

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

“Análisis de los impactos producidos por la implementación del Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros, de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, periodo 2016-2019”.

Ejecución de proyecto de investigación para la obtención del título de Magíster en Compras Públicas

AUTOR

Nicolás Esteban Federico Barone

DIRECTOR

Jorge Luis González Tamayo

Buenos Aires, diciembre de 2021

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	5
Planteamiento del problema.	5
Justificación.	7
Objetivos.....	8
Marco Teórico.	9
Estrategia Metodológica.	13
CAPITULO I: Los Regímenes de Compras y Contrataciones dentro de la UNTDF AeIAS.....	15
El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.....	15
El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y las Universidades Nacionales.....	17
Regímenes de compras y contrataciones en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Ae.I.A.S.	22
CAPITULO II: La gestión de compras y contrataciones en la ejecución de proyectos en la etapa previa a la sanción del Régimen Especial.....	25
Procedimientos de selección implementados en la Universidad desde el año 2012 a 2016.....	27
El andamiaje burocrático de los procedimientos de contratación directa aplicables a proyectos en el periodo 2012-2016.....	29
CAPITULO III: El Régimen Especial aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros.	34
Procedimientos de adquisición que regula el Régimen Especial sancionado.	34
Complejidades en los procesos abreviados previstos por el nuevo Reglamento del Régimen General (Decreto PEN 1030/16 y normativa complementaria).	37
CAPITULO IV: COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL MARCO DEL REGIMEN ESPECIAL: IMPLICANCIAS PRÁCTICAS EN RELACIÓN CON LA EFICIENCIA.....	43

Etapa previa a la sanción de la Ordenanza C.S. 05/16: Regimen Especial en el marco de Proyectos.....	43
Implicancias del Régimen Especial aprobado por Ordenanza C.S. 05/16..	45
Heterogeneidad normativa. Afectación a la eficiencia.	53
CAPITULO V: COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL MARCO DEL REGIMEN ESPECIAL: IMPLICANCIAS PRÁCTICAS EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA.	58
Planificación y actos preparatorios.	59
Proceso de selección.	60
Evaluación de ofertas y adjudicación.	62
Recepción de las prestaciones.	64
Control posterior.	65
CAPITULO VI. ALGUNAS EXPERIENCIAS DESTACABLES.....	67
Universidades Nacionales.....	67
Centros de Investigación Científicos y Tecnológicos.	69
Instituciones de otros países.	72
CAPITULO VII: CONCLUSIONES.	75
i. Falta de previsión en la adopción de estructuras normativas.	75
ii. Génesis falencial del Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos.	76
iii. Impactos negativos institucionales.	78
iv. Soluciones eficaces, pero no eficientes.	79
v. Afectación de principios básicos de las Contrataciones Públicas.	80
vi. Desprofesionalización de las Compras Públicas dentro de la Universidad.....	82
CAPITULO VIII: REFLEXIONES FINALES. ASPECTOS DE MEJORAS... 84	84
i. Planificación Estrategia.	85
ii. El marco legal como insumo de mejora.	85

iii. Sistema de contrataciones electrónicas.	86
BIBLIOGRAFÍA.	88
ANEXO I.....	90
Universidades de distintas Regiones Geográficas de Argentina, y su postura en relación con el Régimen Nacional de Compras Públicas.	90
ANEXO II.....	95
Contratación Directa con Compulsa Abreviada por el Monto (Régimen General, Art. 25 inc. D apartado 1° del Decreto 1023/01).	95
Régimen Especial de Compras y Contrataciones en el Marco de Proyectos (Ordenanza C.S. 05/16).	96

INTRODUCCIÓN.

Planteamiento del problema.

La Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (U.N.T.D.F.), en su Estatuto consagra como misiones fundacionales: la formación académica; la investigación a través del desarrollo de la Ciencia y Tecnología; la vinculación con el territorio; y prestación de servicios a la comunidad.

Como en toda organización pública, para cumplir con dichos cometidos, se requiere una eficiente ejecución de los recursos a través de la adquisición de bienes y servicios. Para tal fin, la Universidad cuenta en su estructura administrativa con una Dirección de Compras y Contrataciones perteneciente a la Secretaría de Administración.

Dicha dependencia, debe encausar todos los procedimientos de selección a través del “Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional” aprobado por el Decreto 1023/01, el cual consagra como regla general¹ la utilización de los procedimientos de licitación o concurso público para tramitar las adquisiciones de bienes y servicios, contemplando en forma excepcional otros tipos de procedimientos caracterizados por mayor flexibilidad en la publicidad, plazos, exigencias a los proveedores, etc.

Ahora bien, en el año 2016, el Consejo Superior de la Universidad, alegando las facultades propias de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 19) y la Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionó la Ordenanza C.S. N° 05/16, la cual contempla un régimen especial de compras y contrataciones aplicable a “Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros”.

La creación del referido régimen es impulsada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la U.N.T.D.F., con la finalidad de que los “Responsables de Proyectos” cuenten con un procedimiento de compras de mayor simplicidad, actualizado a las particularidades propias de la ejecución de proyectos de investigación, extensión, etc.

¹ El artículo 24 del Decreto 1023/01 establece como regla general el Procedimiento de Licitación o Concurso Público.

Esta impronta se condice con las posturas doctrinarias que señalan como uno de los principales escollos de la ejecución presupuestaria en las Administraciones Públicas, los recaudos de extremado rigorismo formal que se prevén en los circuitos burocráticos de los distintos estamentos.

En ese orden de ideas, el Régimen Especial bajo estudio contempla un circuito burocrático para la gestión de compras que se caracteriza por una absoluta flexibilidad, aminorando u omitiendo recaudos que se contemplan en cada etapa del Régimen General en pos de garantizar principios básicos de las compras públicas tales como publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad, etc., asumiendo que uno de los principales obstáculos para desarrollar una ejecución eficiente de los proyectos de investigación, extensión, etc. lo constituye la falta de sincronización entre las etapas de utilización de bienes y servicios, y la de su efectiva adquisición o contratación, entendiéndose que la solución a ello resultaba extremar la flexibilización de recaudos que hacen a la transparencia, publicidad, competencia y transparencia en las etapas del circuito de compras.

Por su parte este régimen especial modifica en forma radical la estructura organizativa referida a compras y contrataciones dentro de la Universidad, cada director de proyecto se convierte en unidad de gestión. Esto puede impactar en una posible desprofesionalización en materia de compras públicas para la Universidad, dado que el espectro de procesos gestionados utilizando este régimen especial, no cuenta con la intervención de la Dirección de Compras y Contrataciones en ninguna etapa del procedimiento, escapando a las instancias mínimas de publicidad y difusión en la Oficina Nacional de Contrataciones como Órgano Rector, y a su vez prescinde de la intervención de comisiones de evaluación y recepción de bienes y servicios, entre otras dispensas.

A su vez, estas asimetrías entre el Régimen Especial para proyectos y el Régimen General de compras y contrataciones de la Universidad, puede significar un constante foco de confusión tanto para las unidades requirentes, así como la de los proveedores, arraigando una costumbre de simplicidad y omisión de etapas en los procedimientos de compras que incida negativamente en los procedimientos de mayor rigorismo formal y sustancial.

En definitiva, las dificultades que motivan la creación del régimen especial dentro de la UNTDFAeIAS, existen en muchas otras áreas de la Administración Pública en general, y de la Universidad en particular, y no por ello todas ellas cuentan con procedimientos flexibles como regla.

El propio Régimen General de compras y contrataciones que utiliza la Universidad, cuenta con procedimientos de excepción, previstos para causales puntuales que ameritan la omisión de ciertas etapas y requisitos dentro del proceso, lo cual los hace más flexibles y ágiles, y quizás resulte compatible con las dificultades que el Régimen Especial pretende mejorar.

En este marco, es menester preguntamos ¿Qué resultados ha producido la implementación del Régimen Especial de compras y contrataciones en el marco de Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros, en relación a la eficiencia y transparencia?

Justificación.

El presente trabajo se encuadra en el área temática referida a Regímenes Especiales de compras públicas en el ámbito de los entes nacionales descentralizados o autárquicos de Argentina, en especial Universidades Nacionales, tomando como caso de estudio la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Este estudio, resulta provechoso no sólo para despejar el interrogante planteado en el acápite anterior, sino para contribuir desde una óptica transversal a optimizar las compras públicas en el marco de proyectos de investigación, extensión, etc. de la Universidad.

Esta problemática, no es exclusiva de la UNTDFAeIAS, sino que es compartida por el resto de las Universidades, Centros de Investigación, Carteras Ministeriales y Organismos afines donde se desarrollen proyectos de investigación, extensión, vinculación, etc. ejecutando fondos del erario público.

Por ello, tomar el caso de una Universidad de creación reciente², que cuenta con una estructura que aún se encuentra en etapa de consolidación en las postrimerías de su etapa fundacional, resulta fructífero para analizar los pormenores de la formación del pensamiento –muchas veces dicotómico- entre una postura formalista o legalista que se pretende imponer por sobre la dinámica que imprime la ejecución de diversos proyectos, y la dispensa a principios básicos en la administración de fondos públicos impulsada por la premura constante de los Docentes, Investigadores o Extensionistas que hacen las veces de Directores de Proyectos y gestores de compras gubernamentales al mismo tiempo.

Entendemos, que lo valioso del presente trabajo es aportar desde los conocimientos incorporados, un abordaje horizontal de las compras públicas, pretendiendo aunar posiciones en pos de mejorar los aspectos que hacen a la legalidad de los procesos bajo análisis, sin conculcar en la eficiencia de los mismos desde la óptica de los Docentes, Investigadores, Extensionistas, etc.

Objetivos.

El objetivo general consiste en analizar el impacto de la implementación del “Régimen Especial de compras y contrataciones aplicables a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros” de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, en relación a la eficiencia y transparencia, desde su creación en el año 2016 hasta el año 2019.

Los objetivos específicos consisten en:

1. Constatar los procedimientos de selección que prevén los distintos regímenes de compras de la Universidad.
2. Analizar las etapas previstas en el régimen de excepción en cuanto a la planificación del gasto; registro y evaluación de proveedores; control del proceso; publicidad y acceso a la información pública.

² La UNTDFAeIAS fue creada por la Ley 26.559 del Honorable Congreso de la Nación Argentina, cuya sanción fue el 18 de noviembre del año 2009.

3. Detallar el porcentaje de ejecución de las adquisiciones y contrataciones planificadas por los Directores de proyectos.
4. Determinar el plazo promedio en que se realiza la adquisición de bienes y servicios en el marco del régimen especial.
5. Examinar la competencia de proveedores en los procesos tramitados por el Régimen Especial, con especial énfasis en la cantidad de proveedores que resultaron adjudicados anualmente.
6. Comparar por muestreo los precios adjudicados por los mismos bienes y servicios en los procesos tramitados por el Régimen Especial, con los procedimientos gestionados por la Dirección de Compras y Contrataciones utilizando el régimen general.
7. Recopilar información respecto a los agentes y funcionarios que intervienen en el procedimiento especial, con énfasis en su profesión e idoneidad en la materia compras públicas.
8. Puntualizar las causales que justificarían la utilización de un régimen de excepción para compras y contrataciones en el marco de proyectos.
9. Investigar la existencia de regímenes especiales de compras y contrataciones en otras Universidades Nacionales.
10. Plantear las fortalezas y debilidades detectadas en el Régimen Especial aplicable a proyectos.
11. Formular recomendaciones referidas al “Régimen Especial de compras y contrataciones aplicables a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros” que contribuyan a la consolidación de buenas prácticas en las compras y contrataciones de la Universidad.

Marco Teórico.

En Argentina existen diversos procedimientos y sistemas de selección de los proveedores estatales. En nuestro ordenamiento jurídico la regla general es encausar los

procesos a través de licitaciones públicas, atento que es el método que recoge mayores recaudos en materia de transparencia, publicidad, concurrencia y competencia.

Ahora bien, diversos factores han incidido en que este principio general de licitación pública, de lugar a nuevos procedimientos abreviados o excepcionales que sin dimitir a los principios nombrados en el párrafo anterior, dispensan ciertas instancias y flexibilizan determinados recaudos en pos de obtener mayor eficiencia en los procedimientos. En tal sentido lo afirma Gordillo:

No hay dudas que todas las normas de nuestro país exigen como regla la licitación pública, que cabe entonces interpretarla como requisito general, claro que sujeta a las numerosas excepciones que en cada caso autoriza la legislación para garantizar tres principios supraconstitucionales en el procedimiento de contratación: uno se refiere al procedimiento formal, que debe ser público o transparente y dos se refieren al resultado material obtenido, que debe ser equitativo o justo y eficiente (Gordillo, 2013, 477-480).

Esta coexistencia del procedimiento licitatorio como regla general y un cuantioso número de procedimientos excepcionales que tienen como basamentos las características del proveedor, de los montos involucrados, de la premura con la que se necesite hacerse de los bienes o servicios, etc. ha sido objeto de cuantiosas discusiones doctrinarias y legislativas. La Dra. Myriam Ivanega da cuenta de ello manifestando que:

Esta postura no ha sido pacífica en la doctrina argentina, pues se ha discutido acerca de si la licitación pública es un principio o si la autoridad administrativa puede elegir discrecionalmente a su cocontratante.

Los defensores de este último enfoque sostienen que - a la inversa de lo que expusimos- la regla general es la libre elección. Es decir que, frente a la ausencia de una norma expresa -genérica o específica- en contrario, la administración tiene la facultad de seleccionar en forma directa y discrecional a su contratista "sin más limitaciones que las que resulten válidamente oponibles a la actividad administrativa discrecional. Este es el criterio del maestro Marienhoff, para quien la licitación pública es una excepción al principio de la libre elección.

Por el contrario, quienes han propiciado la obligatoriedad de la licitación pública entienden que a través de ella se aseguran la legalidad, la moralidad y la conveniencia, y se limita la discrecionalidad (Ivanega, 2011, 259).

La Universidad no ha sido ajena a estas herramientas, como tampoco a dichas discusiones. El Régimen General de Contrataciones de la Administración Pública Nacional aprobado por el Decreto 1023/01 resulta aplicable a la UNTDF, consagrando en su art. 24 como regla general el procedimiento de licitación pública. Por su parte, en su artículo 25 inc. “d” regula 11 procedimientos abreviados denominados “Contratación Directa” contemplando diversas situaciones de hecho que ameritan procesos más acotados y con menores recaudos formales.

Ahora bien, la génesis del “Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros” de la Universidad deviene de la necesidad de compatibilizar las dinámicas propias de los proyectos referidos con la oportuna adquisición de los bienes y servicios que se requieran para su desarrollo.

La creación de este régimen no escapa a la constatación que se realizará en diversos trabajos de investigación sobre la compatibilización entre transparencia y eficiencia. Por lo tanto el interrogante que motoriza la investigación que proponemos consiste en preguntarnos ¿Qué resultados ha producido la implementación del Régimen Especial de compras y contrataciones en el marco de Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros, en relación a la eficiencia y transparencia?

Por un lado la eficiencia consiste en que los bienes y servicios que se adquieran o contraten, reúnan de manera satisfactoria los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega en las mejores condiciones para su uso final. Es decir, no sólo procurar la contratación o compra de los bienes y servicios, sino una razonabilidad instrumental en los medios utilizados para ello³. El régimen especial de compras para el

³ Así lo dispone el art. 1° del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional al regular el objeto de dicho régimen: “El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad. Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole

desarrollo de proyectos de la UNTDF propende a optimizar la eficiencia en las adquisiciones. Dicha optimización se basa en la dispensa de determinados recaudos procedimentales y flexibilización de requisitos al momento de presentar ofertas y evaluarlas, lo cual tiende a acortar los plazos e instancias administrativas para obtener bienes y/o servicios en el transcurso de los proyectos que se lleven a cabo en la Universidad en las etapas requeridas para ello.

En consonancia, el análisis de los resultados de la aplicación de dicho régimen se focalizará en comprobar si la creación y utilización de un régimen especial en el marco de proyectos ha contribuido a obtener bienes y servicios de una manera más eficiente en relación a tiempos de contratación, precio, y calidad de las prestaciones adquiridas.

En lo que a transparencia de las compras y contrataciones públicas se refiere, por un lado la misma se circunscribe a la garantía de cumplimiento del interés público comprometido, velando porque los recursos públicos utilizados cumplan la finalidad a la cual están destinados. Y por otra parte, dicho cumplimiento debe realizarse en el marco de la concurrencia, publicidad y competencia entre diversos proveedores, evitando arbitrariedades en la selección de los mismos, tal como lo dispone el art. 3° del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional⁴.

En tal sentido, la principal motivación que propició la creación del Régimen Especial bajo estudio se basó en contribuir a la eficiencia en las compras y contrataciones en el ámbito de proyectos –puntualmente respecto a la celeridad de las mismas-, dispensando y flexibilizando determinados elementos de control, por ello también resulta preponderante analizar las instancias de transparencia de dicho circuito de compras, en base a la publicidad, evaluación, participación de organismos externos, competencia e igualdad.

administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado”.

⁴ Artículo 3: “...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.”

En la última etapa de la investigación, habiendo analizado conceptual y metodológicamente los referidos institutos del régimen objeto de estudio, tendremos elementos para mensurar los resultados de la implementación del Régimen Especial en el marco de la Universidad.

Estrategia Metodológica.

Conforme el objeto de estudio planteado, se analizará un solo caso –Régimen Especial de la UNTDF- de forma intensiva, lo cual permitirá conocer y examinar las distintas instancias del Régimen Especial y sus resultados vinculados a la transparencia y eficiencia.

Como el propio título lo indica, la dimensión temporal que se propone es diacrónica, atento que se pretende analizar los impactos en la aplicación del régimen especial de compras y contrataciones desde su creación en el año 2016 hasta el año 2019.

Como mencionamos, el objetivo general se basa en el impacto generado por la aplicación del Régimen Especial de compras y contrataciones bajo estudio, en relación a la transparencia y eficiencia de las compras públicas.

Las principales fuentes sobre las que se trabajará serán los diversos proyectos que encuadren dentro del ámbito de aplicación del Régimen Especial. La selección se realizará por muestreo teniendo en cuenta las materias que involucren dichos proyectos (investigación, vinculación tecnológica, extensión, etc.); el monto de partida presupuestaria asignado; rubros de los bienes y servicios que se planificó adquirir y/o contratar.

Para acceder a dicha información se realizará un análisis de los expedientes donde tramitan los proyectos contenidos en la muestra.

Por su parte, con el objeto de constatar y tener parámetros medibles en materia de eficiencia y transparencia, se analizarán diversos procedimientos de compras y contrataciones tramitados bajo el Régimen General. La selección se realizará por muestreo, siendo seleccionables aquellos que tengan monto y rubro similar a los seleccionados en la muestra del régimen especial.

Otra técnica metodológica que se utilizará, será la de concertar distintas entrevistas con los actores intervinientes en los procesos objeto de análisis. Desde el investigador o director del proyecto, hasta las personas que ocupen posiciones jerárquicas intervinientes en las distintas etapas del proceso de adquisición o contratación. El objetivo principal de dichas entrevistas será conocer en materia de eficiencia y transparencia la visión de los distintos entrevistados.

A los fines de conocer uno de los aspectos fundamentales tanto de la transparencia como de la eficiencia de las contrataciones, se realizarán encuestas a distintos proveedores de la Universidad.

Conforme las herramientas metodológicas comentadas y el objetivo general – junto con los específicos- la estrategia de análisis que se proyecta es evaluativa. La intención es evaluar la implementación del régimen especial de compras en materia de proyectos de investigación, extensión, etc. y analizar sus resultados teniendo como parámetros sus impactos en materia de transparencia y eficiencia.

Al ser un estudio de caso, donde se intentará estudiar y evaluar las diversas instancias e institutos del proceso especial, el análisis será intensivo y contendrá en su mayor parte un análisis cuantitativo y estadístico descriptivo. Ello atento que al medir los impactos en la transparencia y sobre todo en la eficiencia de las contrataciones, la utilización de estadísticas sobre plazos de contratación, cantidad de oferentes, cantidad de compras fracasadas, etc. serán elementos de análisis fundamentales para evaluar los impactos del régimen objeto de estudio.

A su vez, estos análisis se complementarán con un análisis cualitativo, a través de entrevistas realizadas a los Directores de los proyectos enmarcados en el Régimen Especial, así como a los funcionarios de mayor jerarquía de las áreas involucradas, esto es: Secretaría de Administración y Secretaría de Ciencia y Tecnología.

Por su parte, también se analizará la información recopilada a través de las encuestas a diversos proveedores.

CAPITULO I: Los Regímenes de Compras y Contrataciones dentro de la UNTDFAeIAS.

El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

La Republica Argentina se encuentra integrada por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que reviste la calidad de capital de la República. En dicho marco, el artículo primero de la Constitución Nacional adopta para su gobierno una forma representativa, republicana y federal.

Por esta organización federal, dichas jurisdicciones tienen plenas facultades y autonomía para dictar sus propias reglamentaciones en materia de compras y contrataciones. Lo mismo sucede con los Municipios que integran cada uno de esos distritos, generando una atomización no sólo normativa por cada jurisdicción, sino también respecto a estructuras, órganos rectores, entes de control, registros de proveedores, etc.

A nivel nacional, el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional se encuentra regulado por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1023/01⁵. El Régimen, cuenta con sólo 35 artículos permanentes, donde se establecen lineamientos generales referidos a la organización del sistema de compras públicas; el ámbito de aplicación; principios a seguir; contratos comprendidos; facultades del Órgano Rector; procedimientos de selección a utilizar (estableciendo como principio general la Licitación o Concurso Público); confección del plan anual de contrataciones; pautas de publicidad y transparencia; condiciones de elegibilidad de oferentes; penalidades y sanciones; etc.

El ámbito de aplicación de dicho Régimen comprende a la Administración Pública Nacional, alcanzando tanto a la administración central, como a los organismos descentralizados. En principio, todos los contratos que celebren el Estado Nacional o sus organismos descentralizados deberán aplicar el Régimen, a excepción de

⁵ Dicho régimen fue sancionado en el marco de una de las mayores crisis socio-económicas que ha transitado la Argentina. De acuerdo a las atribuciones establecidas en la Constitución Nacional, puntualmente en el Capítulo Cuarto de la Sección correspondiente al Poder Legislativo, las facultades normativas corresponden al Congreso de la Nación. Ahora bien, en dicho contexto de emergencia, haciendo uso de sus facultades, el Congreso delegó a través del artículo 1° inciso II, apartado e) de Ley de Emergencia N° 25.414 la facultad de normar sobre el régimen de contrataciones de la administración nacional en el Poder Ejecutivo resultando la emisión del Decreto 1023/01.

determinados contratos excluidos como por ejemplo: empleo público, compras por caja chica, los comprendidos en operaciones de crédito público, los que se financien con fondos provenientes de organismos internacionales, etc⁶.

El Órgano Rector del Régimen Nacional, es la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación, cuyas principales funciones varían desde la proposición de políticas de contrataciones y organización del sistema, hasta facultades normativas, sancionatorias y de regulación del Registro de Proveedores del Estado.

Por su articulado acotado, dicho régimen necesariamente necesita ser complementado a través de reglamentación que regule las etapas procedimentales de los procesos de selección, inscripción de proveedores, etc.

Es así, que el Régimen Nacional se encuentra reglamentado a través del “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto P.E.N. 1030/16. Dicha reglamentación contiene 115 artículos, los cuales complementan el Régimen General, y regulan entre otras cuestiones las siguientes: de competencia; procedencia de los tipos de procesos de selección; modalidades; confección de pliegos; pautas de transparencia, publicidad y difusión; vistas y acceso a la información; ofertas; evaluación; recepción de bienes y servicios; admisión y desestimación; elegibilidad; garantías; ejecución contractual; circunstancias accidentales; penalidades y sanciones; etc.

Por su parte, tanto el Régimen General y su reglamentación, se complementan con normativas dictadas por el Órgano Rector. Entre las más destacadas, se encuentran las siguientes:

- I. Disposición 62 - E/2016 mediante la cual se aprueba el Manual de Procedimientos para el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, regulando en 135 artículos los pormenores procedimentales para encausar los procedimientos de selección.
- II. Disposición 63 - E/2016 la cual establece el Pliego General de Contrataciones para la Administración Nacional.
- III. Disposición 64 - E/2016, mediante la cual se regula la inscripción de proveedores al Registro de Proveedores del Estado Nacional.

⁶ Los contratos excluidos del Régimen Nacional, se encuentran taxativamente enumerados en el art. 4° del Decreto 1023/01.

- IV. Disposición 65 – E/2016, por la cual se habilita el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional” denominado “COMPR.AR.

La normativa citada es la base regulatoria del Régimen de compras gubernamentales para la Administración Pública Nacional. El principio general es encausar los procedimientos de selección a través de Licitaciones o Concursos Públicos, salvo excepciones que permiten licitaciones privadas o contrataciones directas ya sea por adjudicación simple o por compulsa abreviada.

Resta mencionar, que en la actualidad la mayoría de los procedimientos de selección de las compras públicas nacionales se realiza a través del Sistema Electrónico de Contrataciones (COMPR.AR), pudiendo realizar todos los actos que involucran el proceso de contratación de manera electrónica.

El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y las Universidades Nacionales.

Si bien el acápite bajo análisis reviste una complejidad que inevitablemente requiere de un desarrollo sumamente profundo y extenso -el cual excede la finalidad del presente trabajo-, resulta insoslayable brevemente poner de resalto las principales implicancias del alcance de la Autonomía Universitaria en relación con las facultades de las Universidades Nacionales de crear Regímenes propios de compras y contrataciones apartándose del Régimen General de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto P.E.N. 1023/01.

La última reforma de la Constitución Nacional Argentina (año 1994) estableció en su artículo 75 inc. 19 la consagración de la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales. El concepto jurídico de autonomía consagrado en la Carta Magna Argentina, y su consiguiente marco normativo establecido en la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521, es un producto de la evolución histórica, política y jurídica de la institución universitaria. Su significancia, no radica únicamente en las bondades de una forma de organización administrativa descentralizada en pos de una mejor dinámica administrativa, financiera, presupuestaria, etc.

La Autonomía Universitaria no tiene como basamento una optimización en la gestión y organización burocrática, sino que su esencia radica en la independencia

académica, la libertad de cátedra y el desprendimiento de posibles injerencias del Poder Ejecutivo en el desarrollo de la vida institucional de las Universidades.

En dicha línea, puntualmente respecto a la organización administrativa, presupuestaria y financiera, el art. 59 de la Ley de Educación Superior establece que *“Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional”*.

Así, entre diversas facultades, en el inc. f) del referido artículo 59, la LES refiere específicamente al régimen de contrataciones, estableciendo que corresponde a las Universidades Nacionales *“Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional”*.

El alcance de la facultad reglamentaria de las Universidades Nacionales en Argentina ha sido -y lo es en la actualidad- hartamente discutido en diversas instancias. Así, distinguida doctrina sostiene que *“las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario, tal es el caso de los estatutos universitarios, y sin sujeción respecto de las potestades normativas del ejecutivo”* (Balbín, 2007, 674-672).

Es decir, las Universidades tienen un campo normativo de nivel reglamentario exclusivo y excluyente del Poder Ejecutivo, lo cual les permitiría apartarse del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto PEN 1023/01.

Ahora bien, no es menos cierto que en otro andarivel de opiniones, doctrinarios, organismos de control, y Autoridades, han sostenido una interpretación restringida sobre la posibilidad de que las Universidades Nacionales dicten sus propias normas en materia de compras y contrataciones.

Primordialmente, el basamento de esta corriente restrictiva es que el propio Decreto N° 1023/01 mediante el cual se aprueba el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, en su artículo 2° regula el ámbito de aplicación de la norma, subsumiendo a todas las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156, el cual contempla la Administración Nacional centralizada y a los Organismos Descentralizados.

Por ejemplo el “Estudio Especial sobre el marco normativo legal aplicable a las Universidades Nacionales” aprobado por Resolución N° 36/13 de la Auditoría General de la Nación, concluye que:

A partir de nuestro trabajo basado en el análisis de 39 auditorías de gestión realizadas en 20 Universidades y un Instituto Universitario, surge que la mayoría de los hallazgos detectados se deben a incumplimientos normativos que se pretenden justificar en el alcance dado por las universidades a los términos “autonomía institucional” y “autarquía económico-financiera” que aparecen en la normativa aplicable. Es reiterativa la posición de algunas Universidades que, basándose en fallos y dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, sostienen que la Ley N° 24.521 les otorga mayor independencia y limita las potestades del Poder Ejecutivo con relación a ellas. Siguiendo este razonamiento detentan, -según ellas- la potestad de aprobar sus propios reglamentos de contrataciones dentro del régimen general aprobado por el Congreso y los principios generales del derecho, y no se encontrarían obligadas a regirse por el aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional, sin considerar:

a) lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley N° 25.565 incorporado a la Ley N° 11.672...

b) que es el Congreso Nacional, a través del art. 59, de la Ley de Educación Superior, quien limita la autarquía económico-financiera al régimen de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Sin perjuicio de la norma aplicable, aún dentro de los principios de la autonomía universitaria, el estudio demuestra que las Universidades no han dictado o aplicado normas o principios que den mayor transparencia a la gestión y puedan demostrar eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos que tiene asignados o que recaudan.

En este marco, producto de la autonomía de las Universidades Nacionales, cada casa de altos estudios toma diversas posturas sobre la adopción del Régimen Nacional y

sus reglamentaciones, como puede observarse del cuadro obrante en el Anexo I del presente, el cual describe el posicionamiento respecto al Régimen Nacional de diversas Universidades Nacionales situadas en distintas regiones geográficas de Argentina.

De dicha información, se observa que en líneas generales las Universidades adoptan el Régimen de Contratación de la Administración Nacional aprobado por el Decreto PEN 1023/01, reconociendo su naturaleza legislativa por la delegación del Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley de Emergencia 25.414.

Con relación a la reglamentación de dicho régimen -aprobada por el Decreto PEN 1030/16-, al ser un Decreto de carácter reglamentario no se reconoce su naturaleza legislativa, por ende queda circunscripto al ámbito de la Autonomía Universitaria con las consiguientes facultades reglamentarias de las Universidades.

De todas maneras, son escasas excepciones donde la Universidad ni siquiera reconoce como Órgano Rector a la Oficina Nacional de Contrataciones, un ejemplo es la Universidad Nacional de Buenos Aires en el artículo 204 de su Reglamento Interno aprobado por Ordenanza C.S. N° 8240/2013 establece como Órgano Rector a la Secretaria de Hacienda y Administración del Rectorado y Consejo Superior.

Sin perjuicio de ello, la realidad marca que la mayoría de las Universidades por un acto administrativo interno aprueban una reglamentación propia del Régimen Nacional en pos de salvaguardar la autonomía universitaria. Empero ello, dicha normativa resulta prácticamente una copia testigo del Reglamento Nacional aprobado por Decreto PEN Reglamentario 1030/16, e incluso se suelen adoptar las normativas emanadas de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Esta situación no sucede respecto a los otros organismos descentralizados de la Administración Nacional, los cuales aplican sin dispensa el Régimen Nacional, reconociendo en la Oficina Nacional de Contrataciones el carácter de Órgano Rector.

A su vez, la faz práctica de la administración autónoma de las Universidades, implica que ninguna utilice el sistema electrónico de compras y contrataciones de la Administración Nacional denominado “COMPR.AR”. La mayoría de las Universidades utilizan dicha plataforma al sólo efecto de publicidad y difusión, pero ninguna lo hace para la gestión completa del proceso de compras.

Como mencionamos, el acápite bajo análisis reviste una complejidad que amerita un tratamiento independiente como tema de investigación. Ahora bien, resulta menester plasmar estas particularidades del Sistema Universitario Argentino a efectos de adentrarnos al tema objeto del presente trabajo.

En dicha línea, al margen de las discusiones doctrinarias que pudieren darse, es conteste la comunidad universitaria en entender que es necesario contar con un régimen de compras que contemple las particularidades en la dinámica de funcionamiento de las casas de altos estudios. Por ejemplo un estudio (Molina, 2013, 32-59) expone esos lineamientos fundamentales:

La aplicación de ciertos decretos sobre contrataciones y otros de índole económica-financiera, generan inconvenientes prácticos y conflictos normativos toda vez que en ciertos aspectos no se adaptan a la actividad académica ni a la organización administrativa universitaria y su funcionamiento. Así, para la adquisición de material bibliográfico y didáctico resulta inconveniente la aplicación del régimen general de contrataciones del Estado Nacional (Decreto N°893/12, 1023/01), que no se adapta a las características del objeto de la contratación. También resulta inadecuada la aplicación de ese régimen general para la concesión de bienes de dominio público de la universidad pública. La actividad de la universidad científica-académica y de extensión en muchos casos se desarrolla conjuntamente con entidades sin fines de lucro que necesitan un lugar físico para el cumplimiento de su cometido y los beneficiarios directos son los alumnos y docentes. Estas actividades científicas, académicas y de extensión, conjuntas o "en colaboración", no pueden estar sujetas a parámetros económicos sino a criterios técnicos y científicos.

La problemática que nos convoca, tiene que ver con la posibilidad de reglamentar regímenes propios de compras y contrataciones de las Universidades Nacionales, pero puntualmente con aquellos que versen sobre el Régimen Especial para proyectos de investigación, extensión y vinculación.

Regímenes de compras y contrataciones en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Ae.I.A.S.

Desde sus inicios funcionales⁷ la Universidad en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios adoptó lisa y llanamente las normas del sistema nacional.

Es así, que desde su época organizacional, en la casa de altos estudios se aplicó el Régimen General contemplado en el Decreto P.E.N. N° 1023/01 y su reglamentación aprobada por el Decreto P.E.N. N° 893/12 la cual luego sería suplida en el año 2016 por la reglamentación citada en el acápite anterior, adoptando la nueva normativa nacional del Poder Ejecutivo a través de una decisión interna emanada por la Ordenanza Consejo Superior N° 04/2018. Ello a efectos de poner de resalto, que la aplicación de la normativa emanada del Poder Ejecutivo Nacional es una decisión en el marco de la Autonomía Universitaria.

En dicho orden, todos los procesos de adquisición de bienes y servicios de la Universidad eran gestionados por la Jefatura de Compras dependiente de la Secretaría de Administración, aplicando el marco regulatorio emanado del Poder Ejecutivo, incluso las gestiones de compras requeridas en el marco de proyectos de investigación, extensión, etc.

En el año 2016, el Consejo Superior de la Universidad entendiendo que dentro las facultades propias del núcleo de la Autonomía Universitaria se encuentra la de reglar los procesos de compras y contrataciones en el ámbito interno de la Universidad – pudiendo no aplicar las reglamentaciones del Poder Ejecutivo-, decide descentralizar la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios, aprobando un Régimen Especial de Compras y Contrataciones aplicables a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica, y Servicios a Terceros.

Es decir, que actualmente la Universidad cuenta con dos regímenes de compras. Un régimen general, aprobado por Ordenanza Consejo Superior N° 04/18 el cual adopta en el marco de la Autonomía Universitaria la aplicación del “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, aprobado por Decreto PEN 1023/01, su

⁷ La UNTDF si bien fue creada en el año 2009 comenzó su funcionamiento en el año 2012.

Reglamento aprobado por Decreto PEN 1030/16, y las normas procedimentales aprobadas por la Oficina Nacional de Contrataciones como Órgano Rector.

El otro Régimen, es un Régimen Especial creado exclusivamente por la Universidad a través de la Ordenanza Consejo Superior N° 05/2016, mediante el cual por unanimidad se sanciona el “*Régimen Especial de Compras y Contrataciones aplicables a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica, y Servicios a Terceros*”.

En los considerandos que sirven de base para fundar y motivar la creación del Régimen Especial, se expresa que

La Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNTDF ha puesto en evidencia la necesidad de implementar un sistema simplificado de compras y contrataciones, aplicable a proyectos de investigación, de manera de que éstas puedan ser gestionadas por sus responsables, tal como es de aplicación en la generalidad de las Universidades Nacionales y que hay antecedentes de que la modalidad implementada hasta el presente ha interferido la ejecución de los proyectos (Considerando Quinto).

Por su parte, en las motivaciones del acto también se expresa que “*...la mayor parte de las compras y contrataciones de los proyectos de investigación se encuadran en la modalidad de compras directas, por lo cual un régimen simplificado focalizado en estas operaciones favorecerá significativamente la gestión de proyectos*” (Considerando Sexto).

Para tomar esta decisión, los Consejeros Superiores en forma unánime⁸ se basaron en dos pilares basales.

El primero consiste en una cuestión de competencia, y allí los Consejeros Superiores entendieron que reglar un Régimen Especial es una facultad propia de la Autonomía Universitaria, pudiendo la Universidad apartarse de las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo en materia de compras públicas.

⁸ El Consejo Superior de la UNTDFAeIAS es el Órgano de Gobierno deliberativo de la Universidad que cuenta con las facultades normativas. Está integrado por representante de los cuatro claustros de la comunidad universitaria, esto es: Estudiantes, Profesores, Personal Técnico Administrativo y Graduados.

En ese orden, en el considerando cuarto del referido acto administrativo se dispuso:

Que si bien la Universidad de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF) aplica el Decreto Nacional 893/2012, en virtud de la autonomía universitaria de que gozan las UNIVERSIDADES NACIONALES, se encuentra facultada para dictar pautas propias par su régimen de compras y contrataciones, con sujeción a las disposiciones emanadas del Honorable Congreso de la Nación (Considerando Cuarto).

Como mencionamos anteriormente, la discusión y análisis respecto a las facultades del Órgano de Co-Gobierno Universitario para reglar normas propias sobre compras y contrataciones excede el objeto del presente. Si bien es menester resaltarlo y relacionarlo en diversos pasajes del presente trabajo, la finalidad del presente no es analizar dicha problemática.

Ahora bien, el segundo basamento del Consejo Superior para dictar el Régimen Especial, sí se corresponde con el objeto de análisis del presente. Dicho argumento enfoca la creación de este Régimen Especial, principalmente en la necesidad de que los Directores de Proyectos cuenten con un marco jurídico flexible y diferenciado del Régimen General a efectos de obtener la contratación de bienes y servicios en el tiempo oportuno respecto a las etapas de ejecución del proyecto.

Es decir, el principal motivo para la creación de este régimen especial tiene como especial basamento bregar por mayor eficiencia en las compras y contrataciones en el marco de proyectos.

En los acápite siguientes se analizará las implicancias de la creación de este Régimen Especial, sobre todo en cuanto al basamento de su creación, es decir promover la eficiencia de las adquisiciones en el marco de proyectos. En forma concomitante, se analizarán los institutos que hacen a la transparencia de los procesos de adquisición en el marco del Régimen Especial, a efectos de analizar los impactos de dicha reglamentación.

CAPITULO II: La gestión de compras y contrataciones en la ejecución de proyectos en la etapa previa a la sanción del Régimen Especial.

Como mencionamos en el capítulo anterior, desde su inicio funcional en el año 2012 la gestión de compras y contrataciones de la Universidad se tramita conforme las pautas emanadas del Régimen General para la Administración Nacional aprobado por el Decreto PEN 1023/01.

El artículo 24 del referido Régimen establece que para la selección de los contratantes del Estado la regla general será la realización de un procedimiento de Licitación o Concurso Público. La norma, diferencia la Licitación del Concurso, estableciendo que la licitación es el proceso mediante el cual los criterios de evaluación recaerán primordialmente en factores económicos, mientras que el concurso involucra la valoración de factores no económicos como la capacidad técnico-científica, artística u otras.

Ahora bien, en el art. 25 de dicho plexo legal se establecen algunas excepciones a dicha regla general, la cual en la práctica la convierten en la excepción en lugar de la regla.

Una de esas excepciones es la realización del procedimiento de Licitación o Concurso Privado. Dicho procedimiento se caracteriza porque el llamado a participar está dirigido exclusivamente a proveedores inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado Argentino, administrado por la Oficina Nacional de Contrataciones. En la actualidad la aplicación de este método se da cuando el monto estimado de la contratación no exceda los cinco mil módulos, es decir los quince millones de pesos (\$15.000.000), de lo contrario debería instarse un proceso de Licitación o Concurso público.

Otra de las excepciones a la regla general es la denominada Contratación Directa. El art. 25 inc. d) establece diversas causales que por circunstancias económicas, de premura en los plazos, características especiales de los proveedores, o de los bienes o servicios a contratar, dan lugar al procedimiento más abreviado que prevé la normativa, veamos:

1. Contratación Directa cuando el monto presunto de la contratación no supere el máximo que prevé la reglamentación. En la actualidad son tres millones de pesos (\$3.000.000), y en la etapa bajo análisis el Decreto PEN 893/12 en su artículo 34 establecía que dicho procedimiento resultaba procedente cuando el monto estimado no supere los doscientos módulos es decir los doscientos mil pesos (\$200.000).

2. Por especialidad: Cuando 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.

3. Por exclusividad al tener el proveedor privilegio legal o ser el único que comercialice el bien o servicio, sin que existan sustitutos convenientes.

4. Licitación o concurso hayan resultado fracasados o desiertos en dos oportunidades.

5. Razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.

6. Por razones de seguridad o defensa nacional el Poder Ejecutivo Nacional haya declarado secreta la operación contractual.

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.

8. Contratos Interadministrativos y con Universidades Nacionales.

9. Los contratos que se celebren con efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

Procedimientos de selección implementados en la Universidad desde el año 2012 a 2016.

Las pautas procedimentales para encausar los procesos de selección antes referidos (Licitación pública, privada y contratación directa) eran reguladas por la reglamentación aprobada por el Decreto PEN 893/2012⁹.

En el periodo previo a la sanción del Régimen Especial, las adquisiciones de bienes y servicios requeridas en el marco de proyectos de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc. se realizaban a través de los mismos circuitos y procesos burocráticos que para las compras generales que realizaba la Universidad.

El derogado Reglamento aprobado por el Decreto 893/12 –aplicable al periodo analizado en el presente capítulo- contemplaba tres procedimientos para las contrataciones directas:

1) Adjudicación simple: Este procedimiento permitía contratar directamente con un proveedor a través de una solicitud de cotización en los siguientes casos de contratación directa: i) Especialidad; ii) Exclusividad; iii) Emergencia; iv) Seguridad o Defensa Nacional; v) desarme, traslado o examen previo; vi) Interadministrativa; vii) con Universidades Nacionales; viii) Efectores Desarrollo Local.

Este procedimiento, tenía particularidades para cada uno de los tipos de contratación directa mencionadas. Empero ello existía un marco general homogéneo que implicaba una justificación de la causal que habilitaba la contratación directa, y cumplido ello se contemplaban las siguientes instancias: i) solicitud de la unidad requirente; ii) autorización de convocatoria sin acto administrativo ni pliego iii) publicación; iv) solicitud de cotización; v) cotización por escrito en formato papel; vi) adjudicación por recomendación de la unidad operativa de contrataciones.

2) Compulsa abreviada: Se aplicaba a las contrataciones directas por el monto; contratación directa por segunda licitación fracasada o desierta; o contratación directa por urgencia. En estos casos, se previa una mínima instancia de compulsa, aplicando el “procedimiento de selección en general” contemplado en el Título II del reglamento

⁹ Norma derogada por el Decreto 1030/16 que aprueba la nueva reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

aprobado por el Decreto 893/12. Sucintamente debemos mencionar que las etapas de este proceso contemplaban: i) requerimiento; ii) aprobación de pliego particular y utilización del pliego general aprobado por la propia normativa bajo análisis;; iii) publicidad a través de la web del Órgano Rector e invitaciones a por lo menos tres proveedores con un mínimo de tres días previos al acto de apertura; iv) presentación de ofertas por escrito; v) apertura; vi) inscripción de los proveedores en el Registro del Órgano Rector; vii) evaluación de ofertas por comisión evaluadora; viii) dictamen de evaluación y plazo para su impugnación; ix) dictamen del servicio jurídico; x) adjudicación; xi) orden de compra o contrato; xii) recepción de los bienes por una Comisión distinta a la evaluadora. Para el caso de las contrataciones directas por urgencia existían dispensas de algunas de las instancias mencionadas, tales como omisión de acto administrativo y pliego particular para aperturar el procedimiento, intervención de comisión evaluadora, omisión de periodo de vista, prescindencia de cuadro comparativo y dictamen de evaluación, etc.

3) Trámite simplificado: Era aplicable a todas las contrataciones directas previstas en el art. 25 inc. d) del Decreto 1023/01 cuando el monto de la contratación no superará el límite impuesto por la reglamentación en el art. 34 del Derogado Reglamento aprobado por Decreto PEN 893/12), esto es setenta y cinco módulos equivalentes a setenta y cinco mil pesos (\$75.000).

Este procedimiento revestía una mayor simplicidad que el descrito en el punto 1 y 2. La unidad requirente realizaba la solicitud y: i) se autorizaba la convocatoria sin necesidad de acto administrativo ni pliego de bases y condiciones particulares; ii) A diferencia de los otros dos procedimientos, las ofertas podían presentarse vía correo electrónico siendo depositadas por el titular de la unidad operativa de contrataciones; iii) Se prescindía de periodo de vista, cuadro comparativo y dictamen de evaluación de ofertas; iv) la unidad requirente debía emitir opinión sobre las ofertas presentadas; v) la unidad operativa de contrataciones debía efectuar una recomendación; vi) La autoridad competente para concluir el procedimiento se pronunciaba por acto administrativo.

El repaso de estos tres procedimientos no es ocioso. Si bien como mencionamos el régimen general y su reglamentación admitían otros procesos de selección como la licitación pública o privada -e incluso otros no implementados en la Universidad como la subasta-, lo interesante es centrarnos en la Contratación Directa por Compuls

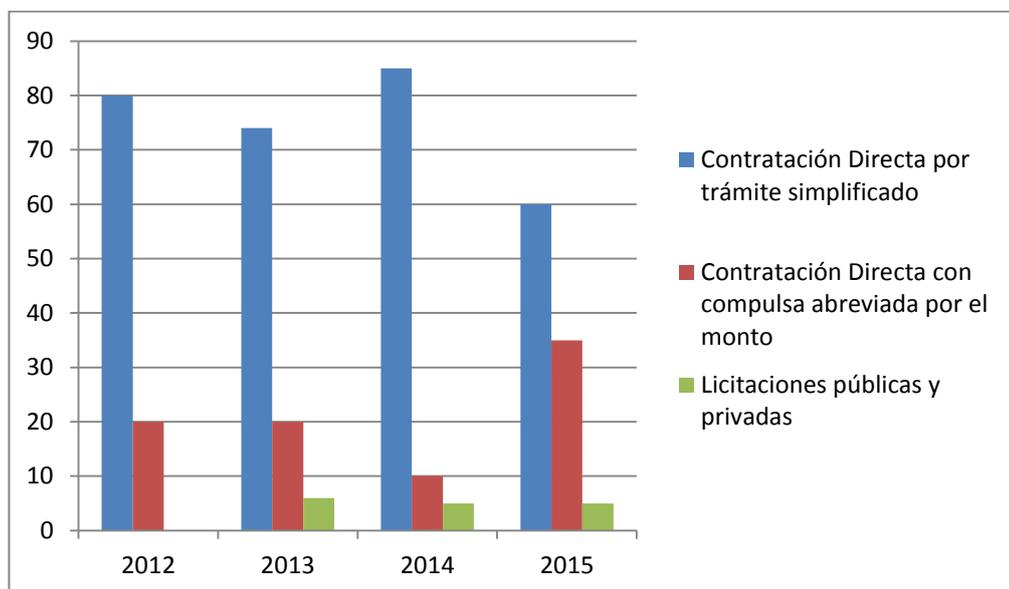
Abreviada a causa del monto de la contratación y el trámite simplificado por el monto. Ambos procedimientos eran los que se utilizaban en el marco de los proyectos de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc.

El andamiaje burocrático de los procedimientos de contratación directa aplicables a proyectos en el periodo 2012-2016.

Como mencionamos, el circuito burocrático para la adquisición de bienes y servicios en el marco de proyectos era el mismo que para cualquier otra solicitud de compras y contrataciones dentro de la Universidad.

Del gráfico que surge a continuación, de elaboración propia en base al muestreo de los procesos de compras tramitados en el marco de proyectos especiales en los años 2012-2015, se puede observar que durante la etapa previa a la implementación del Régimen Especial, la mayoría de los procedimientos de selección de proveedores en el marco de las compras y contrataciones de proyectos se realizó a través de contrataciones directas por trámite simplificado.

Gráfico N° 1: Procedimientos de selección de proveedores previos al Régimen Especial.

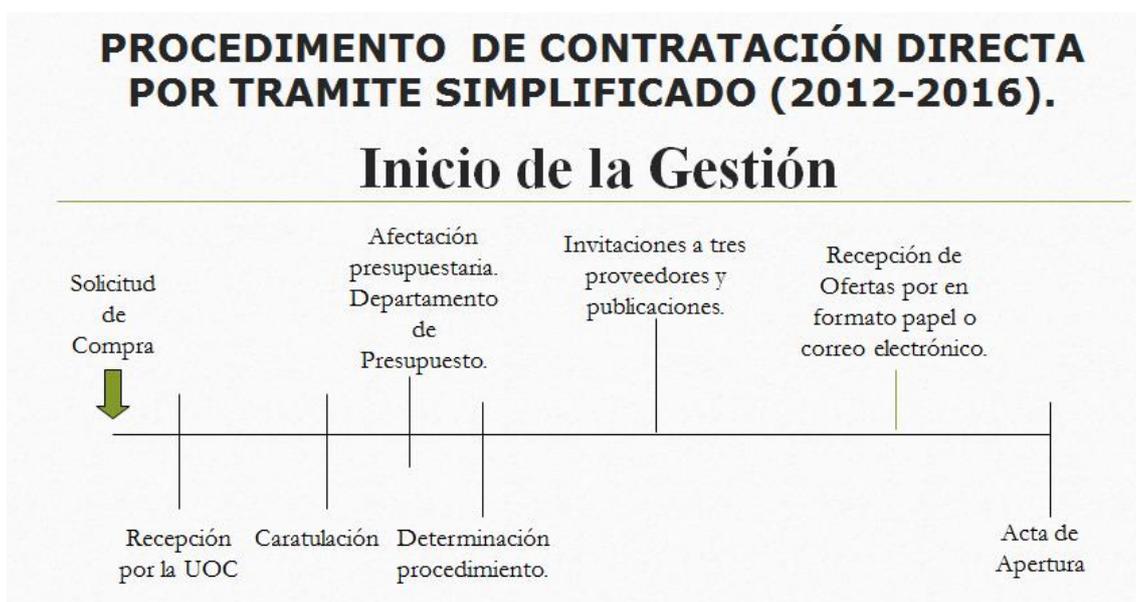
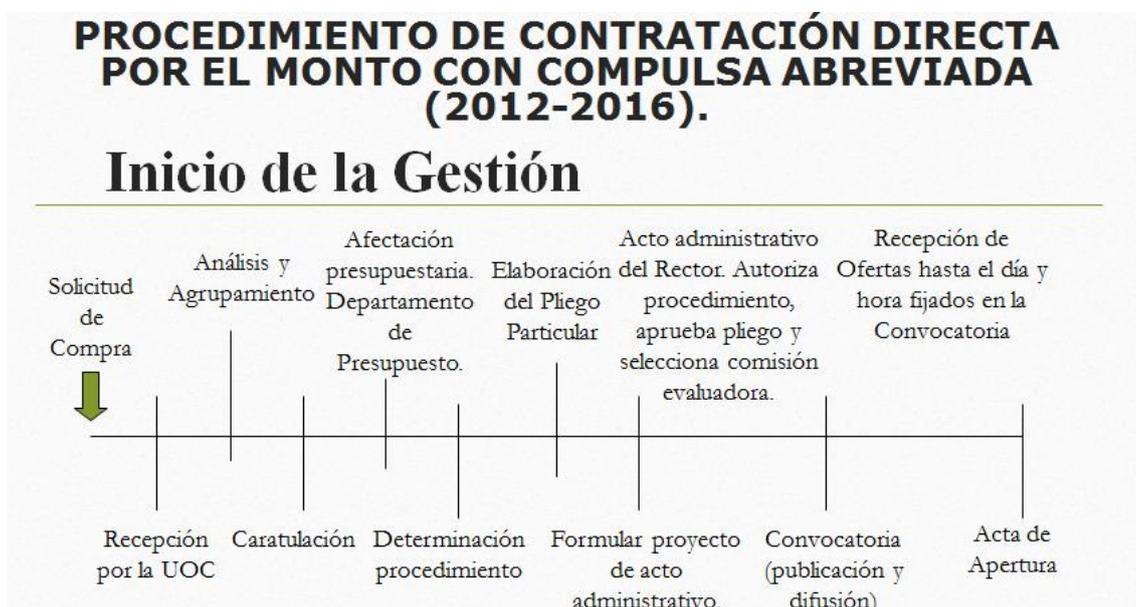


Ambos procedimientos implicaban una instancia mínima de compulsa, pudiendo adjudicar la contratación aunque existiera una sola oferta.

Ahora bien, el trámite de Contratación Directa con compulsa abreviada por el monto implicaba una serie adicional de pasos procedimentales que el Trámite Simplificado.

Respecto a la etapa precontractual, podemos ver de los cuadros expuestos seguidamente, las dispensas en cuanto a recaudos procedimentales que implicaba el trámite simplificado:

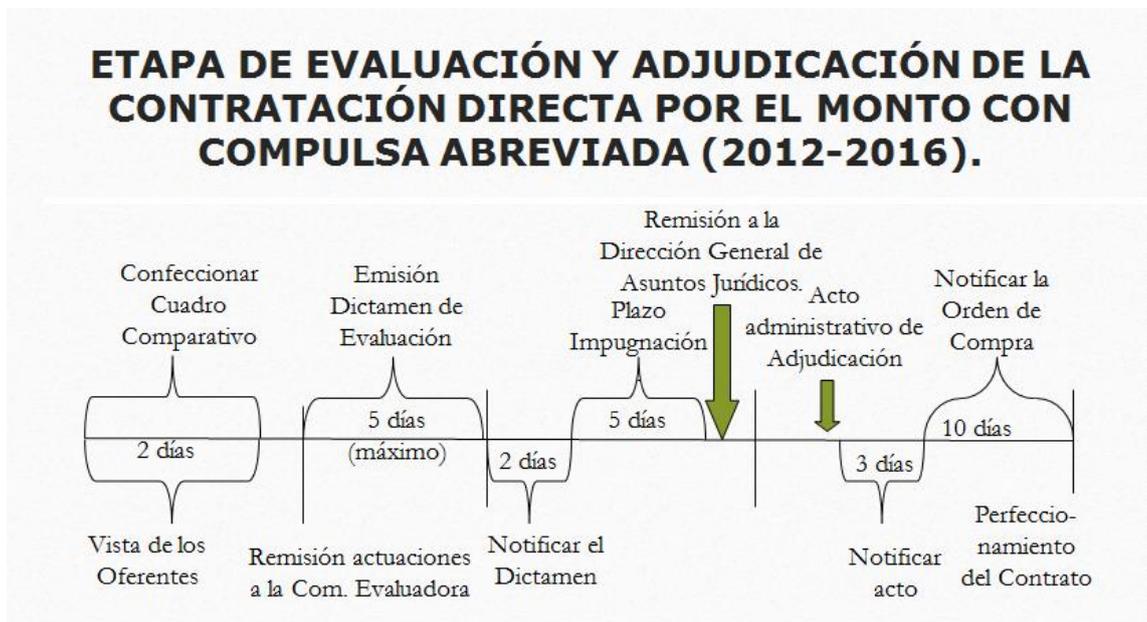
Gráfico N° 2: Cauces administrativos de los procedimientos abreviados previstos en los Reglamentos aprobados por Decreto P.E.N. N° 893/12. Etapa previa a la evaluación.



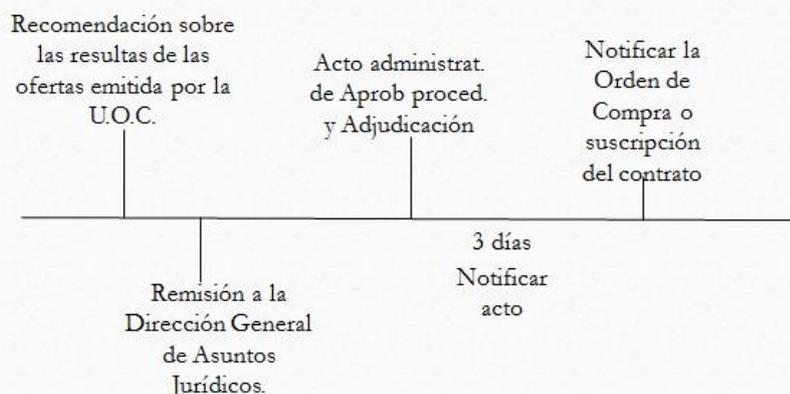
El requirente, no debía aguardar la elaboración de un pliego de bases y condiciones particulares, así como tampoco la aprobación por resolución rectoral de la convocatoria. La U.O.C. en cabeza el Departamento de Compras y Contrataciones de la Universidad, era la encargada de remitir las invitaciones, detallando las especificaciones técnicas requeridas, con la posibilidad de recepcionar ofertas vía correo electrónico. Ello no es un dato menor, máxime teniendo en cuenta que la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur geográficamente es la que mayor lejanía tiene respecto de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sitios donde se encuentran los principales proveedores del país.

El proceso de adjudicación y recepción de los bienes, también representaba un considerable acotamiento de instancias por parte del trámite simplificado. Ello se desprende de las Figuras expuestas a continuación:

Gráfico N° 3: Cauces administrativos de los procedimientos abreviados previstos en los Reglamentos aprobados por Decreto P.E.N. N° 893/12. Etapa de evaluación y adjudicación.



ETAPA DE EVALUACIÓN Y ADJUDICACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DIRECTA POR TRÁMITE SIMPLIFICADO (2012-2016).



Por último, es menester destacar que en relación a la ejecución contractual o entrega de los bienes, ambos procedimientos contemplaban la intervención de una comisión de recepción integrada por tres personas. Luego del dictamen favorable de la comisión, las actuaciones eran remitidas a la Secretaría de Administración a efectos de realizar la cancelación de la factura presentada en un plazo de 30 días hábiles, con la previa intervención de las áreas competentes de dicha dependencia.

Como se puede observar, en la etapa previa a la sanción del Régimen Especial el proceso de trámite simplificado por el montó era el de mayor implementación para la gestión de compras y contrataciones en el marco de Proyectos.

Este proceso, tenía el límite cuantitativo de que el monto estimado no sea superior a setenta mil pesos (\$70.000), si bien dispensaba determinadas formalidades respecto a la contratación directa por compuls a abreviada tales como acto administrativo y pliego, comisión evaluadora de ofertas, periodo de vista, etc., no omitía la participación del servicio jurídico permanente de la Universidad, la adjudicación y aprobación del procedimiento por la Autoridad Rectoral, y la conformidad de la recepción a través de una comisión compuesta por tres personas.

Por su parte, en ambos procesos comparados, el proveedor debía estar inscripto en el Registro de Proveedores del Estado administrado por la Oficina Nacional de Contrataciones en su carácter de Órgano Rector, y cumplimentar las pautas de elegibilidad al igual que en procesos licitatorios.

En el capítulo siguiente, se analizarán los cambios a nivel normativo que se suscitaron en el año 2016. Por un lado la derogación del Reglamento al Régimen General aprobado por el Decreto PEN 893/12, siendo reemplazado por el Decreto PEN 1030/16. La principal implicancia de ello es que se suprimió el procedimiento de contratación directa por trámite simplificado.

En segundo término, la modificación de mayor relevancia para el objeto del presente, se produce en el ámbito de la Universidad con la creación del Régimen Especial de compras y contrataciones en el marco de proyectos a través de la sanción de la Ordenanza C.S. N° 05/2016.

CAPITULO III: El Régimen Especial aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros.

Procedimientos de adquisición que regula el Régimen Especial sancionado.

Conforme el art. 1° del Régimen Especial, cada proyecto es tomado como una “unidad de gestión” a efectos de efectuar compras y contrataciones.

El ámbito de aplicación del Régimen Especial queda circunscripto a las compras y contrataciones que se realicen en el marco de proyectos de investigación, extensión, vinculación tecnológica y servicios a terceros. El otro requisito para la aplicabilidad del régimen, es que la compra no exceda el valor de ochenta módulos, lo que en la actualidad representa ciento sesenta mil pesos (\$160.000)¹⁰. En caso de que el gasto presunto exceda de dicho monto, la contratación deberá encausarse a través del Régimen General para compras y contrataciones de la UNTDFAeIAS aprobado por Ordenanza C.S. 04/18 con la particular dispensa de que no será exigible para la adjudicación que el proveedor se encuentra inscripto en el Registro de Proveedores del Estado.

A diferencia del Régimen General de compras de la Universidad, el responsable del proyecto será el encargado de gestionar las adquisiciones de bienes y contratación de servicios en el marco del Régimen Especial. La Secretaría de Administración de la Universidad, otorgará en carácter de anticipo con cargo a rendir la fracción de cuota del subsidio correspondiente al monto a ejecutar.

En dicho orden organizativo, el Régimen Especial en su art. 5° prevé dos procedimientos de compras y contrataciones:

a) Procedimiento de Adquisición Simple: Este procedimiento se aplica cuando el monto involucrado no exceda la suma equivalente a diez módulos, es decir veinte mil pesos (\$20.000). Aquí, el Director realiza la contratación sin mediar comparación de precios alguna, y luego realiza la rendición del gasto.

¹⁰ El Rectorado de la Universidad es la Autoridad competente para modificar el valor del módulo.

Para el caso de locaciones de obra o servicios, siempre se seguirá el trámite de adquisición simple, sin importar que supere los diez módulos, no pudiendo excederse el monto total del contrato de los ochenta módulos. El requisito solicitado es la acreditación de la idoneidad del contratado para la ejecución de las prestaciones requeridas.

b) Procedimiento de Comparación de Precios: Se aplica cuando el monto estimado de la contratación exceda la suma equivalente a diez módulos sin superar los ochenta módulos, salvo que el objeto de la contratación sea una locación de obra o servicios.

La instancia de compulsa que prevé este procedimiento se basa en las siguientes etapas:

1. El Director del Proyecto deberá acreditar que ha solicitado al menos tres presupuestos por el bien o servicio requerido a distintos proveedores del rubro. Es decir, no es necesario contar con tres presupuestos, pero sí acreditar haberlos solicitado.
2. En dicha solicitud de presupuesto, se deberá aclarar al posible oferente la fecha y hora límite de recepción de presupuestos la cual no deberá ser inferior a 48 hs. posteriores a la referida solicitud y que lo presupuestado deberá mantenerse por al menos diez días.
3. En cuanto a la forma del presupuesto que debe emitir el posible oferente, el art. 6 del Régimen Especial establece que puede plasmarse en formato papel o correo electrónico, debiendo constar la razón social, CUIT, fecha, detalle discriminado de los ítems con sus respectivos costos unitarios y cantidades, costo total, plazo de mantenimiento, plazo de entrega e identificación de quien extiende el presupuesto.
4. Para la elección del proveedor, se evaluarán los presupuestos presentados, y el Director del Proyecto elaborará un dictamen con el cuadro comparativo de las ofertas, aclarándose en el art. 6 inc. e) del Régimen que *“...en caso que el criterio de selección no estuviera basado en el menor costo deberán expresarse los fundamentos correspondientes”*.

Ninguno de los dos procedimientos contempla pautas en relación con la ejecución de la prestación. De hecho, la normativa bajo análisis no contempla el perfeccionamiento de las obligaciones ya sea a través de una orden de compra o contrato. Tanto el régimen simplificado como la comparación de precios tienen una

flexibilidad absoluta en la etapa de ejecución, estando en cabeza del Director del Proyecto concretar la adquisición del bien o la ejecución del servicio contratado.

En dicha línea, la reglamentación no contempla pautas sobre la recepción de los bienes o servicios, implícitamente se encuentra en cabeza del Director del Proyecto atento que debe conformar la factura o ticket emitido por el proveedor al momento de remitir dicha documentación a la Secretaría de Administración a efectos de la rendición.

Es decir, en las dos modalidades de selección contempladas por la normativa especial, el Director del Proyecto es el encargado de notificar al proveedor la voluntad de adquirir el bien o contratar el servicio, recepcionar las prestaciones, y efectuar el pago a través de diversos medios salvo tarjeta de crédito.

Nada dice el régimen sobre el momento de pago, sólo se limita a reglar las pautas de facturación que debe seguir el proveedor. La única mención sobre el momento de pago se refiere al caso de contratos de locación de obra o servicios, donde el art. 9° remarca que *“Todo pago se efectuará previa presentación de la factura y la expresa conformidad del titular del subsidio”* (director del proyecto).

En relación a la facturación, la misma se debe realizar discriminando el monto total, los ítems objeto de la compra o contratación. A su vez, resultan validos los tickets emitidos por controlador fiscal. En caso de proveedores de extranjeros el Régimen Especial dispensa las formas de facturación antes descriptas, y recepta la posibilidad de admitir facturaciones conforme la normativa del país del proveedor. Para estos casos de proveedores extranjeros se habilita la utilización de tarjeta de crédito como medio de pago.

Como mencionamos, en todos los casos, cumplida las prestaciones el Director del Proyecto deberá conformar la factura o el ticket emitido. Toda la documentación, deberá ser enviada primeramente a la Secretaría de Ciencia y Tecnología y luego a la Secretaría de Administración de la Universidad, a efectos de realizar una rendición de gastos de los fondos asignados por adelanto.

Complejidades en los procesos abreviados previstos por el nuevo Reglamento del Régimen General (Decreto PEN 1030/16 y normativa complementaria).

Como mencionamos, a través de la Ordenanza Consejo Superior N° 04/16 la Universidad reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto PEN 1023/01, su reglamentación aprobada por el Decreto PEN 1030/16 y los manuales procedimentales que dicte la Oficina Nacional de Contrataciones.

Actualmente, el artículo 27 del Reglamento aprobado por el Decreto PEN 1030/16 prevé la siguiente escala a efectos de definir el procedimiento de selección por la estimación del monto: i) Contratación Directa hasta mil módulos, es decir tres millones de pesos (\$3.000.000); ii) Licitación privada hasta cinco mil módulos, equivalentes a quince millones de pesos (\$15.000.000); iii) Licitación Pública en montos estimados mayores a cinco módulos¹¹.

Otra de las excepciones a la regla general es la contratación directa. El art. 25 inc. d) establece diversas causales que por circunstancias económicas, de premura en los plazos, características especiales de los proveedores, o de los bienes o servicios a contratar, dan lugar al procedimiento más abreviado que prevé la normativa.

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 14 siguientes y concordantes del Reglamento aprobado por el Decreto PEN 1030/16, este procedimiento se clasifica en dos modalidades. La primera es la “Contratación Directa por Compulsa Abreviada”, y como su nombre lo indica, requiere de una instancia mínima de competencia, siendo necesaria la invitación al menos a tres posibles proveedores del rubro, y admitiéndose ofertas de oferentes no invitados. La segunda modalidad, es la “Contratación Directa por Adjudicación Simple”, la cual permite la selección directa del contratista sin instancia de compulsa.

¹¹ En virtud del artículo 28° del Reglamento al Régimen General aprobado por Decreto 1030/16 el valor actual del módulo es de tres mil pesos (\$3.000). Conforme el artículo 29° de dicho Reglamento, la fijación del módulo se realiza a través de Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la Oficina Nacional De Contrataciones y de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Es así, que las circunstancias referidas en el art. 25 inc. d) del Decreto 1023/01, se complementan con las disposiciones del Capítulo I “Elección del Procedimiento” correspondiente al Título II denominado “Procedimientos de Selección” del Reglamento aprobado por Decreto 1030/16, quedando como causales que ameritan la realización de un procedimiento de Contratación Directa las siguientes:

Contratación Directa por Compulsa Abreviada:

1. **Por el monto presunto de la contratación:** Cuando el monto estimado de la contratación no supere los tres mil módulos, esto es los tres millones de pesos (\$3.000.000).
2. **Licitación o Concurso fracasado:** Procede cuando un procedimiento licitatorio (público o privado) haya quedado desierto o fracasado dos veces. No puede modificarse el Pliego de Bases y Condiciones Particulares del segundo llamado licitatorio fracasado o desierto.
3. **Por razones de urgencia:** Cuando existan necesidades apremiantes y objetivas que impidan el normal y oportuno cumplimiento de las actividades esenciales del Estado (Universidad) y su premura impida la utilización de otro procedimiento.
4. **Efectores de Desarrollo Social:** Procede cuando el co-contratante se trate de una persona humana o jurídica inscrita en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (reciban o no financiamiento estatal).

Contratación Directa por Adjudicación Simple:

1. **Por especialidad:** Corresponde cuando exista la necesidad objetiva de requerir específicamente la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas de una persona humana o jurídica determinada, porque es la única que puede llevar a cabo la prestación.
2. **Por exclusividad:** Procede cuando se requiera la adquisición 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.
3. **Emergencia:** Esta causal se da cuando se produzcan accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre que requiera una acción inmediata y que comprometan la vida, la integridad física, la salud, la seguridad de la población o funciones esenciales del Estado (Universidad).
4. **Desarme, traslado o examen previo:** Procede 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 en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación resultare más oneroso.

5. **Contratante organismo o entidad del Estado:** Corresponde cuando el co-contratante sean organismos o entidades del Estado Nacional, Provincial, Municipal o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así 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.
6. **Contratante una Universidad Nacional:** El objeto de la contratación deberá limitarse a servicios de consultoría, auditoría, investigación, relevamiento de políticas públicas y capacitación y formación vinculadas con las funciones de ambas partes firmantes, resultando excluidos los convenios de asistencia técnica y de adquisición de bienes de uso o de consumo.
7. **Por razones de defensa o seguridad nacional:** En estos casos, las etapas de selección del contratista son declaradas secretas por el Poder Ejecutivo de la Nación.
8. **Locación de inmuebles:** Procede cuando la Universidad actué como locataria de inmuebles.

Los procedimientos de selección analizados en el presente capítulo, representan una diversificación de recaudos formales y sustanciales que versan desde las características de los documentos a presentar; medios y plazos de publicidad; características y requisitos de los oferentes; instancias de control; etc.

El cambio en la reglamentación del Régimen General que mayor implicancias trajo a la Universidad en la gestión de compras y contrataciones en el marco de la ejecución de proyectos, es sin lugar a dudas la supresión del procedimiento de contratación directa por trámite simplificado. Entre otras repercusiones, con ello se extinguió la posibilidad de presentar ofertas vía correo electrónico, no existe dispensa a la intervención de una comisión evaluadora, e inexorablemente cada proceso sin importar el monto debe iniciarse a través de la suscripción del acto administrativo con la aprobación del Pliego de Cláusulas Particulares pertinente.

Esta diferencia surge notoria entre los procedimientos regulados por el Régimen General y el Régimen Especial. Los dos procedimientos de selección de este último, ya sea adquisición simple o comparación de precios, tienen como principal parámetro para su utilización el monto estimado de la contratación. De hecho cuando se supera el tope de ochenta módulos se debe acudir al Régimen General.

Es menester poner de resalto, que la Universidad no cuenta con la implementación del expediente electrónico, por lo tanto en los procedimientos de compras y contrataciones tramitados por el Régimen General la mayoría de las instancias se exteriorizan en formato papel.

El sistema de gestión electrónica de compras nacional denominado COMPR.AR es utilizado por la Universidad al solo efecto de publicar los procedimientos que se lleven a cabo, es decir en la etapa previa a la presentación de ofertas.

Allí debemos reparar para visualizar la situación problemática –general- que atraviesan los procesos de compras de la Universidad.

La tramitación en papel de todos los procesos administrativos (incluidos los de compras y contrataciones), trajo aparejado complicaciones en los procedimientos de adquisición de menor cuantía, al eliminar el Procedimiento de Trámite Simplificado.

Decimos ello, atento que el Decreto Reglamentario 1030/16 propendió a impulsar las contrataciones electrónicas –como finalmente acaeció-. Al respecto señalaba reconocida doctrina que:

Un cambio paradigmático que trae el nuevo reglamento se plasma en su Capítulo II, Contrataciones públicas electrónicas. Si bien las mismas se venían anticipando desde el año 2001 en el Decreto N° 1.023 –que autorizó la realización de procedimientos de selección en formato digital, equiparando los documentos electrónicos (ofertas, informes, impugnaciones, notificaciones, etc.), a los presentados en forma impresa–, no se había logrado hasta el momento el perfeccionamiento de un sistema que se adapte a la Administración pública nacional (...) En lo que respecta a éste capítulo, se espera que el Estado Nacional, con la puesta en marcha del sistema de Contrataciones Públicas Electrónicas, pueda lograr una mayor eficiencia, concurrencia, transparencia y publicidad en las compras y contrataciones públicas. El sistema ya está siendo replicado en distintos organismos de la APN, y en cada uno de ellos se estima que se podrá realizar la adaptación necesaria en cuanto a sus perfiles y roles a asignar en cada etapa del procedimiento. Con ello se experimentará la problemática de la adaptación normal en cada uno de los organismos, ya que se trata de un cambio radical en el modo de concebir y gestionar los trámites. En cuanto a notificaciones, comunicaciones y expediente electrónico, existen distintos sistemas que

paralelamente se están aplicando a la Administración, que se relacionan al sistema de Contrataciones. Es el caso del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Todo este contexto apunta a una progresiva despapelización, que se va a lograr de acuerdo a las perspectivas, en un futuro cercano, aplicándose los buscados y necesarios criterios de sustentabilidad, colaborando en el ahorro de los recursos no renovables, en la eficacia y eficiencia en cuanto a obtención de la información en forma instantánea, la inmediatez en las comunicaciones, etc. Ello redundará en beneficios, especialmente en la vinculación con proveedores, ya que, por ejemplo, y entre otras funcionalidades, se direccionarán las invitaciones en forma automatizada a quienes estén inscriptos en el rubro de cada procedimiento (Fiasché; Comotto, 2016).

En tal entendimiento, al día de la fecha, la Universidad no cuenta con expediente electrónico, produciéndose con ello una situación nebulosa en la adopción de la nueva normativa. El cauce previsto para los procedimientos abreviados en el nuevo plafón reglamentario, se vuelve sinuoso y complejo, repercutiendo negativamente en todos los procesos de menor cuantía que gestiona la Universidad, en todos sus ámbitos y no sólo en lo que a Proyectos de Investigación se refiere.

Así las cosas, las modificaciones introducidas en el Régimen General a través de la reglamentación del Decreto PEN 1030/16 con su normativa complementaria, y la creación del Régimen Especial en el marco de proyectos de investigación de la Universidad, trajo aparejado la coexistencia de dos causas procedimentales completamente distintos. Con ello, los procedimientos de contratación directa que se presentan como un proceso de excepción con mayores flexibilidades en el marco del Régimen General, se convirtieron en un cauce administrativo completamente riguroso a comparación de las sumamente laxas instancias que prevé el Régimen Especial.

En virtud de ello, a partir de la sanción de la Ordenanza C.S. N° 05/16, todas las compras de bienes (que no sobrepasaran el límite del monto) y contratación de servicios en el marco de proyectos fueron gestionadas por los procedimientos contemplados en dicha norma, dejando de lado para el ámbito de proyectos los procedimientos de selección contemplados en el Régimen General.

Ello, se evidencia de los Planes Anuales de Contratación publicados por la Universidad en la web oficial del Órgano Rector. Allí surge que para el año 2017, 2018

y 2019¹² no se contemplaban compras y contrataciones por montos menores en el marco de proyectos.

La disimilitud de recaudos, actores intervinientes e hitos procedimentales entre uno y otro procedimiento, se vislumbran con claridad entre los diagramas expuestos en el Anexo II.

¹² La Universidad utiliza el portal de compras públicas que administra la O.N.C. en forma restrictiva, sólo para ciertos fines. Uno de ellos es la publicación de los Planes Anuales de Contrataciones que contemplan todas las compras y contrataciones que se gestionen con el Régimen General. Conforme surge de <https://comprar.gob.ar/BuscarPAC.aspx> con los datos extraídos el 22 de diciembre de 2020.

CAPITULO IV: COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL MARCO DEL REGIMEN ESPECIAL: IMPLICANCIAS PRÁCTICAS EN RELACIÓN CON LA EFICIENCIA.

Etapa previa a la sanción de la Ordenanza C.S. 05/16: Regimen Especial en el marco de Proyectos.

A efectos de vislumbrar los aspectos procedimentales del Régimen Especial, y contemplarlas en la dinámica y resultados de su ejecución, en el presente capítulo analizaremos sus implicancias prácticas.

Antes de ello, es menester vislumbrar las diferencias existentes entre los procedimientos de selección más flexibles con los que contaba el ordenamiento jurídico de la Universidad en el marco del Régimen General para adquirir bienes y servicios en el marco del Decreto Reglamentario P.E.N. 893/12 y en la actualidad por el Reglamento aprobado por el Decreto P.E.N. 1030/16.

El Reglamento aprobado por el Decreto P.E.N. N° 893/12 rigió en la Universidad hasta el mes de febrero del año 2017, fecha en la que comenzó a regir el Reglamento al Régimen General aprobado por el Decreto P.E.N. N° 1030/16.

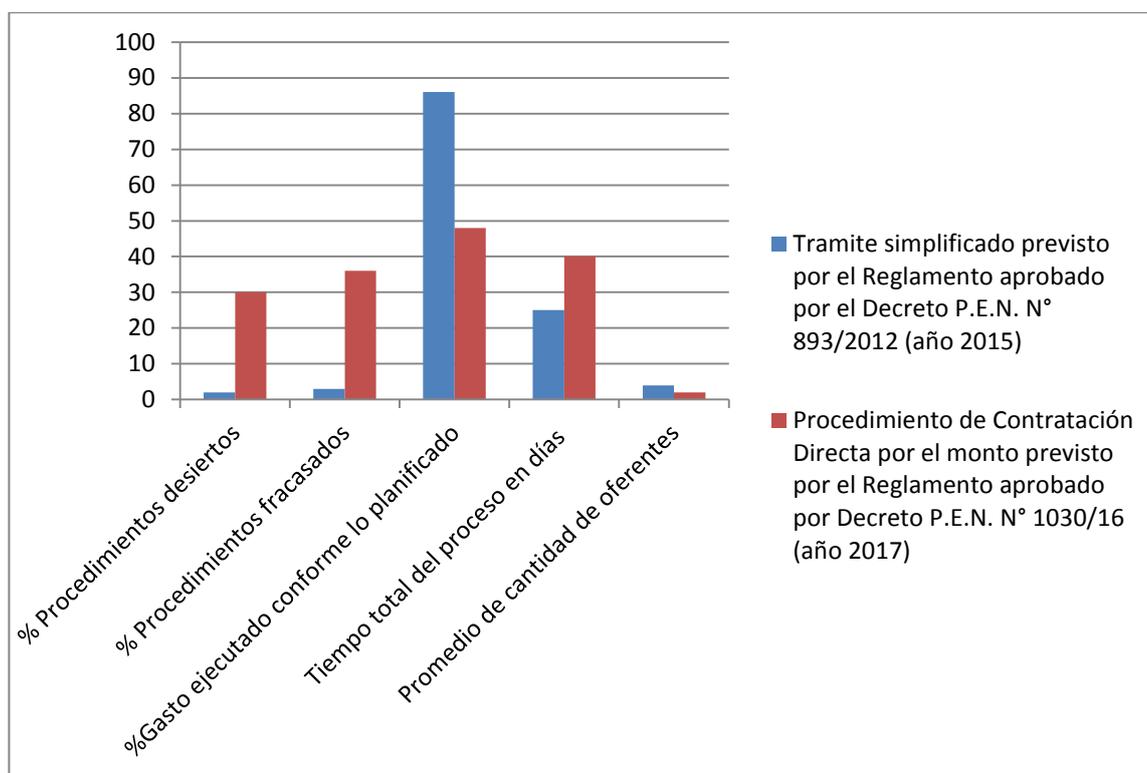
La Reglamentación anterior, contemplaba un régimen simplificado que se asimilaba a la metodología de contratación que contiene el actual Régimen Especial para proyectos. En cambio, en la actualidad el Régimen General, el trámite de mayor simplificación motivado por el monto que contempla, no se asimila a un trámite simplificado sino que abarca a compras menores de mayor envergadura, actualmente hasta \$3.000.000.

Abona lo expuesto, el hecho de que el trámite simplificado a diferencia del procedimiento de contratación directa con compulsas abreviadas por el monto del Decreto PEN 1030/16, dispensaba del proceso de selección las siguientes instancias: 1) La autorización de la convocatoria no requería acto administrativo, ni aprobación de pliego de bases y condiciones particulares; 2) Las ofertas podían presentarse mediante plataforma web, correo electrónico, facsímil con aviso de recibo, soporte papel, etc.; c) El titular de la unidad operativa de contrataciones (por entonces Departamento de Compras y Contrataciones) era depositario de las propuestas que se recibían, teniendo la

responsabilidad de que las ofertas permanezcan reservadas hasta el día y hora de vencimiento del plazo fijado para su presentación; 4) Se prescindía del período de vista que sigue a la apertura de las ofertas; 5) Se prescindía de la confección del cuadro comparativo y del dictamen de evaluación de las ofertas; 6) El Departamento de Compras y Contrataciones evaluaba las ofertas con la previa opinión de la unidad requirente, y realizaba la recomendación a adoptar para concluir el procedimiento (Fernández Villa, 2016)

Estas dispensas repercutían enfáticamente en la práctica. Del siguiente gráfico se observa la comparación en diversos parámetros de medición respecto al procedimiento de trámite simplificado del régimen general anterior, y el procedimiento de contratación directa por el monto previsto en el actual régimen general.

Gráfico N° 4: Parámetros de medición respecto al Procedimiento de Trámite Simplificado (Decreto PEN 893/12) y el Procedimiento de Contratación Directa por el Monto (Decreto N° 1030/16).



Al analizar las diversas variables comparativas entre el régimen simplificado del derogado reglamento aprobado por el Decreto P.E.N. N° 893/12 y el procedimiento de

Contratación Directa por el Monto del Decreto P.E.N. N° 1030/16, observamos que los acortamientos de plazos y dispensas en las etapas de selección del contratista, repercutían en forma directa en la concurrencia, en el tiempo del proceso de selección y en la concreción de los procedimientos.

Las flexibilidades del derogado reglamento contribuían de manera directa a la eficacia de los procedimientos. Es así, que resultan considerablemente menores los procesos fracasados y desiertos en el marco de la antigua reglamentación. La flexibilidad en las formas de presentar ofertas (vgr. correo electrónico) y las dispensas en cuanto a los requisitos de elegibilidad y admisibilidad de oferta se reflejan como factores preponderantes a efectos de obtener una oferta viable en los procedimientos de selección.

Sin embargo, ello no es sinónimo de competencia. Del gráfico precedente se puede observar que la cuantía de proveedores no se acrecentaba. Estas flexibilizaciones contribuyeron a un mayor porcentaje de ejecución de los gastos planificados en el Plan Anual de Contrataciones, pero no repercutieron de manera determinante sobre el espectro de oferentes que acudían a cada proceso de selección.

Implicancias del Régimen Especial aprobado por Ordenanza C.S. 05/16.

Como hemos manifestado en anteriores pasajes del presente, a partir del año 2016 el régimen simplificado fue derogado por el actual Reglamento al Régimen General aprobado por el Decreto 1030/16, resultando el procedimiento de contratación directa con compulsas abreviadas por el monto como el proceso de selección adecuado para este tipo de contrataciones.

La estrategia metodológica planificada contemplaba la realización de un parangón entre dicho procedimiento y el Régimen Especial para proyectos respecto a los procedimientos de contratación de rubros similares en un mismo ejercicio. A tal efecto, se compulsaron 30 (treinta) Expedientes Administrativos por los cuales tramitaron procedimientos de contratación de bienes y servicios en el marco del Régimen Especial (10 por cada año 2017, 2018 y 2019) y 30 Expedientes Administrativos donde se gestionaron compras y contrataciones por el procedimiento de Compulsas Abreviadas por el Monto con compulsas abreviadas (10 por cada año 2017,

2018 y 2019). Todos resguardados en el archivo de la Secretaría de Administración de la Universidad.

No obstante ello, a la hora de concretar dicha planificación nos hemos encontrado con cuantiosos escollos que son producto de las diferencias estructurales en el andamiaje burocrático y procedimental que prevé cada reglamentación.

Del espectro de expedientes analizados, surge que las compras y contrataciones en el marco del Régimen Especial tramitan en las mismas actuaciones donde constan los antecedentes del proyecto de investigación.

La estructura de los expedientes es homogénea. Se aperturan con el acto administrativo que contempla la aprobación del proyecto de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc. Dicho instrumento contiene los datos del proyecto, de los integrantes, individualización del Director, etc. En materia de compras y contrataciones, contienen una proyección de los insumos y servicios necesarios para la ejecución del proyecto, una estimación de gastos y el dinero asignado.

Aquí nos encontramos con el primer escollo. La mención sobre insumos y servicios es al mero efecto de obtener la asignación de fondos suficientes para la concreción del proyecto. No existe una planificación que contenga plazos para la ejecución de dichas adquisiciones. Esta situación, no permite contener una planificación general, y conforme surge de los registros de la Universidad estas adquisiciones no son informadas en el Plan Anual de Contrataciones de la Universidad.

La ausencia de planificación pretende ser suplida con la simple mención de los bienes y servicios a contratar. Ello resulta una cortapisa para mensurar la cantidad de proyectos de contratación fracasados y desiertos. Dicha problemática, se acrecienta en el desarrollo burocrático en el que se plasman las adquisiciones.

Analizando los procedimientos de contratación ejecutados a través del Régimen Especial, observamos que tanto el “trámite de adquisición simple” como el de “comparación de precios”, se plasman en las actuaciones administrativas como un régimen de rendición. El Director del Proyecto con la previa autorización de la autoridad máxima de la Secretaría de Ciencia y Tecnología o la Secretaría de Extensión Universitario –dependiendo que tipo de proyecto se trate- solicita un anticipo de gastos

a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Universidad, limitándose a mencionar los bienes o servicios a contratar.

Posteriormente, efectuada la contratación, el Director del Proyecto presenta ante la misma Dirección de Presupuesto y Contabilidad las constancias del gasto realizado. En caso que se haya encausado la adquisición a través del procedimiento de adquisición simple, se acompaña simplemente copia de la factura o comprobante emitido por el proveedor –en escasas ocasiones se adunan fotografías de las prestaciones- y el comprobante de pago.

Para aquellos casos donde se utilizó el régimen de comparación de precios, a la documentación referida anteriormente se agregan las constancias de invitaciones a ofertar realizadas por el Director del Proyecto, un cuadro comparativo que describe someramente las ofertas presentadas (a rigor de verdad simples presupuestos), y la argumentación del Director del proyecto sobre qué proveedor seleccionó.

Esta documentación es analizada por la Dirección de Presupuesto y Contabilidad a efectos de rendición de gastos, es decir con las prestaciones principales de ambas partes ya consumadas.

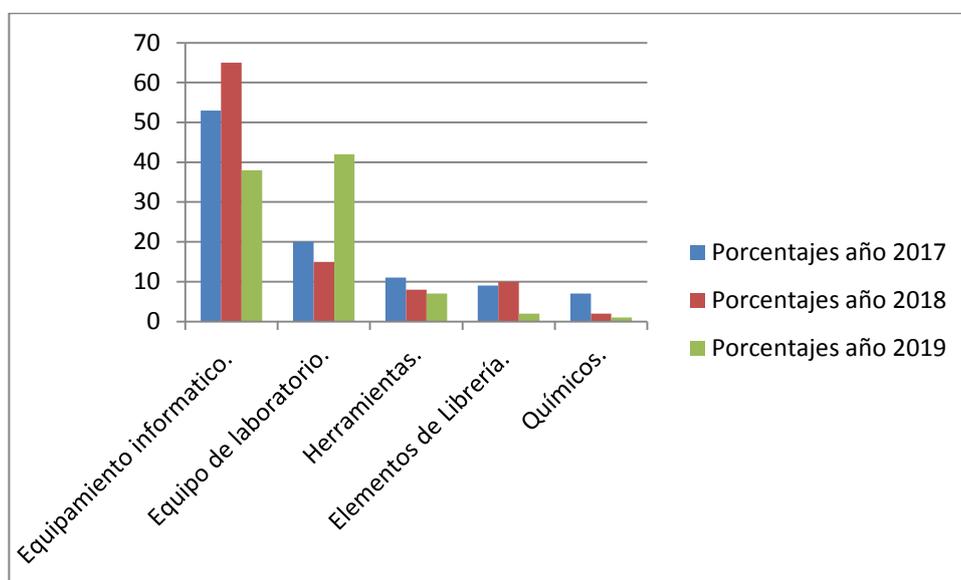
Como expresamos, la estructuración de los dos procedimientos contemplados en el Régimen Especial y su desarrollo práctico, imprime un cúmulo de escollos que dificultan en demasía realizar un análisis sobre la eficiencia de los procedimientos en relación con la concurrencia. Los proyectos no contemplan indicación alguna sobre el momento del ejercicio en el que se realizará la contratación, y los expedientes sólo contienen los antecedentes de procedimientos donde se efectuaron gastos –es decir los que se ejecutaron- sin poder vislumbrar antecedentes sobre procedimientos desiertos o fracasados. A su vez, estos limitantes impiden mensurar el plazo en el que se desarrollan las compras y contrataciones, el que irremediablemente resulta menor que el resultante del procedimiento de contratación directa por el monto contemplado en el Régimen General.

Por su parte, estas falencias impiden la visualización del porcentaje efectivo del gasto respecto a lo planificado.

Ello, si bien es indiciario no da cuenta de la eficiencia o eficacia de los procedimientos de adquisición con la proximidad de otros parámetros como por ejemplo procedimientos fracasados o desiertos. De hecho, la no adquisición de determinados insumos puede deberse a diversos factores que no tienen que ver con la falta de concurrencia de contratistas, como por ejemplo la no persistencia de la necesidad.

Un dato verificable de los expedientes compulsados, ha resultado en cuáles rubros se ha realizado mayor porcentaje de gasto en los procedimientos compulsados del Régimen Especial, los cuales se evidencian del gráfico que se expone a continuación.

Gráfico N° 5: Rubros objeto del gasto en Régimen Especial.



El Equipamiento Informático es el rubro que resulta el de mayor objeto de gasto en los procedimientos que se ejecutan en el marco de Proyectos, y la mayoría de los bienes adquiridos se corresponden con los ítems *notebooks*, discos de memoria portátiles y equipos de videoconferencia.

Sin perjuicio de las cortapisas expuestas para contrastar los parámetros de eficiencia de estos procedimientos, teniendo en cuenta el rubro Equipamiento Informático, se realizó la siguiente ponderación.

El promedio de tiempo para adquirir alguno de los tres ítems más requeridos en el marco de proyectos -es decir notebooks, discos de memorias portátiles y equipos de

videoconferencia- utilizando el procedimiento de Contratación Directa por el Monto con Compulsa Abreviada es de aproximadamente 42 días desde la solicitud hasta la adjudicación. La cantidad de tiempo respecto al procedimiento del Régimen Especial no puede mensurarse atento las particularidades antes descriptas, pero bastará con que el Director del Proyecto cuente con la disponibilidad financiera de los fondos a efectos de poder concretar la adquisición del bien.

Por su parte, en relación al costo también podemos obtener conclusiones. Si bien es menester aclarar que la contrastación tiene sesgos propios de las diversas marcas y variaciones mínimas en las características de los bienes, en promedio de los tres ítems surge que existe un costo menor estable de aproximadamente el 10% del valor cuando los bienes son adquiridos en el marco del procedimiento previsto por el Régimen Especial. En gran parte, ello se debe a que la gran mayoría de los bienes son adquiridos a través de plataformas web dedicadas a la venta de productos tales como “Amazon”, “Mercado Libre”, etc. La utilización de dichas plataforma se vuelve incompatible en el marco del Régimen General.

Esta situación, arroja que cuando la compra de estos tipos de ítems se produce por pequeñas unidades, el Régimen Especial resulta el de mayor agilidad, menor dispendio administrativo, y menor costo total.

A efectos de ahondar en esta comparativa, otra herramienta metodológica utilizada fue la realización de encuestas a Directores de Proyecto de Extensión e Investigación, con el objeto de vislumbrar los impactos que ha generado la implementación de dicho plexo normativo.

Las preguntas realizadas se pueden dividir en dos bloques de acuerdo al objeto del interrogante, esto es:

1) Primer Bloque: Grado de conocimiento sobre compras públicas de los Directores de Proyectos.

Gráfico 6: Capacitación en compras públicas de los Directores de Proyectos.



De los 30 sujetos entrevistados, sólo 3 de ellos manifestaron haber recibido capacitación en materia de compras públicas.

Gráfico 7: Experiencia previa en compras públicas de los Directores de Proyectos.



Por su parte, solamente 5 han integrado alguna vez comisiones de evaluación y recepción en el marco del Régimen General de compras, y sólo 2 de ellos han participado en la preparación, estudio y/o gestión de pliegos, contratos, u otros documentos licitatorios en el marco de Regímenes de Compras Públicas.

Sólo 2 Directores de Proyecto han manifestado conocer la obligatoriedad de presentar Declaraciones Juradas Patrimoniales al integrar comisiones de evaluación o recepción, y de la información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad, solamente esos dos Directores encuestados, han presentado Declaraciones Juradas Patrimoniales (conforme Ley de Ética en la Función Pública), y el motivo de ello fue participar de comisiones evaluadoras en el marco del Régimen General¹³.

2) Segundo Bloque: Opiniones sobre la implementación del Régimen Especial de compras y contrataciones en el marco de proyectos sancionado por Ordenanza C.S. N° 5/16.

Respecto a este acápite, es dable recordar, que los encuestados son Directores de Proyectos de Investigación, quienes además de ser los principales usuarios de estos procedimientos objetos de estudio, son en gran parte, los que propiciaron sus creación.

Por ello, no es casual que la totalidad de los encuestados considera que la dinámica de los proyectos de investigación, resulta una causal suficiente para tener un régimen propio de compras y contrataciones.

En un mismo orden de ideas, la totalidad de encuestados entiende que la implementación de un Régimen Especial ha contribuido a la mejora de la adquisición de bienes y servicios en el marco de proyectos.

Por su parte, sólo 4 de los interrogados manifestaron que han podido adquirir o contratar bienes y/o servicios que bajo el Régimen General habían fracasado.

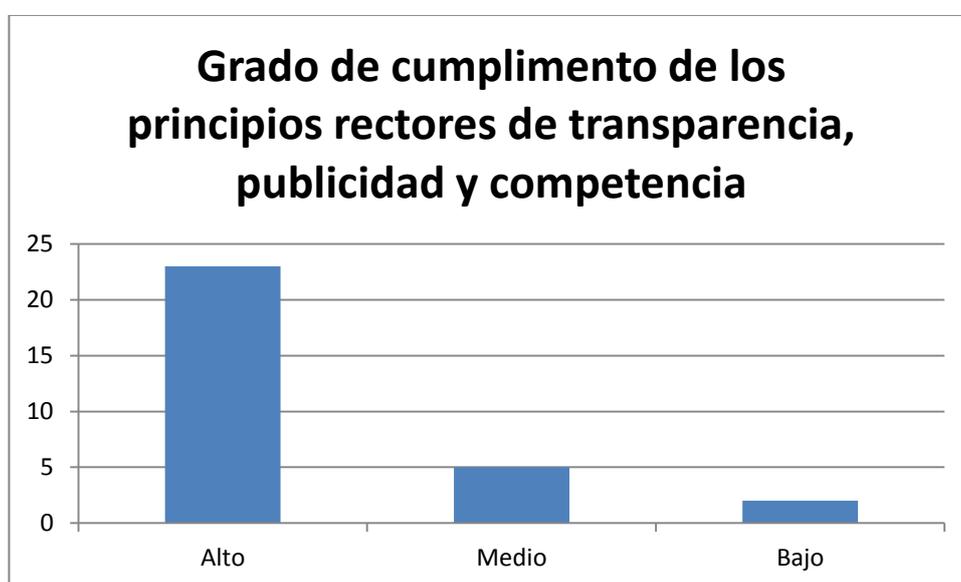
Consultados sobre qué aspecto ha tenido mayor preponderancia en la contribución de mejoras, 27 de los encuestados manifestaron la concurrencia de proveedores, y 3 la prontitud del pago. Las opciones eran las siguientes: Transparencia; Concurrencia de proveedores; Competencia de proveedores; Prontitud en el pago; Ofertas de menor precio; Acotamiento de los plazos.

¹³ Conforme Resoluciones Rectorales UNTDF N° 161/2017 y N° 377/18.

Al ser consultados, 23 de los Directores consideraron que los procedimientos abreviados previstos por el Régimen General contienen instancias o formalidades excesivas que tornan ineficiente el procedimiento.

Además, 28 de los Directores considera que deben aumentarse los topes cuantitativos para la utilización del procedimiento especial en compras de mayor monto estimado.

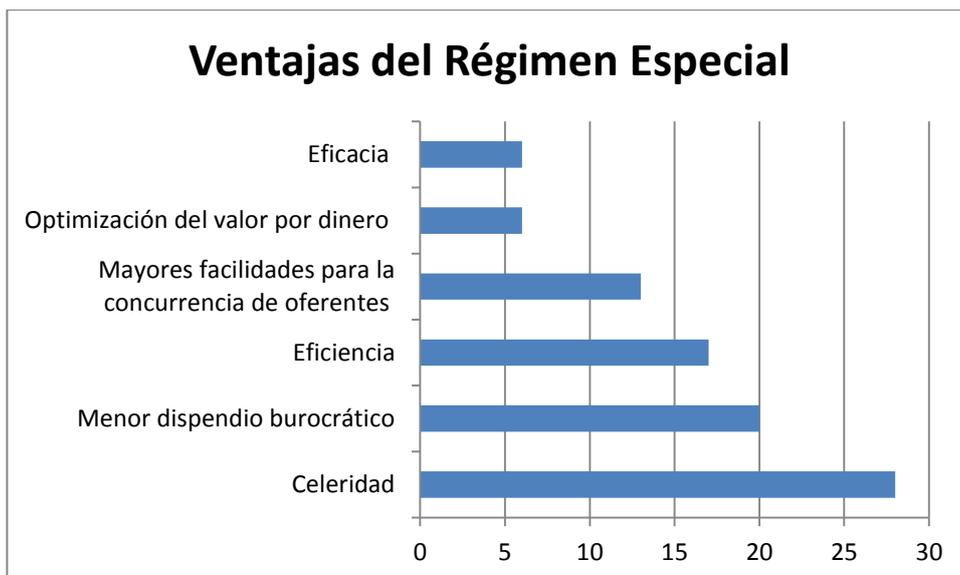
Gráfico 8: Opinión de los Directores de Proyecto sobre el grado de cumplimiento de los principios rectores de transparencia, publicidad y competencia.



Por su parte, se consultó sobre qué grado de cumplimiento de los principios rectores de transparencia, publicidad y competencia considera que tiene el Régimen Especial, resultando que: 23 Directores consideraron Alto; 5 medio; y 2 bajo.

Al momento de ser consultados sobre tres ventajas que trae aparejadas la implementación del Régimen Especial, las respuestas fueron las siguientes:

Gráfico 9: Opinión de los Directores de Proyecto sobre las ventajas del Régimen Especial.



En conclusión, de los resultados de las encuestas efectuadas, surge claro que los Directores de Proyectos se muestran a favor de la aplicación del Régimen Especial. Como unidades ejecutoras, disponen del dinero en forma casi inmediata, y la efectivización del gasto la realizan ellos mismos sin intervención de un área profesionalizada en compras gubernamentales, sino a través de una mera transacción con el proveedor, siendo el único requisito solicitar tres cotizaciones para el caso del procedimiento de “Comparación de Precios”.

Heterogeneidad normativa. Afectación a la eficiencia.

La situación expuesta, evidencia una heterogeneidad normativa dentro de la Universidad. Por un lado, el sendero burocrático más simple previsto por el Régimen General –Compulsiva Abreviada por el Monto- requiere diversos menesteres que impactan en los proveedores (por ejemplo inscripción al Registro de Proveedores del Estado); en los gestores (vgr. intervención de las áreas especializadas en compras públicas de la Universidad); publicidad (ejemplo publicidad en la web del Organismo Rector); control (requiere intervención de comisiones de evaluación y recepción de los bienes); etc.

Por el otro, la norma interna que prevé el Régimen Especial, cuyos requerimientos procedimentales contienen un cúmulo de dispensas que –como vimos- a los ojos de los Directores de Proyectos el procedimiento abreviado del Régimen General se vuelve un derrotero complejo y con demasiados escollos.

Esta heterogeneidad es propia de la naturaleza de ambos regímenes. El de proceso de Contratación Directa con Compulsa Abreviada por el Monto, es un procedimiento de excepción previsto en el marco de un Régimen General de la Administración Pública Nacional (no sólo Universidades) donde la regla es la Licitación Pública. Este régimen, en el periodo comprendido en el objeto de estudio del presente trabajo, tuvo un significativo arraigo del Portal de Compras Públicas Electrónico, el cual sólo es utilizado por la Universidad en materia de publicidad y difusión, no así otras bondades del sistema como apertura de ofertas online, constitución de garantías electrónicas o recepción de ofertas vía web.

Las carencias en la aplicación del Portal de Compras Públicas (COMPR.AR) por parte de la Universidad, hace que la aplicación en expediente papel del sistema previsto por el Régimen General se vuelva un tanto vetusta, máxime teniendo en cuenta que la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur se encuentra geográficamente alejada del resto de los centros urbanos de importancia del país¹⁴.

En dicho marco, un régimen sancionado por el Órgano Rector, teleológicamente orientado al arraigo del Sistema Electrónico de Compras Públicas con naturaleza transaccional, pierde su esencia con los limitantes referidos en la forma de aplicarlo por la Universidad. Tal es así, que momentos previos a la reforma del Reglamento de Contrataciones Argentino, la doctrina manifestaba que

“Es esencial que los esfuerzos por mejorar las prácticas en materia de contratos públicos se vean apoyados por avances en la transparencia y en la difusión de información. En un mediano plazo, es probable que las telecomunicaciones y los sistemas informáticos revolucionen la adjudicación de contratos públicos, como ya ocurre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la contratación electrónica. En este sentido se está considerando derogar el Decreto 893/2012. En esta nueva normativa habría referencia a la contratación electrónica, a fin de simplificar procedimientos, mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, luchar contra la corrupción, promover la ética y la transparencia adecuando así el sistema de compras públicas a los nuevos desafíos y metas del Estado moderno y al fenómeno mundial” (Bagattini, 2016).

¹⁴ La capital de la provincia, es la ciudad de Ushuaia que se encuentra a 3.000 km. aproximadamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de Argentina.

Pese a que las bondades de la reforma introducida por el Reglamento al Régimen General aprobado por el Decreto P.E.N. 1030/16, justamente se centran en la innovación del sistema electrónico de compras públicas denominado “COMPR.AR”, la Universidad adoptó dicho régimen pero en forma incompleta, no contando con un sistema de expediente electrónico y por tanto únicamente utilizando la plataforma como medio de publicidad. Es decir, una vez publicado el anuncio, el proceso es enteramente analógico: requiere presentaciones de carpetas y documentos impresos, incluso la presentación de ofertas.

Ello, entendemos es la causa principal del surgimiento del Procedimiento Especial para las compras y contrataciones menores en el marco de Proyectos. Esa naturaleza transaccional, orientada a la inmediatez y diligencia que requieren dichas contrataciones, no puede imprimirse en los procedimientos abreviados del Régimen General, y por tanto pretende ser suplida por esta vía alternativa completamente divergente.

Ahora bien, de las motivaciones del acto administrativo que aprueba dicho Régimen, no surge un análisis sobre las particularidades de las compras y contrataciones en el marco de Proyectos que ameriten una normativa propia. De hecho, conforme surge de las opiniones de los miembros del Consejo Superior¹⁵ al momento de sancionar la Ordenanza C.S. N° 05/16, la principal motivación obedece a reclamaciones cotidianas de los Directores de Proyectos por contar con un régimen de mayor agilidad para adquirir bienes y servicios en concomitancia al desarrollo de su actividad.

Así las cosas, en el marco de la Universidad se erige este procedimiento particular que conlleva a disparidades absolutas respecto al resto de la normativa.

Una de las principales consecuencias de esta heterogeneidad se ve representada en los proveedores. A efectos de evidenciar el impacto de esta heterogeneidad normativa en la práctica, fueron encuestados 15 proveedores pertenecientes a los rubros a) informática, b) librería y c) equipamientos de laboratorios, que durante el periodo 2016-2019 han cotizado bienes y/o servicios a la Universidad en el marco del Régimen Especial, arribando a los siguientes resultados:

¹⁵ Información obtenida de las desgravaciones de la 6° Sesión Ordinaria del Consejo Superior Universitario de fecha 08 de Agosto de 2016.

- Solamente 3 de los 15 proveedores conocían los Regímenes de Compras y Contrataciones de la Universidad.
- 2 de los 15 proveedores se encuentran inscriptos como Proveedores del Estado Nacional (registro aplicable a la Universidad).
- 14 de los 15 proveedores se encuentran inscriptos como Proveedores del Estado Provincial.
- La totalidad de los encuestados prefiere remitir la cotización vía correo electrónico que en formato papel.
- Las 15 firmas encuestadas son PyMES.
- Luego de una breve explicación, de la totalidad de encuestados, 14 prefieren el Régimen Especial por sobre el Procedimiento Abreviado por el monto previsto en el Régimen General.
- 12 de los proveedores encuestados consideran que la presentación de ofertas en formato papel es una causal de desaliento para la concurrencia a los procedimientos.

Resulta evidente que en virtud del monto menguado de este tipo de procedimientos, los proveedores guardan un temperamento idéntico al de los Directores de Proyectos, entendiendo que la celeridad de una mera transacción con una simple cotización contribuye más a sus necesidades que un procedimiento con compulsa abreviada cuya oferta indefectiblemente debe realizarse en formato papel.

Además, esta heterogeneidad se proyecta a la atomización de regímenes de compras públicas imperantes en el ámbito de la provincia. El Gobierno Provincial, los Municipios, los diversos Entes Públicos, tienen sus propios procedimientos de compras públicas.

Conforme surge de la encuesta realizada, el hecho de que 14 proveedores se encuentren inscriptos en el Registro de Proveedores de la Provincia y tan sólo 2 en el Registro de Proveedores del Estado Nacional (aplicable a la Universidad) evidencia la consolidación del circuito de compras provincial por sobre el de la Universidad.

Es así, que el mayor caudal de transacciones en el ámbito de Tierra del Fuego AeIAS., se da con el Gobierno Provincial¹⁶, cuyo régimen establecido por la Ley 1015 establece un procedimiento abreviado muy similar al Régimen Especial para proyectos

¹⁶ Grafica lo expuesto el hecho de que por el mes de febrero de 2021 el gasto en bienes de consumo por procedimientos de contratación directa del gobierno provincial ascendió a \$170.630.587,24, mientras que la Universidad a \$1.459.512,47 (datos extraídos de las web oficiales del Gobierno de la Provincia y de la Universidad).

aplicable en la Universidad. En resumidas cuentas, el referido régimen normativo contempla un procedimiento de contratación directa para contrataciones que no superen determinado monto establecido por un Jurisdiccional con aprobación anual¹⁷, el cual se basa en un sistema de cotizaciones con al menos invitaciones a 3 proveedores del rubro, sin necesidad de publicaciones en medios oficiales.

Ahora bien, la similitud entre el régimen más utilizado por la provincia – arraigado sobre todo en proveedores locales- versa únicamente en la etapa precontractual, atento que la evaluación de ofertas y la recepción de prestaciones se realiza por comisiones integradas por tres personas, con intervención del área de compras y contrataciones y de del área contable-financiera.

Por su parte, si bien no es necesaria la publicidad previa, sí requiere la publicidad en medios oficiales con posterioridad a la culminación de la contratación.

Estas diferencias entre los Regímenes General y Especial de la Universidad, y la similitud en la etapa precontractual de este último con el Régimen Provincial, hacen que en el ámbito de la provincia, el procedimiento más abreviado contemplado por el Régimen General de la Universidad –con su limitada aplicación electrónica- hacen que se vuelva inoficioso, y poco utilizado, siendo la simple cotización por tres proveedores el método arraigado por los proveedores locales.

Una muestra de ello, puede observarse del registro administrado por la Jefatura del Departamento de Compras y Contrataciones de la Universidad en el año 2019 respecto al rubro informática.

¹⁷ Por ejemplo el Decreto 2926/18 aprobó para el año 2018 un tope de \$644.000 (pesos seiscientos cuarenta y cuatro mil) para realizar contrataciones directas por el monto.

CAPITULO V: COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL MARCO DEL REGIMEN ESPECIAL: IMPLICANCIAS PRÁCTICAS EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA.

El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto PEN N° 1023/01, en su artículo tercero, consagra una serie de principios rectores que deben regir las compras gubernamentales en dicho marco normativo. Es así que el inciso “c” del referido artículo, se consigna como principio rector la “Transparencia en los procedimientos”. Por su parte, en los incisos “b” y “d” se consagran la promoción de interesados, concurrencia, publicidad y difusión respectivamente.

En el mismo temperamento que el acápite anterior, es menester analizar el recorrido procedimental de ambos procesos de selección en cuanto a la transparencia como concepto abarcativo de las instancias de publicidad, competencia, difusión, acceso de la información, etc. A tal efecto, de los Expedientes Administrativos referidos en el acápite anterior, también se recolectó información referida a la transparencia, evidenciando las circunstancias que se detallarán en los pasajes siguientes.

Antes de ello, corresponde remarcar que si bien la cuantía de los procedimientos analizados se corresponde a montos menores en comparación con Licitaciones o Concursos Públicos, es menester remarcar que no por ello representan una cuota inferior de los gastos ejecutados por los organismos públicos.

En ese orden de ideas, es dable resaltar la locución latina *res non verba*, es decir hechos no palabras, poniendo de resalto que si bien el principio general consagra como procedimiento por excelencia la Licitación Pública, la realidad es que los procesos abreviados como las Contrataciones Directas han ganado terreno en la faz práctica. Así lo reconoce distinguida literatura especializada en la materia, entendiendo

“Las contrataciones directas representan el 71,5% del total de los procedimientos de contrataciones registrados por la ONC. Si a ello sumamos la licitación privada (17,89%) y el concurso privado (0,16%), vemos que el 89,55% del total de los procedimientos de selección del contratista transitan por vías directas o privadas (...) La licitación pública no es más —si es que alguna vez lo fue— la regla general en el

sistema de compras y contrataciones del Estado nacional (...) Quien lee estas líneas supondrá legítimamente que la contratación directa es, pues, la regla en el sistema de contrataciones del Estado” (García Sanz, 2013).

Tal es así, que del análisis del Plan Anual de Contrataciones de la Universidad respecto al año 2019¹⁸, se vislumbra que de los \$32.398.795,05 ejecutados, \$6.331.623 fueron erogaciones provenientes de procedimientos de Contratación Directa, es decir un 19.5%. A mayor abundamiento, el 87% de los procedimientos realizados por la Universidad en dicho año fueron Contrataciones Directas por el Monto.

Planificación y actos preparatorios.

El inicio de una Contratación Directa con compulsas abreviadas por el monto, comienza con su planificación en el Plan Anual de Contrataciones. Dicha instancia, se erige como la primera en materia de publicidad y acceso a la información pública atento que el Plan Anual (planificado y ejecutado) se publica en la página web oficial de la Universidad y del Órgano Rector.

Puntualmente la materialización de la compra se suscita con la solicitud de la Unidad Requirente a la Secretaría de Administración. Por ejemplo, en caso del Director de un Proyecto de Investigación, debe realizar el requerimiento a la Secretaría de Administración por intermedio de la autoridad máxima de la unidad académica donde se desempeña. De esta forma vemos como dos autoridades jerárquicas intervienen previo a que el proceso de selección comience a motorizarse por la unidad operativa de contrataciones.

Por el contrario, la planificación de las compras del Régimen Especial se plasma en un cronograma individual, el cual se presenta al momento de postular el proyecto que se trate. No existe una planificación general de los bienes y servicios a contratar en el marco de proyectos, y cada estipulación se realiza de manera individual en el expediente que tramita.

El análisis de esta programación de contrataciones, lo realiza la autoridad financiadora, no en el marco de la experticia propia de las compra gubernamentales sino

¹⁸ Publicado en la web oficial del Organismo Rector (<https://comprar.gob.ar>) y de la Universidad (<http://untdf.edu.ar/>).

que su mensura se colige con la conexidad inmediata en los objetivos que abarca el trabajo de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc.

En dicha línea, pese a resultar un campo idóneo para ello, no se vislumbran observaciones ni aportes relacionados con parámetros de sustentabilidad en la adquisición de bienes y servicios.

Resta mencionar, que esta planificación integrativa dentro del marco del proyecto, no es publicada en la web de la Universidad, y su publicidad en medios de difusión amplios (tanto de la faz planificada y ejecutada) guarda una relación directamente proporcional con la publicación aislada en diversos medios relacionados a las resultas del proyecto, y no al control de sus erogaciones.

Por último, debemos poner de resalto los escollos de planificación que surgen de las distintas dinámicas y fechas en la postulación de Proyectos, las diversas fuentes de financiamiento, la duración de los Proyectos, y los momentos no coincidentes en los que se van a efectuar las adquisiciones de bienes y servicios.

Por ejemplo, la Universidad con fondos propios subsidia los Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico Social (PIDUNTDF). El llamado a postulación para dichos proyectos respecto del año 2019 se produjo del 01 de octubre al 01 de noviembre del referido año. Variando la duración de cada proyecto, plazos de ejecución de las compras y contrataciones, etc.

En cambio, para dicho año la fecha de presentación a Proyectos de Extensión con la comunidad denominado “NEXOS”, era del 01 de julio al 01 de agosto del año 2019¹⁹.

Proceso de selección.

El procedimiento de contratación directa por el monto, indefectiblemente implica una instancia de compulsa abreviada. La Dirección de Compras y Contrataciones a través del Departamento de Contrataciones Generales propone el procedimiento de selección a utilizar, elabora el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, solicita el registro del preventivo presupuestario a la Dirección de

¹⁹ Conforme surge de la web oficial de la UNTDF, en la sección de la Secretaría de Ciencia y Tecnología: http://untdf.edu.ar/ciencia_y_tecnologia/secretaria_de_ciencia_y_tecnologia

Presupuesto y Contabilidad, y lo remite a la Dirección General de Administración y a la Secretaría de Administración a efectos de su intervención previo a que el acto administrativo de inicio del procedimiento sea suscripto por el Rector de la Universidad.

A través de la Resolución Rectoral se autoriza el llamado a contratación directa, se aprueba el pliego de condiciones particulares y se determina los integrantes de la Comisión de Evaluación de Ofertas. Cumplida la suscripción de dicho acto y su correspondiente registración, las actuaciones son devueltas a la unidad operativa de contrataciones a efectos de que cursen invitaciones a por lo menos tres proveedores del rubro, y publiquen el procedimiento de contratación directa en la plataforma del Órgano Rector, con lo cual se remiten automáticamente las invitaciones a todos los proveedores registrados en los rubros que verse la contratación.

En esta instancia, el llamado a contratación directa puede ser impugnado sin efecto suspensivo por cualquier persona con un derecho subjetivo o interés particular fundado.

Luego, la instancia siguiente es la recepción de ofertas en formato papel por la mesa de entradas de la Universidad. La fecha del acto de apertura no puede ser inferior a tres días a contar desde el día siguiente al de la publicación en la plataforma del Órgano Rector.

Aquí, es insoslayable mencionar respecto a estas instancias de publicidad, difusión, acceso a la información, etc. que existe una disimilitud absoluta en comparación con el Régimen Especial.

Como hemos puesto de manifiesto, en los dos procedimientos del Régimen Especial, ya sea “Adquisición Simple” o “Comparativa de Precios”, no está contemplado la formulación de un pliego de bases y condiciones particulares, así como tampoco la intervención del área con la experticia en compras públicas de la Universidad.

El proceso de adquisición o contratación se materializa con la previa conformación de la autoridad máxima de la unidad académica o dependencia de la Universidad donde se desarrolle el proyecto. Ello es el requisito previo a que el Director del proyecto solicite un adelanto con cargo a rendir para efectuar el gasto.

En este punto, es menester volver a remarcar que la evaluación que realiza la referida autoridad, no versa sobre aspectos técnicos o de conveniencia propendiendo a una mayor eficiencia en las contrataciones a instar, sino únicamente coloca su miramiento en la conexidad con las necesidades del proyecto. Grafica ello que de los procedimientos analizados en el marco del Régimen Especial, en todos los casos la fundamentación se basó en el monto, y en un 72% se recibieron únicamente una sola oferta.

Evaluación de ofertas y adjudicación.

En el marco del proceso de contratación directa con compulsas abreviada por el monto, la normativa prevé que la apertura de ofertas se realiza en acto público. La totalidad de las actuaciones analizadas contemplaban la apertura en la oficina de la Dirección de Compras y Contrataciones de la Universidad sita en la ciudad de Ushuaia. De todos los procesos compulsados, surge que solamente en un 2% se apersonaron oferentes a presenciar el acto de apertura de ofertas.

El mismo día de la apertura, la Unidad Operativa de Contrataciones confecciona el acta, la publica en la web del Organismo Rector y la notifica a los oferentes junto con el cuadro comparativo de ofertas. A partir de allí los oferentes cuentan con 48 hs. para tomar vista de las actuaciones.

Previo a remitir las actuaciones a la Comisión Evaluadora de Ofertas, a través del sistema de gestión digital de compras públicas administrado por el Órgano Rector, la Dirección de Compras constata que los oferentes se encuentren inscriptos en el Registro de Proveedores del Estado y su situación fiscal para contratar sea apta. Además, fiscalizan ante el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales que los oferentes no se encuentren inhabilitados de contratar con la Universidad.

Cumplido el plazo, las actuaciones son remitidas a la Comisión Evaluadora de ofertas, la cual está compuesta por tres integrantes titulares y tres suplentes. A través de una Resolución Rectoral se establece una nómina de personas en condiciones de ser seleccionadas como miembros de comisiones evaluadoras y de recepción en el marco de los procesos que lleve a cabo la Universidad, utilizando el Régimen General. Por su parte, la “Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública” N° 25.188 en su artículo 5 inc. “t” establece que los integrantes de comisiones de evaluación como de recepción de

bienes y servicios, deben confeccionar anualmente declaraciones juradas donde den cuenta de su patrimonio²⁰.

Conforme disposiciones normativas, la Comisión Evaluadora cuenta con un plazo de cinco días hábiles para expedirse. De todos los expedientes compulsados, se observa que la dicho cuerpo colegiado *ad hoc* demora en promedio dos días para emitir el dictamen, y en todos los casos donde existió más de una oferta, el criterio de evaluación utilizado es el monto más bajo.

La Unidad Operativa de Contrataciones publica el dictamen de evaluación a través del Organismo Rector, y lo notifica a los oferentes. A partir de allí, los posibles agraviados cuentan con un plazo de 72 horas para impugnar el dictamen de evaluación.

Durante ese plazo, las actuaciones son elevadas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Universidad con un proyecto de acto administrativo elaborado por la Dirección de Compras y Contrataciones. En todos los casos bajo análisis, la Dirección de Compras y Contrataciones elaboró el proyecto de acto volcando el criterio mantenido por la Comisión Evaluadora.

Con el visto bueno de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, las actuaciones son elevadas al Rectorado de la Universidad, quien finalmente suscribe el acto aprobando lo actuado y declarando desierto, fracasado o adjudicado el procedimiento según corresponda, y en caso de existir adjudicaciones totales o parciales designa una comisión de recepción integrada por tres titulares y tres suplentes.

Dicho acto administrativo se publica en la plataforma del Órgano Rector y se notifica a los oferentes, quienes cuentan con un plazo de 15 días para impugnarlo sin efecto suspensivo. De la totalidad de los expedientes analizados no surge ninguna impugnación, evidenciando un procedimiento con un arraigo consolidado por parte de las áreas intervinientes, y un seguimiento superficial por parte de los proveedores.

²⁰**ARTICULO 5º** — *Quedan comprendidos en obligación de presentar la declaración jurada: (...) t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras.*

Por su parte, la Dirección de Compras y Contrataciones solicita el registro de compromiso presupuestario y eleva las actuaciones al Secretario de Administración quien notifica las órdenes de compra o se suscribe el contrato respectivo. A partir de allí, queda perfeccionada la obligación para las partes.

Muy distinta es el andamiaje burocrático en comparación con el Régimen Especial. Una vez autorizado la adquisición o contratación por parte de la autoridad máxima de la unidad académica o dependencia donde se desarrolla el proyecto, el Director/ra del Proyecto solicita a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad un adelanto de fondos con cargo a rendir para efectuar la contratación. Para el caso que la contratación a concertar deba encuadrarse en un procedimiento de comparativa de precios dentro del Régimen Especial, el titular del proyecto deberá cursar invitaciones a tres proveedores del rubro y en caso de recibir más de una oferta realizar un dictamen fundado con un cuadro comparativo.

No existe publicidad ni difusión de las ofertas recibidas, no interviene un cuerpo colegiado *ad hoc* distinto de la unidad requirente que evalúe las ofertas, no hay periodos o márgenes para impugnación, no se le da intervención a la Dirección General de Asuntos Jurídicos ni a la Dirección de Compras y Contrataciones, y la compra se realiza sin necesidad de un acto administrativo por parte de la autoridad rectoral, y sin necesidad de emitir una orden de compra. El procedimiento en sí, a grandes rasgos podría definirse como una transacción pautada con una instancia ínfima y endeble de posible compulsión en algunos casos.

El único control que recae sobre la contratación, es ejercido por la Dirección de Presupuesto y Contabilidad a través de la Jefatura de División de Control. Dicha dependencia controla la rendición de los gastos efectuados *ex post facto* haberse llevado a cabo la selección del contratista y el cumplimiento de la prestación. De todos los expedientes analizados las observaciones de dicho área eran mínimas, y se basaban en cuestiones meramente formales.

Recepción de las prestaciones.

La recepción de los bienes y servicios en el marco del procedimiento de Contratación Directa por el monto con compulsión abreviada se realiza a través de una

comisión de recepción compuesta por tres miembros titulares y tres suplentes, designados por la autoridad Rectoral en el acto administrativo de adjudicación.

Con la conformidad de la referida comisión, las actuaciones son remitidas al pago por la Dirección de Compras y Contrataciones. Para el caso que el bien este sujeto a inventario, el Departamento de Compras y Contrataciones a través de su Jefatura de División de Patrimonio realiza el alta registral de los mismos. Para el caso que la Comisión tenga observaciones sobre la prestación de los bienes o servicios, deberá intimar a través de la Unidad Operativa de Contrataciones el correcto cumplimiento de las prestaciones bajo apercibimiento de aplicar las sanciones y penalidades respectivas.

Resulta absolutamente de mayor flexibilidad la recepción de bienes y servicios en el marco del Régimen Especial. El pago se puede realizar en forma previa a la adquisición de los bienes sin necesidad de requerir garantía alguna. La recepción esta en cabeza del Director/a del Proyecto, es decir el requerimiento, evaluación de ofertas y la verificación del cumplimiento de las prestaciones se encuentra a cargo de la misma persona.

Respecto a los bienes que son susceptibles de registración en el registro patrimonial de la Universidad, en el marco de la Ordenanza C.S. N° 08/2018 el Director del Proyecto debe informar inmediatamente a la División de Patrimonio la adquisición del mismo.

En las actuaciones compulsadas se observan complejidades al respecto, como por ejemplo de los 37 bienes de uso registrables adquiridos en el periodo 2016-2019 surge que: 8 bienes no fueron dados de alta patrimonialmente; 23 fueron dados de alta con un promedio de un año de demora desde la adquisición del bien y sólo 6 fueron dados de alta en el tiempo y forma de la recepción física de los bienes.

Control posterior.

De la documentación analizada, hemos evidenciado que el Régimen Especial no contempla instancias de control intrínsecos a todo proceso de selección de un contratista estatal, con falencias en la etapa precontractual y de ejecución del contrato.

Ahora bien, resta analizar si dichas complejidades repercuten en el control *ex post*. A efectos de ahondar en ello, hemos accedido -y analizado- informes de la Unidad

de Auditoría Interna de la Universidad (U.A.I.), respecto de expedientes donde tramitaron Proyectos de Investigación, Extensión, y Vinculación Tecnológica. El corolario de dichos informes da cuentas de una visión sumamente crítica por parte de la U.A.I. de la Universidad respecto al Régimen Especial contemplado en la Ordenanza C.S. N° 05/16. A modo de ejemplo, podemos mencionar como observaciones de significancia las siguientes: i) Adquisiciones mediante modalidades de pago no contempladas en el régimen legal y reglamentario vigente (v. gr. reintegro de gastos); ii) Adquisiciones sucesivas enmarcadas en el régimen especial aprobado por el Consejo Superior, por montos que en el acumulado exceden el tope establecido en el mismo régimen. En este sentido el órgano de contralor detectó “procedimientos” denominados “concursos de precios” realizados por el responsable del proyecto y luego abonados al proveedor seleccionado por la Tesorería de la Universidad, cuando el citado régimen especial establece en cambio el otorgamiento de un anticipo con cargo a rendir por el responsable; iii) Detección por el Dpto. Presupuesto de adquisición de bienes patrimoniales que no habían sido declarados por el adquirente o responsable del proyecto ante la Dirección de Compras y Contrataciones, sector que lleva el inventario de bienes patrimoniales de la Universidad; iv) Riesgo de incurrir en desdoblamientos; etc.²¹

²¹ Información obtenida del Informe Unidad Auditoría Interna U.N.T.D.F. N° 20/2018 sobre “Recursos Propios de la Universidad”.

CAPITULO VI. ALGUNAS EXPERIENCIAS DESTACABLES.

A efectos de ahondar en el objeto de estudio y la problemática bajo análisis, se analizarán ejemplos de compras públicas en el marco de Proyectos de Investigación, Extensión y Vinculación Tecnológica, divididos en tres Bloques: i) Universidades Nacionales; ii) Centros de Investigación Científicos y Tecnológicos; y iii) Instituciones de otros países.

Universidades Nacionales.

En el Capítulo I del presente, a grandes rasgos hemos analizado la situación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional Argentina aprobado por Decreto P.E.N. 1023/01 y las Universidades Nacionales, ello en el marco de la Autonomía Universitaria Consagrada en el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional.

Allí, hemos constatado que en Argentina las Universidades Nacionales han optado por someterse a la mayoría de las disposiciones reglamentarias de la Nación en materia de compras y contrataciones (ver cuadro obrante en Anexo I).

Ahora bien, el Régimen General contempla como principal procedimiento de selección la Licitación o Concurso Público, y de manera excepcional la Licitación o Concurso Privado, la Subasta, y la Contratación Directa (son 11 causales que habilitan la este procedimiento, entre ellas el monto estimado de la contratación). Esto si bien es receptado por la mayoría de las Universidades, existen excepciones donde las Casas de Altos Estudios han emitido regímenes especiales para gastos menores, tal es el caso analizado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AeIAS.

Por ejemplo la Universidad Nacional del Sur, situada en la ciudad de Bahía Blanca al extremo sur de la provincia de Buenos Aires, sancionó mediante la Resolución del Consejo Superior N° 274/2018²² un régimen especial para compras menores.

Dicho acto administrativo en su Anexo II establece un procedimiento abreviado de compras por cada Órgano Jurisdiccional “*como mecanismo de excepción*” para

²² Recuperada el 30 de mayo del Boletín Oficial de la Universidad Nacional del Sur https://servicios.uns.edu.ar/boletin/consulta/bof_gral.asp

adquisiciones que no superen los 100 módulos, siendo el valor de cada módulo de \$1.000.

A diferencia del Régimen Especial para Proyectos de la UNTDF, el procedimiento establecido en la Universidad Nacional del Sur no se circunscribe a las compras y contrataciones en el marco de Proyectos. Además existe una intervención previa del área de Compras y Contrataciones.

Es así, que el solicitante deberá contar con al menos 3 (tres) presupuestos o cotizaciones, y generará una Solicitud de Bienes y Servicios plasmando: la recomendación de compra y estableciendo un orden de mérito de elegibilidad de acuerdo a las ofertas recibidas.

A los fines de su evaluación, el presupuesto deberá contar con la siguiente información: Detalle de las características técnicas del bien; Precio unitario; Cantidad de unidades ofrecidas; Plazo y forma de entrega (con el detalle del costo de flete en caso de corresponder); Garantía del bien; Forma de pago propuesta; Plazo de mantenimiento de la oferta; información tributaria y datos bancarios del Oferente.

Cumplido ello, la Dirección de Contrataciones, tras gestionar la reserva preventiva del gasto y evaluar la situación impositiva y fiscal de los oferentes así como su para contratar con el Estado Nacional, procede con la adjudicación correspondiente y emitir la orden de compra.

Este procedimiento, si bien es abreviado, a diferencia del Régimen Especial para Proyectos de la UNTDF, contempla una intervención del área interna especializada de la en la materia, que permite una diversificación de los actores intervinientes, una evaluación suficiente del Proveedor, el pago por parte del circuito y cuentas oficiales de la Universidad - no a través de un adelanto con cargo a rendir-, y una recepción del bien por las áreas de Deposito y Registro Patrimonial de la Casa de Estudios.

Otro ejemplo de procedimiento abreviado dictado en el marco de la Autonomía Universitaria lo vemos en el caso de la Universidad

Centros de Investigación Científicos y Tecnológicos.

Un parangón institucional adecuado con la problemática analizada en el presente trabajo, es conocer cómo los Directores de Proyectos adquieren bienes y servicios en la dinámica de la realización de sus proyectos.

El caso testigo, es el caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), atento es el principal organismo dedicado a la promoción de la Ciencia y la Tecnología en la Argentina. Cobija aproximadamente a unos 10.000 investigadores, más 10.000 becarios de Doctorado y Postdoctorado, con 16 Centros Científicos Tecnológicos y 11 Centros de Investigación y Transferencia distribuidos por toda Argentina. Puntualmente, en Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, y ciudad donde se sitúa la sede principal de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, cuenta con un Centro de Investigaciones Científicas.

Por su parte, dicho organismo es una entidad descentralizada de la Administración Pública Nacional, y por tal motivo aplica el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto P.E.N. 1023/01, su reglamentación, y tiene como Órgano Rector a la Oficina Nacional de Contrataciones.

A diferencia de la UNTDF, dicho organismo cuenta con expediente electrónico y por tanto utiliza el Sistema Electrónico de Compras Públicas denominado COMPR.AR en todas sus facetas, y no sólo –como es el caso de la UNTDF- como publicador y medio de difusión.

Ahora bien, el punto de encuentro es que en ambas Instituciones se desarrollan Proyectos que requieren de bienes y servicios para su realización.

Conforme el plexo normativo aplicable (Régimen General de la Administración Pública), CONICET debiera encausar las contrataciones de escaso monto a través del Procedimiento de Contratación Directa con Compulsa Abreviada por el Monto (Decreto 1023/01, art. 25 ind.D) apartado 1). Máxime, si se tiene en cuenta que dicho organismo utiliza la plataforma electrónica de compras públicas de la Nación, supliendo falencias que sí tiene la UNTDF tales como la presentación de oferta en papel, acto de apertura con presencia física, etc.

Ahora bien, la realidad es que el funcionamiento de ambas Instituciones, es similar. Si observamos el Plan Anual de Contrataciones del ejercicio 2018 del CONICET, veremos que la entidad programó ejecutar una suma de \$ 57.716.149, y que el objeto de los Procedimientos de Selección se basaba en prestaciones correspondientes a servicios generales y suministros del Organismo, tales como seguros, limpieza, impresoras, equipamiento informático, ropa de trabajo, elementos de biblioteca, etc.

Por su parte, dicho Plan Anual de Contrataciones contempló la realización de 3 Procedimientos de Licitación Pública, 10 Licitaciones Privadas y 19 Contrataciones Directas por el Monto.

Es decir, al igual que la Universidad, el CONICET utiliza los procedimientos contemplados en el Régimen General para satisfacer las necesidades de funcionamiento, pero no utiliza los resortes burocráticos de dicho plexo normativo para adquirir bienes y servicios en el marco de los Proyectos.

Es así que a efectos de encausar las contrataciones en el marco de Proyectos, los Investigadores utilizan el “Manual de Administración de Financiamiento y Rendiciones de Cuentas” aprobado por Resolución D. N° 3596/09 y modificatorias²³.

Dicho Manual, en su Capítulo Sexto, contempla procedimientos de compras y contrataciones para diversas actividades, entre ellas los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica²⁴ (con sus actividades de Apoyo).

En dicho marco, el artículo 66 del Manual, establece Clases de Procedimientos según el Monto de la Contratación, valiendo resaltar para el objeto del presente los siguientes:

a) Contratación Directas, para contratos cuyos montos no excedan \$6.000.

En este tipo de procedimiento, la Unidad Requirente solicita la adquisición, suscribiendo que se han consultado tres proveedores, e indicando el que resulta más conveniente.

²³ Reglamentación extraída de la Web Oficial del organismo, <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/MANUAL-texto-ordenado.pdf>

²⁴ El artículo 6 define los Proyectos de Investigación como “...*toda propuesta fundamentada de actividad intelectual original de índole científico-tecnológico realizada por un investigador o grupo de investigadores, que incluye una metodología de trabajo v un presupuesto de gastos*”.

Se observa un claro hincapié en el principio de buena fe.

b) Procedimiento de Trámite Abreviado para contratos cuyos montos comprendan entre los \$6.000 y \$15.000.

El procedimiento, consiste en enviar invitaciones a por lo menos tres proveedores del rubro, quienes podrán presentar ofertas vía correo electrónico. El área encargada de la Administración de los Recursos Económicos es la depositaria de las cotizaciones, y de la adjudicación del procedimiento –con previa conformidad de la Unidad Requirente-.

Conforme el artículo 64, la adjudicación se realiza en favor de la oferta más conveniente, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta. Dicha evaluación, la realiza una Comisión integrada por 3 personas.

No es necesario la suscripción de acto administrativo de adjudicación, sirviendo a tales fine la orden de compra.

c) Concurso de Precios a sobre cerrado con apertura publica, para contratos cuyos montos comprendan más de \$15.000 y hasta \$75.000.

En este proceso, al incrementarse el monto de la contratación, requiere mayores recaudos. Así, la invitación a cotizar es a cinco proveedores del rubro y a la asociación que los nuclea, y la misma se publica en un medio de difusión local durante un día.

Todo ello, con una antelación no menor a los 10 días a la fecha de apertura.

Por su parte, para compras mayores a \$300.000 la normativa contempla la realización de Licitaciones Públicas.

Otro ejemplo a citar, es el de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), Organismo dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología Provincial, que se encuentra alcanzado por la Ley Provincial 13.981 que regula el Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires, reglamentado por el Decreto 1300/16.

Dicha Reglamentación, contiene diversos Procedimientos de Selección que van desde la Licitación Pública –como principio general- hasta la Contratación Directa.

A diferencia del Régimen Nacional, la referida normativa regula un procedimiento abreviado denominado “Factura Conformada”. El Manual Único para la Rendición de Subsidios que utiliza la CIC, en su artículo 27 admite la utilización de este procedimiento para adquirir bienes y servicios en el marco de los proyectos de investigación subsidiados por la CIC²⁵.

El Procedimiento de Factura Conformada consiste una contratación simplificada cuando la erogación no supere la suma de 10.000 Unidades de Contratación²⁶. Esto significa que para adquisiciones de importes de hasta \$750.000, el área requirente deberá emitir una nota fundando su solicitud dirigida a la Subsecretaría Administrativa para su conformidad. Con dicha solicitud debe acompañar: 3 presupuestos del rubro objeto de la contratación, y una explicación que se agotó los medios para la obtención de precios más convenientes de plaza.

Por su parte, en su artículo 28, el Manual contempla que el Director del Proyecto debe llevar un inventario provisorio de los bienes de uso a efectos de ser incorporados en el patrimonio de la entidad que designe la CIC al finalizar la investigación. Esto, es un rasgo distintivo respecto a la UNTDF, donde el Régimen Especial exige el alta de manera inmediata a la adquisición del bien por parte del Director del Proyecto.

Instituciones de otros países.

Un ejemplo a destacar es el caso de Chile, mereciendo especial mención atento que el sistema de contratación pública chileno suma cuantiosos elogios en la literatura especializada en la materia y en los Organismos Internacionales, tal es así que fue el

²⁵ Conforme surge de la Web Oficial de la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires: https://digital.cic.gba.gob.ar/bitstream/handle/11746/6007/11746_6007.pdf-PDFA.pdf?sequence=18&isAllowed=y

²⁶ Mediante la Resolución RESO-2021-43-GDEBA-CGP, la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires fijó el valor de la Unidad de Contratación en la suma de **setenta y cinco pesos (\$75)**, conforme lo establecido por el artículo 9° bis de la Ley N° 13.981 y el Decreto N° DECTO-2019-59-GDEBA-GPBA, por tanto el Procedimiento de Factura Conformada se aplica hasta montos de \$750.000.

primer Sistema Nacional de Adquisiciones aceptado por el Banco Interamericano de Desarrollo²⁷.

El Reglamento de la Ley N° 19.886 de Compras Públicas aprobado por Decreto N° 250, fue modificado por el Decreto 1.763 del Ministerio de Hacienda de Chile. De esta manera la norma en su art. 10.7“k” contempla *“Cuando se trate de la compra de bienes y/o contratación de servicios que se encuentren destinados a la ejecución de proyectos específicos o singulares, de docencia, investigación o extensión, en que la utilización del procedimiento de licitación pública pueda poner en riesgo el objeto y la eficacia del proyecto de que se trata. En estos casos, las entidades determinarán por medio de una resolución, disponible en el Sistema de Información, los procedimientos internos que permitan resguardar la eficiencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación arbitraria en esta clase de adquisiciones”*.

En este orden de ideas, la legislación Chilena contempla las compras y contrataciones en el marco de proyectos de Investigación, Extensión, Académicos, etc. como un núcleo de particularidades merecedoras de distingos normativos. Así, las Universidades Estatales pueden realizar adquisiciones en el marco de proyectos sin ser necesario utilizar ChileCompra. Además del atajo procedimental, ello habilita la participación de proveedores extranjeros sin la necesidad de que se encuentren inscriptos en el registro de proveedores del Estado Chileno. Esta innovación legislativa, fue receptada en plena conformidad por las Universidades. Tal es así que el Dr. Juan Zolezzi, por entonces Presidente del Consorcio de Universidades del Estado de Chile y Rector de la Universidad de Santiago de Chile, manifestó al periódico La Nación que *“Ahora podemos manejarlo de una forma más directa, más clara, y no tener que pasar por ChileCompra que nos significó un compromiso administrativo enorme y un retraso en muchas cosas”*²⁸

Es tal la consideración a las compras en el marco de Proyectos, que no tiene un limitante de precios acotado como el Régimen Especial de la Universidad de Tierra del Fuego. Por ejemplo la Resolución N° 1.425 de la Universidad de Santiago de Chile de

²⁷ Noticia publicada en la web oficial de ChileCompra el 22 de diciembre de 2011: <https://www.chilecompra.cl/2011/12/chilecompra-es-el-primer-sistema-aceptado-por-el-bid-para-las-contrataciones-que-financia/>

²⁸ Noticia publicada en el portal del Consorcio de Universidades del Estado Chileno, <https://www.uestatales.cl/cue/?q=node/72>

fecha 3 de febrero de 2012, contempla la adquisición por US\$ 11.922 (once mil novecientos veintidós dólares), de un interferómetro de polarización de microscopio de fuerza atómica y pinzas magnéticas, para el proyecto “Nano y microomecánica de sistemas frágiles”²⁹.

En dicho orden, cada Universidad emite Resoluciones relacionadas con las compras de bienes y/o contratación de servicios que se encuentren destinados a la ejecución de proyectos específicos o singulares, de docencia, investigación o extensión, en que la utilización del procedimiento de licitación pública pueda poner en riesgo el objeto y la eficacia del proyecto de que se trata, teniendo una potestad de reglamentación interna que garantice la eficiencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación arbitraria.

Otro ejemplo más reciente lo constituye el caso de España. Mediante el Real Decreto Ley 36/2020 del 30 de diciembre de 2020, se considerara los proyectos de investigación, desarrollo e innovación como unidades dentro de los agentes públicos.

Dicho Decreto, se emite en el marco de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública Española y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, propone que los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tengan la consideración de unidades funcionales separadas con responsabilidad autónoma, dentro de los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

²⁹ Datos extraídos del portal ChileCompra <https://www.chilecompra.cl/category/centro-de-documentacion/normativa/resoluciones-proyectos-docencia-investigacion-o-extension/>

CAPITULO VII: CONCLUSIONES.

La situación problemática que abordamos en el presente, contempla las implicancias de instaurar un régimen especial de compras y contrataciones para un ámbito específico de aplicación –proyectos de investigación, extensión y vinculación tecnológica-, en un Organismo Público de pequeña envergadura y acotada vida institucional, como lo es la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AeIAS.

Del análisis efectuado a lo largo del presente, podemos arribar a las siguientes conclusiones.

i. Falta de previsión en la adopción de estructuras normativas.

Conforme hemos analizado, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A.e.I.A.S., en el marco de la autonomía universitaria, adoptó el nuevo –y actual- Reglamento de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto P.E.N. 1030/16, reemplazando así la antigua reglamentación contemplada en el Decreto P.E.N. 893/12.

Tal como hemos analizado en los capítulos precedentes, previo a la instauración de dicha reglamentación, la casa de altos estudios encauzaba los procedimientos de adquisiciones por montos menores, a través del “Procedimiento de Contratación Directa por Trámite Simplificado” previsto en el ya derogado Régimen General reglamentado por el derogado Decreto P.E.N. 893/12.

Este cambio normativo (derogación del Decreto N° 893/12), implicó la eliminación del Procedimiento por Trámite Simplificado, dado que el nuevo horizonte estaba puesto en implementar una plataforma electrónica de compras públicas, lo cual finalmente sucedió –no en la UNTDF- a partir de la creación de *COMPR.AR*.

Ahora bien, este cambio normativo dentro de la Universidad, no ha tenido su correlato práctico y operacional, como sí lo tuvo en los diversos organismos y entes descentralizados de la Administración Pública Nacional. Ello, dado que la casa de altos estudios no cuenta con un sistema de expediente electrónico, sino que sus cauces administrativos se plasman en papel. Por lo tanto, la Universidad solamente utiliza la Plataforma *COMPR.AR* al mero efecto publicador.

En base a ello, luego de la innovación normativa, en lo que a compras menores respecta, en lugar de utilizar el trámite de contratación electrónica previsto por el nuevo Régimen, la Universidad encauza tales procesos a través de un procedimiento abreviado que a diferencia de su predecesor, cuenta requisitos e instancias procedimentales que repercuten negativamente en las adquisiciones de menor cuantía, tales como la obligatoriedad de presentar la oferta y garantías en formato papel, entre otros escollos.

La posición meridiana entre la innovación normativa y la operacional, ha marcado un retroceso en el Régimen General de Compras de la Universidad, dado que ya no cuenta con un trámite simplificado que permita agilizar etapas de la contratación y utilizar herramientas electrónicas (como sí era posible con el Procedimiento por Trámite Simplificado), y a su vez, los limitantes institucionales –como la ausencia de expediente electrónico-, han imposibilitado usufructuar las bondades y virtudes que prevén los nuevos procesos contemplados en el Régimen General en materia de contrataciones electrónicas.

Ello no es un dato menor, dado que la Provincia de Tierra del Fuego AeIAS. se encuentra en el extremo sur de Argentina, a 3.000 kilómetros aproximadamente de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lo antedicho, se visualiza en el Gráfico N° 4, del cual se desprende que los acortamientos de plazos y dispensas en las etapas de selección del contratista del procedimiento derogado, repercutían en forma directa en la efectividad (menos procedimientos fracasados y desiertos), y en el mayor porcentaje de presupuesto ejecutado.

ii. Génesis falencial del Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos.

El contexto descrito precedentemente, era conteste para establecer ajustes normativos y procedimentales en el Régimen General de Contrataciones de la Universidad, a efectos de mejorar los procedimientos de contratación que implican erogaciones de menor cuantía; empero ello, y por el contrario, en lugar de propiciar una mejora de dicho marco normativo, el órgano legislativo de la Universidad, dictó la Ordenanza Consejo Superior N° 05/16, a partir de una propuesta de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad, en pos de agilizar y flexibilizar la adquisición

de bienes y servicios, pero sólo respecto al circunscripto marco de los proyectos de investigación, extensión y vinculación tecnológica.

Es decir, primeramente, como vimos en el acápite precedente, la adopción de la nueva plataforma normativa reglamentaria del Régimen General, se implementó sin una proyección de las innovaciones tecnológicas y burocráticas que debían implementarse, en pos de una implementación integral del nuevo régimen normativo.

En segundo término, las complicaciones que trajo aparejadas la implementación de la nueva reglamentación del Régimen General, en lo que a compras menores respecta, fue abordada de manera segmentada, creando un Régimen Especial, sólo para este tipo de compras, y en el marco de Proyectos de Investigación, Innovación, Vinculación Tecnológica, etc.

Conforme se analizó, no existió un proyecto de reglamentación que contemple las falencias que implicó la implementación del nuevo Reglamento General. Mucho menos existió un trabajo en comisiones con las áreas pertinentes de la Universidad, tales como las Direcciones de Compras y Contrataciones, de Administración, de Informática, de Tecnología, etc.

Tal es así, que del análisis de las Sesiones donde se discutió su aprobación en el seno del Consejo Superior –Órgano Legislativo de la Universidad-, se evidencia que el proyecto del Régimen Especial fue elaborado e impulsado por las áreas requirentes – Directores de Proyectos y Secretaría de Ciencia y Tecnología-, por tanto la discusión estuvo dada en las facilidades para comprar y contratar con mayor celeridad, sólo en el ámbito de Proyectos.

Además de la mirada circunscripta a un solo ámbito, sin especificar qué particularidades ameritaban tal marco normativo de excepción, no se tuvieron miramientos en preceptos tales como el mayor valor por dinero, transparencia, y otros principios propios de las buenas prácticas de las compras públicas, sino en la concreción de los Proyectos. De hecho, sólo 4 de los Directores de Proyectos encuestados, manifestaron que han podido adquirir o contratar bienes y/o servicios que bajo el Régimen General habían fracasado.

Es decir, una problemática que resultaba general a la Universidad, se abordó con una visión sectorizada, entendiendo la Institución desde compartimentos estancos.

iii. Impactos negativos institucionales.

De lo expuesto, surge lógica la heterogeneidad que provoca pivotar entre regímenes tan disimiles.

En dicha inteligencia, hemos comprobado en el presente, que la creación del Régimen Especial cuyo ámbito de aplicación se circunscribe solamente a proyectos, contribuyó a la disparidad de los causas administrativos para adquirir bienes y servicios de menor cuantía, repercutiendo negativamente en la Universidad.

En dicho orden de ideas, a efectos de analizar con mayor profundidad ambos marcos normativos, en el Capítulo III, hemos analizado las diferencias entre los dos procesos de selección previstos en el Régimen Especial, y el procedimiento abreviado por excelencia del Régimen General actual, es decir la Contratación Directa por el Monto.

Allí, observamos una disimilitud de recaudos sumamente gravosa, con diferencias notorias desde los requisitos de publicidad, transparencia, difusión, incluso, omitiendo el Régimen Especial la intervención de áreas propias de la materia, como la Dirección de Compras y Contrataciones de la Universidad.

Este contexto normativo, lógicamente ha repercutido en la práctica, tal es así, que desde la sanción del Régimen Especial la mayoría de las adquisiciones de bienes y servicios en el marco de proyectos se ha tramitado por compras de menor cuantía aplicando alguno de los dos derroteros procedimentales del Régimen Especial. Por ejemplo en el año 2019, de los 21 *Procedimientos de Contratación Directa por el Monto* (Procedimiento abreviado por excelencia del Régimen General) que se llevaron a cabo en la Universidad, ninguno se correspondía a un Proyecto de Investigación, Extensión o Vinculación Tecnológica, evidenciando que los mismos fueron adquiridos por el Régimen Especial.

A su vez, conforme hemos observado, la disimilitud de los andamiajes burocráticos del Régimen Especial, se engarza con otras complejidades que repercuten negativamente en la Universidad, como por ejemplo, en el circuito de registración

patrimonial de los bienes adquiridos, siendo que de las actuaciones compulsadas surge que de los 37 bienes de uso registrables adquiridos en el periodo 2016-2019 con la utilización del Régimen Especial: 8 bienes no fueron dados de alta patrimonialmente; 23 fueron dados de alta con un promedio de un año de demora desde la adquisición del bien y sólo 6 fueron dados de alta en el tiempo y forma de la recepción física de los bienes.

Otra distorsión, se evidencia en la vinculación con la Oficina Nacional de Contrataciones, Órgano Rector de las compras y contrataciones de la Universidad (conforme Decreto 1023/01 y Ordenanza Consejo Superior N° 04/18). Todos los procedimientos de compras y contrataciones en el marco del Régimen General –incluso los abreviados- son informados a la O.N.C., e integran el Plan Anual de Contrataciones, publicado en dicho organismo. Ello, no acontece con los procedimientos del Régimen Especial, marcando una asimetría institucional de relevancia.

iv. Soluciones eficaces, pero no eficientes.

De acuerdo a las varias diferencias entre sendos procesos abreviados, podemos concluir que el Régimen Especial implica una celeridad en la adquisición de los productos (lógica por la cuantiosa dispensa de requisitos e hitos procedimentales), corroborándose, que su utilización puede implicar una reducción de gastos, por ejemplo lo analizado en el Capítulo IV del presente, respecto del rubro informática, arrojando una diferencia del 10% -menor- aproximadamente.

Así, de las resultas de los expedientes compulsados, y sobre todo de las encuestas realizadas –tanto a Directores de Proyecto como a Proveedores-, surge notorio que existían dificultades en la adquisición de bienes y servicios en el marco de los distintos tipos de Proyectos desarrollados en la Universidad, y que -desde una visión superficial- la implementación de un Régimen Especial sumamente divergente -respecto incluso del proceso más abreviado previsto en el Régimen General- trae aparejado mejoras inmediatas en la “problemática” planteada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología.

Una muestra de ello, es que la totalidad de Directores de Proyectos encuestados, entiende que la implementación de un Régimen Especial ha contribuido a la mejora de la adquisición de bienes y servicios en el marco de proyectos. Dichas mejoras,

básicamente consisten en la posibilidad de adquirir bienes y servicios de forma inmediata y concomitante a la etapa del proyecto que se trate.

Este prisma por parte de los principales “usuarios” del Régimen Especial, es decir los Directores de Proyectos, no es casual. Como mencionamos, la génesis de este Régimen Especial surge como una iniciativa de la Secretaría de Ciencia y Tecnología para resolver un foco problemático derivado de una insuficiencia del Régimen General de Compras de la Universidad para afrontar -en tiempo y forma- la demanda de contratación de bienes y servicios requeridos en la dinámica particular de la ejecución de proyectos de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc.

Una misma visión, comparten los proveedores, siendo que de la totalidad de contratistas encuestados, 14 prefieren el Régimen Especial por sobre el procedimiento abreviado previsto en el Régimen General.

Ahora bien, que en principio el Régimen Especial haya traído mayor eficacia en las compras y adquisiciones en el marco de Proyectos, no equivale a que resulte una solución de mayor eficiencia; y además, por otro costado, hemos visualizado que las modificaciones en el Régimen General –limitadas por la imposibilidad de utilizar la plataforma electrónica *COMPR.AR*-, ameritaban un análisis global de la problemática en compras menores, la cual no se circunscribía sólo a las gestiones de adquisiciones en el marco de proyectos de investigación, extensión, vinculación tecnológica, etc., sino a las de todas las áreas de la Universidad.

v. Afectación de principios básicos de las Contrataciones Públicas.

A su vez, los datos relevados -y su análisis-, permiten concluir que el Régimen Especial se encuentra contaminado de notorias falencias en materia de concurrencia, transparencia, publicidad, difusión, etc., como por ejemplo: la carencia de publicidad previa, la omisión absoluta de difusión, la falta de pluralidad de agentes o funcionarios intervinientes en la evaluación de cotizaciones como en la recepción de las prestaciones, la desprofesionalización del proceso atento no contar con la intervención del área de Compras y Contrataciones, la admisión de proveedores sin necesidad de que se encuentren inscriptos en Registro alguno, la ausencia de control legal y técnico posterior, etc., evidenciando con ello, que la implementación de éste Régimen, contraría

principios básicos de las contrataciones públicas tales como la publicidad, la transparencia, la concurrencia, competencia, etc.

Ello luce claro en el Anexo II agregado al presente, dando cuenta que, mediante este instrumento normativo –Régimen Especial-, fundado en la Autonomía que gozan las Universidades Públicas en Argentina –cuyo raigambre es Constitucional-, los Directores de Proyectos han logrado funcionar como Unidades Ejecutoras independientes –autónomas incluso del Área de Compras de la Universidad-, que ejecutan la disponibilidad financiera del Proyecto a través de dos procesos de selección sumamente flexibles, con omisión de recaudos de publicidad, transparencia, difusión e intervención de órganos técnicos y de control, asemejándose más a un régimen de rendición de gastos, que de selección de un contratista, preponderando la inmediatez de la concreción de la compra o contratación, con el protagonismo exacerbado del principal interesado, es decir el Director del Proyecto.

Por su parte, tales dispensas, se verían “*justificadas*”, con la aparente poca significancia de los gastos que involucran los procesos abreviados.

No obstante, una causal de la vulnerabilidad en la transparencia de las compras públicas, se encuentra en el perfil de gastos con bajo volumen de transacciones de muy alto valor, y en la mayor discrecionalidad que les otorga a funcionarios y empleados públicos los procedimientos abreviados (Volosin, 2015), siendo que del análisis del Plan Anual de Contrataciones de la Universidad respecto al año 2019, se vislumbra que de los \$32.398.795,05 ejecutados, \$6.331.623 son erogaciones provenientes de procedimientos de Contratación Directa, es decir un 19.5%, y el 87% de los procedimientos realizados por la Universidad en dicho año fueron Contrataciones Directas por el Monto.

Agrava la situación, el hecho de que en los procedimientos abreviados, la fundamentación de selección se circunscribe al monto de los productos o servicios, sin contar con un análisis sobre aspectos técnicos o de conveniencia propendiendo a una mayor eficiencia en las contrataciones a instar, siendo ello visible en los procedimientos analizados en el marco del Régimen Especial, donde en todos ellos la fundamentación se basó en el monto, y en un 72% se recibieron únicamente una sola oferta.

Por ejemplo, de acuerdo a lo previsto por la Ley de Ética en la Función Pública N° 25.188, en el marco de contrataciones públicas, los integrantes de comisiones evaluadoras y de recepción, deben presentar declaraciones juradas patrimoniales de forma anual, ante la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad, quien las remite a la Oficina Anticorrupción. Ello, incluso, en las comisiones previstas para procesos abreviados, sin importar el monto que se trate. Por el contrario, los Directores de Proyectos, en los procedimientos abreviados previstos por la norma especial, ofician de seleccionadores del contratista, y dan fe de la recepción de los bienes y conformidad de prestaciones, en forma personal, sin integrar siquiera un comité evaluativo colegiado. Sin embargo, al momento de ser encuestados, sólo 2 Directores de Proyectos han manifestado conocer la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales, y de la información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad, solamente esos dos Directores encuestados han presentado declaraciones juradas patrimoniales (conforme Ley de Ética en la Función Pública), y el motivo, justamente fue participar de comisiones evaluadoras en el marco del Régimen General.

vi. Desprofesionalización de las Compras Públicas dentro de la Universidad.

Hemos constatado, la nula intervención de áreas técnicas relevantes en materia de compras públicas –v.gr. Dirección de Compras y Contrataciones, Departamento de Tecnología, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Planificación etc.-, en la creación y aprobación de este procedimiento.

Ello se agrava, dado que los cauces burocráticos de dicho Régimen, tampoco prevén la intervención de las áreas nombradas en su aplicación.

Esta falencia, cobra mayor relevancia por la baja experiencia de los Directores de Proyectos –Unidades Ejecutoras- en lo que a compras públicas se refiere, por ejemplo las encuestas realizadas arrojan que sólo 5 Directores tienen experiencia previa integrando comisiones evaluadoras y de recepción, y sólo 2 de ellos han participado en la preparación, estudio y/o gestión de pliegos, contratos, u otros documentos licitatorios en el marco de Regímenes de Compras Públicas. Además, tal situación se agrava, graficando la carencia de planificación estratégica, dado que de los 30 Directores encuestados, sólo 3 recibieron capacitación respecto a Compras Públicas.

Es decir, además de desprofesionalizar el proceso al descartar la intervención de las áreas de mayor experticia, no se capacitó a los Directores de Proyectos en sus nuevas funciones.

Otro punto falencial a destacar, es la distorsión que se genera dentro de la Universidad, en aspectos propios de las compras públicas, que no guardan una inmediata conexión con el cauce procedimental –o por lo menos con su dinámica-, pero que son vitales para la transparencia y la interrelación con la Oficina Nacional de Contrataciones y el Estado Nacional.

CAPITULO VIII: REFLEXIONES FINALES. ASPECTOS DE MEJORAS.

La implementación del Régimen Especial en la Universidad, ha profundizado una situación crítica respecto a las compras y contrataciones de menor cuantía, la cual en la casa de estudios se encauza en procedimientos del Régimen Nacional –Régimen General-, que se encuentran prácticamente en desuso por otros organismos e instituciones nacionales, ya que se encuentran *aggiornados* –y reemplazados- por la gestión electrónica de las compras, a través de la plataforma *COMPR.AR*.

Pese a dicha situación, el órgano legislativo de la Universidad, no abordó la problemática con la implementación de innovaciones normativas y operacionales, propendiendo así a una modificación integral del Régimen de Compras General, con miramientos orientados en la eficiencia, el mayor valor por dinero, la sustentabilidad, la gestión electrónica e innovación tecnológica, etc.,

Por el contrario, la respuesta institucional, no fue racional y eficiente, y estuvo contaminada por una visión que reposa en una dicotomía vetusta sobre “eficacia” y “celeridad”.

Hemos visto las resultas de ello, los Directores de Proyectos, adquieren los bienes y servicios con mayor celeridad, pero ello no implica necesariamente un impacto completamente positivo en la Universidad, distorsionando los procesos de compras y contrataciones, con graves repercusiones tanto internas, como externas, en cuanto a la vinculación con otros entes u organismos.

Será labor de la comunidad universitaria en general, impulsada por las áreas técnicas y funcionarios, poner en valor la autonomía universitaria, a efectos de repensar una modernización de los cauces administrativos de la institución, y desde allí apuntalar un régimen de compras y contrataciones con un enfoque de demanda, y una visión integral, sin desconocer aspectos normativos de contralor, pero enfocado en procesos que propendan a la innovación, el acceso a la información, y la integración entre usuarios y proveedores.

En dicho entendimiento, como aspectos de mejoras proponemos:

i. Planificación Estrategia.

A efectos de paliar los efectos negativos que trajo aparejado la adopción de una norma externa (se adoptó una norma reglamentaria emanada del Poder Ejecutivo Nacional), sin una adecuada proyección en el ámbito interno, se deberá agudizar la planificación estratégica para mitigar dicho escenario.

En tal sentido, se recomienda que a través de las áreas técnicas de la Universidad, y en el marco de las comisiones pertinentes del Consejo Superior (v.gr. Comisión de Reglamento), se desarrollen los espacios de trabajo y debate propicios para motivar propuestas de mejoras, y que las mismas sean integrales, y no segmentadas.

Asimismo, la planificación, entendemos deberá versar adecuando la plataforma normativa a la situación de hecho en la que se pretende avanzar. Es decir, los miramientos tendrán que estar enfocados a la integración de las áreas técnicas de la Universidad para propender a la mejoría en la gestión de adquisiciones y servicios.

El caso analizado, evidencia que ante una problemática sectorial –proyectos de investigación-, desde el área de Ciencia y Tecnología, se propició un reglamento ajeno a la materia –propia del área de Administración-, y en lugar de elaborar un proyecto transversal, atravesado por diversas disciplinas y actores intervinientes, se dictó una normativa *aggiornada* a un compartimiento absolutamente estanco, sin ahondar, en que en todos los ámbitos de la Universidad –infraestructura, arquitectura, laboratorios, labores académicas, funcionamiento, etc.- se han evidenciado problemáticas con las compras de menor cuantía dado la vetustez de los procesos.

ii. El marco legal como insumo de mejora.

La adecuación normativa, no implica necesariamente la decisión disruptiva de derogar toda la normativa de la Universidad, y comenzar de fojas cero.

Por el contrario, previo a realizar cualquier modificación de tipo normativo y/o procedimental, en el marco de una planificación estratégica, la Institución debe establecer prioridades y objetivos, que incluso no versan sólo sobre las compras públicas. Un ejemplo de ello es la implementación de expediente electrónico.

De esa manera, el órgano legislativo de la Universidad, no debe brindar un marco legal como punto de partida.

Por el contrario, el punto de partida, deberá ser el análisis de las problemáticas y vicisitudes del andamiaje burocrático de la Institución, proyectar el escenario de mejora más propicio, con objetivos concretos y estructuras pensadas en la cadena de valor, y en pos de ello, adaptar la norma en el marco de un régimen legal acorde.

Tal es así, que en el presente, hemos visto como la adopción de un marco normativo, sin contemplar la realidad y la proyección de la institución, ha resultado infructuoso.

No obstante, concretamente, en relación a los procesos de compras y contrataciones por montos menores, existe la posibilidad de realizar adecuaciones normativas que no requieren de procesos de cambio drásticos, como por ejemplo, admitir la recepción de ofertas a través del correo electrónico, con el debido resguardo de las propuestas, por parte de los agentes y funcionarios públicos intervinientes.

En dicha inteligencia, si bien escapa al espectro temporal analizado en el presente, resulta insoslayable mencionar que la Universidad a causa del contexto pandémico, desarrolló teletrabajo desde el mes de marzo del año 2020 al mes de abril de 2021, debiendo por ello, encausar los procesos de contrataciones (ofertas, garantías, actos de apertura, etc.) a través de herramientas tecnológicas tales correos electrónicos y videoconferencias.

Si bien, tales instrumentos informáticos, no sobrepasan el umbral de avance tecnológico al que debería propender una institución pública para gestionar sus procesos (máxime una casa de altos estudios), evidencian la acción resolutive –inmediata- de la Universidad ante una problemática de tal magnitud.

iii. Sistema de contrataciones electrónicas.

No escapa a nuestro conocimiento la difícil empresa de implementar sistemas informáticos de compras públicas, cuya subestimación sería a todas luces incorrecto. Ahora bien, propender a mejoras serias, concretas y alcanzables a un corto plazo, es posible, más aun teniendo en cuenta el anticuado y desafortunado andamiaje burocrático –en papel- en el que se encausan los proceso de compras en la Universidad.

Además, existen soluciones alcanzables, incluso con sistemas ya probados, como por ejemplo implementando un sistema de expediente electrónico homogéneo al que se utiliza en el ámbito de la Administración Pública Nacional, así todas las contrataciones podrían desarrollarse a través de la plataforma COMPR.AR.

La realidad geográfica de la Universidad, situada en la provincia más alejada del país respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vuelve aún más imperioso la digitalización de los procesos, repercutiendo ello en aspectos de mejoras considerables, que van desde la concurrencia, competencia, y celeridad, hasta la transparencia y la conectividad con el resto de los organismos y entidades del país.

En efecto, y como corolario, es dable poner de resalto, que el análisis del caso bajo estudio, tiene una relevante significancia, para graficar la ineficiencia de las políticas institucionales en materia de compras y contrataciones públicas, que sólo propenden a soluciones inmediatas y superficiales, sesgados por la falsa dicotomía entre la transparencia por un lado, y la eficacia por el otro, sin una proyección transversal y profesionalizada del sistema de compras públicas de la Universidad.

BIBLIOGRAFÍA.

Bagattini, María Verónica. 2017. "Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente". En Revista del Notariado. Buenos Aires. N° 925 (septiembre de 2017). Obtenido el 23 de febrero de 2021 en la Word Wide Web: <http://www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/> [Accedido el 23/2/21].

Balbín, Carlos. 2007. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.

Fernández Villa, Bárbara. 2016. "El nuevo reglamento de contrataciones de la Administración nacional aprobado por el Decreto N° 1030/16. Diferencias con la anterior reglamentación aprobada por el Decreto N° 893/12". Buenos Aires: El Dial Biblioteca Jurídica Online, 30 de septiembre de 2016.

Fiasché, Nancy; Comotto, Sabrina. 2016. "El nuevo reglamento del régimen de contrataciones: principales tendencias y transformaciones". En Revista argentina del régimen de la administración pública. Buenos Aires. Ciencias de la Administración. vol. 38 : n° 457.

García Sanz, Agustín. 2013. "Licitación Pública v. contratación directa: ¿La batalla perdida?" En: Gordillo, Agustín "Tratado de derecho administrativo y obras selectas", Tomo VII, Capítulo XXV, 1ª edición, Buenos Aires, FDA.

Gordillo, Agustín. 2014. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Ivanega, Miriam Mabel. 2011. "El procedimiento de licitación pública". En revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú núm. 66, diciembre-junio, 2011, pp. 257-276. Obtenido el 20 de junio de 2020 en la Word Wide Web: <https://www.redalyc.org/pdf/5336/533656149013.pdf> [Accedido el 3/1/21].

Mertehikian, Eduardo; Salvatelli, Ana (compiladores). 2014. *Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional Comentado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.

Molina, Marcela S. 2013. “Los reglamentos emitidos por las universidades nacionales en el ordenamiento jurídico argentino”. En revista Universidades, de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe núm. 56, abril-junio, 2013, pp. 32-59. Obtenido el 29 de Diciembre de 2020 en la Word Wide Web: <https://www.redalyc.org/pdf/373/37331245005.pdf> [Accedido el 2/1/21].

Volosin, Natalia Andrea (2015). “Datos abiertos, corrupción y compras públicas”. Obtenido el 20 de diciembre de 2020 de <http://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compraspublicas-Volosin1.pdf> (accesado el 23 de mayo de 2021).

ANEXO I

Universidades de distintas Regiones Geográficas de Argentina, y su postura en relación con el Régimen Nacional de Compras Públicas.

Universidad	Región	Régimen de Compras.
Universidad Nacional de Buenos Aires.	Pampeana-Céntrica	Reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01) pero lo reglamenta a través de Resolución Consejo Superior N° 8240/13 que aprueba el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la UBA.
Universidad Nacional de la Defensa	Pampeana-Céntrica	Aplica directamente el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su reglamentación
Universidad Nacional de La Plata	Pampeana-Céntrica	Reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01) pero lo

		reglamenta a través de Resolución Consejo Superior N° 297/18 que aprueba el Régimen de Contrataciones de la Universidad de la Plata”.
Universidad Nacional de Quilmes.	Pampeano-Céntrica.	Reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01) pero lo reglamenta a través de Resolución Consejo Superior N° 545/17 que aprueba el Reglamento del Régimen de Contrataciones de UNQUI.
Universidad Nacional de CUYO.	Cuyo	Aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su reglamentación.
Universidad Nacional de San Juan.	Cuyo	Aplicación del Régimen de Contrataciones de la

		Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su reglamentación.
Universidad Nacional de San Luis	Cuyo	Reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01) pero lo reglamenta a través de Resolución Consejo Superior N° 11/2018 la cual adopta la reglamentación nacional con ciertas dispensas.
Universidad Nacional del Litoral	Litoral	Reconoce la aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01), pero lo reglamenta a través de Resolución Consejo Superior N° 392/12 Régimen de compras y contrataciones de la UNL.
Universidad Nacional de Jujuy	Noroeste	Aplicación del Régimen de

		Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su reglamentación.
Universidad Nacional de Tucumán.	Noroeste.	Aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su reglamentación
Universidad Nacional de Entre Ríos.	Mesopotamia.	Adopta el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto PEN 1023/01, y lo reglamenta a través de la Ordenanza Consejo Superior N° 445 que aprueba el Reglamento de Compras y Contrataciones de la Universidad.
Universidad Nacional de Misiones	Mesopotamia.	Aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su

		reglamentación.
Universidad Nacional de Río Negro.	Patagonia.	Adopta el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto PEN 1023/01, y lo reglamenta a través Resolución Consejo de Programación y Gestión Estratégica (CPyGE) N° 57/2016 que aprueba el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de Compras de Bienes y Servicios de la Universidad Nacional de Río Negro”.
Universidad Nacional de Comahue.	Patagonia.	Aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por Decreto 1023/01 y su reglamentación.

ANEXO II

Contratación Directa con Compulsa Abreviada por el Monto (Régimen

General, Art. 25 inc. D apartado 1° del Decreto 1023/01).



Régimen Especial de Compras y Contrataciones en el Marco de Proyectos (Ordenanza C.S. 05/16).

