



IERAL

*Fundación
Mediterránea*

Documento de Trabajo

Año 20 - Edición N° 140 - 23 de Septiembre de 2014

Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales

Marcelo Capello
Gerardo García Oro

Edición y compaginación
Karina Lignola y Silvia Ochoa

IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar



Resumen Ejecutivo

Los sistemas de compras públicas detentan una relevancia especial, tanto por la promoción de un gasto público eficiente como por el interés de preservar valores institucionales como la transparencia, participación ciudadana y la prevención de actos de corrupción. En este sentido, resulta vital que cada jurisdicción pública lleve adelante un análisis introspectivo referido al funcionamiento de su gestión de compras y contrataciones, intentando movilizar incentivos adecuados para el logro de los objetivos citados.

Al respecto, lo primero que debe considerarse es qué tipo de bienes y servicios suele adquirir o contratar típicamente un Estado. Así, se destacan aquellos bienes o servicios que requieren de un procedimiento de investigación y/o desarrollo especializado, contrataciones en el marco de proyectos complejos (ej. Construcción de un dique), productos disponibles en mercados desarrollados pero que requieren de una adaptación particular a las necesidades de los Gobiernos (ej. ambulancias o patrullas de policía), ó alternativamente, productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual.

Por otro lado, el análisis y estudio de la gestión de compras públicas en un Estado requiere analizar lo que sucede durante tres momentos esenciales vinculados a todo proceso licitatorio. Estos son: a) La etapa previa a la recepción de ofertas por parte de los potenciales proveedores, pudiendo determinar si la contratación es realmente necesaria y que se licitará exactamente; b) Los procesos vinculados al momento durante el cual las ofertas son receptadas y hasta la determinación del ganador, estableciendo el formato de envío de las ofertas y las reglas de decisión; y c) El momento posterior a la determinación del proveedor ganador, llevando adelante un control del cumplimiento de las condiciones contractuales establecidas y posibles renegociaciones de tales condiciones y/o características del bien o servicio a proveer.

Los trabajos desarrollados en la evidencia internacional han detectado múltiples debilidades en los procesos de compras públicas. Entre ellos se destaca la presencia de normativas obsoletas y/o incompletas, deficiencias en la confección de pliegos licitatorios, falta de previsión de compras habituales, demoras en procesos de gestión de compras públicas, problemas de capacitación de recursos humanos, problemas organizativos en dependencias requirentes, problemas de afectación de créditos presupuestarios y pago a proveedores, canales de difusión y publicidad de licitaciones no instrumentados, entre otros inconvenientes.

En este sentido, el presente trabajo contiene información que no sólo refiere a comentar las experiencias exitosas que fueran desarrolladas en otros territorios, sino que también pretende dar cuenta de buenos indicadores de seguimiento y evaluación en la gestión de contrataciones y adquisiciones, los cuales fueron desarrollados en base a los progresos de gestión alcanzados en países centrales, con el objetivo de que éstos sirvan como metas de corto y mediano plazo para los países que deciden emprender el camino de empoderar su gestión de compras públicas.

Asimismo, el análisis de las buenas prácticas en gestión de compras públicas en el escenario internacional, y particularmente avocado al contexto latinoamericano, el trabajo asocia tales desarrollos a: aspectos normativos, transparencia en la gestión, desarrollo de oportunidades para la participación en las compras públicas de las empresas MiPyMEs y políticas de sustentabilidad. Este enfoque implica además realizar un análisis minucioso de la experiencia desarrollada por el Estado de Chile (experiencia ejemplar en la región); también se comenta las principales estrategias de evaluación de los sistemas de compras públicas desarrollados por los países miembros de la OECD; y, por último, se destaca la importancia de priorizar reglas de juego que promuevan buenos incentivos entre los actores involucrados en un procedimiento de compras gubernamentales.

Por otro lado, se exponen las condiciones bajo las cuales novedosas estrategias de gestión de compras públicas fueron promovidas en la Argentina, destacando la especial adaptación de recomendaciones internacionales y del modelo chileno (Chile Compra) realizada en el Gobierno de la provincia de Mendoza. Asimismo, se comenta la incipiente experiencia desarrollada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Finalmente, en base al diagnóstico de la experiencia internacional y las oportunidades de adaptación de experiencias exitosas en contextos locales, se plantean recomendaciones técnicas de política, tanto a corto, mediano como largo plazo; en forma de una estrategia integral para alcanzar estándares superiores de calidad y transparencia en la gestión de tan trascendente aspecto.

I. Introducción

Todos los estamentos que conforman un Estado democrático tienen la responsabilidad de actuar de manera eficiente, eficaz y rendir cuentas al ciudadano, priorizando los objetivos de desarrollo y progreso social. Para esto es necesario que las políticas públicas sean consistentes con un marco de institucionalidad propio de sistemas democráticos, evitando los conflictos de intereses y previniendo riesgos de corrupción. En el quehacer del Estado deben subyacer esfuerzos por mejorar día a día la transparencia, el seguimiento y los mecanismos de control de procesos y brindar mayores oportunidades de acceso a información pública, tanto para las diferentes entidades que componen la sociedad civil como para la ciudadanía en general.

El rol de un Estado, asimismo, debe lidiar con que no sólo administra recursos aportados por los ciudadanos, sino que también enfrenta condiciones de mercado que debe respetar y sobre las cuales tiene un importante poder de influencia, dado el creciente peso adquirido por el Estado en las sociedades modernas.

En este sentido, resulta trascendental que los mecanismos institucionales por medio de los cuales se organiza la tarea de un Estado sean conformados en base a un enriquecimiento y empoderamiento de estrategias, que aproveche además los progresos alcanzados en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's). En esta tarea, los países con mayor grado de desarrollo han permitido demostrar que el estudio de las experiencias exitosas a nivel internacional y la instrumentación de dichas estrategias (con las debidas adaptaciones a los contextos propios de cada región), con el debido seguimiento, control y evaluación; suelen redundar en estrategias de política promotoras del desarrollo y progreso social.

El estudio de los sistemas de contrataciones y adquisiciones que realiza un Estado ha sido uno de los principales focos de atención de la comunidad internacional durante los últimos años, en lo que respecta a promover mecanismos que permitan empoderar la gestión en términos de agilidad, eficiencia, transparencia e inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas a las oportunidades de venderle al Estado.

Estos aspectos resultan, sin duda alguna, en temas de agenda estratégicos para la promoción de un gasto público eficiente y eficaz, y para garantizar a los ciudadanos una adecuada prestación de los bienes y servicios públicos que éstos esperan recibir, como la educación, la salud, la seguridad y el transporte público, entre muchos otros.

El presente trabajo consta de tres apartados adicionales a la presente introducción. Al respecto, el punto que intenta trazar la importancia de contar con una buena gestión de compras públicas, destacando los principios generales que no pueden dejar de ser considerados, los momentos que la gestión de compras gubernamentales exige administrar y las principales falencias que motivaron los esfuerzos superadores

desarrollados en distintas partes del mundo para fortalecer al Estado sobre este aspecto.

El tercer apartado del trabajo avanza en destacar los principales antecedentes observados en la evidencia internacional, tanto por destacar los parámetros de análisis fundamental de las compras públicas, como por presentar un caso emblemático de la región (la experiencia chilena). Asimismo, se presentan indicadores constituidos por países desarrollados (miembros de la OECD) que sirven como recomendación para un seguimiento y evaluación de los sistemas de compras gubernamentales. Finalmente, el apartado concluye con algunas reflexiones acerca de la importancia de considerar los incentivos que pudieran tener cada uno de los actores involucrados en estos procedimientos, a los fines de que la instrumentación de estrategias tendientes a empoderar la gestión no incentiven acciones contraproducentes.

En el cuarto apartado se presenta una singular adaptación al modelo Chileno realizada por el Gobierno de la Provincia de Mendoza, que logró diseñar un esquema de contrataciones y adquisiciones que, para los bienes y servicios estandarizados y de contratación o compra habitual, le trajo buenos resultados en cuanto a organización de procesos, transparencia y ahorro de recursos. Es este tipo de adaptaciones de buenas prácticas a entornos locales, un aspecto que sin lugar a dudas debe ser priorizado por todo funcionario hacedor de política.

En el quinto apartado, se realiza una breve referencia a la nueva ley de compras y contrataciones públicas impulsada en la provincia de Córdoba, la cual incorpora varios argumentos propicios hallados en la evidencia internacional.

Finalmente, el sexto y último apartado se destina a resaltar algunas conclusiones del presente estudio y destacar recomendaciones de política que podrían derivarse del mismo.

II. La importancia de una adecuada gestión de compras públicas

Asumiendo que la democracia es la mejor forma de gobierno y poniendo al desarrollo económico como un valor y objetivo deseable, realizar un análisis pormenorizado de la situación institucional de cada uno de los estamentos del Estado y brindar información al respecto a la ciudadanía se constituyen en pilares esenciales para garantizar la vida democrática con participación ciudadana y el progreso social.

En este sentido, analizar el funcionamiento de los sistemas de compras de un Estado puede tener dos objetivos generales que no deben ser descuidados. En primer lugar, porque constituye (o podría constituir) una política pública vinculada al desarrollo. Y además, porque los sistemas de compras pueden generar mayores capacidades de

control y rendición de cuentas (principios fundamentales de los sistemas democráticos).

E inclusive, el análisis del funcionamiento de las compras públicas puede estructurarse bajo lineamientos y objetivos específicos afines a la temática, los cuales también suelen contribuir al logro de los objetivos generales enunciados. Bajo esta óptica, promover mecanismos que incrementen las capacidades de control de la gestión de compras públicas y la rendición de cuentas al ciudadano en este sentido, resultan en actividades centrales que deben ser puestas en un lugar prioritario de la agenda de políticas públicas.

La primera referencia concreta al respecto, requiere contar con un buen diagnóstico de las oportunidades de ocurrencia de corrupción que existen bajo el status quo actual de cada Gobierno (algo así como detectar un mapa de riesgos) y analizar qué incentivos y capacidades de control tienen los actores involucrados. En otras palabras, y siguiendo a Bezchinsky y López Fernandez (2012), esta tarea implica analizar tres aspectos fundamentales: a) las oportunidades para la corrupción; b) los incentivos para controlar la corrupción potencial; y c) las capacidades de controlar la corrupción potencial; sabiendo que estos tres elementos se encuentran interrelacionados entre sí.

No debe olvidarse que las compras públicas se sitúan como una política pública que debiera estar ligada al desarrollo, en el sentido que las adquisiciones del Estado tienen como objetivo la provisión de bienes, servicios y obras públicas para la comunidad. Además, el Estado es un gran comprador y lo que éste haga o deje de hacer en el marco de sus adquisiciones y contrataciones puede tener un alto impacto en las acciones concretas ligadas al desarrollo.

En este sentido, deberían priorizarse metas como el impulso de la competencia, la promoción de la industria local, el crecimiento en la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en el mercado público, el incentivo de determinadas prácticas o condiciones laborales (por ejemplo respecto a la perspectiva de género, prevención del trabajo infantil, etc.), condiciones medioambientales, entre otras.

Además, el análisis de las compras públicas debe implicar una revisión normativa de las regulaciones existentes en pos de su empoderamiento y de la actuación bajo las reglas del estado de derecho. Estos antecedentes deberían permitir un análisis introspectivo de la normativa vigente, la cual debe no sólo delimitar claramente los mecanismos de adquisiciones y contrataciones existentes y su metodología de instrumentación; definir reglas de seguimiento y control de actos y procesos estipulados; establecer mecanismos de publicidad de procesos de contrataciones y adquisiciones ante todo potencial proveedor y de información al ciudadano sobre las compras y contrataciones efectuadas. En suma, la normativa debería promover la transparencia en la gestión, la prevención de actos de corrupción y la difusión de toda

la información posible al ciudadano sobre la administración del Estado de fondos públicos, evitando “vacíos” normativos o reglas ambiguas que pudieran dar lugar a múltiples interpretaciones de la norma o habilitar la eventual aparición de actos de corrupción.

Finalmente, existe un argumento cuantitativo que habla de la importancia de controlar los mecanismos de compras públicas. En base a estimaciones efectuadas por Lapido (2009) entre los países de Latinoamérica y el Caribe las compras públicas representan un promedio de entre un 10% y 15% del PBI. Esto habla de la importancia de analizar la gestión de compras públicas también desde la óptica de promover un gasto público eficaz y eficiente.

II.1. Los principios generales

El seguimiento y análisis de los sistemas de compras públicas detenta una especial relevancia tanto por la promoción de un gasto público eficiente como por preservar valores de transparencia, participación ciudadana y prevención de actos de corrupción.

En este sentido, lo primero que debe considerarse es qué tipo de bienes y servicios suele adquirir o contratar típicamente un Estado. Al respecto se destacan:

- ✓ Bienes o servicios que requieren de un procedimiento de investigación y/o desarrollo especializado.
- ✓ Contrataciones en el marco de proyectos complejos (ej. Construcción de un dique).
- ✓ Productos disponibles en mercados desarrollados pero que requieren de una adaptación particular a las necesidades de los Gobiernos (ej. Ambulancias o patrullas de policía).
- ✓ Productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual.

Al respecto, resulta importante destacar que, siguiendo a Volosin (2012) entre los países de Latinoamérica las compras públicas de bienes y servicios estandarizados y de consumo habitual suelen representar cerca del 80% de la cantidad total de transacciones realizadas por los Estados en materia de compras públicas.

Esto implica el desafío de desarrollar un Estado previsor que logre anticiparse a los momentos de necesidad de compra o contratación de dichos bienes y servicios, logrando importantes beneficios de economías de escala y garantizando los mejores precios, estándares de calidad, etc.

En suma, la gestión de compras públicas debería enfocarse en primer lugar en priorizar mejorar las condiciones de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios públicos estandarizados y/o de compra habitual. Esto podría generar importantes beneficios para que, en segundo lugar, se contribuya a mejorar las condiciones de

compra de bienes o servicios de mayor especificidad, complejidad o de aquellos que requieran de adaptaciones específicas a los requerimientos del Estado.

II.2. Los tres momentos esenciales

El análisis y estudio de la gestión de compras públicas en un Estado requiere analizar además lo que sucede durante tres momentos esenciales vinculados a todo proceso licitatorio. Estos son la etapa previa a la recepción de ofertas por parte de los potenciales proveedores; los procesos vinculados al momento durante el cual las ofertas son receptadas y se determina el ganador; y el momento posterior a la determinación del proveedor ganador.

En la primera etapa, el análisis de la gestión debería preguntarse en primer lugar si la compra o contratación planteada resulta necesaria o no, y en caso de que lo fuera, determinar con exactitud y precisión que es lo que se licitará.

La segunda etapa, requiere de la determinación de un proceso licitatorio determinado, la adopción de criterios formales y precisos respecto al formato de envío de ofertas y las condiciones que las mismas deben revestir, y estipular sin ambigüedades cuales serán los criterios bajo los cuales se formalizarán las reglas de determinación del ganador.

En el tercer momento, ya consumado el proceso de apertura de ofertas y determinación objetiva del proveedor ganador, se requiere el desarrollo de estrategias de control de cumplimiento de todas las condiciones contractuales establecidas y el estudio de posibles renegociaciones de tales condiciones y/o características del bien o servicio que debe proveerse.

El cuidado de la gestión realizada durante todos y cada uno de los momentos enunciados resulta esencial para garantizar un gasto público eficiente, dotado de instrumentos institucionales que garanticen la transparencia, la previsión, el seguimiento y el control de los procesos de compras públicas, en pos del desarrollo.

II.3. Las principales debilidades observadas en la evidencia

Siguiendo a Volosin (2012) es posible compilar en una forma sintética las principales falencias en materia de gestión de compras públicas observadas en la evidencia latinoamericana.

Entre ellas, se destaca el hecho de que muchas de las normativas han quedado obsoletas e incompletas respecto a los cambios estructurales en la manera que se realizan transacciones en la actualidad, en este sentido muchos de los países relevados por el trabajo han avanzado en un proceso de modernización legislativa, con la incursión del Estado en el uso y apropiación de herramientas tecnológicas (TIC's) para una mejora en la gestión de compras públicas.

En segundo lugar, resulta común observar múltiples deficiencias en la manera en que se confeccionan los pliegos licitatorios. Sobre este punto, a los defectos en sus formas se suman situaciones en las que los pliegos suelen carecer de especificaciones necesarias respecto a lo que se pretende adquirir o contratar, y en otros casos, las especificaciones resultan excesivamente delimitadas, de manera que limitan instancias de competencia respecto a lo que se pretende adquirir.

En tercer lugar, se destaca la falta de previsión en la realización de compras habituales y estandarizadas, un aspecto que descuida en gran medida la eficiencia del gasto gubernamental, sobre todo si se considera la importante representatividad que éste tipo de adquisiciones tienen sobre el total.

Asimismo, un problema vinculado a lo anterior tiene que ver con la ocurrencia de demoras excesivas en los procesos de gestión de compras públicas, desde el momento en que un organismo plantea el requerimiento de determinado insumo o servicio hasta que el mismo es contratado y debidamente pagado. Esto puede llevar a situaciones de adquisiciones en carácter de "necesidad y urgencia", en condiciones inferiores a las ideales.

Por otro lado, los problemas de organización interna de tareas, de capacitación y de coordinación entre los distintos estamentos que forman parte de un procedimiento de compras públicas suelen ser siempre aspectos a fortalecer, tema por el cual a diario deben realizarse esfuerzos que permitan adaptar las estructuras institucionales a los requerimientos que puedan ir surgiendo.

Un defecto adicional tiene que ver con los múltiples obstáculos que suelen presentarse al momento de afectar créditos presupuestarios y desarrollar procedimientos de pago a proveedores. Estas consideraciones no sólo refieren a una necesidad de ordenamiento y control, sino también a movilizar instancias que incentiven a las empresas y potenciales proveedores a ofertar sus productos y servicios al Estado, en un marco de certidumbre y competencia optimizada.

Finalmente, una última consideración cabe realizar respecto a un argumento esencial del procedimiento de compras y contrataciones gubernamentales: la difusión y publicidad de las licitaciones. Sin lugar a dudas, éste es otro aspecto sobre el cual el Estado debe realizar apropiaciones respecto al uso de las nuevas TIC's y promover la difusión por cuanto canal comunicativo sea posible, como estrategia basal para promover la concurrencia de todos los potenciales proveedores y garantizar la transparencia.

III. Las compras públicas en el escenario internacional

La experiencia internacional permite extraer lecciones sobre las condiciones en que determinadas estrategias de política pueden ser replicadas bajo otros contextos y las probabilidades de éxito de las mismas en resolver los problemas típicos que enfrentan las sociedades modernas. Estos aspectos tornan la práctica de políticas públicas en algo sumamente desafiante que requiere de un trabajo y un aprendizaje continuo.

Lo que sigue consiste en una revisión de casos testigos relevados de la evidencia, entre ellos la experiencia del Gobierno de la República de Chile) y algunos lineamientos distribuidos entre los países miembros de la OECD.

III.1. El contexto latinoamericano

La preocupación por la gestión de las compras públicas se ha hecho manifiesta en la región latinoamericana a lo largo, fundamentalmente, de la última década. Esto implica un desafío contemporáneo que, salvando el caso de algunos países que han alcanzado progresos significativos y diferenciales (como en el caso de Chile), la mayor parte de países latinoamericanos aun se encuentra en proceso de transición hacia sistemas de compras públicas con mejor institucionalidad, mayor agilidad en procesos y mayor prevención de actos de corrupción.

La avalancha de incorporación en la agenda de política a las compras públicas entre países de la región permitió crear la Red Interamericana de Compras Públicas, organismo que concentra a 32 países latinoamericanos (entre los cuales se encuentra Argentina) y promueve acciones de cooperación y aprendizaje conjunto entre los países miembros, en pos de promover buenas prácticas y fortalecer los sistemas de compras públicas de cada país participante. En relación a esto, la Red propone una serie de indicadores para llevar a cabo una evaluación y control sobre las reformas que se planeen llevar a adelante en los diferentes países para mejorar sus procesos de gestión de compras gubernamentales. Estos indicadores se engloban bajo cuatro focos de atención principales, a saber son: el análisis normativo, estrategias de transparencia, oportunidades para la promoción de MiPyMes y el análisis respecto a políticas de sustentabilidad en las compras públicas.

a. El análisis normativo

En los últimos años la experiencia latinoamericana reconoció la importancia de realizar cambios en su estructura normativa de compras públicas, en pos de modernizar a los mismos y realizarlos más competitivos, incrementando su transparencia, introduciendo plataformas electrónicas de contrataciones y adquisiciones e incentivando la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos licitatorios.

Las regulaciones y aspectos normativos que se relacionan con los procesos de compras públicas difieren sustancialmente debido a las diferencias en materia de organización legislativa como también por aspectos propios de los países. Por lo tanto, para llevar a cabo una comparación de las disposiciones normativas asociadas a cada uno de los diferentes países Volosin (2012) propone tres tipos de indicadores esenciales:

1. Indicadores Generales: Estos incluyen determinados factores que permiten analizar el sistema político y jurídico de un país, el cual influye de manera directa sobre la regulación normativa de las compras y contrataciones que se llevan adelante en cada país.
2. Indicadores estructurales: Estos permiten enmarcar el alcance y ámbito de aplicación de la norma, como también el marco institucional en que ésta se encuentra inmersa.
3. Indicadores sustantivos: Los mismos se basan en aspectos generalistas y de carácter descriptivo acerca de la regulación de las compras públicas en determinada región. Además permiten analizar cuáles son los aspectos a tener en cuenta a la hora de realizar reformulaciones normativas y regulatorias asociadas a los procesos de compras públicas.

Sin embargo, algunos aspectos fundamentales no son contemplados dentro de los indicadores anteriormente mencionados, por ejemplo, el grado de cumplimiento real que tienen dichas disposiciones normativas; ó la falta de alineación entre los incentivos de los actores con el marco regulatorio de los procedimientos de compra realizados por un Estado.

b. Estrategias de transparencia

Al llevar a cabo reformas en los sistemas de contrataciones y adquisiciones, es de suma importancia tener en cuenta el preservar instancias de transparencia y la prevención de actos de corrupción. De acuerdo a las recomendaciones realizadas por Volosin (2012), nuevamente es posible definir una serie de indicadores de transparencia estandarizados que permitirían evaluar los progresos alcanzados por los diferentes sistemas de gestión de compras públicas. El mismo distingue dos tipos de indicadores fundamentales:

1. Indicadores de reducción de oportunidades: Pretenden evaluar los antecedentes que desembocan en una reducción de oportunidades vinculadas a actos de corrupción o prácticas poco transparentes. Como por ejemplo podemos hallar dentro de éstos las leyes de ética pública, cláusula de anticorrupción, declaraciones de integridad, entre otros.
2. Indicadores de control: Se refiere al control de actos y procedimientos corruptos. Dentro de los mismos se encuentran leyes de acceso a la información pública, de definición de responsabilidades de funcionarios, y otras

avocadas al grado de independencia de la dirección de compras públicas; entre otros aspectos.

c. Oportunidades para la promoción de MiPyMEs

En las economías modernas uno de los nuevos roles asumidos por los Estados tienen que ver con la instrumentación de estrategias que movilicen las oportunidades de promoción y desarrollo de la actitud emprendedora entre los ciudadanos, fomentando la existencia y el progreso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). Diversos lineamientos han sido instrumentados por los países con el fin de unir este objetivo con la gestión de los procesos de compras y contrataciones gubernamentales.

La lógica detrás de este tipo de lineamientos, consiste en permitir mejorar el acceso de las MiPyMEs a las compras públicas, o que en todo caso, éstas compitan por la provisión de bienes y servicios al Estado en igualdad de condiciones efectivas respecto a las empresas más fuertes de la economía.

Siguiendo a Saavedra (2011), puede destacarse que el sustento conceptual de esta línea de políticas desarrolladas tiene que ver con dos enfoques alternativos. Por un lado, el enfoque basado en que existen "fallas de mercado" que acaban por dificultar y, en muchos casos, excluir a las empresas de menor tamaño de la provisión de bienes y servicios al Estado. Bajo esta lógica, deben aplicarse políticas de corte horizontal y, en términos prácticos, realizar acciones como disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, procedimentales, etc. que pudieran atentar contra la igualdad de oportunidades pretendida. Bajo este enfoque el Estado no otorga preferencias directas a las MiPyMEs en sus compras públicas, pero sí genera herramientas específicas para incentivar su participación.

Bajo un segundo enfoque, pueden instrumentarse una política pública bajo la idea de movilizar "preferencias", para lo cual se requerirá de la aplicación de políticas verticales, en concreto, establecimiento de algún tipo de preferencia para las pymes dentro de los distintos mecanismos de compra llevados adelante por el sector público.

d. Políticas de sustentabilidad

La racionalidad que subyace a los objetivos de las compras públicas sustentables tiene que ver no solo con la oportunidad de aprovechar el poder de compra del Estado como un incentivo económico para el desarrollo sostenible en general, sino también con promover patrones de producción y consumo sustentables, considerando la dimensión social y ambiental del proceso.

En un contexto de creciente interés y valoración de las compras sustentables, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentra avanzando en iniciativas asociadas con las compras públicas sustentables. Al respecto, Bezchinsky y López Fernández (2012) exhiben numerosos ejemplos sobre la temática.

Precisamente uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos a la hora de diseñar políticas de compras públicas sustentables es la ausencia de una oferta suficiente de bienes y servicios que se adecuen a los nuevos requerimientos del Estado. Por esta razón, los países que han decidido enfrentar este compromiso, o planean hacerlo, deben promover la “creación” de nuevos mercados.

Aún así cabe resaltar que otros de los inconvenientes que presentan los países en cuanto al desarrollo de las compras sustentables es que el precio de los bienes y servicios que cumplen con los criterios de sustentabilidad es superior (y muchas veces significativamente superior) al de los bienes “convencionales” que se busca reemplazar. Este diferencial de precios plantea un problema para la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, ya que las normas establecen como criterio general la eficiencia y el menor costo. La posibilidad de introducir criterios ambientales en las compras públicas requiere que se modifiquen estas limitantes y que se incorpore el costo del ciclo de vida como criterio de valuación de los bienes a adquirir.

III.2. La experiencia chilena: el caso de “Chile Compra”

El sistema de compras públicas del Estado de Chile se identifica como el principal exponente de la región en materia de modernización de procesos, desarrollo de prácticas promotoras de la transparencia y prevención de la corrupción y la rendición de cuentas al ciudadano.

Los objetivos centrales de la reforma fueron incrementar la eficacia y la eficiencia de las operaciones, aprovechando los usos de la red de internet para incrementar la transparencia y favorecer la competencia entre proveedores. Este sistema informático implementado logró promover el aumento del número de oferentes y alcanzar precios más competitivos.

En primera instancia, el programa Chile Compra procedió a centralizar en un único organismo las operaciones de compras públicas, a través de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP). Previamente, el sistema se encontraba fragmentado y cada institución del Estado tenía su propia manera de comprar, en su mayoría mediante sistemas no automatizados. Asimismo, se creó la propia figura de “Chile Compra”, revistiendo el carácter de ser un sitio web que permitiría facilitar el encuentro entre la demanda del Estado por bienes y servicios con la oferta de los privados, de manera pública y accesible.

Sumado a esto, se creó un Registro Nacional de Proveedores. Y al respecto, dado que en muchos casos los potenciales proveedores debían presentar numerosa documentación para participar de cada licitación pública en que se quisieran postular, se creó un sistema vinculado a la firma digital de documentos, mediante el cual los potenciales proveedores del Estado presentaban a la dependencia de Compras Públicas

chilena por única vez toda la documentación correspondiente, quedando la misma publicada en forma permanente, tanto en formato papel como en digital.

De este modo, se permitió que las empresas puedan concentrarse pura y exclusivamente en realizar ofertas dignas de ser evaluadas y competitivas, y no en tener que sortear diferentes tipos de obstáculos burocráticos que, en muchos casos, podrían llevar a que éstas desistan de postularse al proceso licitatorio.

Por otro lado, una característica distintiva del caso chileno ha sido la promoción de los convenios marco. Estos convenios se definieron, prioritariamente, sobre los bienes y servicios estandarizados y de provisión frecuente, según las demandas de los organismos del Estado. Estos convenios permitieron un ordenamiento de las compras y contrataciones públicas, a la vez que permitieron una negociación centralizada del Estado chileno por todo el volumen de compras y contrataciones que requiere (en cuanto al precio o tarifa, calidad de provisión requerida y demás especificidades correspondientes a cada bien o servicio), para luego pasar a una instancia de provisión descentralizada según las demandas que vayan generándose en el tiempo dentro de cada organismo requirente.

El diseño de este tipo de convenios ha sido llevado a cabo por personal especializado, quienes pudieron analizar para cada rubro los montos y cantidades asociados a las compras y contrataciones más recurrentes. Esto implica formalizar un proceso de decisión acerca de cuáles bienes y servicios se incluyen en un sistema de catálogo.

La experiencia chilena permitió generar un mecanismo de compras públicas que contempla las características específicas de cada uno de los bienes y servicios que el Estado demanda. Este mecanismo consiste en que la Dirección Chile Compra administra el portal web de compras públicas, "Mercadopúblico.cl", como principal plataforma de licitaciones para la compra o contratación de bienes y servicios en general. Pero además, la misma gestiona la plataforma web denominada como "Chile Compra Express", que en la práctica opera como una tienda electrónica para todos aquellos bienes y servicios para los cuales el Estado chileno haya podido conformar Convenios Marco con potenciales proveedores.

Como se adelantó, el establecimiento de convenios marco con proveedores tuvo el fin de garantizar la provisión en tiempo y forma de los bienes y servicios que generalmente el Estado chileno demanda con cierta periodicidad y habitualidad, los cuales, en muchos casos, también gozan de ciertas características propias de bienes y servicios estandarizados. Además, permitió generar una instancia de negociación centralizada en lo que respecta a la determinación de la calidad y precio de los bienes y servicios a adquirir, y al mismo tiempo, una instancia de pedido/requerimiento y compra descentralizada, ya que este portal es utilizado por los representantes del área de compras de cada dependencia del Estado chileno y por medio del mismo el propio funcionario ejecuta las órdenes de compra o contratación que requiere en cada

momento de tiempo, siempre bajo las condiciones de calidad, precio y de entrega determinadas en el convenio marco.

Esta estrategia requirió además de un esfuerzo continuo de análisis de oportunidades de mercado y vinculación con nuevos proveedores potenciales, de manera que se volcaron numerosos esfuerzos tendientes a ampliar la cantidad de bienes y servicios adquiridos por este medio y mejorando las condiciones de tales adquisiciones, promoviendo la inclusión de nuevos proveedores con potencialidad para venderle al Estado chileno.

El funcionamiento de este mecanismo de compras públicas, altamente impregnado por el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's), se complementa con dos portales web adicionales que sirven para llevar un registro de los proveedores inscriptos al sistema de compras gubernamentales (portal Chileproveedores.cl) y generar información sobre los nichos de mercado existentes, las oportunidades de desarrollar negocios con el Estado y la eliminación de asimetrías de conocimiento al suministrar datos históricos sobre los procesos licitatorios y adjudicaciones realizadas en el pasado.

Adicionalmente, el portal "Analiza.cl" permite llevar adelante un sitio web donde se registran todas las compras y contrataciones efectuadas en los últimos tiempos por el Estado chileno, a los fines de que ésta información contribuya a forjar instancias de transparencia y promueva mejores y mas equitativas instancias de competitividad futura entre proveedores con el Estado. En este sentido, es que el portal es destacado como una herramienta ligada a la inteligencia para detectar nichos de mercados, transmitir señales acerca de precios justos y detectar nuevas oportunidades de negocios y comercialización, buscando eliminar asimetrías informativas, tanto de proveedores como de la ciudadanía respecto al quehacer del Estado.

Por último, las compras sustentables tienen un lugar muy particular dentro de este esquema de compras públicas. Al respecto, cada uno de los proveedores puede ir demostrando certificaciones de calidad en sus procesos de producción o en la calidad de sus productos y las mismas resultan visibles en el sistema de compras que los evalúa como potenciales proveedores. Esto fomenta la competencia, también en calidad y en provisión de bienes y servicios en condiciones sustentables. Al respecto, el portal "Comprassustentables.cl" difunde importante información acerca de las políticas de compras y proveedores sustentables.

Figura 1. Plataformas administradas por la Dirección Chile Compra



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Chile Compra.

a. El funcionamiento de MercadoPúblico.cl

Los procedimientos de compra y oferta en MercadoPublico.cl contemplan una serie de pasos que abarcan desde el momento en que la licitación es creada por parte del usuario comprador (representante de alguna dependencia pública requirente de determinado bien o servicio) hasta el proceso final de resolución del acto licitatorio y adjudicación definitiva.

En primer lugar, el usuario comprador debe crear una licitación atendiendo a las necesidades de la institución y elevarla a los representantes de la Dirección Chile Compra que gestionan el portal MercadoPúblico.cl.

Una vez elevada dicha propuesta de acto licitatorio, para que este sea publicado en el portal es necesaria la autorización del usuario supervisor de la Dirección Chile Compra. Luego de autorizada la publicación la misma es publicada en el sitio web de MercadoPúblico.cl, quedando a la vista de todos los potenciales proveedores que pudieran estar interesados en participar del proceso licitatorio iniciado.

Posteriormente, los usuarios oferentes (potenciales proveedores) pueden realizar sus ofertas y elevarlas por medio del mismo portal web ingresando todos los antecedentes requeridos en las bases de licitación. Para enviar sus ofertas los oferentes poseen tiempo hasta la fecha de cierre del proceso licitatorio, la cual cierra automáticamente el día predeterminado en las bases

En cuanto a la apertura de las ofertas, esta puede tener uno o dos pasos dependiendo del tipo de licitación de que se trate: éstas pueden ser públicas, privadas o

especializadas. Al realizarla el comprador evalúa las ofertas recibidas y en función de los criterios establecidos en la licitación y determina la aceptación o rechazo de las ofertas presentadas. El criterio de resolución implica seleccionar la oferta que hubiera obtenido el mayor puntaje en función de las bases de la convocatoria. La última etapa que contribuye a la transparencia del procesos es la publicación a cargo de la Dirección Chile Compra de de un cuadro comparativo de las ofertas presentadas en la ficha de licitación.

b. El funcionamiento de Chile Compra Express – vía Convenios Marco

La Dirección Chile Compra llama a licitaciones públicas nacionales en las que las empresas que cumplen con los requerimientos de las bases, resultan adjudicadas y se convierten en proveedoras preferentes del Mercado Público al incorporarse en la tienda virtual de Convenios Marco Chile Compra Express.

Los bienes y servicios que son más requeridos por los organismos estatales están disponibles en la tienda Chile Compra Express, la primera opción legal de compra para las entidades del Estado. Entre los beneficios que esto conlleva se destacan: ahorro y eficiencia en tiempo y recursos, garantías de calidad y condiciones comerciales ventajosas, y descuentos convenientes y tiempos de despacho acotados.

El funcionamiento de la plataforma Chile Compra Express permite que tanto el comprador del bien o servicio en cuestión (que es una dependencia del Estado chileno) como el oferente (proveedor con convenio marco vigente) acceden a una Tienda electrónica que opera como un catálogo de productos y servicios a disposición del comprador.

De esta manera, cada dependencia del Estado puede realizar des centralizadamente los pedidos que requiera para garantizar la provisión de los múltiples bienes y servicios demandados por la comunidad.

Asimismo, como fue planteado, la Ley 19.886 de Compras Públicas establece que los organismos públicos estarán obligados a usar como primera opción de compra el Catálogo Electrónico (Convenio Marco), es decir, se debe consultar las Tiendas Electrónicas antes de realizar una licitación pública, privada o contratación directa. En el caso de que un organismo encuentre mejores condiciones por fuera de un convenio marco vigente, la dependencia debe informar a la Dirección Chile Compra para que el caso sea evaluado y considerado.

III.3. Mecanismos de evaluación y seguimiento de los sistemas de compras públicas desarrollados por países de la OECD

Buscar incrementar la eficacia, la eficiencia y la transparencia de los sistemas de contrataciones públicas es una preocupación constante de los gobiernos y de la comunidad internacional promotora del desarrollo. Para que se utilice la financiación

pública (lo que incluye los fondos suministrados a través de la asistencia oficial para el desarrollo) de la mejor manera, es necesario contar con un sistema gestión de compras gubernamental que cumpla las normas internacionales y que funcione como cabe esperar.

Al respecto, en el año 2002 el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (CAD-OECD) junto con el Banco Mundial constituyeron una mesa redonda que se focalizó sobre el refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo, con el objeto de crear mejores herramientas y técnicas que fortalezcan las contrataciones públicas con el mandato de cumplir la Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda y sus compromisos de fortalecer los sistemas de compras públicas, apoyar el desarrollo de capacidades y utilizar los sistemas de los países locales.

En este contexto, se desarrolló la “Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas” como una herramienta para evaluar los sistemas de compras de los Estados. La misma considera en primer lugar que la gestión de compras públicas consiste en un organismo de varios niveles, en el que cada nivel y sus agentes interactúan y se encuentran vinculados con otras organizaciones y actores internos del sistema y en el entorno habilitante. Por lo cual el desarrollo de de capacidades de contrataciones y adquisiciones públicas debe tener en cuenta los diferentes niveles y las relaciones existentes entre los diferentes actores involucrados. Lo cual requiere identificar previamente las partes interesadas y su influencia e importancia relativas.

En segundo lugar la metodología planteada por la OECD plantea diez principios esenciales que deben ser tenidos como objetivos centrales para empoderar la gestión de los procesos de compras gubernamentales. Estos pueden ser agrupados en cuatro categorías principales que involucran las acciones de transparencia, las prácticas de buena gestión, la prevención de conductas indebidas y supervisión, y tareas de responsabilidad y control sobre la gestión de las compras públicas.

Por último la metodología propone la evaluación de dos tipos de indicadores específicos. Por un lado, los llamados indicadores de línea base (BLI), los cuales pretenden indagar sobre las características formales y funcionales del sistema existente y por otro los indicadores asociados al cumplimiento y desempeño (CPI) de la gestión de contrataciones y adquisiciones públicas.

Siguiendo al informe de la OECD (2008) sobre la temática, el objetivo principal de los indicadores de línea base (BLI) consiste en presentar una comparación “instantánea” del sistema real respecto a estándares internacionales. Para hacerlo, éstos se focalizan sobre cuatro aspectos específicos que pueden ser susceptibles de ser comparados entre diferentes países.

Los aspectos considerados son: a) Marco legal involucrado, b) Capacidad de Gestión, c) Operaciones de compras públicas y formalización de mercados y d) prácticas que brinden integridad y transparencia en la gestión.

En cuanto a los indicadores de cumplimiento y desempeño de la gestión estos pretenden evaluar lo que está ocurriendo sobre el terreno de las compras gubernamentales, examinando una muestra de operaciones de contrataciones y adquisiciones, y recabando todo tipo de información complementaria que pueda resultar representativa del desempeño del sistema de compras públicas.

Los CPI contribuyen a identificar áreas en las que el cumplimiento o desempeño es débil y si podría garantizarse una revisión más en profundidad de las deficiencias y sus posibles causas. La evaluación de este tipo de indicadores se basa en los datos obtenidos a partir de una muestra representativa de contratos e información obtenidos de encuestas o cuestionarios a las partes interesadas del sistema de compras.

III.4. La importancia de priorizar buenos incentivos

Modernizar los procedimientos de compra y volverlos más competitivos, intentando incrementar la transparencia, el uso de procedimientos electrónicos y fomentando la participación de pequeñas y medianas empresas deberían ser los objetivos últimos al momento de diseñar una estrategia de planeamiento y gestión de compras públicas.

Por lo cual se deben analizar las herramientas y aspectos que deben ser tenidos en cuenta para llevar a cabo una correcta gestión de las compras públicas. Las herramientas involucradas en este tipo de procesos son aquellas que involucran el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's) y las que se encuentran otras basadas en el apoyo a firmas pequeñas y medianas para favorecer su participación como oferentes de bienes y servicios al Estado.

En primer lugar, uno de los aspectos más importantes de acuerdo a la literatura a analizar es cómo debe efectivizarse la toma de decisiones respecto a un proceso de contratación o adquisición pública. En este sentido, el debate gira en torno a la promoción de un esquema centralizado de toma de decisiones al respecto o si más bien debe priorizarse que cada agencia o dependencia del Estado realice sus propias gestiones de compras.

Las soluciones halladas a este debate que permiten potenciar las ventajas de ambos esquemas son: por un lado la implementación de sistemas de compras electrónicas, los cuales a través de una plataforma electrónica de compras públicas permiten una mayor centralización de las decisiones, o al menos, del control del proceso y también permiten la aplicación de las ventajas propias de un esquema de compras centralizado a los casos en que las gestiones se efectúen de manera descentralizada por medio del portal web puesto a disposición de todas las dependencias del Estado. Por otro lado, es posible que algunos aspectos de las contrataciones y adquisiciones, en particular los

precios a pagar por unidad, se fijen de modo centralizado, aunque la decisión de qué cantidades adquirir corresponda a cada agencia en particular. Esto, precisamente, es lo que se logra por medio de "convenios marco", de aplicación creciente en Latinoamérica. Tal como se ha nombrado en apartados anteriores este sistema fue implementado por el sistema de compras públicas de Chile, denominado "Chile Compra".

En segundo lugar, otro de los aspectos a analizar es qué tipo de procedimiento específico será empleado para instrumentar el proceso de compra. Al respecto, una primera definición debe determinar si la compra se realizará por medio de una licitación pública, un concurso privado de ofertas, una compra directa o algún otro tipo de negociación. Por lo general, las contrataciones directas se permiten para montos pequeños, en tanto los demás procedimientos se aplican a sumas mayores. Esto, sin dudas, es por motivos de control y transparencia del proceso, lo cual se torna más importante a medida que crecen las sumas involucradas. Pero no se debe dejar de lado que la naturaleza propia de lo que se adquiere es otra dimensión a considerar, esto sobre todo cuando se trata de bienes o servicios no estandarizados. En este sentido, las recomendaciones apuntan a que el grado de estandarización de lo que se pretende contratar o adquirir debe ser considerado para establecer la conveniencia relativa de los distintos tipos de procedimientos de compras expuestos.

La incorporación reciente en los últimos años del empleo de plataformas electrónicas, vigente ya en prácticamente todos los países de la región latinoamericana, ha dotado a las compras gubernamentales de mayor transparencia. Inclusive, se han logrado importantes avances en estandarizar el propio proceso de compra, lo que facilita y favorece la participación de potenciales proveedores del Estado, reduciendo asimismo los plazos y costos de transacción. Las oficinas de compra que han emprendido este camino sin duda se han posicionado como agentes de información y difusión.

Por último, cómo enfrentar riesgos de colusión, corrupción y sobreprecio constituye otro de los desafíos a afrontar para llevar a cabo una correcta gestión de las compras públicas.

Por corrupción se entiende a toda práctica que tienda a favorecer a un oferente o a un grupo de ellos en una licitación si en ella participa la autoridad pública. Por el contrario, el término colusión se reserva para aquellos acuerdos implícitos o explícitos entre oferentes para reducir la competencia en la licitación y volcarla a su favor.

Bajo ambos inconvenientes, resulta muy probable la aparición de sobreprecios, esto es, el caso en que se pague a un proveedor un precio por encima del correspondiente de acuerdo al bien o servicio contratado.

La principal manera de combatir prácticas de corrupción y colusión es crear un contexto institucional que brinde condiciones favorables para la detección de diferencias entre los desembolsos efectuados y los potencialmente esperables desde lo

observado en el mercado. Esta institucionalidad requiere que se forjen mecanismos de información referida a los precios de los bienes y servicios que usualmente son demandados por parte de las dependencias públicas. Y otra de las soluciones a este tipo de problemas radica en la promoción de incentivos para garantizar provisiones de calidad, lo cual puede lograrse por medio de las renovaciones de los contratos de provisión (necesario vincular la probabilidad de una renovación futura con la calidad de la provisión corriente).

IV. Una adaptación local al modelo chileno: el caso de la provincia de Mendoza

A partir de los lineamientos de la propuesta chilena, la provincia de Mendoza ha realizado un importante avance al incorporar fuertemente el uso de las TIC's en el sistema de adquisiciones, y por consiguiente, ha dado un salto cualitativo de significancia en favor de la transparencia y la celeridad de sus procesos de compras.

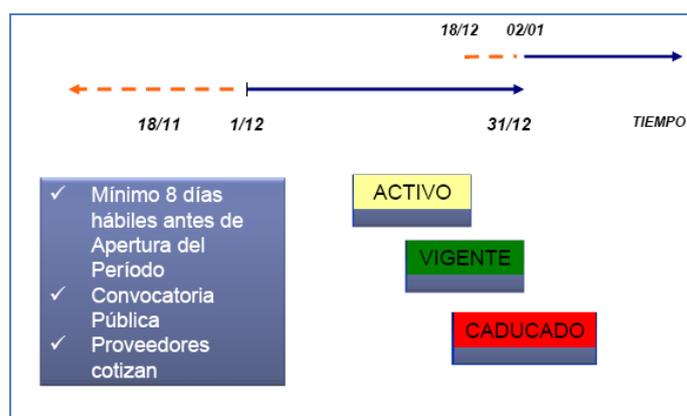
Es importante resaltar que el esquema aplicado en la provincia de Mendoza no fue equivalente al implementado en Chile a través del sistema Chile Compra, tal como fue descrito, sino que la Dirección de compras de la provincia realizó importantes esfuerzos para generar ciertas adaptaciones novedosas y factibles de llevar adelante, teniendo en cuenta factores contextuales propios de la Argentina y de la adaptación de las compras públicas a un Estado provincial. Entre los factores tenidos en cuenta se priorizó el objetivo de generar certidumbre y previsión sobre los bienes y servicios requeridos con mayor frecuencia y trascendencia para el funcionamiento de las dependencias del Estado provincial, y superar problemas contextuales de la macroeconomía Argentina, tales como el proceso inflacionario observado de los últimos años.

En primer lugar para agilizar y ordenar el suministro de los bienes y servicios de consumo habitual de sus dependencias públicas la Dirección de Compras y Suministros de Mendoza diseñaron los instrumentos de Catálogo de Oferta Permanente (donde se colocan dichos bienes y servicios que serán demandados) y el Registro electrónico de proveedores, en donde se encuentran inscriptos los potenciales oferentes de bienes y servicios al Estado provincial.

Con estas bases, el nuevo esquema de compras y contrataciones estableció un plazo de ocho días hábiles previo al inicio del mes en cuestión para exponer en el Catálogo dispuesto en la web de la Dirección de Compras todos los bienes y servicios que serán requeridos en dicho mes, con la posibilidad de que los potenciales proveedores del Estado coticen por dichos productos y servicios y eleven sus ofertas por el mismo medio electrónico. Esto es, una etapa de convocatoria pública a la presentación de ofertas.

Una vez finalizado este plazo, se inicia el periodo de adjudicación de los contratos, a uno o más proveedoras en función del volumen requerimiento y las ofertas recibidas. A lo largo de todo el mes de referencia los proveedores cotizantes se comprometen a sostener sus ofertas, tanto en precio como en cantidad puesta a disposición y calidad / especificaciones técnicas del bien o servicio en cuestión; esto es, las ofertas se encuentran vigentes tal cual fueron presentadas.

Figura 2. Procedimiento de compras públicas instaurado en la provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección de Compras y Suministros de la Provincia de Mendoza.

Una vez finalizado el mes de referencia, todas las ofertas realizadas por los proveedores para el suministro durante el mes ya transcurrido se consideran caducadas, teniendo en cuenta que ocho días previo al cierre del mes por el cual ya se predefinieron las reglas de suministro se inicia un nuevo ciclo, lo cual implica poner a disposición de los potenciales proveedores los bienes y servicios que serán requeridos en el mes siguiente, recibir las ofertas de parte de éstos, proceder a la adjudicación posterior y, finalmente, la provisión en las condiciones pactadas.

Entre sus características principales, similar a lo expuesto en el caso de Chile, la implementación de este tipo de esquema permite una mejor planificación de las compras, disminuye los costos de almacenamiento y los precios de los bienes y servicios adquiridos.

Cabe resaltar de la experiencia de la provincia de Mendoza la importancia de aplicar políticas públicas adaptables a las posibilidades reales de los contextos locales, basadas en ideas novedosas para empoderar la gestión.

V. La nueva ley de compras públicas en la Provincia de Córdoba

Hacia Julio de 2013 fue aprobada en la Provincia de Córdoba la Ley Provincial Nº 10.155 – “Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial”, la cual fue reglamentada durante el año 2014 y actualmente se encuentra en una etapa de iniciación en su operatoria.

Esta nueva reglamentación tiene como alcance y ámbito de aplicación a todas las dependencias de la administración general de la provincia, y de forma supletoria a las empresas, agencias y entes estatales de índole provincial.

Los principales objetivos de la implementación de éste régimen fueron: la transparencia basada en la publicidad y difusión de las actuaciones relativas a las contrataciones y en la utilización de las tecnologías informáticas, la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, la consideración de los criterios de sustentabilidad en las contrataciones y el impulso de una mayor responsabilidad entre los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones del Estado provincial.

En este sentido, la implementación de los medios informáticos para las compras y contrataciones públicas procura que éstas se realicen utilizando tecnologías de información y comunicación (TIC`s) disponibles y al alcance de las posibilidades reales del Estado provincial, buscando incrementar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información sobre las compras y contrataciones ejecutadas.

Por lo tanto, la nueva normativa pretende instaurar un régimen de publicidad y difusión de convocatorias para la provisión al Estado provincial; además un procedimiento electrónico para la gestión de las contrataciones, con notificaciones por vía electrónica y la automatización de los procedimientos, contribuyendo además a la digitalización de la documentación y expedientes.

En cuanto a las contrataciones públicas sustentables, estas incorporan criterios de sustentabilidad que permiten mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público y promueve en los proveedores del estado cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables.

Así, se establecen como formas de contratación la licitación pública, la subasta electrónica o remate público, la compulsa abreviada y la contratación directa.

Al respecto, la presentación de la ofertas deberán cumplir con los requisitos que la ley dispone. Luego el criterio de selección que se implementará ante las mismas será de acuerdo a la oferta más conveniente para el organismo contratante. En la valoración se tendrán en cuenta criterios vinculados al objeto del contrato como por ejemplo:

precio, calidad, la capacidad técnica y experiencia del oferente, las garantías ofrecidas y otras condiciones.

Por otro lado este régimen plantea la inscripción obligatoria de los proveedores y contratistas del Estado al Registro Oficial de los mismos. Es decir toda persona o entidad que contrate suministros o trabajos con el Estado deberá estar debidamente inscripta según lo que establezca la reglamentación. En efecto, para poder asegurar una amplia concurrencia de oferentes a las selecciones se permite que coticen aquellos que no estuvieran inscriptos en el Registro Oficial, no obstante, el poder ejecutivo fijará un plazo para que éstos regularicen la inscripción.

Por último el Régimen de Compras y Contrataciones fija un órgano rector que tendrá como algunas de las siguientes funciones: establecer políticas de contrataciones y de organización del sistema, administrar el catálogo de bienes y servicios del Estado, gestionar el Registro Oficial de proveedores y Contratistas del Estado, ejercer la supervisión y la evaluación del sistema de contrataciones, aplicar sanciones en caso de incumplimientos, entre otras.

En este sentido, vale la pena destacar el esfuerzo realizado por la administración del Gobierno Provincial en movilizar una adaptación y modernización de la gestión de compras y contrataciones públicas, acorde a muchas de las recomendaciones internacionales realizadas sobre la materia y con un fuerte impulso al uso de TIC's para guiar y contribuir a fortalecer los procedimientos.

VI. Conclusiones y algunas recomendaciones de política

En base al breve diagnóstico realizado sobre la manera en que se desarrollan los procesos de compras y contrataciones en la órbita municipal y las experiencias de países latinoamericanos y países desarrollados, en lo que sigue se sintetizan algunos aspectos centrales que deberían ser trazados como líneas prioritarias de acción para empoderar la gestión de compras y contrataciones en el municipio.

- Un tarea imprescindible es realizar una revisión histórica de los expedientes de compras y contrataciones correspondientes a los últimos años, de manera que puedan detectarse los principales motivos por los cuales éstos sufren los importantes retrasos observados en los ejemplos de expedientes muestreados en el presente estudio. Este tipo de estudios permitiría delimitar las responsabilidades de cada dependencia sobre la gestión del proceso completo de compras y contrataciones públicas, en pos de fortalecer la gestión.
- Realizar un análisis introspectivo referido a la organización interna, las reglas y distribución de poder que rigen en los procesos de toma de decisiones en lo que respecta a las compras y contrataciones (tanto respecto a estructuras organizativas explícitas como implícitas).

- En cuanto a una nueva normativa de compras y contrataciones, resulta vital que ésta incluya como prioridad estratégica la puesta a disposición de dicha gestión a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's) disponibles en la actualidad. Un importante paso en este sentido tendría que ver con una adecuada reglamentación de los alcances y usos de TIC's que se prevé instrumentar, evitando ambigüedades y permitiendo aprovechar al máximo todo el potencial de este instrumental.
- En concordancia con la introducción de TIC's podría diseñarse un nuevo sistema de compras y contrataciones que promueva reglas ágiles de resolución para bienes y servicios de compra habitual que cuenten con cierto grado de estandarización, de manera que pueda dotarse de mayor previsibilidad y agilidad para las compras y contrataciones estratégicas que debe llevar adelante cada uno de los organismos requirentes para una adecuada prestación de servicios públicos a la comunidad.
- Desarrollar un conjunto de indicadores (similares a los presentados en el informe) referidos a la manera en que se configura la nueva normativa y sus eventuales reformas futuras, así como también de las estrategias de transparencia que sean impulsadas y aquellas cuentas pendientes en este sentido.
- En pos de promover la competencia y mejorar las condiciones de compra, el municipio puede realizar un diagnóstico de la situación participativa actual de las MiPyMEs respecto al volumen de adquisiciones realizadas. En función de este diagnóstico, podrá estudiarse la conveniencia de llevar adelante estrategias de promoción de las MiPyMEs en el sentido expuesto por el presente informe, políticas que en caso de ser implementadas requerirán luego del desarrollo de un seguimiento y evaluación de resultados, para efectuar ajustes y modificaciones sobre este tipo de lineamientos.
- Premiar a aquellos proveedores que logren certificar su producción de bienes y servicios destinados al Estado habiendo cumplido con determinadas condiciones de preservación del medio ambiente y de sustentabilidad; la inclusión de este tipo de criterios entre los parámetros de definición de un pliego licitatorio es una tarea que no debe ser dejada de lado.

Lo importante es que las políticas que sean instrumentadas gocen de consenso social, favorezcan la participación ciudadana y promuevan un más eficiente y transparente gasto público. Bajo estas consideraciones, habrá que prevenir la ocurrencia de conflictos de intereses y logrando alinear los incentivos de todos los actores involucrados (funcionarios y dependencias públicas el Estado municipal, potenciales proveedores, entidades de la sociedad civil y la ciudadanía en general) con los incentivos deseables, esto es, evitando la ocurrencia de actos de corrupción, eventuales ocurrencias de prácticas colusivas o pago de sobre-precios y el descreimiento de la ciudadanía respecto a los actos públicos desarrollados en este sentido.

VII. Referencias

- AICD (2003):** "Perfiles de sistemas electrónicos de compras gubernamentales," documento de trabajo, Organización de los Estados Americanos.
- Arozamena, Leandro y Federico Weinschelbaum (2010):** "Compras públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas". Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 1. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Bajari, P, J. McMillan y S. Tadelis (2009):** "Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis", *Journal of Law, Economics and Organization*, 25, 372-399.
- Bajari, P. y S. Tadelis (2001):** "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", *RAND Journal of Economics*, 32, 287-307.
- Bajari, P. y S. Tadelis (2006):** "Incentives and Award Procedures: Competitive Tendering vs. Negotiations in Procurement", en Dimitri et al. (2006a).
- Bandiera, O. A. Pratt y T. Valletti (2008):** "Active and Pasive Waste in Gouverment Spending: Evidence from a Policy Experiment".
- Bezchinsky, G. y M. López Fernandez (2012):** "Compras públicas sustentables en América Latina", en Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores) *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín.
- Bulow, J. y P. Klemperer, (1996):** "Auctions versus Negotiations," *American Economic Review*, 86 (1), 180-94.
- Chile Compra (2007):** "Plan estratégico 2008-2010".
- Chile Compra (2010):** "Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-1012"
- European Commission (2008):** "European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts", mimeo.
- Klemperer, P. (2004):** "Auctions: Theory and Practice", Princeton University Press.
- Lapido, O. (2009):** "Accountability in public expenditures in Latin America and the Caribbean: revitalizing reforms in financial management and procurement", World Bank Publicatios.
- McMillan ,J. y P. McAfee (1986):** " Auctions with Entry", *Economics Letters* 23, 343-348.
- Meyer D.A. y J.M. Fatti Meyer (2000):** "Evaluación de las contrataciones Públicas en Chile" en *Reforma del Estado*. Volumen II.
- OECD (2008):** "Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias con el uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas". Periódico de la OECD sobre el Desarrollo. Vol. 9, N° 2.
- Saavedra, J. (2011):** "Mejora en el acceso de las mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de compra del sector público". Universidad Nacional de San Martín. IDRC. Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 2.
- Stumpo, G. (2011):** "Las pymes en América Latina: ¿De actores secundarios a protagonistas del desarrollo?, Cepal.
- Schargrodsky, E., J. Mera y F. Weinschelbaum (2002):** "Transparencia y Rendición de Cuentas en los Hospitales Públicos de América Latina: El Caso de Argentina" en Di Tella, R. and W. Savedoff (compiladores) *Diagnosis Corruption: Fraud in Latin America's Public Hospitals*, IDB Press.

Singer, M., G. Konstantinidis, E. Roubik y E. Beffermann (2009): "Does e- Procurement Save the State Money?", *Journal of Public Procurement*, 9 (1), 58-78.

Rozenwurcel, G. y L. Drewes (2012): "Las PyMEs y las compras públicas", en Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores) *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín.

Volosin, N. (2012): "El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe", en Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores) *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín.

Volosin, N. (2010): "Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo", *Fundación Poder Ciudadano*.

Volosin, N. (2012): "Transparencia y anticorrupción de las compras públicas en América Latina y el Caribe", en Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores) *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín.

Sitios web consultados:

Contraloría General de la República de Chile: <http://www.contraloria.cl/>

Dirección "Chile Compra" – Gobierno de Chile: <http://www.Chile Compra.cl/>

Dirección General de Compras y Suministros – "Compras Mendoza" – Provincia de Mendoza:
<http://www.compras.mendoza.gov.ar/>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gob.ar/>

Municipalidad de Mar del Plata: <http://www.mardelplata.gov.ar/>

Municipalidad de Rosario: <http://www.rosario.gov.ar>

Municipalidad de Santa Fe: <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

Municipalidad de San Luis: <http://www.ciudaddesanluis.gov.ar/>

Municipio de Morón: <http://www.moron.gov.ar/>

Oficina Nacional de Contrataciones – Argentina Compra: www.argentinacompra.gov.ar

Portal de Compras do Governo Federal "Compras Net" – Gobierno de Brasil:
<http://www.comprasnet.gov.br/>

Páginas web de municipios varios – República Argentina

Tribunal de Contratación Pública – Gobierno de Chile: <http://www.tribunaldecompras.cl/>