</sup> La presión política a los servicios jurídicos será tratada en *Control*.

<sup>10</sup> El tema de consultorías en bienes y servicios también será tratado en *Discrecionalidad*.

## IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública

### IV.1. Aspectos generales

Sobre la obra pública en particular, los especialistas observaron que, debido a que existe una íntima relación entre los funcionarios que trabajan en ambas áreas (obra pública y bienes y servicios), se da el caso de que muchos entienden en los dos procesos.

La capacitación en esta área debe ser aún más técnica que para el proceso de adquisición de bienes y servicios, y es necesario que la APN cuente con personal idóneo en las distintas etapas del procedimiento, fundamentalmente para analizar la factibilidad de los proyectos y los pliegos de especificaciones técnicas. Por ejemplo, en la etapa de ejecución del contrato, el inspector de obra desempeña un papel trascendental y debe tener los conocimientos adecuados, además de criterio e idoneidad (véase *Control*).

Por otro lado, existen procesos que presentan especificaciones técnicas de alta complejidad y sería excesivo pretender que la APN pueda cubrir esas demandas con recursos propios. Por ello, en estos casos, es razonable e incluso aconsejable la utilización de una consultoría experta.

### IV.2. Vulnerabilidades



En esta variable, los especialistas entrevistados observan ciertas debilidades específicas de los procesos de contrataciones de obra pública, además de las señaladas para el caso de bienes y servicios:

1. **La Administración no conoce el funcionamiento del mercado y tiene dificultades para estimar costos y elaborar presupuestos.** Los especialistas señalaron que, en gran medida, en la actualidad los costos y valores de las obras son determinados por el sector privado. Si bien actualmente la Administración busca incidir sobre el comportamiento del sector privado,

---

este último todavía se muestra concentrado y centralizado. Este punto se vincula a la variable *discrecionalidad* y, dentro de ella, a la existencia de carteles organizados de oferentes.

2. **Luego del proceso de reforma del Estado surgida a comienzos de la década de 1990, la Administración Pública perdió recursos humanos muy valiosos.** Es común ver empresas del sector privado con personal en cargos jerárquicos que anteriormente formaron parte del sector público.
3. **La diferencia de conocimientos a favor del sector privado puede repercutir en la calidad final de la obra.** Ya sea por un pliego mal elaborado en el caso del funcionario público, o por la habilidad (fruto de una mayor capacitación) del empresario, el sector privado corre con ventaja a la hora de preparar las ofertas (técnicas y económicas). Al respecto, un especialista del sector privado aseveró lo siguiente:

“La costumbre del funcionario es adjudicar al precio más bajo, sin tener en cuenta que el sector privado debe defender su oferta económica reduciendo sus costos, en este caso por calidad”.

4. **La APN elabora pliegos obsoletos y de difícil encuadre en las características actuales del mercado,** muchas veces por falta de capacitación y actualización en relación con el desarrollo tecnológico. Los pliegos demuestran debilidades en la capacitación de los funcionarios, en aspectos de idoneidad técnica y legal respecto de la calificación económica y financiera (pliego legal y pliego técnico).

### **IV.3. Consecuencias**

Además de las consecuencias mencionadas para bienes y servicios, la más evidente que se puede extraer, contrastando el *deber ser* de un proceso licitatorio de obra pública y las vulnerabilidades que los especialistas fueron mencionando a lo largo de las entrevistas, es que **la Administración no cuenta con la cantidad de funcionarios apropiada ni con especialización en las distintas facetas que presenta la obra pública.**

La mala elaboración de los proyectos, la deficiente confección de los pliegos o la desactualización de los presupuestos ocasionan diversos daños al proceso de obras públicas.

Por ejemplo, generan serias dificultades para elegir los mejores contratistas de la APN y repercuten en el principio de **igualdad**, por lo que cabe la posibilidad de que, después de la adjudicación, se modifiquen o “ajusten” las condiciones del contrato. Este hecho o “ajuste” se encuentra íntimamente ligado con las variables *control* y *discrecionalidad*.<sup>11</sup>

Asimismo, estos “ajustes” le generan a la Administración costos adicionales, no planificados. Por ejemplo, los costos operativos necesarios para la conclusión de la obra y el costo de no contratar la mejor oferta debido a deficiencias en el proyecto o en el pliego, con lo cual también se afecta la calidad de la obra.

<sup>11</sup> El Decreto 1295/02 establece la metodología de redeterminación de precios en los contratos de obra pública.



## Percepción de la discrecionalidad según los especialistas

*La falta de transparencia siempre está asociada a normas indebidamente restrictivas que hacen que el funcionario que las aplica tenga el poder de no aplicarlas, de aplicarlas más suavemente o de tener soluciones en sus manos.*

Especialista del sector privado.

### I. Aspectos generales

Se entiende por “discrecionalidad” la posibilidad que la norma le brinda al funcionario de elegir entre dos o más opciones distintas e igualmente válidas. De este modo, en el momento de la toma de decisiones, el funcionario público aporta su valoración y criterio, adoptando una de las posibilidades previamente definidas por la normativa aplicable.<sup>12</sup>

En cuanto al *deber ser* de esta variable,<sup>13</sup> se pueden mencionar las siguientes pautas generales, que deberían existir para evitar el ejercicio irrazonable o abusivo de facultades discrecionales, según las percepciones de los especialistas.

Deben respetarse los tiempos preestablecidos en los procesos, tanto de la selección como de la ejecución de los contratos. Las contrataciones directas por razones de urgencia (poco margen de tiempo para contratar vía licitación pública) deben reducirse al mínimo posible. Deben tomarse los recaudos nece-

<sup>12</sup> Por oposición, las facultades regladas son aquellas en las que la norma no le brinda al funcionario la posibilidad de elegir entre varias opciones y determina previamente su modo de actuación.

<sup>13</sup> En ocasiones, es necesario deducir el *deber ser* de esta variable por oposición a lo que los entrevistados consideran vulnerabilidad.

sarios para evitar llegar a esa situación extrema (véase *Programación*).

Todos los pliegos de las licitaciones (prepliego, pliego general, particular y condiciones técnicas) deben publicarse en los sitios Web de los organismos estatales, sin diferenciar la magnitud de la contratación. Como puede observarse, esta variable también se conecta con *Acceso a la información* y está estrechamente relacionada, en general, con el principio de transparencia del proceso.

Los pliegos deben prever con absoluta claridad los criterios de selección para determinar la oferta más conveniente, ya sea por precio, calidad o la fórmula que combine ambas variables. También deben contener en forma clara la determinación de puntajes que respondan a criterios objetivos de fácil constatación.

Si bien es necesario que los funcionarios hagan uso del ejercicio de facultades discrecionales en determinados momentos del proceso, ya que no es posible ni conveniente promover un proceso absolutamente mecanizado sin márgenes para que los funcionarios decidan según su saber e idoneidad, es crucial que las decisiones discrecionales sean debidamente fundamentadas.<sup>14</sup> **Los períodos del procedimiento y la toma de decisiones que permiten el ejercicio de facultades discrecionales deben necesariamente ser transparentes y contener una adecuada motivación de las decisiones.**

Es elemental que se realicen estudios serios sobre la factibilidad del producto que se quiere comprar para disminuir la improvisación, a la vez que es importante que se compren bienes realmente necesarios y que lleguen en el momento oportuno a las áreas de gestión.

<sup>14</sup> En rigor, todas las decisiones que toma la Administración deben contar con su motivación. Art. 7 LNPA 19.549, inc. e). Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:  
e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo.

---

La discrecionalidad también se observa en la decisión de comprar o no un bien. Por ello, nunca debe perderse de vista el objetivo principal de la contratación: la satisfacción de una necesidad. Además, se debe considerar el costo total del bien o servicio que se va a comprar; es decir, no sólo tener en cuenta el precio que se paga, sino la calidad y los costos que pueden presentarse a futuro.

Los estudios de factibilidad también permiten contar con precios de referencia adecuados para no pagar sobrecostos. Como ejemplos pueden mencionarse los siguientes: prestar atención en cámaras de productores nuevas, grupos, proveedores de un rubro determinado, y convocarlos a los efectos de recabar información. Es necesario que la APN esté actualizada sobre el funcionamiento del mercado a fin de no perderles pisada a los constantes cambios, como compras de empresas, fusiones, cartelizaciones o surgimiento de nuevos agentes para poder garantizar una debida concurrencia, con oferentes atomizados. Una vez más está variable se conecta con la *capacitación* de los funcionarios.

Es así como un pliego puede estar mal elaborado, fruto de una mala capacitación del funcionario, o puede estar intencionalmente elaborado para dirigir una contratación a un contratista determinado. Por tanto, una correcta elaboración del pliego de bases y condiciones resulta crucial para garantizar el cumplimiento de los principios básicos de una contratación y lograr que ésta sea respetuosa de las normas, eficiente y transparente.

Además, la APN debe tener presente la posibilidad de existencia de carteles organizados de oferentes, que concentran la oferta y definen el precio y el adjudicatario de la contratación. Por ello, debe contar con las herramientas adecuadas para evitar que éstos se conformen e incidan sobre los resultados de los procesos de contrataciones públicas. Si bien los especialistas entrevistados han reconocido que es una temática compleja, enumeraron diversos caminos que pueden seguirse para combatir a estos oferentes cartelizados. Muchos han hecho hincapié en la importancia de la elaboración del pliego; otros sugieren un estudio sobre el sector por contratar y que se convoque a más oferentes, con el fin de atomizarlos lo máximo posible. Finalmente, hay

entrevistados que consideran que una herramienta que puede utilizarse para combatir la cartelización sería la contratación directa, que brinda la posibilidad de seleccionar a un grupo determinado de oferentes fuera del cartel para participar en la contratación.

**Debe procurarse un ordenamiento jurídico que reduzca los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios y que no vaya en contra de la realidad, con el fin de no generar espacios propicios a la falta de transparencia.**

## II. Vulnerabilidades



Las vulnerabilidades que los especialistas detectan son las siguientes:

1. En general, el nivel de discrecionalidad es alto.
2. Existe un alto grado de discrecionalidad en la que no se justifican adecuadamente las decisiones durante el proceso y, principalmente, sus constantes modificaciones. Hay una deficiente utilización del derecho de la Administración a modificar las condiciones de una relación contractual (*ius variandi*). Si bien es un derecho (prerrogativa) de la Administración, debería ejercitarse en situaciones debidamente justificadas y no porque el proyecto estaba equivocado o confuso. En la práctica se utiliza el *ius variandi* para subsanar un error anterior.
3. Falta de claridad en los límites y términos de los vínculos existentes entre los funcionarios públicos y los agentes del sector privado que participen del proceso licitatorio. Como se mencionó para la variable *planificación*, los funcionarios políticos suelen programar en función de su expectativa de permanencia en sus cargos.

En ocasiones, la influencia del sector político afecta la independencia de criterios que debe existir en la línea de la Administración (órganos técnicos).

---

En muchos casos, los funcionarios políticos pretenden atender, sin una adecuada justificación, demandas cuyos tiempos no se corresponden con los tiempos administrativos, imprescindibles para un funcionamiento eficiente y transparente del sistema de compras.

- 4. Los tiempos o condiciones del proceso suelen distorsionarse.** El incumplimiento de los plazos previstos afecta negativamente todo el proceso. En ocasiones, suele contratarse un bien o servicio en condiciones distintas de las previstas en el pliego por el excesivo tiempo transcurrido entre su elaboración y la firma del contrato.

En algunas ocasiones, los plazos entre la publicación del pliego y la presentación de ofertas son demasiado cortos en relación con la complejidad del bien, lo que afecta la concurrencia; en otras, sucede exactamente lo contrario, lo que afecta la eficiencia de la contratación. Esto se vincula a la falta de límites temporales en la APN para la toma de decisiones durante el proceso. Es una vulnerabilidad que atenta contra los principios de publicidad y concurrencia de una contratación pública.

La distorsión de los tiempos afecta negativamente a las contrataciones de menor trascendencia económica en dos situaciones. Por un lado, respecto de la elaboración de los pliegos, los agentes que cumplen esa función son los de menor *capacitación*, con todos los inconvenientes que ello implica (véase *Capacitación*). Por otro lado, cuanto más pequeña es la contratación, menos transparente es el proceso de selección, ya que se diluyen las tareas de control sobre sus particularidades, como proveedores a los que se invita, criterios de selección, etcétera (véase *Control*).

- 5. Existen deficiencias en la especificación de los criterios de selección que dejan margen a subjetividades no recomendables al momento de elegir la oferta más conveniente.** Éste es un punto central, ya que es donde puede detectarse el direccionamiento o no de una contratación. La utilización de fórmulas para seleccionar al mejor oferente es un mecanismo que debe tratarse con cuidado para no violar el principio de igualdad y lograr la participación de todos los posibles oferentes. El valor de cada término

de la ecuación (la ponderación) suele utilizarse para dirigir la contratación hacia algún oferente en particular o, de la misma forma, para expulsar a otros del proceso.

6. **Exigencia excesiva de requisitos formales.** Éstos terminan siendo una barrera de acceso al proceso, ajena a las especificaciones técnicas esenciales del bien o servicio que se desea contratar. En algunas ocasiones, los requisitos suelen ser tan difíciles de cumplir que sólo un oferente puede calificar. Ésta es otra manera de direccionar una contratación. Una anécdota relatada por un especialista del sector público ilustra como un aspecto semántico puede descalificar a un oferente:

“Un oferente comentaba que la oferta que hizo decía ‘camioneta que **admira** tantos kilos’ y en el pliego debía decir ‘que **soporte** tanto’, que no es lo mismo soportar que admitir. Y desestimar ‘admitir’ implicaba pasar al siguiente oferente, cuya oferta era mucho más cara”.

7. **Deficiente motivación de la toma de decisiones,** ya sea de la elección de lo que se desea comprar como de las especificaciones técnicas dentro del pliego. Resulta llamativo que algunos entrevistados hayan mencionado que no existe obligación de fundamentar sus decisiones, lo que refleja en la práctica una vulnerabilidad de naturaleza cultural y de uso frecuente en las contrataciones en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

8. **La contratación directa genera un margen de discrecionalidad más amplio que la licitación pública.** En ocasiones, suelen procurarse mecanismos para evitar la licitación pública y contratar en forma directa, como dividir las cantidades para bajar los montos.\*

Si bien existe consenso en que el proceso de licitación pública es perfectible y conserva ciertos márgenes de discrecionalidad, los entrevistados acordaron en que la contratación directa presenta mayores niveles de discrecionalidad,

\* Para los casos en que procede la contratación directa, ver Glosario.

ya que en ella el funcionario cuenta con mayor libertad para “maniobrar” en el proceso, sobre todo si se tiene en cuenta que en una compra directa la Administración sólo se encuentra obligada a invitar a tres posibles oferentes.

Si bien éste es el número mínimo de oferentes al que se debe invitar en una contratación directa, en la práctica los funcionarios no invitan a una cifra superior aunque pueden hacerlo; de esta manera, afectan el principio de concurrencia.

9. **Existencia de carteles organizados de oferentes.** La mayoría de los especialistas reconoció la existencia y la influencia de carteles organizados de oferentes que afectan los procesos de contrataciones. El hecho de que la APN no sea considerada buena pagadora y que el mercado no cuente con una red de proveedores lo suficientemente atomizada permiten la organización de las empresas proveedoras para obtener y distribuirse las licitaciones.

El mecanismo para detectar la presencia de un club de proveedores frente a una contratación pública no es demasiado complejo: una determinada cantidad de oferentes se presenta a una contratación; todos ellos presentan una oferta económica elevada y de similar valor, salvo uno que presenta un precio menor y finalmente resulta ganador. Posteriormente, los mismos oferentes se presentan en diversas contrataciones alternando a voluntad el ganador de cada proceso de selección.

### **III. Consecuencias**

El **excesivo ejercicio de las facultades discrecionales**, sumado a la ausencia de planificación y la falta de capacitación, conduce a contrataciones ineficientes y poco transparentes, cuando no irregulares, desde el punto de vista normativo.

La ineficiencia se demuestra en que la APN compra mal. Esto se refleja de diversos modos: el incumplimiento de los tiempos del proceso, la prestación de servicios o disposición de bienes en momentos inoportunos, el aumento de los costos (o cuando se resigna en calidad) o la innecesaria utilización de recursos humanos.

La consideración general de que la oferta más conveniente es la más económica, analizada desde la variable *discrecionalidad*, implica un mal uso de las facultades discrecionales del funcionario, ya que el ordenamiento le permite elegir sobre la base de criterios diferentes de los económicos, como la calidad. Muchas veces la Administración, al adjudicar por precio, termina comprando un problema, ya que existen ocasiones en las que los oferentes hunden sus precios para poder ganar el contrato, o bien especulan con utilizar una menor calidad a la hora de la ejecución de la obra. Por tanto, además de una adecuada capacitación, el funcionario debe contar con herramientas para poder adjudicar teniendo en cuenta tanto las especificaciones técnicas de calidad como las económicas.

La “**elasticidad**” de los tiempos provoca, en ocasiones, que el contrato firmado difiera del contrato ofrecido en el pliego de licitación. Por un lado, no se cumple el principio de oportunidad: el bien es inutilizable en el momento de su entrega. Por otro lado, existen variaciones en las condiciones iniciales de la contratación, fruto de cambios económicos coyunturales. Este punto se conecta íntimamente con la ejecución de los contratos y las permanentes renegociaciones y modificaciones a sus cláusulas una vez adjudicado un contrato.

Además, una publicidad deficiente atenta contra el principio de concurrencia, ya que disminuye la cantidad de oferentes que se pueden presentar a una licitación. Cuando la concurrencia se ve limitada, el proceso deja de ser transparente en tanto y en cuanto existen barreras arbitrarias para ciertos oferentes. Por eso, se puede concluir, como expuso uno de los especialistas del sector privado, lo siguiente:

“La afectación de la libre concurrencia es inversamente proporcional a la garantía de transparencia en cuanto a la selección del contratista”.

Por otra parte, la **presencia de carteles organizados incrementa considerablemente los costos de la Administración y provoca una disminución de la calidad de los productos**. Desde el sector privado, la presencia de carteles afecta directamente la concurrencia, mientras que desde la APN repercute



ampliamente en el aumento de los precios de las contrataciones. Un especialista del sector público aseveró lo siguiente:

“La presencia de empresas cartelizadas direcciona el proceso y fija los precios. El precio no lo fija el mercado ni la competencia”.

Por lo demás, cuando se presenta un cartel organizado en un proceso, es probable que éste se halle en colusión con funcionarios de la Administración.

**Estas vulnerabilidades desgastan la credibilidad de la sociedad en quienes tienen la misión de administrar los fondos públicos.**

## **IV. Consideraciones particulares sobre la obra pública**

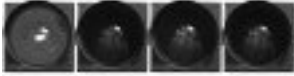
### **IV.1. Aspectos generales**

Al igual que en el caso de bienes y servicios, la *discrecionalidad* es una de las variables más vulnerables dentro del proceso licitatorio de la obra pública. El ejercicio de facultades discrecionales de los funcionarios en un proceso de obra pública puede presentarse de diversas formas, desde la toma de decisión para iniciar un proyecto hasta la determinación que motiva a contratar una consultoría.

En cuanto a la selección del contratista, es esencial la justificación de los requisitos exigidos a los oferentes para participar, los criterios de calificación y los de adjudicación, acorde con los principios de igualdad y transparencia, y, como se expuso en *Capacitación*, teniendo en cuenta los costos totales de la obra que se va a contratar y respetando la calidad de la obra.

En el caso de la obra pública se debe ser más celoso aún del ejercicio de las facultades discrecionales, ya que se encuentra más ligada a intereses políticos que los bienes y servicios. Algunos especialistas mencionaron que es usual que el sector político efectúe anuncios públicos sobre ejecución de obras en períodos electorales para captar votos.

## IV.2. Vulnerabilidades



Además de las vulnerabilidades de bienes y servicios que son aplicables a la obra pública, los especialistas señalaron las siguientes debilidades particulares:

- 1. Los tiempos naturales de un proceso licitatorio de obra pública suelen ser alterados.** Esta vulnerabilidad posee diversas causas, de las cuales los especialistas mencionaron dos: una política y otra intrínseca de la APN. Respecto de la primera, los tiempos políticos difieren de los tiempos naturales del proceso licitatorio. Cuestiones ajenas al proceso e independientes de las necesidades de la obra, como períodos electorales, suelen incidir negativamente, ya que el sector político ejerce presión para que los tiempos naturales se acorten, a veces excesivamente. La segunda causa radica en que, por lo general, existe un incumplimiento de los tiempos preestablecidos debido a los excesivos trámites administrativos que debe atravesar un proceso de compras.
- 2. Existe una alta volatilidad en la toma de decisiones debido a los cambios políticos.** Por lo general, los cambios de funcionarios implican el detenimiento de los proyectos para volver a comenzar según las políticas de las nuevas autoridades, sin tener en cuenta una visión global del órgano que representa. La vulnerabilidad es mayor cuando la temática en cuestión no cuenta con políticas de Estado previamente definidas ni criterios objetivos que determinen de manera anticipada el actuar de la Administración (véase *Programación*). Además, en muchas ocasiones, se paralizan proyectos o procesos repentinamente por razones ajenas al proceso licitatorio. Algunos, al ser reanudados, quedan desactualizados y suelen buscarse soluciones alternativas para adaptar los pliegos originales a las características actuales.
- 3. Falta de claridad en los criterios de selección.** Si bien este punto comparte la vulnerabilidad señalada en bienes y servicios, es necesario tener en cuenta que genera un perjuicio significativo en procesos licitatorios de

---

obra pública. Los montos y plazos de ejecución son superiores y las fórmulas establecidas en los pliegos resultan más complejas que en bienes y servicios, dependiendo del tipo de obra que se proyecte realizar.

Como se expuso en reiteradas oportunidades, no siempre la oferta más conveniente es la más económica. Es necesario contar, la mejor calidad de pliegos posible, lo cual permitirá al funcionario poder justificar la elección de ofertas que, a priori, no son las más baratas pero sí las menos costosas para el erario público, teniendo en cuenta el resultado total de la obra pública.

Las condiciones que ofrece la APN para contratar no siempre le permite contar con las mejores empresas del sector privado. Los especialistas señalaron que es un tema delicado y uno de ellos manifestó lo siguiente:

“... Si se mueven mucho los estándares, sólo quedan algunos pocos que pueden contratar con la APN”.

El ordenamiento jurídico en muchas ocasiones difiere de la realidad y, al no tener límites claros para reducir la discrecionalidad de los funcionarios, permite espacios poco transparentes. Este concepto puede resumirse en la siguiente cita de un especialista del sector privado:

“Respecto de este tema hay un plano básico, que es el normativo. Todas las normas que establecen consideraciones donde el Poder Ejecutivo puede arbitrar son siempre peligrosas para la transparencia. Toda norma que taponar la realidad, que va contra la ley de oferta y demanda, que va contra las leyes naturales de la economía, es siempre una norma que favorece a la no transparencia, la corrupción y todo lo que tiene que ver con la no transparencia... en ese caso es común que se busque la forma que sea para que no dañe al sector privado; todo el mundo sabe cuál es: que el funcionario que hace el cheque en el Estado tiene un valor extraordinario”.

### **IV.3. Consecuencias**

En el caso de la obra pública, el excesivo acortamiento de los tiempos tiene consecuencias más nocivas que en bienes y servicios, ya que la elaboración de proyectos y pliegos es sumamente compleja. La reducción de los tiempos afecta directamente los costos y la calidad de la contratación.

En definitiva, acortar los tiempos originales, estipulados normativamente, es reducir tiempo de programación, tiempo de preparación de los estudios de factibilidad o de la elaboración del pliego. Cuando no se cumplen los tiempos naturales de un proceso licitatorio de obra pública, alguna de estas etapas está siendo subestimada.

Cuando se comienza a ejecutar una obra que tuvo una falencia en los pliegos o en los estudios previos, es altamente probable que deban ajustarse aspectos técnicos y, por tanto, económicos, fruto de contingencias no planificadas. Este hecho no sólo genera un costo adicional a la Administración, sino que viola el principio de igualdad, ya que por lo general las modificaciones de obra exceden el límite previsto normativamente (20%) y, en ese caso, lo que se termina ejecutando no es lo que se estableció en el pliego.

## Percepción del acceso a la información según los especialistas

*Todo lo que acerque información a la gente es positivo; todo lo que acerque más gente a la discusión es positivo, porque obliga a los funcionarios a ser más transparentes.*

Especialista del sector público.

### I. Aspectos generales de bienes y servicios y obras públicas

La APN tiene la obligación legal de brindar un acceso irrestricto a la información pública.<sup>15</sup> Esta herramienta resulta fundamental a fin de garantizar la difusión de las actividades que ese organismo realiza.

Entre otras cosas, el acceso a la información promueve una ciudadanía activa que pueda conocer y controlar la gestión de sus representantes. Permite una “apropiación” de los ciudadanos de “lo público”, al ejercer control sobre las políticas públicas, en este caso las contrataciones.

A la vez, el acceso y la publicidad de los actos administrativos es la ventana para analizar la transparencia de las contrataciones públicas y tiene una íntima vinculación con todas las etapas del procedimiento, ya que exige la vis-

<sup>15</sup> Si bien el marco normativo argentino no cuenta aún con una ley nacional que regule el ejercicio del derecho a la información pública, éste está garantizado en la Constitución Nacional a través de varios tratados internacionales. Esto se debe a que el artículo 75, inciso 22 de la Carta Magna otorga jerarquía constitucional a tratados internacionales que contemplan claramente el respeto a este derecho (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 13, inciso 1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información está regulado a través del Decreto 1172/03, denominado de “Mejora de la calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, específicamente a través del Reglamento general del Acceso a la Información Pública (véase [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)).

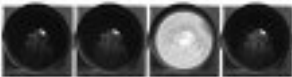
ta a todas las actuaciones del proceso.

En lo que respecta al sistema de compras, se tiende cada vez más a la utilización de Internet para optimizar recursos y facilitar servicios (Oficina Nacional de Contrataciones, registro de proveedores, exposición de la normativa), ya que es de fácil accesibilidad, implica bajos costos y permite una rápida actualización de la información. Si bien no es la única manera que tiene la APN de publicar sus actividades y procedimientos, actualmente permite un acercamiento importante entre la Administración y la ciudadanía, y por ello debería usarse en todas las etapas del proceso sin restricciones.

Lo expuesto se encuentra estipulado en el artículo 9º del Decreto 1023/01:

**“TRANSPARENCIA. 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”.** (El destacado es nuestro).

## **II. Vulnerabilidades de bienes y servicios y obra pública**



En sentido general y de acuerdo con la percepción de los especialistas, **no existe un adecuado acceso a la información en materia de contrataciones.**

Las vulnerabilidades señaladas por los especialistas son las siguientes:

**1. Hay una gran disociación entre la práctica y la normativa.** La normativa

---

prevé el acceso irrestricto a las actuaciones administrativas, mientras que en la práctica casi no se corroboran este tipo de conductas. Cuando la información es solicitada, los funcionarios públicos, por lo general, presentan barreras que impiden el acceso a la información de las actuaciones.

2. **La cultura organizacional de la APN es reacia a brindar información al público** en general. En la práctica, se exige la comprobación de un interés legítimo al solicitante de la información pública. Según los especialistas, esto se relaciona con la existencia de una cultura instalada en el comportamiento de la organización administrativa, que, al brindar acceso irrestricto a las documentaciones, se considera observada y juzgada por su trabajo.
3. **Son escasos los organismos que tienen información actualizada en los sitios Web respecto de sus compras.** Resulta curioso que los entrevistados no mencionaran el importante rol que cumple la Oficina Nacional de Contrataciones en este rubro, ya que todas las direcciones de compras deberían remitir la información sobre sus procesos a este organismo. No se publican todos los proyectos de pliegos en los sitios Web oficiales, para ser consultados. Esta falta de difusión incluye los proyectos de obra pública, respecto de los cuales no se tiene **acceso a información relacionada con la planificación de la obra**, con lo que se viola claramente la normativa que exige el acceso irrestricto a las actuaciones administrativas.
4. **No existe acceso público e irrestricto a la información relacionada con la ejecución de los contratos.** Este hecho no permite que la ciudadanía ejerza un control sobre la ejecución de la obra.

### **III. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública**

Un acceso restrictivo o cualquier impedimento al acceso a la información traen como consecuencia el escaso o nulo conocimiento de los fundamentos y fines de las decisiones estatales. Existe un estrecho vínculo con la variable *discrecionalidad*, ya que el funcionario opta por no exhibir sus actuaciones sin una debida fundamentación, lo que atenta contra el principio de

transparencia.

En el plano estricto de una contratación pública, la prohibición o la dificultad para acceder a las actuaciones aumenta los márgenes de discrecionalidad que permiten dirigir un proceso o desviar los controles en la ejecución del contrato y, además, posibilita cambios en las reglas de juego detalladas en las especificaciones técnicas.

Por otra parte, como se expuso en las consecuencias de la variable *discrecionalidad*, una publicidad deficiente atenta contra el principio de concurrencia, ya que disminuye la cantidad de oferentes que se pueden presentar a una licitación debido a que no tienen acceso a la información necesaria sobre el proceso de contratación que lleva adelante la APN.

Además, las barreras al acceso a la información tienen íntima relación con la variable *control*, ya que reducen las posibilidades de controlar (tanto por parte de la Administración como de la ciudadanía) los procedimientos y de asignar responsabilidades a los funcionarios.



## Percepción de la participación ciudadana según los especialistas

*[...] lo considero esencial. Sin participación ciudadana no se puede planificar nada, no se puede hacer una política de Estado.  
[...] Cuanto más se escucha a la gente, más fácil es resolver las cosas, porque la gente es la que en definitiva va a resolver las cosas.*

Especialista del sector privado.

### I. Aspectos generales de bienes y servicios y obra pública

La participación ciudadana es una herramienta de central incidencia en la planificación, en el control de las contrataciones públicas y en las políticas públicas en general. Debe ser entendida como el accionar de la ciudadanía en forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil.

La APN debe promover la participación de la ciudadanía en los procesos de contrataciones públicas a los fines de transparentar sus compras y garantizar la satisfacción de necesidades verdaderas. Para ello cuenta con diversas herramientas que promueven la participación, como las audiencias públicas, los presupuestos participativos, las recomendaciones ciudadanas o las iniciativas populares. Estas herramientas son de fácil aplicación, ya que no generan un costo alto para la Administración y su versatilidad permite que sean aplicables en distintos ámbitos.

En la materia específica de contrataciones públicas, los especialistas destacaron la conveniencia de la participación ciudadana en por lo menos tres etapas, siempre que el objeto lo permita: a) en la programación (detección de necesidades); b) en la elaboración de pliegos (niveles de calidad del bien o

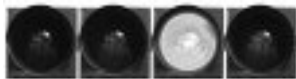
servicio), y c) en la ejecución (control del proceso y resultados). En el caso de la obra pública, la participación ciudadana es sensiblemente más importante que en los bienes y servicios, ya que en la primera el impacto social de la obra es directo, inmediato y tiene una estrecha vinculación con el desarrollo económico y cultural de la sociedad.

El mejor de los supuestos es contar con una ciudadanía interesada en la “cosa pública” y con una Administración que promueva este tipo de inquietudes a la ciudadanía y sea receptiva a las consultas que ella pueda realizar.

Desde el *deber ser* ello es posible, ya que la normativa no prevé restricciones importantes en esta materia.

Según los especialistas, para obtener resultados positivos, la participación debe efectuarse con responsabilidad social y no para entorpecer los procesos administrativos. Los especialistas son proclives a pensar que la participación ciudadana debe ser desde un punto de vista profesional, a partir de asociaciones civiles, en forma coordinada y que no desvirtúe el proceso.

## II. Vulnerabilidades de bienes y servicios y obra pública



Las vulnerabilidades que detectan los especialistas son las siguientes:

1. **La Administración Pública no promueve la participación ciudadana en materia de contrataciones públicas.** Esta idea general puede ser resumida con el siguiente comentario de un especialista del sector público:

“... en general, la vocación de los funcionarios públicos es que cuanto menos sea conocido lo que hace, mejor (pasar inadvertido). Por lo general, el político, a su vez, reclama y pide transparencia, pero en la realidad le molesta la transparencia, porque la transparencia trae críticas y él toma las críticas como

---

una cosa personal...”.

2. **La participación ciudadana es nula en la etapa de planificación de contrataciones públicas.** La Administración no realiza consultas a la ciudadanía para elaborar su planificación de acuerdo con las necesidades existentes.

“Respecto de la planificación no hay ninguna, pero no estoy seguro de que sea necesaria. De hecho, no hay. Pero no hay ninguna participación tampoco en la elaboración, ni durante el procedimiento”.

Los especialistas mencionaron, sin embargo, que en comunidades pequeñas existen ejemplos exitosos de instrumentos, como el de presupuesto participativo, que logró que la ciudadanía incidiera en la elaboración del presupuesto municipal incorporando reclamos y necesidades. Incluso, en algunas constituciones locales, la herramienta del presupuesto participativo está regulada expresamente.

3. **No existe participación ciudadana en la elaboración de pliegos.** En la elaboración de pliegos existen figuras para fomentar la participación ciudadana, como las audiencias públicas para discutir el pliego de bases y condiciones, pero éstas son utilizadas en contadas ocasiones y generalmente en municipios y no en el ámbito nacional.
4. **No hay participación ciudadana en la ejecución de los contratos ni en el control de todo el proceso.** Los especialistas destacaron la importancia del control social en la última etapa del procedimiento de compras, es decir, en la ejecución y los resultados del contrato (control de gestión). No está internalizado en la ciudadanía el control social como alternativa para combatir las inacciones o irregularidades de la Administración. Según los especialistas, no es común que la ciudadanía tenga conciencia de que las erogaciones de la APN son la contraparte de los impuestos que ella aporta y que tiene derecho a controlar la legalidad, la eficacia y la eficiencia de la gestión de la Administración.

### III. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública

Resulta llamativa la renuencia de algunos actores del sector público a promover la participación de sectores ajenos a la Administración en los procesos de contrataciones públicas o de los posibles oferentes. Algunos especialistas del sector público entrevistados consideran incluso que este tipo de intervención es contraproducente o inconveniente. Un ejemplo de esta idea fue expresado de la siguiente manera por un experto del ámbito público:

“Compras eficientes en contraposición a compras transparentes. La participación ciudadana demora, hace la contratación menos eficiente”.

Sin embargo, otros actores del sector público y la mayoría de los actores del sector privado señalaron que el hecho de no garantizar la participación ciudadana en la planificación implica no tener en cuenta los potenciales aportes de la ciudadanía y, en definitiva, estodisminuye las posibilidades de la Administración de detectar cuáles son las verdaderas necesidades que deben satisfacerse.

La poca participación ciudadana, ya sea a través de asociaciones civiles o de otro tipo, le permite a la Administración llevar adelante procesos que no cumplen con los estándares de transparencia recomendados e impide a la ciudadanía tener conocimiento sobre los resultados de la gestión administrativa.

**La ausencia de control social sobre la gestión administrativa y el cumplimiento de la legalidad, la eficiencia y la eficacia de la utilización de los fondos públicos implica que no se cumpla el principio de transparencia,** al que el ordenamiento jurídico vincula al control social (Decreto 1023/01: art. 3º, inc. c) y art. 9º, 1er. párrafo *in fine*):

“TRANSPARENCIA. La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en (...) y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas”.

## Percepción del control según los especialistas

*El Estado no controla. No es anormal en el Estado encontrar que lo que se compra no tiene que ver ciento por ciento con lo que se esperaba adquirir.*

Especialista del sector público.

### I. Aspectos generales

En un régimen democrático, como el de nuestro país, es inconcebible imaginar una APN que cumpla sus funciones bajo un manto de ausencia de control público (interno y externo) y social, entendido éste como abarcativo del control de la ciudadanía en forma individual o a través de organizaciones de la sociedad civil.

En particular, el control público y social sobre la materia de las contrataciones públicas debe ser realizado minuciosamente, ya que es el modo en que la Administración adquiere los bienes y servicios necesarios para cumplir sus funciones propias y, de ese modo, puede satisfacer las necesidades de la sociedad.

Desde la sanción de la Ley de Administración Financiera (LAF)<sup>16</sup> el sistema de control de la Administración Pública Nacional se ha implementado sobre la base de dos ejes de control nítidamente diferenciados: el interno del Poder Ejecutivo Nacional, a cargo de un órgano de su pertenencia, la Sindicatura General de la Nación; y el externo del Sector Público Nacional, a cargo de la Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación en su rol de fiscalizador de la gestión del Sector Público Nacional.

<sup>16</sup>Ley 24.156, publicada en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 1992.

Respecto del sistema de control interno, éste halla su necesario complemento en las unidades de auditoría interna, que se crean en cada jurisdicción o entidad para compartir el control de las decisiones de cada uno de sus responsables máximos.<sup>17</sup>

Por ello, es importante que los agentes de control cuenten con estabilidad en sus cargos y que las presiones políticas no afecten su independencia de criterios en sus investigaciones y elaboración de informes.

Por otra parte, los organismos de control deben contar con una estructura definida, lo que supone coordinar las áreas de apoyo, que son las que sostienen toda organización. Estas áreas no deberían estar sujetas a los cambios políticos.

Además, es importante que el control interno sea utilizado más como un órgano de consulta para los funcionarios, sobre todo para los que manejan recursos, ya que la información que pueden brindar estos órganos resulta muy valiosa para evitar errores.

Asimismo, en toda organización de control, incluso en las direcciones de compras, es elemental contar con un registro de los controles anteriores y de los errores cometidos en el pasado. Sobre ello, los especialistas mencionaron la conveniencia de disponer de este tipo de archivos, donde los funcionarios actuales puedan observar las equivocaciones cometidas con anterioridad para no repetirlas; por ejemplo, contar con los dictámenes anteriores del servicio jurídico respecto de las contrataciones públicas.

También es importante que las direcciones de compras lleven un registro donde exista un detalle de qué se compra, por qué se compra y el uso que se les da a los bienes y servicios adquiridos. Estos mecanismos están previstos en las normas.

<sup>17</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Comisión de redacción del texto institucional y comentado del Título VI, "Del Sistema de Control Interno de la Ley 24.156", creada por resoluciones números 25/02-SGN y 41/02-SGN, págs. 19/20. Elaborado bajo la conducción del Síndico General de la Nación, doctor Julio R. Comadira.

Además, es conveniente que exista un control social sobre el funcionamiento de la APN, que, de manera externa, observe el destino de los fondos públicos (véase *Participación ciudadana*).

El control social es necesario y obligatorio para resguardar la transparencia del proceso de contrataciones públicas. El artículo 9º del Decreto 1023/01 establece lo siguiente:

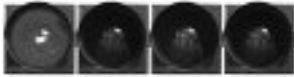
“TRANSPARENCIA. La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los 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**”. (El destacado es nuestro).<sup>18</sup>

En cuanto a las etapas de un proceso de compras, debe existir un control previo a la elaboración de los pliegos y a la adjudicación que no sólo incluya la cuestión jurídico-formal; es decir, un control técnico, especializado en la temática de la contratación.

El proceso de impugnaciones, si es utilizado positivamente por los oferentes, resulta bueno y necesario porque obliga a la Administración a una revisión de las actuaciones a través de un control cruzado de los oferentes, que son quienes están capacitados en la materia de la contratación.

<sup>18</sup>Artículo 9º del Decreto 1023/01 (véase *Glosario*).

## II. Vulnerabilidades



Según la mirada de los especialistas, **el control es escaso o insuficiente**, incluso en los pocos casos en que se presenta. Consecuentemente, detectan las siguientes vulnerabilidades:

- 1. En las auditorías internas no se incluye el control de la programación ni de la existencia de planes anuales de compras.** La programación es destacada por los especialistas como la etapa en donde difícilmente exista control. En el caso de la obra pública, la programación resulta vital para el éxito de la obra (véase *Programación*).
- 2. No todas las auditorías externas (regladas por la AGN) incluyen el control de los procesos de contrataciones públicas.** La materia de contrataciones no siempre forma parte del plan anual de auditorías que efectúa la AGN sobre los diversos órganos de la Administración.
- 3. En la elaboración de los pliegos tampoco hay control interno previo además del jurídico-formal**, salvo que se realice una consulta pública cuando los funcionarios discrecionalmente consideran que el pliego es de alta complejidad y merece la opinión previa de quienes puedan tener un interés en el objeto de la futura contratación. En este último caso se publica el proyecto para consulta en el sitio Web de la Oficina Nacional de Contrataciones.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Decreto 1023/01, artículo 8°. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PLIEGO. Cuando la complejidad o el monto de la contratación lo justifique, a juicio de la autoridad competente, el llamado deberá prever un plazo previo a la publicación de la convocatoria, para que los interesados formulen observaciones al proyecto de pliego de bases y condiciones particulares, conforme lo determine la reglamentación. (El destacado es nuestro).

El decreto 436/00, art. 10. establece. PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES. Cuando la complejidad o el monto de la contratación lo justifiquen, corresponderá la apertura de una etapa previa a la convocatoria para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares. En tales casos la autoridad competente para autorizar la contratación deberá disponer la publicación de por lo menos UN (1) anuncio en el Boletín Oficial y su difusión en forma simultánea en el sitio de Internet de la OFICINA NACIONAL DE



El control previo fue destacado como importante por los especialistas; por ejemplo, un especialista del sector público expresó lo siguiente:

“El problema del control es previo a la selección del oferente. (...) donde hay que poner cuidado es en la elaboración de los pliegos. El punto clave de una contratación está dado en el pliego; ése es el punto básico de todo. Porque es lo que te predefine si una contratación va a ser competitiva y si los productos que efectivamente vas a comprar son los pertinentes”.

4. **A través del escaso control existente, no se elaboran registros de los errores detectados, es decir, no existen mecanismos que fomenten el aprendizaje.** De esta manera no se consigue mejorar las gestiones actuales y futuras. Este hecho se vincula también a la inexistencia de continuidad en las gestiones y los sucesivos cambios de autoridades políticas y de funcionarios de línea.
5. **Salvo excepciones, no hay controles previos a la emisión de los actos decisivos, y los posteriores no son inmediatos,** a la vez que, generalmente, no existe un análisis de resultados de la gestión. Es decir que el control no llega en el momento adecuado y se torna de ineficiente a ineficaz.
6. **Las UAI (Unidades de Auditoría Interna) presentan muchas deficiencias:** a) falta de independencia del auditor interno, ya que puede ser removido discrecionalmente por el superior jerárquico y su puesto no es cu-

CONTRATACIONES dependiente de la SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO de la SECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMÍA conforme lo dispuesto en el Título II, Capítulo Único, del presente Reglamento.

Dentro de los TRES (3) días de la publicación en el Boletín Oficial, se enviarán comunicaciones a las asociaciones que nuclean a los productores, fabricantes y comerciantes del rubro y a las asociaciones locales del lugar donde deban efectuarse las provisiones, para su difusión entre los interesados.

Estas comunicaciones podrán cursarse por cualquier medio y se dejará constancia de su envío en el expediente.

Los avisos y comunicaciones deberán contener, en lo pertinente, la información establecida en los incisos a), b), c) y e) del Artículo 17 del presente Reglamento y la fecha de finalización del plazo para formular observaciones al proyecto de pliego. (El destacado es nuestro).

bierito por concurso; b) ejerce un control posterior<sup>20</sup> y c) sus decisiones no son vinculantes.

En este sentido, los especialistas en control señalaron lo siguiente:

“La auditoria interna tiene un problema que es la selección de personal, especialmente el auditor interno. Ése es un problema originado en un defecto de la Ley 24.156. ¿Quién nombra al auditor? La máxima autoridad política de la Institución. ¿Qué grado de autonomía puede tener un auditor interno para cuestionar las acciones que desarrolle la máxima autoridad que lo nombra? Porque así como es nombrado, es removido por esas autoridades. Ni siquiera SIGEN, que es el órgano normativo rector, tiene una participación significativa en el nombramiento del auditor”.

7. **Falta de independencia de los servicios jurídicos debido a “presiones del sector político”.** Los cargos no son cubiertos por concursos públicos que garanticen una estabilidad de los funcionarios que les permita cierta seguridad para no ceder a las presiones políticas.
8. **El control en la ejecución de los contratos es casi nulo.** Por ende, el nivel de sanciones a los contratistas es muy bajo y hay pocas ejecuciones de garantías. No existe control de gestión por resultados, hecho que repercute negativamente en la satisfacción de la necesidad inicial por la cual se comenzó el proceso de licitación. Un ejemplo de ello es puesto de manifiesto por un especialista del sector público de esta manera:

“El Estado tiene que acostumbrarse a ejecutar las garantías, darlo de baja [al contratista] y cobrarse las garantías de oferta que se dejan en caución. Se acabarían muchos problemas si lo hiciéramos en todos los casos. A mí me han tocado casos en donde me plantean que me pueden entregar otra cosa en lugar de lo

<sup>20</sup> Sin embargo, es posible interpretar que la norma permite que el control sea posterior a la toma de decisión pero anterior al dictado del acto (es una cuestión de interpretación de la Ley de Administración Financiera).

---

pactado y la orden mía es ‘O cumplen o se les ejecutan las garantías’. Y cuando decís esto aparece todo, los bienes, los servicios, en tiempo y forma; se acabaron todos los problemas. Tenemos que hacer cumplir la ley; es muy simple”.

9. **No hay control sobre el momento en que los productos llegan a las áreas sustantivas.** En ocasiones, esto se debe a la falta de toma de decisiones del funcionario. Este hecho es importante ya que la oportunidad es un principio fundamental para la satisfacción de las necesidades.
10. **Bajo control sobre la responsabilidad de los funcionarios.** Ello conduce a la inexistencia de sanciones en materia de responsabilidad. De esta manera, se incumple el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos establecido en el Decreto 1023/01 (artículos 3º, inciso e) y 9º) como básico para las contrataciones públicas.
11. **Ineficacia del control por oposición de oferentes (impugnaciones).** No funciona debido a las restricciones para impugnar, ya que, por lo general, los pliegos establecen la obligación de pagar garantías para poder impugnar. También se cuenta con numerosos antecedentes de impugnaciones presentadas por los oferentes con la única intención de dilatar u obstaculizar el proceso.

Sin embargo, muchos especialistas, tanto del sector público como privado, destacaron la importancia de este tipo de control y sus beneficios:

“La impugnación es a favor de la Administración, es un control gratuito que tiene la Administración por parte de un tercero porque le impide que se ejecute algo que está mal”.

12. **La APN no tiene un sistema efectivo de sanciones a los proveedores y contratistas.** Los especialistas expresaron que muchas empresas que son sancionadas se presentan en nuevos procesos cambiando su razón social o de jurisdicción.

### 13. El control social es nulo en materia de contrataciones administrativas.

Existe una ausencia de participación en todas las etapas de los procesos de compras, tanto de los ciudadanos de manera individual como de la sociedad civil, que observe la legalidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la gestión de la Administración Pública.

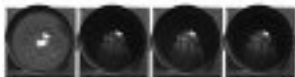
## III. Consideraciones particulares sobre la obra pública

### III.1. Aspectos generales

Respecto de los sistemas de control público y social de las obras públicas, los especialistas entrevistados destacan que, además de las consideraciones vertidas sobre bienes y servicios, aquí debe acentuarse la etapa de ejecución de la obra. Esta etapa es muy diferente en ambos casos y en obra pública es de suma importancia, ya que las ejecuciones son procesos extensos que deben ser controlados de principio a fin, procurando que se cumplan estrictamente las condiciones establecidas en el contrato.

Asimismo, es fundamental el papel del inspector de obras, que debe estar adecuadamente capacitado para ejercer sus funciones (véase *Capacitación*).

### III.2. Vulnerabilidades



Además de las vulnerabilidades mencionadas por los especialistas respecto del control en el proceso de contratación de bienes y servicios, que resultan plenamente aplicables a la obra pública, específicamente señalaron las siguientes:

1. **No hay control sobre la planificación en materia de obras públicas.** En este punto tampoco existe control ciudadano sobre detección de necesidades ni respecto del destino de los fondos públicos. Esto repercute en la eficacia de una obra, es decir, identificar si se está satisfaciendo una nece-

sidad verdadera o no.

2. **No hay un control de gestión por resultados.** No se analiza si la obra realizada realmente cumple la misión para la que fue planeada, si efectivamente satisface la necesidad que debía cubrir. Es decir que no se hace ningún control en cuanto a la utilidad de las obras. Algunos especialistas comentaron experiencias sobre obras construidas que nunca fueron utilizadas y se terminaron abandonando.

#### **IV. Consecuencias de bienes y servicios y obra pública**

El control es una variable que tiene íntima vinculación tanto con las demás variables como con todas las etapas del proceso de compras. Su importancia es tal que los especialistas (tanto del sector privado como del público) coincidieron en que **la falta de control conduce a niveles elevados de ineficiencia en la Administración Pública y al abuso de las facultades discrecionales de los funcionarios.**

En un contexto donde el sistema de compras funciona de manera ineficiente y poco transparente, los controles que se efectúan, a pesar de que tocan solamente aspectos formales, parecerían terminar siendo importantes. De todas maneras, no se debe perder de vista el objetivo final de una contratación pública: satisfacer una necesidad y cumplir con los principios de las contrataciones (véanse Decreto 1023/01, arts. 3º y ss. y *Glosario*). Entre éstos cabe citar que todo proceso debe ser transparente y eficiente (calidad y costos).

Por lo tanto, cuando solamente se efectúan controles sobre aspectos formales, la sustancia del procedimiento no es revisada. **No existe control de gestión.** Un especialista del sector público ilustró esta situación al decir lo siguiente:

“Cuando uno busca hormigas se agacha tanto que pasan elefantes blancos”.

No es extraño para la APN encontrar que lo que se compra no tiene relación con lo que se necesita. En ciertas ocasiones, existen empresas que ofertan apro-

vechando errores u omisiones que presentan los pliegos, para ganar por precio y luego ajustar sus costos ofreciendo un bien o servicio de baja calidad. Esto se relaciona con lo expuesto anteriormente en la variable *discrecionalidad*: el funcionario no está acostumbrado a contratar por calidad, lo hace sólo por precio, sin tener en cuenta la totalidad de los costos. Controlar formalidades y obviar cuestiones como las descritas, donde se termina adquiriendo un bien o un servicio de baja calidad o innecesario, atenta contra el principio de eficiencia y alimenta la mala utilización de los recursos públicos.

La APN termina desechando a los mejores oferentes del mercado por comprar al precio más bajo y no tener en cuenta los costos totales. Este hecho tiene consecuencias negativas tanto en bienes estandarizados (tal es el caso de lapiceras o resmas de papel) como en bienes y servicios de mayor complejidad (por ejemplo, los relacionados con la salud, la informática, etcétera), y también en la obra pública.

En cuanto a la ejecución del contrato, tampoco hay control de gestión. Un control deficiente puede llegar a ser determinante y provocar la ineficiencia e incluso la ineficacia de la compra. Es decir, si existen irregularidades en la prestación del bien o servicio contratado y los controles encargados de detectar estas irregularidades son deficientes, no sólo la compra queda sin efecto, sino que se han malgastado recursos públicos humanos y económicos.

Por otro lado, la fuerte presión que reciben los funcionarios encargados del control, principalmente los del control interno (UAI, DGAJ, etcétera), afecta la independencia de criterios necesaria para garantizar un control adecuado a la normativa.

En un entorno donde la ausencia de control es moneda corriente, se pierde todo tipo de capacidad para evaluar los procesos que estuvieron mal aplicados, la gestión de los funcionarios y los resultados obtenidos.

Si no existe un mecanismo de registro, no existe un aprendizaje a futuro, y si los pocos controles que detectan falencias no se registran, los errores vuelven a cometerse. Algo similar ocurre con las sanciones a los funcionarios.

Dentro de un régimen que funciona de la manera descrita, es imposible imaginar sanciones a los responsables de perjuicios al Estado por errores u omisiones en los procesos de contrataciones públicas.

Además, la inexistencia de sanciones a los oferentes es un aliciente más que permite que los adjudicatarios directamente no tengan en cuenta la posibilidad de recibir pena alguna por eludir las condiciones del contrato y, por otra parte, que aumenten los niveles de discrecionalidad de los funcionarios.

Finalmente, es importante no perder de vista que **la ausencia de control social sobre los procesos de contrataciones públicas conduce a la violación del principio de transparencia.**<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Véanse *Glosario* y artículos 3º, inc. c) y 9º del Decreto 1023/01, antes citados.

## Conclusión

Un balance general que surge de todas las entrevistas es que en la mayoría de los casos **la APN compra mal**. Hemos entrevistado a excelentes especialistas del sector público y privado, tanto de bienes y servicios como de obra pública, y, llamativamente, existen muy pocas diferencias entre sus percepciones sobre las contrataciones públicas. Principalmente, coincidieron en que la APN es mala compradora. Compra de manera ineficiente, malgasta su tiempo, sus recursos humanos y financieros, y, además, no siempre satisface las necesidades por las que se inician las contrataciones públicas.

Este desenlace tiene como causas las vulnerabilidades que fueron detectadas por los especialistas en cada variable. Todas estas vulnerabilidades presentan diferentes grados de importancia e inciden en forma particular o conjunta para incrementar los riesgos de que una contratación pública se torne menos transparente e ineficiente.

Por otra parte, también surge de este mapa de riesgos que las consecuencias negativas de **estas vulnerabilidades afectan a todos los actores**: a la APN, al sector privado y a la sociedad, para quien están destinadas directa o indirectamente todas las contrataciones públicas.

Por ello es necesario trabajar desde todos los sectores para eliminarlas o disminuir sus efectos nocivos. En este sentido, es imprescindible poner el acento en la capacitación de los funcionarios públicos sobre todas variables aplicables. Un aporte interesante de la percepción de los especialistas es que esta capacitación debe incluir a los funcionarios políticos.

Actualmente, está presente en la APN la idea de que incrementar la transparencia y reducir los márgenes de discrecionalidad de un proceso de compras



---

conducen a un trámite lento e ineficiente. Esta internalización de que respetar los principios aplicables y procurar la transparencia en las compras hacen más largo y conflictivo el proceso, en la práctica ocasiona que la APN opte por el camino más corto y menos transparente. Esto se ve potenciado por la convicción existente entre los funcionarios de que no van a ser controlados por su gestión, ni responsabilizados por las irregularidades cometidas o por sus resultados.

Sin embargo, los funcionarios que tuvieron la experiencia de llevar adelante un proceso procurando procesos transparentes y respetando los principios aplicables entienden que en estos casos se producen efectos positivos que mejoran sustancialmente todos los aspectos de las contrataciones. Es decir, tuvieron la oportunidad de comprobar que el respeto del principio de legalidad y transparencia en las contrataciones públicas conduce a mejores resultados que los actuales.

Respecto de la presencia de carteles organizados que se presentan a las contrataciones públicas, con todas sus consecuencias negativas observadas en la variable *discrecionalidad*, los especialistas señalaron algo muy importante: **que el funcionario cuenta con herramientas para eliminar este tipo de vulnerabilidad de las contrataciones públicas y es necesario fomentar la voluntad política de hacerlo.**

En efecto, en algunas circunstancias, la publicación y difusión de la licitación a un mayor número de posibles oferentes resulta una herramienta importante para desarticular un club. En otros supuestos, un mecanismo para combatir un cartel organizado podría ser la utilización de la compra directa, para elegir un proveedor por fuera del cartel.

En este sentido, resulta imperioso trabajar para disminuir el alto nivel de discrecionalidad que ejercen los funcionarios técnicos y políticos de la APN en las diferentes etapas de los procesos de contrataciones públicas. En efecto, del análisis de las entrevistas surge que ambos tipos de funcionarios ejercitan en exceso sus facultades discrecionales.

En todas estas cuestiones puede observarse que las variables *acceso a la información y participación ciudadana* pueden mejorar sensiblemente los procesos de contrataciones. Puntualmente Poder Ciudadano ha tenido experiencias satisfactorias (citadas en la Introducción) aplicando y promoviendo herramientas de participación ciudadana y acceso a la información. Por eso resulta llamativa la poca importancia que les dan a estas variables todos los actores involucrados (sector público, privado e inclusive la misma ciudadanía).

También resulta de este estudio que es necesario trabajar para mejorar aspectos trascendentales, como la elaboración de los pliegos. **La variable *control* en las contrataciones públicas es un aspecto crucial, sobre el que se debe trabajar intensamente** desde todos los sectores involucrados para revertir las vulnerabilidades actuales, mencionadas por los especialistas. Entre ellas, se destacan el control de todas las etapas y variables, principalmente el control ciudadano y de gestión, que, como se describió oportunamente, es inexistente.

**La APN no debe perder de vista que el respeto de la legalidad y transparencia en su gestión no sólo es una obligación, sino que es un derecho de la ciudadanía que puede y debe exigir su cumplimiento.** Desde Poder Ciudadano sostenemos estos principios y procuramos establecer un puente entre la Administración y la ciudadanía en el ejercicio de estos roles.

## ANEXO I

### **Percepción del proceso de contrataciones con financiamiento de organismos multilaterales de crédito según los especialistas**

En nuestro país, como en muchos otros, los gobiernos nacionales y provinciales acuden a préstamos de organismos multilaterales de crédito para financiar diversos proyectos que incluyen procesos de contrataciones para adquisición de bienes y servicios, y emprendimientos de obras públicas. Estos organismos multilaterales son los siguientes:

- Banco Mundial (BM)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Según el ordenamiento jurídico nacional, cuando en un proceso de contrataciones públicas se cuenta con algún porcentaje de financiación de este tipo de organismos, ese proceso no se rige por las normas locales, sino que resultan aplicables las propias del organismo internacional participante.

En efecto, a través del artículo 5º, inciso c) del Decreto 1023/01 quedan excluidos del régimen nacional de contrataciones públicas aquellos contratos *que se celebren con Estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley 24.156 confiere a los organismos de control.*

El financiamiento otorgado por los organismos multilaterales de crédito pue-

de estar destinado a proyectos generales de desarrollo en los cuales es necesario llevar adelante contrataciones para cumplir los objetivos, o bien puede estar destinado a uno o varios procesos de contrataciones particulares.

En consecuencia, estos organismos cuentan con normativas propias en materia de contrataciones. Cada una de ellas, con ciertos matices, procura el respeto de los principios generales de las contrataciones (igualdad, concurrencia, publicidad, transparencia, etcétera).

Estos ordenamientos jurídicos y procesos pueden ser estudiados sobre las mismas variables analizadas en el presente trabajo respecto de las compras nacionales (programación, elaboración de pliegos, capacitación, discrecionalidad, acceso a la información, participación ciudadana y control).<sup>23</sup>

Respecto de estas variables, los especialistas entrevistados mencionaron las siguientes caracterizaciones que se analizan en el presente trabajo.

## **I. Programación**

Si bien la **planificación** en contrataciones públicas es una función indelegable del Estado y estos procesos con financiamiento internacional no vienen a suplirla, en cada una de estas ocasiones la programación es ordenada por los objetivos que presentan las administraciones para poder ser financiadas. Estos proyectos deben fomentar el desarrollo y necesitan una aprobación de las autoridades de las entidades crediticias, quienes evalúan la viabilidad de cada proyecto en particular.

En este sentido los especialistas entrevistados mencionaron lo siguiente:

“Todas nuestras intervenciones están dirigidas a proyectos y

<sup>23</sup>Incluso, en el caso del BID, los contratos se aprueban en el orden interno por ley del Congreso Nacional, aunque actualmente lo hace el presidente de la Nación, en ejercicio de las facultades otorgadas por la delegación legislativa de la Ley 25.918.

---

parten de un instrumento básico que es el documento del proyecto. Es decir, cada intervención (...) requiere un documento de proyecto que firman (...) la contraparte y quien va a ser el organismo ejecutor del proyecto; generalmente es un organismo gubernamental o puede ser una ONG o eventualmente un agente del sistema. En ese documento del proyecto, desde el inicio, ya se pueden incluir los objetivos, las actividades, el presupuesto y las contrataciones que se van a realizar. Es decir, la planificación de las adquisiciones está en la iniciativa misma, es constitutiva del proyecto mismo”.

“Se van haciendo contrataciones (...); ya uno sabe lo que quieren hacer; no es que son cosas aisladas, sino que esto responde a la ejecución de todo el programa”.

Así, cualquiera sea el organismo del Estado que presente el proyecto de financiamiento o desarrollo, debe programar de manera diferencial respecto del desarrollo corriente de sus actividades específicas: al presentar un proyecto se plantean los objetivos por cumplir. Las adquisiciones pueden ser un ítem dentro del proyecto o, en algunas ocasiones, es el objeto mismo del proyecto (cuando sólo se pide el financiamiento para esa contratación en particular).

Siendo estos proyectos de carácter integral, entonces, es interesante señalar que su aprobación –por ejemplo en el caso del BM– no implica la aceptación positiva de cada uno de sus componentes, sino un dictamen de *no objection* (no objeción). Esta sutileza puede resumirse con la siguiente expresión de un especialista:

“(...) estas aprobaciones se conocen como ‘no objeciones’. En verdad, la carta dice: ‘El BID no tiene objeciones en la contratación’. Es una sutileza, pero en realidad no aprueba (...), no tiene objeción porque no se opone a sus normas”.

En general, en relación con este punto, los especialistas señalan que es muy

difícil que la programación sea deficiente porque eso implicaría un mal diseño del proyecto inicialmente presentado y la no aceptación de éste por parte de los organismos multilaterales. En este sentido, el Estado o el instituto que realice el proyecto lo sustenta en estudios previos que lo justifiquen y hagan viable.

## II. Capacitación

Estos organismos suelen contar con personal que tiene conocimiento sobre sus propias normas –explicitadas, en general, en manuales de procedimientos–, y, en algunos casos, con programas específicos de capacitación en contrataciones bajo sus regímenes. Los proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito suelen caracterizarse por la contratación de consultorías técnicas para su desarrollo, las que se adquieren de la misma manera que los bienes: por licitación. En algunos casos, con el mismo régimen; en otros, con regulaciones específicas para este tipo de adquisición.

“... todas las multilaterales tienen un sistema de capacitación en contrataciones. Muchas veces, cuando las operaciones son de montos reducidos o no hay capacidad operativa local, lo que piden es que se contrate una agencia de ejecución que haga la mayor parte del proceso burocrático del préstamo”.

“Porque normalmente está asignada a través de contratos de consultoría, contratos de locación de servicios o lo que sea, que también tienden a cubrir una situación problemática”.

Uno de los aspectos vulnerables asociados a esta variable que señalan los especialistas es la deficiente capacitación específica de los funcionarios de las administraciones públicas receptoras, que deben aplicar las normas de los organismos multilaterales de crédito para la ejecución de estos préstamos. Si bien, por lo general, la normativa internacional no difiere sustancialmente de la local, de todas formas la capacitación de los agentes locales se muestra insuficiente para los consultados.

---

Esta idea fue expresada de la siguiente manera:

“La capacitación de los funcionarios, tanto en las adquisiciones que se hacen bajo el régimen nacional como en las que se hacen bajo el régimen de las multilaterales, es pobre. Sería bueno insistir en este tema en particular”.

En muchos programas, además de la modalidad del contrato de consultores externos expertos en las temáticas, se desarrollan proyectos internos de capacitación de los recursos humanos implicados. Ahora bien, la existencia concreta de capacitación no es vista por los especialistas como garantía de que el conocimiento sea transmitido a todos los funcionarios involucrados en los procesos, ya que en términos generales no hay transferencia de la experiencia hacia los agentes locales de manera sistemática y permanente. Éste es uno de los puntos más criticados respecto de la capacitación. Respecto de este punto puede citarse la siguiente entrevista:

“Hay efectos negativos, como en todo, el hecho de que se crea, desde el punto de vista organizacional, una burocracia separada vinculada a los proyectos [financiados por organismos multilaterales de crédito] (...) que no está adecuadamente integrada con las organizaciones. Cuando el proyecto se termina, todo el saber adquirido además de los bienes incorporados se pierde...”.

“Porque una de las críticas históricas a los organismos internacionales es que vienen, hacen una cosa y después se van, llevándose con ellos la experiencia; o que ellos contratan consultores de afuera”.

Esto hace visualizar de forma diferente las contrataciones de consultores externos. Por un lado, son importantes para garantizar el diseño y la ejecución adecuada de los proyectos y fondos invertidos, pero, a la vez, al no haber una transferencia sistemática de conocimientos en el ámbito local, que permita desarrollar procesos de aprendizaje para futuras aplicaciones, estas consultorías vienen también, en muchos casos, a suplir falencias en capacitación lo-

cal. Por eso, una de las recomendaciones más importantes realizadas por los expertos consultados fue ésta:

“[Los organismos multilaterales de financiación] deberían poner más salvaguarda respecto de los procesos de transferencia de tecnología, en esto que es transferencia blanda, que tiene que ver con procesos de aprendizaje y procesos de formación del recurso humano...”.

### **III. Discrecionalidad**

Respecto de los niveles de **discrecionalidad**, los especialistas encuentran diferencias con las vulnerabilidades descritas para los procesos locales. Así, se refieren a distintas instancias específicas en las que esta variable se hace presente.

En términos generales, coinciden en que este tipo de procesos tiene como objetivo formal favorecer la concurrencia y la transparencia en todos los niveles. Para esto se dispone de diversos elementos, como la existencia de pliegos preestablecidos o estándar para el desarrollo de adquisiciones, las exenciones impositivas aplicadas a ciertos bienes, y mecanismos de detención de los procesos ante impugnaciones, como es el caso del BID.

En el caso de la existencia de pliegos estándar para efectuar adquisiciones, todos los consultados coincidieron en que es un fenómeno positivo y lo expresaron así:

“Hay pliegos estándar. En algún momento cada organismo multilateral tenía su propio conjunto de pliegos estándar y después descubrieron que era mejor unificarlos. De hecho, hay un Comité Conjunto de Adquisiciones del Banco Mundial y del BID que trata de unificar normas de adquisiciones (...) como para unificar procesos que a la larga son casi idénticos. Entonces hay un pliego estándar que está redactado de acuerdo con el manual de normas de adquisiciones...”.



“[Los organismos] entregan un disco, que son los pliegos modelo que nosotros manejamos. Con esos pliegos modelos vos te podés mover de acuerdo con el tipo de contratación que querés hacer. Ellos tienen pliegos para firmas consultoras, para bienes informáticos, para obra pública, para lo que sea (...). Pliegos estandarizados y vos dentro de esos pliegos te podés mover hasta por ahí nomás. No hay mucha discrecionalidad, porque cuando uno se corre de lo marcado, hay que justificarlo muy bien”.

Aparecen matices no tan positivos, como es el caso de los procesos de impugnación por parte de los oferentes: en general, los procesos no son abiertos, ya que los oferentes no pueden tener acceso a las ofertas de los demás competidores ni impugnarlas, y en caso de hacer observaciones sólo se enteran de su resolución al final del proceso.

La siguiente afirmación aparece como una percepción paradigmática de los consultados sobre los sistemas de impugnación:

“En general, el proceso del BID protege mucho más al oferente, porque cualquier protesta, en cualquier instante del proceso, lo suspende. Lo que pasa es que le pone una enorme cantidad de vallas en el camino porque todo el proceso recursivo es gratuito y bastante informal, con lo cual yo podría interponer protestas en cada una de las etapas de proceso con el único propósito de demorarlo. Es el costado malo; desde el costado de los oferentes es bueno, porque permite un mecanismo de protección importante, pero el resultado tiene este costado negativo...”.

Esta afirmación para el caso del BID muestra cómo un aspecto positivo de la discrecionalidad, como es poder detener un proceso considerado arbitrario, puede utilizarse negativamente a la manera de un mecanismo que atente contra la fluidez de todo el proyecto.

Otro rasgo que debe tenerse en cuenta en este nivel está asociado, según los expertos, con el hecho de que las decisiones de los directorios de estos orga-

nismos sólo se refieren a si se respetaron a lo largo del proceso sus propias normas, decisiones que no son apelables ante la justicia local, con lo cual el derecho de acceso a la justicia y de defensa de los participantes no está totalmente resguardado, ya que no hay un proceso de revisión judicial paralelo a la licitación. Ello genera niveles de discrecionalidad no recomendables para la selección de contratistas del Estado, porque no existe la publicidad adecuada en esta parte del proceso.

Por lo demás, este espacio de indeterminación afecta también a los funcionarios públicos involucrados, ya que deben cumplir al mismo tiempo con las normas locales por las que ellos son responsables y las que rigen para los organismos internacionales. Como ejemplo de este fenómeno, para el caso en que el PNUD sea la agencia ejecutora, es ella la que lleva adelante los procesos y firma los contratos. A este organismo no se le aplican los estándares de transparencia que rigen para el sector público nacional.

Esta misma ambigüedad se manifestó respecto de las exenciones impositivas aplicables a los bienes de importación involucrados en estos procesos. Digamos que sin importar el porcentaje del préstamo sobre el total del proyecto, cuando intervienen estos organismos no se pagan impuestos sobre los bienes de importación, con lo cual los costos se reducen entre un 15% y 30% porque son adquiridos por vía de franquicia diplomática por el agente ejecutor –puede ser el caso del PNUD– y luego cedidos al prestatario (administración local). Como señalaron algunos expertos en la temática:

“... tienden a que haya una concurrencia entre todos los países que ellos consideran elegibles. Entonces, apuntan a que, cuando se hace alguna licitación para adquirir bienes, dicen: ‘Vos compará los precios pero no tengas en cuenta los impuestos’”.

“La excelente intención es reducir costos porque cuando se trata de bienes importados los bienes están sujetos a derechos de importación, a impuestos, excepto cuando la agencia ejecutora es el PNUD, que tiene extraterritorialidad; lo que adquiere lo adquiere por vía de franquicia diplomática.”

Este elemento, considerado positivo, puede manifestar aspectos negativos al permitir un grado de discrecionalidad importante, eludiendo normas contables y de ejecución que de otro modo se deberían cumplir.

Según los especialistas, en la práctica, la discrecionalidad negativa se manifiesta siempre al dilatarse los tiempos de los procesos de contrataciones, entre otras razones debido a la cantidad actores que intervienen en el trámite burocrático para aprobar las distintas etapas.

Al igual que en el sistema nacional, los especialistas reconocen la posible existencia de clubes de proveedores que se presenten organizadamente en este tipo de procesos y observan la poca o nula actividad para contrarrestar sus efectos nocivos (mayores costos, menor calidad de servicios, etcétera).

#### **IV. Acceso a la información**

Existe la publicación de las etapas iniciales del proceso (proyectos, pliegos, etcétera) pero, al igual que en las contrataciones que se rigen por las normas nacionales, en la práctica, para el ciudadano (sujetos no oferentes ni interesados económicamente en la contratación) es casi imposible tener acceso a las actuaciones del proceso. Cabe destacar que tampoco hay acceso a la información sobre el proceso de no objeciones que se llevan adelante en la sede interna de los organismos multilaterales.

En las entrevistas se expresó lo siguiente:

“[Los organismos] tratan de publicar su información, pero en realidad es relativamente escasa en cuanto al detalle. No hay acceso al papeleo menudo; todas las grandes operaciones están publicadas, todos los avisos de adquisiciones se hacen porque esto es parte de la norma; lo que no podrías saber, o tendrías alguna dificultad para conocer, es el proceso de no objeciones. Supongamos que el organismo prestatario estableció una cierta especificación, la envió al banco para su no objeción, el banco

la rechazó porque consideraba que por alguna razón se favorecía justamente a un potencial oferente, el organismo la volvió a enviar y el banco la volvió a rechazar, y así. Esto es difícil de conocer...”.

Esto se profundiza cuando el ejecutor es el PNUD, ya que se trata de una jurisdicción diferente de la Administración Pública y no le cabe la aplicación de las normas nacionales, las que obligan a los funcionarios públicos a brindar la información solicitada por los ciudadanos.

“En el caso de las multilaterales tenemos el gran problema de que no hay jurisdicción aplicable; es decir, todos los procesos pueden hacerse, no los procesos cuya publicidad está determinada por el contrato, sino... Si a mí como ciudadano me interesase acceder a un pliego de bases y condiciones por simple interés ciudadano, sin ser oferente, podría tener dificultades en este ámbito, podría tener dificultades porque en realidad no tendría a quién reclamarle...”.

## **V. Participación ciudadana**

La participación ciudadana anterior a los procesos de contrataciones no está regulada ni es habitual que se utilice, salvo en casos en que se trataron cuestiones ambientales en los cuales hay antecedentes de haber oído a la comunidad interesada en el proyecto (aunque estos ejemplos son se dan en compras provinciales financiadas con este tipo de créditos). De las entrevistas surge lo siguiente:

“Se ha llamado a audiencias públicas cuando hay consecuencias de impacto social importante, de impacto ambiental importante. Es decir, el hecho de poner a veces una condición previa de préstamo como que se haga una audiencia pública o una consulta pública para analizar el impacto ambiental... No es parte de la norma pero está en la práctica, pero sólo en casos en los

que hay impacto perceptible...”.

Los especialistas señalan que no se dan tampoco posibilidades para el control ciudadano de los resultados de estos procesos.

## VI. Control

Por lo general, los organismos se limitan al cumplimiento o no de sus propias normas, y controlan la aplicación de éstas, que son las que rigen el contrato con la exigencia o las agencias locales involucradas. Como señala uno de los expertos, un control sustancial de los proyectos no es un atributo imputable a estos entes de financiación:

“Ese tipo de control lo tiene que hacer el Estado; programar la inversión. El BID no puede actuar como mecanismo sustitutivo de los mecanismos de control del propio Estado, ni del control público”.

En este sentido, los especialistas coinciden en que el eje principal del control que aplican los organismos es el control de desembolso o ejecución. Así se expresó lo siguiente:

“Lo que hacen es un control principal de ejecución, controlando el ritmo de desembolso (...) ejecutar bien significa que la plata se gastó en el tiempo comprometido”.

“El programa es un programa de inversión y la inversión está hecha. Todas las cuestiones técnicas, de mantenimiento, de seguimiento, son funciones del ministerio ejecutor”.

El control, entonces, apunta principalmente a la ejecución de los fondos a través de ciertos indicadores que reflejan los avances de cumplimientos de objetivos, pero, según los especialistas existen deficiencias sobre el destino de los bienes y servicios contratados y los fondos utilizados en relación con las necesidades que deben cubrirse.

No hay un control de la necesidad de todas las contrataciones que se efectúan para llevar adelante un programa aprobado por estos organismos que dieron origen al préstamo, como los contratos de consultorías, porque se consideran variables sopesadas y justificadas en el ámbito de las agencias nacionales durante el diseño original del proyecto. Entre las consultorías que se contratan para monitorear estos procesos, se cuentan las auditorías externas que pueden ejercitar un control previo a la emisión de los pagos. Estos conceptos pueden resumirse con la siguiente cita:

“La auditoría externa hace la auditoría *ex ante*. ¿Qué significa? No se aprueba ningún pago sin la intervención de la auditoría externa, no sólo en el pago mismo, sino en el procedimiento mismo de evaluación de pliegos, selección, etcétera”.

“Es una auditoría en sentido legal; es decir, lo que se tiene que controlar es el uso de los fondos y el seguimiento de los procedimientos legales; por ejemplo, en este caso, en materia de contrataciones la AGN o la firma auditora va al proyecto y pide el estado del contrato, se fija en los procedimientos, cómo se evaluó”.

Esta especialización del control en la ejecución de los fondos es justificada por los especialistas en tanto los organismos multilaterales de crédito –salvo en el caso de sus directorios, que son esencialmente políticos– en sus estratos inferiores funcionan como un banco y su función principal es prestar dinero y recuperarlo; una vez logrado el objetivo no hay un interés real por el resultado del objeto de la contratación.

Respecto de las consecuencias de los controles, incluso en el momento anterior a la selección de un proyecto de inversión, los consultados coincidieron en señalar que la posición de los organismos sólo se circunscribe a la elección o no de un proyecto según cumpla o no con sus requisitos estándares. Un especialista en la materia expresó lo siguiente:

“El banco tiene una serie de normas éticas respecto de actos considerados fraudulentos, cohecho, etcétera. La sanción en

---

esos casos está prevista para el prestatario declarando inelegible la operación. Declarar inelegible una operación significa ‘nosotros no ponemos plata allí, si usted quiere poner su plata es su problema, pero nosotros no la ponemos’”.

En el caso de proyectos en marcha, la sanción por parte de los organismos se da a través de la detención de los flujos de financiamiento, cuando no se cumple con los objetivos previstos en los documentos no objetados. Algunos expertos señalan lo siguiente:

“Se revierte el desembolso, se hace un contraasiento y eventualmente el prestatario está obligado a devolverlo del desembolso que sigue o del desembolso de otras operaciones”.

En este sentido, se señaló que las sanciones no apuntan a la rectificación o corrección del incumplimiento, ya que:

“Es un control formal. No apuntan a la responsabilidad de un funcionario en caso de omisiones o desviaciones en el procedimiento. Simplemente la consecuencia o la sanción sería el no financiamiento del porcentaje que le corresponde al banco”.

Respecto de ello, cabe señalar que en todos estos procesos, el Estado nacional es contraparte obligatoria, y está en sus manos el desarrollo de controles más profundos, tal como señala uno de los entrevistados:

“Bueno, si detecta un incumplimiento de procedimiento que puede ser revisto (...) quien lo conozca tiene la obligación de hacer una denuncia. Si hay una evidencia de la posibilidad de un delito, nuestra contraparte, que es la Cancillería, tiene la obligación de hacer la denuncia. Y si hay un incumplimiento contractual de algún consultor, porque los consultores no son empleados directos sino que son profesionales independientes, hay que hacer el reclamo por la vía que corresponde, o directamente por la vía judicial.”

## Siglas

AGN:	Auditoría General de la Nación
APN:	Administración Pública Nacional
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
DGAJ:	Dirección General de Asuntos Jurídicos
LAF:	Ley de Administración Financiera (24.156)
ONC:	Oficina Nacional de Contrataciones
OMC:	Organismos multilaterales de crédito
OSC:	Organización de la sociedad civil
PC:	Poder Ciudadano
SIGEN:	Sindicatura General de la Nación
TI:	Transparencia Internacional
UAI:	Unidad de Auditoría Interna



## Glosario

**Acceso a la información:** La libertad de todo individuo de investigar, recibir y difundir documentación y/o información pública relacionada con la contratación pública.

**Capacitación:** Formación específica previa de los funcionarios públicos con competencia en las diversas etapas de la contratación pública.

**Contratación directa:** Según el Decreto 1023/01, art. 25, inc. d) CONTRATACIÓN DIRECTA. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos:

1. Cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo que fije la reglamentación. (En el Decreto 436/00, el máximo es 75.000).

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

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

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

4. Cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren

se deberá efectuar un segundo llamado, modificándose los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. Si éste también resultare desierto o fracasare, podrá utilizarse el procedimiento de contratación directa previsto en este inciso. (Apartado sustituido por art. 6° del Decreto N° 666/2003 B.O. 25/3/2003. Vigencia: desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, y será de aplicación a las contrataciones que, aunque autorizadas con anterioridad, tengan pendiente la convocatoria.)

5. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.

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

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

8. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato. (Apartado incorporado por art. 1° del Decreto N° 204/2004 B.O. 23/2/2004. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha.)

9. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL con las Universidades Nacionales. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha. (Apartado incorporado por art. 1° del Decreto N° 204/2004 B.O. 23/2/2004. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen

a partir de esa fecha.)

10. Los contratos que previo informe al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha. (Apartado incorporado por art. 1° del Decreto N° 204/2004 B.O. 23/2/2004. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha.)

(Párrafo derogado por Decreto N° 204/2004 B.O. 23/2/2003, que abroga el Decreto N° 2508/2002.)

**Control y sanciones:** El primero se relaciona con los modos y grados de vigilancia que se ejercen en el sistema de contrataciones del Estado y sobre el desempeño de los funcionarios públicos con competencia en la materia. Las segundas se relacionan con las penalizaciones que surgen de las diferentes tareas de control y están íntimamente asociadas con la capacidad de de la Administración de corregir los errores hacia el futuro.

**Deber ser:** En el presente trabajo, el deber ser de un proceso de contratación está relacionado con lo que dispone la normativa aplicable al caso y que, al mismo tiempo, es reconocido como correcto por los especialistas.

**Discrecionalidad:** Posibilidad dada por la norma al funcionario público de elegir entre distintas opciones igualmente válidas. Íntimamente relacionada con el deber del funcionario de motivar sus decisiones.

**Eficacia:** Se entiende por este término el cumplimiento del objetivo propuesto inicialmente. En este caso, se dirá que un proceso de contratación es eficaz cuando se haya cumplido el objetivo inicial: la satisfacción de una necesidad.

**Eficiencia:** Se entiende por este término el cumplimiento del objetivo propuesto inicialmente mediante la utilización de la menor cantidad de recur-

posible. En este caso, un proceso licitatorio será considerado eficiente si la necesidad es satisfecha habiéndose utilizado los recursos (humanos, tiempo, dinero, etcétera) racionalmente.

**Funcionario político:** Funcionario que ejerce cargos de conducción.

**Funcionario público:** Funcionario contratado según cualquier modalidad que conforma la línea de la Administración Pública Nacional.

**Participación ciudadana:** Incidencia de la ciudadanía y de la sociedad civil en el diseño, la ejecución y el control de la política pública.

**Planificación:** Importancia dada por el Estado a la programación de las contrataciones en las gestiones de gobierno. Período abarcado desde la detección de la necesidad que debe satisfacerse hasta la iniciación de la elaboración de pliegos.

**Transparencia:** Artículo 9º del Decreto 1023/01. 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.