

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

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

Trabajo final:

**"La Transparencia y los Principios
Generales de las Compras Públicas:
Análisis de su aplicación al Sistema
Buenos Aires Compras (BAC) dentro
del período 2011-2021"**

Estudiante: José A. S. Sánchez

Correo electrónico: masterjass17@gmail.com

Fecha: 13 de junio de 2023

Director: Mg. Leonardo Miguel Fiscante

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS E IMÁGENES	4
PRINCIPALES ABREVIATURAS	6
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	11
1.1 Objetivo General	11
1.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 Enfoque Metodológico	11
1.4 Hipótesis de Trabajo y Pregunta de Investigación.....	12
1.5 Justificación de la Elección del Caso de Estudio.....	12
1.6 Justificación de la Delimitación Temporal del Caso.....	13
1.7 Principales Variables y Fuentes de Análisis	13
1.8 Entrevista, Encuesta y Selección de Informantes.....	14
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL	15
2.1 Las TIC y las Compras Públicas	15
2.2 El Sistema Buenos Aires Compras (BAC).....	19
2.2.1 Antecedentes y el Sistema Regional ChileCompra.....	31
2.3 Análisis de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones	33
2.4 Principios Generales de las Compras Públicas.....	38
2.4.1 Principio de Transparencia	38
2.4.2 Principio de Publicidad y Difusión.....	39
2.4.3 Principio de Libre Competencia	40
2.4.4 Principio de Concurrencia e Igualdad	40
2.4.5 Principio de Economía.....	41
2.4.6 Principio de Eficiencia y Eficacia	41
2.5 Concepto de Transparencia y su Aplicación en el Ámbito de las Compras Públicas...42	
2.6 Accountability Vertical, Horizontal y Social.....	43

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA BAC A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS	48
3.1 Principio de Transparencia	48
3.2 Principio de Publicidad y Difusión	51
3.3 Principios de Concurrencia e Igualdad y de Libre Competencia.....	52
3.4 Entrevista al Funcionario/a Público del Sector de Compras y Contrataciones.....	56
3.5 Entrevista al Funcionario Público del Sector de Seguridad Informática.....	57
3.6 Entrevista a un Representante de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE)	61
3.7 Encuesta sobre la Existencia y Cumplimiento de los Principios Generales en las Compras Públicas de Argentina.....	63
3.7.1 Observaciones de la Encuesta	77
3.8 Reporte de Buenos Aires DATA.....	78
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXOS	98

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS E IMÁGENES

Tabla N° 01 - Días mínimos de publicación y antelación de los procesos.	29
Tabla N° 02 - Existencia de una Ley de compras, un sistema electrónico y apertura de datos.	63
Tabla N° 03 - Tipos de control existentes (previo, concomitante y/o posterior).	66
Tabla N° 04 - Existencia de un registro de proveedores, criterios de sustentabilidad, preferencias de género y presentación de DDJJ de funcionarios.	68
Tabla N° 05 - Aplicación de los principios en la normativa relativa a compras.	71
Tabla N° 06 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por la Covid-19.	73
Tabla N° 07 - Valoración de los principios.	75
Tabla N° 08 - Nivel de importancia creciente de cada principio.	76
Tabla N° 09 – Cantidad de procesos realizados entre 2011 y 2021.	79
Tabla N° 10 – Período de consulta de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).	80
Tabla N° 11 – Plazo de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).	81
Tabla N° 12 – Montos totales de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en \$ millones.	82
Tabla N° 13 – Tabla de valoración de los principios.	84
Figura N° 01 - Las 5 etapas del proceso en BAC.	21
Figura N° 02 - Existencia de una ley de compras.	64
Figura N° 03 - Utilización de un sistema de compras electrónicas públicas.	65
Figura N° 04 - Existencia de mecanismos de apertura de datos.	65
Figura N° 05 - Tipos de control existentes (previo, concomitante y/o posterior).	67
Figura N° 06 - Cantidad de controles realizados (1, 2 o 3).	67
Figura N° 07 - Existencia de un registro de proveedores para participar de las contrataciones.	69
Figura N° 08 - Utilización de criterios de sustentabilidad.	69
Figura N° 09 - Utilización de criterios de preferencia por género.	70
Figura N° 10 - Presentación de DD.JJ. patrimoniales por parte de los funcionarios.	71

Figura N° 11 - Principios que se aplican en la normativa relativa a compras.....	72
Figura N° 12 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19.	74
Figura N° 13 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19 (Porcentual).....	74
Figura N° 14 - Valoración de los principios.	76
Figura N° 15 - Nivel de importancia creciente de cada principio (Promedio).....	77
Figura N° 16 - Cantidad de procesos realizados entre 2011 y 2021.	80
Figura N° 17 - Período de consulta de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).	81
Figura N° 18 - Plazo de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).	82
Figura N° 19 – Montos totales de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en \$ millones.....	83
Imagen N° 01 – Pantalla principal del BAC.....	49
Imagen N° 02 – Pantalla de “Búsqueda Avanzada” de procesos.	49
Imagen N° 03 – Pantalla del cronograma de un proceso.....	51
Imagen N° 04 – Pantalla del BAC para los proveedores.....	53
Imagen N° 05 – Ejemplo del catálogo de un ítem.....	54

PRINCIPALES ABREVIATURAS

PIB	Producto Interno Bruto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
BAC	Buenos Aires Compras
RIUPP	Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores
RIBS	Registro Informatizado de Bienes y Servicios
RIIC	Registro Informatizado de Información de Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas
HEPTA	Hospital de Emergencias Psiquiátricas “Torcuato de Alvear”
DGCYC	Dirección General de Compras y Contrataciones
EGP	Electronic Government Procurement
ONG	Organización No Gubernamental
UOA	Unidades Operativas de Adquisiciones
UAI	Unidades de Auditoría Interna
AGCBA	Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
OCDS	Open Contracting Data Standard
EDCA	Estándar de Datos para la Contratación Abierta
B.O.	Boletín Oficial
DGUIAF	Dirección General Unidad Informática de Administración Financiera
GCABA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

RESUMEN

En el presente trabajo analizamos el sistema electrónico de compras y contrataciones denominado Buenos Aires Compras (BAC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) durante el período 2011-2021. Nuestro objetivo es verificar si el sistema cumple con los principios establecidos en el art. 7 de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones puntualmente en el principio de la Transparencia dado que las adquisiciones públicas tienen un impacto en la provisión de bienes y servicios públicos, en la economía representado en el PBI y en la gobernanza del gobierno sobre todo en cuestión de rendición de cuentas.

A través de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, realizamos una encuesta a funcionarios de Compras y Contrataciones de 15 jurisdicciones (Nación, CABA y 13 Provincias) enfocada en la existencia de leyes y sistemas electrónicos de compras y contrataciones, aplicación e importancia de los principios de Transparencia, de Libre Competencia, de Concurrencia e Igualdad, de Legalidad, de Publicidad y Difusión, de Eficiencia y Eficacia, de Economía, de Razonabilidad, de Sustentabilidad y de la vía electrónica) como también la repercusión del Covid-19 en el cumplimiento de éstos.

Veremos la historia del BAC, cómo funciona, cómo se llevan a cabo todas las etapas de los procesos, los roles, intervención y acción de los distintos usuarios, las formas de publicidad y difusión. Como también el análisis de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones.

También entrevistamos a tres actores que interactúan en el proceso de compra desde distintos puntos de vista. La Directora General de Compras y Contrataciones de CABA, la Contadora Marisa Tojo (funcionaria del sector de Compras y Contrataciones), el Analista de sistemas Guillermo Scigliotto (funcionario público del sector de Seguridad Informática) y el Gerente de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), el Sr. Ricardo Maubach (representante de los proveedores del sector privado). Les preguntamos sobre el sistema BAC, su desarrollo; acceso, seguridad y resguardo de la información, las etapas que contempla el sistema, el cumplimiento de los principios y la repercusión del Covid-19 sobre éstos, las ventajas, desventajas y facilidades del sistema para el uso, participación y competencia de los proveedores.

Analizamos de la página web Buenos Aires DATA el reporte de todos los procesos de compras y contrataciones realizados por el GCABA mediante el sistema BAC desde el 2011 a la actualidad. El objetivo es ver la cantidad, montos totales, los plazos de consulta y total de cada tipo de proceso de compra realizado, como también ver cuál es el más utilizado.

ABSTRACT

In this paper we analyze the electronic purchasing and contracting system called Buenos Aires Compras (BAC) of the Government of the City of Buenos Aires (GCBA) during the period 2011-2021. Our objective is to verify if the system complies with the principles established in art. 7 of Law 2095 on Purchases and Contracts, specifically on the principle of Transparency, given that public procurement has an impact on the provision of public goods and services, on the economy represented in GDP and on government governance, especially in terms of accountability.

Through the Federal Network of Government Contracting, we conducted a survey of Procurement and Contracting officials from 15 jurisdictions (Nation, CABA and 13 Provinces) focused on the existence of electronic purchasing and contracting laws and systems, application and importance of the principles of Transparency, Free Competition, Competition and Equality, Legality, Advertising and Dissemination, Efficiency and Effectiveness, Economy, Reasonableness, Sustainability and electronic means) as well as the repercussion of Covid-19 on compliance of these.

We will see the history of the BAC, how it works, how all the stages of the processes are carried out, the roles, intervention and action of the different users, the forms of advertising and dissemination. As well as the analysis of Law 2095 of Purchases and Contracts.

We also interviewed three actors who interact in the purchasing process from different points of view. The General Director of Purchasing and Contracting of CABA, the Accountant Marisa Tojo (official of the Procurement and Contracting sector), the Systems Analyst Guillermo Scigliotto (public official of the Information Security sector) and the Manager of the Argentine Union of State Suppliers (UAPE), Mr. Ricardo Maubach (representative of private sector providers). We asked them about the BAC system, its development; access, security and protection of information, the stages that the system contemplates, compliance with the principles and the repercussion of Covid-19 on them, the advantages, disadvantages and facilities of the system for the use, participation and competition of suppliers.

We analyzed the report of all purchasing and contracting processes carried out by GCABA through the BAC system from the Buenos Aires DATA website from 2011 to the present. The objective is to see the quantity, total amounts, consultation periods and total of each type of purchase process carried out, as well as to see which is the most used.

INTRODUCCIÓN

Las contrataciones públicas juegan un rol crítico, no solo para la provisión de bienes y servicios públicos, sino también porque afectan la gobernanza y el crecimiento sostenible de la economía. Aproximadamente los gobiernos en el mundo gastan US\$ 9,5 billones anuales, lo que representa entre el 12% y 20% del producto interno bruto (PIB) de un país. En los países pertenecientes a la OCDE es del 12% del PIB. En el caso de Argentina, las contrataciones públicas del año 2018 alcanzaron el 16,1 % del PIB (De Michele, R., & Pierri, G. (2020)). Si nos focalizamos puntualmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la ejecución de los Gastos de Consumo representó el 19,2% del presupuesto total¹.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) las compras y contrataciones se realizan a través del sistema electrónico denominado Buenos Aires Compras (BAC) el cual se ingresa por medio del portal <https://www.buenosairescompras.gob.ar>. Mediante el sistema, se llevan a cabo los procesos de compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios del Gobierno (Licitación o Concurso, Contratación Directa, Remate o Subasta Pública). A su vez, el sistema está integrado por los subsistemas del Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Sector Público de la Ciudad (RIUPP), Registro Informatizado de Bienes y Servicios (RIBS) y el Registro Informatizado de Información de Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires (RIIC)².

El objeto de estudio de este proyecto es evaluar en qué medida el sistema de compras públicas BAC, cumple con los principios generales de transparencia, siendo la libre competencia, concurrencia e igualdad de trato; una mayor eficiencia, eficacia y economía; publicidad y difusión de los llamados, elementos que contribuyen a fomentar una mayor transparencia en los procesos de contratación. Por tales motivos, es fundamental fortalecer los sistemas de contratación pública para lograr procesos más transparentes en pos de generar instituciones más eficientes, éticas y morales que resguarden el interés público³.

Asimismo, indagaremos acerca del rol que cumplen las instituciones para garantizar la rendición de cuentas en la materia más específicamente bajo los preceptos de la accountability horizontal y social en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el uso del BAC en pos de la transparencia.

¹ Mensaje Proyecto Presupuesto 2018.
https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/mensaje_proyecto_presupuesto_2018_0.pdf

² Ley 2095/GCABA. Buenos Aires Compras (BAC). <https://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/compras/preguntas-frecuentes/bac>

³ OCDE. <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf>. Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS - 2018). <http://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf>

En este sentido, se intentará responder a la pregunta: ¿En qué medida cumple con los parámetros de transparencia y de los principios generales el sistema electrónico de compras públicas BAC?

CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Objetivo General

Evaluar en qué medida se cumple con los principios generales enunciados en el art.7 de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto Reglamentario 129/23 en el sistema actual utilizado para la adquisición de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (BAC).

1.2 Objetivos Específicos

- Describir los componentes centrales de los sistemas electrónicos de compras utilizado en las compras públicas y su funcionamiento.
- Examinar los procedimientos que se realizan mediante el sistema, determinar en qué medida fueron utilizados, tiempo promedio en la realización y su repercusión en el aspecto económico dentro del período 2011-2021.
- Investigar si las condiciones vigentes permiten garantizar la libre competencia y concurrencia e igualdad de trato hacia los proveedores.
- Definir conceptualmente los principios rectores de las compras y contrataciones públicas.
- Realizar un análisis de los conceptos de transparencia, accountability horizontal y social en el marco de las compras y contrataciones públicas y su aplicación a nuestro caso.
- Medir el grado de cumplimiento del sistema BAC a la luz de los principios generales establecidos por la Ley 2095.
- Comparar qué principios generales se establecen en las distintas normativas a nivel nacional y sus jurisdicciones.

1.3 Enfoque Metodológico

La metodología de la investigación se basará en los parámetros de la investigación científica descritos por el Dr. Roberto Hernández Sampieri⁴ y el estudio de casos del Dr. Robert E. Stake⁵. El estudio será de carácter descriptivo ya que realizaremos una descripción del sistema BAC respecto a en qué medida cumple con los principios generales y de carácter comparativo dado que se aplicará un análisis en base a definir qué principios se establecen

⁴ Sampieri, R. H., Collado, C. F. y Lucio, P. B. (2006).

⁵ Stake, R. E. (1999).

en las diferentes normativas a nivel nacional y sus respectivas jurisdicciones. El enfoque metodológico será cualitativo y cuantitativo. Será intensivo dado que se estudiará un solo caso y la dimensión temporal será sincrónica, dado que se analizará el sistema actual que utiliza el GCABA desde la aplicación de los 10 principios generales hasta la actualidad y no la evolución histórica de las compras públicas.

Para cumplir con los objetivos específicos se analizará en qué medida el estado actual del sistema cumple con los principios generales expuestos en la Ley 2095 de Compras y Contrataciones, su Decreto Reglamentario y con las recomendaciones del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE⁶. Asimismo, se utilizarán las fuentes como la Disposición 858-DGCYC-20 (Boletín Oficial 5986 - 28/10/2020) en donde se indica las funcionalidades del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del GCABA “Buenos Aires Compras” (BAC) y los distintos manuales discriminados por modalidad. En base al reporte emitido por el sistema BAC respecto del período 2011-2021, se establecerán cuáles fueron los procesos más utilizados, su repercusión en el aspecto económico, el período promedio de consulta y el plazo promedio de los procesos realizados.

1.4 Hipótesis de Trabajo y Pregunta de Investigación

Planteamos como hipótesis de trabajo que el sistema actual utilizado para la adquisición de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumple en sus aspectos más relevantes con los principios enunciados en el art.7 de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto Reglamentario 129/23.

Sin embargo, se debe profundizar en mejorar en los aspectos de control interno (“*accountability*” horizontal) como externo (“*accountability*” social).

Por consiguiente, reflexionaremos sobre la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida cumple el sistema Buenos Aires Compras (BAC) con los principios generales establecidos en la Ley 2095, rectores de las compras y contrataciones públicas en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires?

1.5 Justificación de la Elección del Caso de Estudio

Como hemos mencionado, las contrataciones públicas son muy importantes no solo para la provisión de bienes y servicios públicos, sino también porque afectan la gobernanza e impactan en el PIB de una jurisdicción. Dado que el cumplimiento de los distintos principios contribuye a llevar a cabo procesos de compras más transparentes queremos analizar si las

⁶OCDE. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

compras públicas de CABA cumplen con éstos. En primer lugar, en todo proceso se debe garantizar el cumplimiento de toda normativa vigente. Que los procesos sean difundidos, publicitados favorecen a aumentar la concurrencia de los proveedores, a su vez el no establecer ni beneficios o restricciones para poder presentarse sino un trato igualitario, genera una competencia por la cual el costo-calidad de los bienes y servicios impacta a favor de los intereses de la sociedad permitiendo al gobierno alcanzar la mayor cantidad de objetivos razonables con un ahorro de recursos (eficacia, eficiencia), procurando la sustentabilidad para que las compras y contrataciones de hoy no afecten a la sociedad en el futuro. Es importante que los procesos sean vía electrónica, mediante sistemas de fácil acceso a través de internet, dado que favorece a los principios expuestos. Facilita la difusión y publicidad de los procesos, la documentación y tramitación es electrónica, se disminuyen los costos de los proveedores para poder presentarse y para el gobierno no solo existe una baja en los costos de los procesos, sino también sus plazos. Por último, elegimos el sistema electrónico de compras de CABA debido a que residimos en esta jurisdicción.

1.6 Justificación de la Delimitación Temporal del Caso

Se tomará el plazo de 2011 al 2021 debido a que los reportes del sistema Buenos Aires Compras en la página web de Buenos Aires Data se inicia en 2011. Asimismo, se analizarán los datos de 2014-2021 dado que la obligatoriedad del uso del sistema fue a fines de mayo de 2013.

1.7 Principales Variables y Fuentes de Análisis

Analizaremos la existencia y formas de difundir y publicitar los procesos de compras, los tipos de procesos, sus plazos y montos en promedio desde 2011 a 2021.

Utilizaremos las siguientes fuentes: Ley 2095 de Compras y Contrataciones, Decreto Reglamentario 129/23 (DECTO-2023-129-GCABA-AJG), Disposición DI-2023-333-GCABA-DGCYC en donde se establece el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, las recomendaciones del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (2009), Disposición DI-2020-858-GCABA-GGCYC en donde se indica las funcionalidades del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del GCABA “Buenos Aires Compras” (BAC), los distintos manuales discriminados por modalidad de la página web del BAC, Reportes de la página web “Buenos Aires DATA”. Asimismo, la encuesta realizada a funcionarios pertenecientes al sector de compras a través de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales y las entrevistas a 3 personas relacionadas con el sistema BAC desde distintos puntos de vista (órgano rector

y usuario del sistema como comprador, la seguridad informática y representante de usuarios como proveedor).

1.8 Entrevista, Encuesta y Selección de Informantes

En materia de recopilación de información relevante hemos entrevistado a tres personas que interactúen con el sistema electrónico BAC, pero desde distintos puntos de vista: un funcionario del sector de Compras y Contrataciones, un funcionario público del sector de Seguridad Informática y un representante de los proveedores del sector privado. Les preguntamos sobre de quién depende el sistema, su desarrollo; acceso, seguridad y resguardo de la información, cuáles son las etapas que contempla el BAC, si el sistema cumple con los principios establecidos en el artículo 7 de la Ley 2095 de CABA (Principios de Libre Competencia, de Concurrencia e Igualdad, de Legalidad, de Publicidad y Difusión, de Eficiencia y Eficacia, de Economía, de Razonabilidad, de Transparencia, de Sustentabilidad y de la vía electrónica) y la repercusión del Covid-19 en el cumplimiento de estos principios, las ventajas, desventajas y facilidades del sistema para el uso, participación y competencia de los proveedores.

Asimismo, realizamos una encuesta mediante la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales a funcionarios de Compras y Contrataciones a nivel nacional, 15 provinciales y CABA enfocada en la existencia de leyes y sistemas electrónicos de compras y contrataciones, de una serie de principios basados en la Ley 2095 y también la repercusión del Covid-19 en el cumplimiento de estos principios.

CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

2.1 Las TIC y las Compras Públicas

Se denomina contratación pública a toda adquisición de bienes, servicios y obras realizadas por el gobierno y las empresas estatales, las cuales si se realizan mediante sistemas de contratación pública cuyos niveles de transparencia son deficientes, podría aumentar la probabilidad de quedar más expuestas a actos y hechos de corrupción y a la ineficiencia.

Autores como De Michele y Pierri (2020), Roseth y Reyes (2019), e incluso organismos como el Banco Mundial (2020) sostienen que garantizar sistemas de contrataciones transparentes y eficientes es importante dado que adoptando una combinación de medidas para regular la discrecionalidad y aumentar la información mediante el uso de la tecnología se reducen las ocasiones de corrupción. En consecuencia, la ineficiencia puede tener un efecto económico significativo y, por el contrario, una mayor eficiencia puede mejorar la prestación de servicios públicos para los ciudadanos de un país (Dávila, Campero, Prieto, López Fernández, y Tachlian-Degras, 2014).

Según la Cra. Mariana Sella (2017), la magnitud de la corrupción en las compras públicas es muy significativa. En esta misma línea, la ONG Transparencia Internacional dice que los costos que genera la corrupción rondan entre el 20 y 25% del valor del contrato pudiendo alcanzar, en algunos casos, los 40-50%. En relación al perfil de gastos (bajo volumen de transacciones de muy alto valor) la Cra. Sella agrega que, junto a una alta discrecionalidad son las principales razones de la corrupción. Además, y en un mismo sentido que los autores Naser y Concha (2011), señala que la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) fomenta tanto la automatización como la simplificación de los procedimientos obteniendo una mayor eficiencia y transparencia de la Administración Pública, como también una mejora en los procesos de rendición de cuentas.

Desde la década del '90, se consideraba que las adquisiciones electrónicas tendrían una importancia central en la gestión de la cadena de suministro debido a que impactaría en la mejora y reducción de los costos de adquisición y en una mejora en el flujo de información a lo largo de la cadena de suministro. Dentro del abastecimiento electrónico se incluyen las subastas electrónicas directas e inversas y ofertas y licitaciones en línea. Sistemas electrónicos de órdenes de compra, catálogos en línea y enlaces en línea con proveedores para intercambiar información sobre actividades de cumplimiento automatizan los procesos comerciales entre un comprador y los proveedores existentes (Johnson, P. F., & Klassen, R. D., 2005).

Se considera a la contratación electrónica (e-Procurement) como una herramienta que le permita a la autoridad competente llevar a cabo la gestión de la cadena de suministros (desde el abastecimiento el cual una autoridad identifica, selecciona y gestiona con los proveedores, el pedido, la puesta en marcha, la recepción y la realización de pagos) de forma electrónica y mediante herramientas de software independientes, compartidas o integradas. El término e-Procurement hace referencia a una variedad de tecnologías que están destinadas para la automatización de los procesos internos y externos vinculados con el abastecimiento y las compras (Oficina del Vice Primer Ministro, 2004).

En 2004, de un documento para el Proyecto de Armonización de Adquisiciones del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial surge que la contratación pública electrónica (e-GP) aprovecha la interoperabilidad en línea para agregar valor a la relación entre los sectores de compras gubernamentales y los proveedores. Establecer un e-GP mediante una estrategia eficaz puede generar amplios beneficios a los contribuyentes, la economía y la comunidad en general al facilitar nuevos servicios de valor agregado, ahorro de costos y una mayor transparencia y gobernanza en el mercado para permitir cambios en las prácticas laborales y abrir nuevas posibilidades de mercado. Dado que dicha implementación afecta a la gestión de la cadena de suministro, se debe respaldar con una legislación, una infraestructura y una formación adecuada.

Existen tres conjuntos de objetivos para una estrategia de e-GP: gobernabilidad, transparencia y control; eficacia y eficiencia; desarrollo económico y comercial. Generalmente los problemas que surgen son respecto al diseño, las normas, la gestión y las políticas, más que a los recursos. Para poder implementar exitosamente un e-GP, se debe llevar a cabo una estrategia basada en cinco puntos que incluyen un liderazgo gubernamental incuestionable el cual defina e impulse la visión de lo que se quiere lograr. Una funcionalidad determinada por la estructura de las adquisiciones diferenciándolas entre simples y de bajo valor y; complejas y de alto valor. Un diseño técnico y estándares determinados por la experiencia técnica adecuada teniendo en cuenta la interoperabilidad del software, la legislación, las políticas, los sistemas comerciales y otros determinantes del comercio. Promover la participación del sector privado con adquisiciones cuyos procesos tengan costos más bajos o sean oportunidades tangibles de una ganancia inmediata. Dentro de la infraestructura y la disponibilidad del servicio web se encuentran funciones como la conectividad y las variables relacionadas con el ancho de banda y confiabilidad que pueden ser el principal obstáculo para una e-GP. Y, por último, como la tecnología no es un sustituto de una mala gestión, legislación, regulación y política en materia de compras públicas, para que la e-GP pueda cumplir con sus objetivos, la tecnología debe basarse y coordinarse dentro de marcos legislativos y de gestión eficaces (Proyecto de Armonización de Adquisiciones, 2004).

El Banco Asiático de Desarrollo, a través de su manual de contratación pública electrónica (e-government procurement handbook)⁷, define, en un sentido amplio, el término e-GP como al uso de sistemas electrónicos para manejar cualquiera o todos los pasos del proceso de contratación pública. Definiciones similares de e-GP por parte del Grupo de Trabajo de e-GP de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (The Multilateral Development Banks - MDBs), el Banco Mundial y la Unión Europea (UE), definen e-GP como la utilización de las tecnologías de la información, esencialmente internet, por parte de los gobiernos (La UE distingue entre instituciones gubernamentales y otras organizaciones del sector público) para llevar a cabo sus compras y contrataciones de bienes, servicios y obras requeridas con el sector privado. Asimismo, hay definiciones que se centran más en la introducción de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y el procesamiento de transacciones a lo largo de la cadena de contratación desde la publicación de las licitaciones, la documentación necesaria para la participación en los procesos, la presentación de ofertas, su evaluación, adjudicación, documentación contractual y el pago. El difícil objetivo es lograr la implementación de la contratación electrónica directa o de extremo a extremo en donde el manejo de todos los procesos de compras y contrataciones sean totalmente electrónicos e integrados (e-publication: publicación de los documentos de licitación a través de un portal web, e-licitación: presentación electrónica de los documentos de licitación por parte de los proveedores y e-catálogos: selección de proveedores y procesamiento de transacciones basado en catálogos electrónicos).

En el manual de contratación pública electrónica también indica que la importancia de implementar un sistema e-GP se ve reflejada en los beneficios que se pueden alcanzar tales como una mayor transparencia gracias a la publicación en línea de los avisos de licitación, de adjudicación de contratos y presentación de ofertas en línea; mayor participación de los oferentes debido a un mejor conocimiento y acceso a las oportunidades; debido a una competencia mejor y más abierta se generan ahorros respecto a los gastos de adquisición (normalmente se reportan ahorros del 10%); se generan mejores informes y, en consecuencia, un mejor análisis sobre las adquisiciones para monitorear más eficientemente los procesos de compras y contrataciones; un aumento en la velocidad de procesamiento de las actividades de adquisiciones gracias a que el trabajo se realiza en línea mediante internet; mayor optimización de las herramientas para combatir el fraude y la corrupción; y, al ser los procesos digitalizados, se reducen la impresión, distribución y almacenamiento de documentos en papel. En general, se acepta que e-GP tiene el potencial de mejorar las ocho características de la buena gobernanza: responsable, transparente, receptivo, equitativo e inclusivo, eficaz y

⁷ Handbook, P. (2013).

eficiente, respeta el estado de derecho, participativo y orientado al consenso. Podemos establecer una hoja de ruta con fases y etapas para la implementación e-GP:

- Preparación: Establecer un marco institucional, un balance general y plan estratégico y; un plan de conectividad y evaluación de internet.
- Licitación e-GP: Oportunidades de licitación y contratos adjudicados en internet, facilidad de búsqueda personalizada, documentos de licitación en internet y; presentación de ofertas electrónicas.
- Gestión de contratos e-GP: Gestión de ejecución de contratos y consolidación de la capacidad del contrato.
- Compras e-GP: Políticas de contratación, habilitación de proveedores, estructura de la oferta y demanda en internet, compras en línea y transacciones electrónicas y; servicios personalizados e incentivos a la oferta.

El Dr. Zhiyuan Fang (2002) define al gobierno electrónico como la manera en que éste utiliza las TICs más innovadoras, sobre todo las que se aplica a través de internet, para facilitar a los ciudadanos y a las empresas un acceso más conveniente a la información y a los servicios gubernamentales, para mejorar la calidad de los servicios y brindar mayores oportunidades de participación en las instituciones y procesos democráticos. En concordancia con lo que hemos señalado anteriormente, el Dr. Fang señala que los problemas relacionados con el gobierno electrónico en la administración pública son sobre la interfaz administrativa, es decir, que tanto los procesos y procedimientos, la gestión y organización se articulen coordinadamente para poder llevar a cabo el sistema de gobierno en línea.

Para la ACIJ (2018), es muy importante el desarrollo de herramientas destinadas a las compras electrónicas porque favorece la forma de contratación del Estado. Señala tres puntos, el primero es la disminución de los costos burocráticos, los trámites son más ágiles, más económicos y se benefician tanto el propio Estado como los potenciales proveedores. El segundo punto hace referencia al beneficio de realizar procesos más competitivos ya que al bajar los costos y aumentar la publicidad permiten que se presenten más oferentes. Por último, el realizar los procesos de manera informatizada, genera una gran cantidad de información que puede ser reutilizada tanto por el Estado, las empresas y los ciudadanos para llevar a cabo un control de los procesos de contrataciones públicas. Sobre el tercer punto, para que sea posible y efectiva esa reutilización de información, se debe desarrollar y establecer estándares de cómo se publica, esto es clave para la unificación de criterios a destacar y la comparación interna entre las compras públicas de los distintos sectores del Estado. El qué, cómo y cuándo se publica la información determinará la capacidad de control de los distintos

actores del sistema. La ACIJ señala que la Alianza para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership)⁸ definió un estándar de Datos Abiertos (Open Contracting Data Standard -OCDS- o Estándar de Datos para la Contratación Abierta -EDCA) el cual representa un esquema que permite proporcionar datos informatizados compartibles, reutilizables y legibles que se aplica en todas las fases de los procesos de compras y contrataciones públicas, y a su vez, dicho estándar permite generar y compartir herramientas que usan y analizan la información.

El GCABA inició su política de datos abiertos en el año 2012 a través del portal data.buenosaires.gov.ar y el sistema de compras y contrataciones públicas BAC. Al comienzo los datos de los procesos no se encontraban en formato abierto dificultando su reutilización, pero sí se comenzó a publicar en dicho formato a partir del 2018 permitiéndole a la ciudadanía un mejor acceso a la información, llevar a cabo la rendición de cuentas social (accountability social) y fortalecer la transparencia e integridad pública. La adaptación al estándar OCDS es importante, entre otras cosas, por la reutilización de los datos, en la toma de decisiones en base a datos certeros, la mejora de competitividad entre los proveedores, la reducción y optimización de precio-calidad de las compras y contrataciones públicas (BAC - Open Contracting).

2.2 El Sistema Buenos Aires Compras (BAC)

El primer sistema informatizado involucrado en las contrataciones públicas fue el SIGAF (Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera), en donde se cargaban los datos y se llevaban a cabo todas las etapas de los procedimientos tales como la Solicitud de Gastos, Confección del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, Circulares, Acta de Apertura, Cuadro Comparativo, Dictamen de Preselección y/o Evaluación -dependiendo de que si la modalidad es con un sobre o dos-, Proyecto y posterior Orden de Compra o Certificado de Obra y finalmente el Parte de Recepción Definitiva. Un sistema rudimentario que no se conectaba con otros sistemas, que se ingresaba por medio de un entorno privado del GCABA y solo tenían acceso sus agentes y funcionarios.

Mediante el Decreto 1.145/09 (hoy se rige por el Decreto 129/23) se implementó el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones denominado Buenos Aires Compras (BAC) a cargo del Órgano Rector, la Dirección General de Compras y Contrataciones (DGCYC) perteneciente al Ministerio de Hacienda y Finanzas (MHFGC). El sistema BAC se

⁸ Iniciativa liderada inicialmente por el Banco Mundial para promover la contratación abierta y el uso de la información de los procesos de compra y contratación para fomentar la colaboración, la innovación y la transformación de la entrega de bienes, obras y servicios a los ciudadanos. Ver más en <https://www.open-contracting.org/?lang=es>

comenzó a utilizar en 2010 y con su creación, todos los procesos respecto a las compras y contrataciones de bienes y servicios que establece la Ley 2.095 (Licitación o Concurso, Contratación Directa, Remate o Subasta Pública) se llevan a cabo a través de éste, que a diferencia del SIGAF, el BAC es un sistema más amigable e incluso se puede ingresar a través de cualquier computadora por medio de internet. En el 2013, conforme la Resolución 424/MHCG/13, se estableció la obligatoriedad del uso del sistema BAC a todas las jurisdicciones dependientes del Poder Ejecutivo respecto a los procedimientos de adquisiciones expuestos en la Ley 2.095.

En los Anexos II al VI del Dto. 129/23, se establece el cuadro de niveles de decisión y competencias. Los distintos procedimientos están discriminados por su cuantía expresada en Unidades de Compra (Conf. Ley 6594/2022 – 1 Unidad de Compra = \$120,00). Indica el nivel jerárquico competente para autorizar y convocar el procedimiento, aprobar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, la revocación del proceso o la declaración de desierto el mismo. También la aprobación y adjudicación, fracaso o desierto del proceso de selección, las modificaciones del objeto de la contratación y la autorización de prórroga del plazo de ejecución del contrato.

Las autoridades competentes son desde los Directores Generales de una jurisdicción o entidad; Sub secretario, Secretario o Ministro; Titular de Ente Descentralizado; Vicejefe del Gobierno hasta el jefe de Gobierno.

El proceso comienza con un pedido de bienes o servicios de un área autorizado previamente por la autoridad máxima de la repartición y, salvo excepciones, contemplado en el Plan Anual de Compras.

Los procedimientos de selección son los siguientes:

- ✚ Licitación o Concurso (art. 28 y 31).
 - Públicos o Privados.
 - De etapa única o múltiple.
 - Con iniciativa privada.
 - Concurso de proyectos integrales.
 - Nacional, regional o internacional.
- ✚ Contratación Directa (art. 29).
 - Contratación Menor (art. 39).
- ✚ Remate o Subasta Pública (art. 30).

A su vez, dichos procedimientos pueden realizarse mediante distintas modalidades (art. 40):

- Con orden de compra abierta.
- Compra diferida.
- Compra unificada.
- Con precio máximo.
- Llave en mano.
- Convenio Marco de Compras con o sin compulsa.
- Subasta Inversa.

Figura N° 01 - Las 5 etapas del proceso en BAC.



Fuente: Manuales de BAC. Elaboración propia.

A su vez, los usuarios tienen designados distintos roles para poder llevar adelante dicha compra

- Solicitante.
- Analista.
- Autorizador SG.
- Gestor de Compra.
- Supervisor.
- Evaluador.
- Autorizador Pliego.
- Analista OGESE.
- Recepcionista Físico.
- Publicador penalidades.

Según los manuales del sistema BAC, los usuarios que intervienen y sus acciones son las siguientes:

1. Solicitud de Gasto

Solicitante

Interviene en el ingreso de la Solicitud de Gasto y su información básica, la asignación de los ítems del catálogo y los detalles de la entrega. En el caso de la modalidad de Convenio Marco, ingresa la Solicitud de compra.

Analista

Selecciona las partidas presupuestarias a imputar. Elige al autorizador de la solicitud de gasto y se la envía para su autorización. Con dicho envío se genera el compromiso preventivo del gasto.

Autorizador

Autoriza o rechaza con justificación mediante la Solicitud de Gasto.

2. Proceso de Compras

Gestor de Compras

Genera el proceso de compra (Ingresa el Expediente, la información básica del proceso, determina el procedimiento de selección, establece el encuadre legal, establece las etapas de la licitación (única o múltiple), asocia una o varias Solicitudes del Gasto, detalles de los productos y/o servicios. Ingresa y modifica el Pliego (Requisitos mínimos de participación, Cláusulas particulares, Garantías, Monto y duración del contrato). Ingresa el supervisor.

Supervisor

Modifica el Pliego, carga los evaluadores, vincula los actos administrativos de SADE (de autorización y del llamado), completa las fechas del Cronograma y modifica los Usuarios asignados al proceso (exceptuando Evaluadores). Publica el Pliego.

Recepcionista físico

Recepciona las garantías que presenta el proveedor (luego del Acto de Apertura).

3. Proveedores

Proveedor

Cuando el pliego se encuentra en estado “publicado” y dependiendo del rubro por el cual el proveedor se registró, recibe un correo electrónico con una invitación para participar e ingresar su oferta. También desde su bandeja personal en BAC puede consultar los pliegos. Dentro de las 72 hs. puede impugnar el pliego previo pago de una garantía. Cuando está a 1

día del acto de apertura, el proceso de compra aparece en color amarillo y en color rojo si concluye en el día. En la bandeja de notificaciones se informa al proveedor de las Comunicaciones Oficiales (SADE) que esté involucrado.

Adquiere los pliegos y en el caso que el pliego requiera de pago, el sistema informa, especifica el valor unitario y las formas de pago online (tarjeta de crédito) u offline (Rapipago). Puede realizar consultas dentro del plazo correspondiente y serán respondidas por las UOA a través de circulares. Presenta su oferta completando la información de su nombre, moneda, los ítems, cantidad, los precios unitarios y totales, las garantías correspondientes y la documentación digital necesaria. Si la UOA lo requiere, el proveedor puede presentar documentación en formato físico.

4. *Pre adjudicación*

Evaluador (Comisión Evaluadora de Ofertas)

Son 3 como mínimo. Evalúan técnica, administrativa y económicamente. Establecen orden de mérito, descarte o fracaso del renglón. Genera el Dictamen de Evaluación y/o el Dictamen de pre selección (en caso de ser una licitación con etapa múltiple), como también su autorización/rectificación. Solicita documentación complementaria. Confecciona un informe de impugnación. Deben presentar una Declaración Jurada Incompatibilidad (Anexo de la Resolución Conjunta 6/SECLYT/15) en relación con lo establecido en la Ley 4.895 y el artículo 105 de la Ley 2.095 en donde se deja en claro que no existe ningún tipo de vinculación ni beneficio con los proveedores del Estado⁹.

Supervisor (En caso de ser una licitación con etapa múltiple)

Asocia los actos administrativos del dictamen de Preselección. Confecciona el cronograma para la publicación del primer dictamen y la apertura del segundo sobre. Publica el Pliego.

Recepcionista físico

Recepciona la garantía de impugnación en soporte físico que presenta el proveedor.

⁹ Actualmente, la Ley es la 6357/2020 y el art. de la Ley 2095 es el 99.

Proveedor

Publicado el Dictamen de Evaluación y/o el Dictamen de pre selección, el proveedor puede impugnarlos previo depósito de la garantía en el Banco Ciudad y carga del documento respaldatorio.

5. Adjudicación

Gestor de Compras o Supervisor

Selecciona los renglones de los proveedores a adjudicar. Vincula el Acto Administrativo. Genera la Orden de Compra y también las puede rescindir (rescisiones totales / sin saldo pendiente a devengar).

Analista

Ingresar la Imputación Presupuestaria.

Analista OGESE

Aprueba la imputación presupuestaria ingresada por el Analista y el gasto impacta como "Compromiso Definitivo".

Analista OGEPU y Subsecretario

Aprueban la Imputación Plurianual.

Autorizador

Aprueba la Orden de Compra.

Proveedor

De ser adjudicado, el sistema lo notificará del documento contractual generado y el proveedor lo recibirá y el documento pasará al estado "perfeccionado".

Algunas otras tareas dentro de los procesos

Circulares

Gestor de Compras

Una vez que el pliego se encuentra en estado Publicado. Ingresas Circulares modificatorias o aclaratorias con o sin consulta, para poder responder las consultas ingresadas por los proveedores o bien realizar aclaraciones con respecto al Proceso de compra.

Nuevo Llamado

Gestor de Compras

Cuando el proceso de compra se encuentra en estado desierto o fracasado, el sistema permite realizar el ingreso de un Nuevo Llamado. Ingresas la información básica del proceso, determina el procedimiento de selección, establece el encuadre legal y la modalidad. Ingresas el Acto Administrativo de autorización y el cronograma.

Supervisor

Ingresas el Acto Administrativo del Llamado.

Ampliación de Orden de Compra

Solicitante

Ingresas la justificación, ítems y detalle de entrega. Crea la Ampliación de Orden de Compra.

Gestor de Compras o Supervisor

Ingresas el proyecto de Acto Administrativo. Generas la solicitud de ampliación de la Orden de Compra.

Prórroga de Orden de Compra

Solicitante

Ingresar información básica, índices, justificación y detalle de entrega. Crear Solicitud de Prórroga.

Gestor de Compras o Supervisor

Ingresar el Acto Administrativo confirmando la solicitud de prórroga de la Orden de Compra.

Proceso de Compra - Orden de Compra Abierta

Gestor de Compras

Generar el proceso de compra y cargar el detalle de productos o servicios. Detallar el alcance de la OCA. Cargar del supervisor.

Supervisor

Editar lo ingresado por el gestor de compras. Cargar de evaluadores. Asociar actos administrativos y confeccionar el cronograma.

Actos administrativos con penalidades contractuales.

Publicador de penalidades

Vincular los actos administrativos que den cuenta de la aprobación de una penalidad sobre el estado registral de un proveedor.

Recepción y custodia de las garantías presentadas por proveedores.

Recepcionista físico

Ingresar al sistema y poner en custodia las garantías ingresadas por los proveedores en soporte físico y les entrega un certificado de ingreso de documentación física como comprobante. Una vez finalizados los plazos, se reintegran las garantías a los proveedores correspondientes.

Los documentos que se generan en el sistema BAC y se asocian a SADE son:

- Solicitud de Gasto.
- Pliego de Bases y Condiciones Generales.
- Anexos.
- Actas de Apertura.
- Ofertas.
- Anexos de Ofertas.
- Cuadro Comparativo.
- Circulares.
- Dictámenes.
- Afectación definitiva.
- Anexos del Proceso de Compras.
- Orden de Compra

El BAC está vinculado al módulo de presupuesto del sistema SIGAF por el cual verifica que los procesos cumplan con los créditos y cuotas aprobadas por la Dirección General Administrativa Contable y Presupuesto realizando así un control preventivo (o ex ante). En el caso que falte algún dato, documento o etapa establecida en la Ley, el BAC cuenta con una función de avisos e impedimentos de avanzar durante el transcurso del proceso (control concomitante).

Está integrado un Registro Informatizado de Bienes y Servicios (RIBS)¹⁰ que es un catálogo informatizado en donde se encuentran todos los bienes y servicios habilitados para adquirir con el cual se unifica criterios y se ofrecen los mismos productos (estandarización de productos).

También se integra el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP)¹¹ en donde figuran los proveedores habilitados para presentarse en los distintos procesos. El sistema incorporó la función de dar aviso a todos los proveedores inherentes al rubro del procedimiento de adquisición permitiendo que, mientras se encuentre habilitado, cualquiera pueda presentar su oferta fomentando claramente a los principios de Transparencia, Libre Competencia y Concurrencia e Igualdad.

Está establecido un Pliego de Bases y Condiciones Generales con sus Anexos I-A, I-B, II ,III y IV (aprobados mediante Disposición 333-GCABA-DGCYC-2023 por la Dirección General de Compras y Contratación), la UOA (Unidad Operativa de Adquisiciones) confecciona el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (en el mismo se indican el marco legal, tipo, número, ejercicio y el objeto con sus especificaciones del procedimiento, el expediente electrónico correspondiente a la actuación, su modalidad, el costo del pliego; el cronograma con las fechas, horas y lugar respecto a la presentación de ofertas, consultas y venta de pliegos y el Acto de Apertura; la forma de pago, la moneda de la cotización, los

¹⁰ Art. 22 de la Ley 2095.

¹¹ Art. 22 de la Ley 2095.

plazos de mantenimiento de oferta y el plazo y lugar de entrega o cumplimiento) y las Especificaciones Técnicas formuladas por los entendidos en los bienes y servicios de la adquisición.

La publicación y difusión es obligatoria llevándose a cabo por medio del Registro Informatizado de Información de Contrataciones (RIIC)¹². Antes se publicaban las contrataciones a través de una página web escidente al sistema SIGAF. Hoy con el BAC, en base al cronograma de fechas que se haya estipulado, la publicación de todas las contrataciones se realiza de forma automática en la página web del sistema (pliegos, anexos, circulares, dictámenes de Pre Selección, Pre Adjudicación, Adjudicación, etc.) y en el Boletín Oficial del GCABA se publican las circulares y los Actos Administrativos (del Llamado, Prórroga, Pre Selección, Pre Adjudicación y Adjudicación) como Decretos, Resoluciones y Disposiciones dependiendo del nivel jerárquico de la UOA y de la cuantía de la contratación. Esto permite un control por parte de la sociedad mucho más simple que antes lo cual favorece a la transparencia (accountability vertical).

Para que los procedimientos cumplan de la mejor manera con las 3E (economicidad, eficacia y eficiencia) y aumente la competencia entre los oferentes, lo mejor es difundirlos con una anticipación tal que permita a los posibles oferentes preparar de forma eficiente su oferta. El tiempo de preparación de ofertas afecta sobre todo a las PyMEs, dado que generalmente no cuentan con una gran estructura administrativa, como sí tienen las grandes empresas, quedando de alguna manera “desestimadas” de antemano. En la Ley 2.095 se estiman los siguientes plazos:

- El plazo entre la publicación e invitaciones al proceso de compra y la fecha límite de la recepción de las ofertas es de 3 días mínimo (art. 87). Para la Contratación Directa (art. 29), el plazo es de 2 o 3 días mínimo dependiendo en qué inciso se encuadre y en la Compra Menor (art. 39) es de 2 días mínimo.
- En el caso de las Licitaciones Públicas o Privadas y Concursos (art. 32), y los Convenios Marco (art. 46), dependiendo del monto, su publicación varía entre 1 a 3 días en el Boletín Oficial. El siguiente cuadro detalla los plazos:

¹² Art. 22 de la Ley 2095.

Tabla N° 01 - Días mínimos de publicación y antelación de los procesos.

LICITACIÓN O CONCURSO PÚBLICO	
UNIDADES DE COMPRA	DÍAS MÍNIMOS DE PUBLICACIÓN Y ANTELACIÓN
Menos de 500.000	<i>Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires: UN (1) día con TRES (3) de anticipación. BAC: desde el día en que se comience a dar publicidad en el Boletín Oficial.</i>
Más de 500.000 y menos de 10.000.000	<i>Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires: DOS (2) días con CUATRO (4) de anticipación. BAC: desde el día en que se comience a dar publicidad en el Boletín Oficial.</i>
Más de 10.000.000	<i>Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires: TRES (3) días con NUEVE (9) de anticipación. BAC: desde el día en que se comience a dar publicidad en el Boletín Oficial.</i>

Fuente: Ley 2095, art 92. Elaboración propia.

Los actos administrativos de autorización de pliego y llamado, de todos los procedimientos, son publicados 1 día en el Boletín Oficial.

Para evitar la existencia de desdoblamiento, el art. 85 de la Ley lo prohíbe taxativamente, exceptuando las compras de bienes perecederos. El desdoblamiento es fraccionar un procedimiento de selección compleja, de plazos más extendidos y con un nivel de control mayor (licitaciones) por varias con un procedimiento más simplificado, con un plazo y control menor (contrataciones directas). Para que no se considere desdoblamiento en la compra de bienes y servicios deberá haber pasado 3 meses entre el Acto Administrativo del llamado o convocatoria del primero respecto del segundo procedimiento de adquisición de los mismos bienes y servicios.

Conforme el art. 102, el criterio de selección de ofertas es en base a la oferta más conveniente, esto significa tener en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros y demás condiciones de la oferta. También puede ser adjudicada bajo el art. 103 como único oferente. La evaluación técnica y de calidad de los bienes y servicios queda sujeta a la subjetividad de las UOAs y sus comités de evaluación dado que no se ha establecido un criterio objetivo, general y obligatorio. El sistema no cuenta con precios de referencia automáticos, éstos se solicitan a la DG CYC mediante nota.

El oferente o proveedor, conforme los artículos 75 y 93 de la Ley 2.095, puede impugnar tanto los Pliegos (incluyendo las Especificaciones Técnicas) como las Actas de

preselección y/o pre adjudicación (según si la oferta se presenta en un sobre o dos) dentro de los 3 días hábiles de su publicación en BAC, previo pago de la garantía de impugnación.

Luego, se informa al Órgano Rector que, con el asesoramiento de la Dirección General Técnico Administrativo y Legal, resolverá toda observación, impugnación, reclamo o presentación similar presentada. La decisión de la DGCYC se expresa mediante un acto administrativo. Toda presentación que no se refiera a la Ley 2095, debe ser tramitada conforme lo establecido por Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/97 "Procedimientos Administrativos".

Las UOA podrán dejar sin efecto el procedimiento de adquisición y contratación en cualquier momento, siempre y cuando, no se haya llegado a la instancia de perfeccionamiento del contrato u orden de compra. Dicha anulación no genera derechos de indemnización por parte de los interesados, oferentes o proveedores (art. 103).

Asimismo, en el art. 15, toda oferta podrá ser rechazada en cualquier instancia del procedimiento si se descubriese la existencia del hecho de dar u ofrecer dinero o dádiva con la finalidad de que algún funcionario o agente competente en la selección del cocontratante y en el contrato, hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones, éstos hagan valer la influencia de su cargo o cualquier otra persona que hiciere valer su relación o influencia sobre un funcionario o agente ante otro funcionario o agente para que éste haga o deje de hacer sus funciones. Se consideran sujetos activos de esta conducta a representantes, administradores, socios, mandatarios, gerentes, empleados, contratados, gestores de negocios, síndicos o cualquier otra persona física o jurídica.

Una vez cumplida la orden de compra, el pago lo efectiviza la Dirección General de Tesorería con la transferencia bancaria a la cuenta estipulada por el proveedor.

Respecto a la sustentabilidad en las compras, se aprobaron distintas guías de recomendaciones destinadas a temas de Embalaje/Packaging y/o Envases (Disposición 237/DGCYC/2014), eficiencia energética y consumo y compra responsable de papel (Disposición 451/DGCYC/2016) y sobre servicios y materiales de artes gráficas (Disposición 783/DGCYC/18). Se creó el "Sello Empresa Mujer" por el cual se identifica en el RIUPP tanto a las personas jurídicas como físicas, y cuyo objetivo es conocer y promover la participación real de mujeres en el mercado público (Disposición 1000/DGCYC/19).

Actualmente, todos los expedientes y documentos oficiales se confeccionan y se firman digitalmente por el Sistema de Administración de documentos Electrónicos (SADE). Este también se enlaza con el BAC, confeccionando y llevando en forma paralela y automática, el Expediente Electrónico pertinente a la contratación, o sea, uno a medida que avanza en el sistema BAC se van generando y vinculando los distintos documentos a un Expediente Electrónico. Existen algunos documentos como las garantías que se reciben en

soporte papel lo cuales se escanean, se ingresan al SADE y posteriormente se vincula al Expediente manualmente. Como se indicó anteriormente, la documentación puede ser accedida mediante el sistema BAC.

Por último, los funcionarios y agentes que intervengan en los procedimientos, tanto en la elaboración, aprobación y ejecución de contratos que no cumplan con la Ley 2.095, son pasibles de sanción establecidas en la Ley 471 que pueden ir desde el apercibimiento y suspensión de hasta 30 días (art. 53), cesantía (art. 54) o exoneración (art. 55).

2.2.1 Antecedentes y el Sistema Regional ChileCompra

En 1991, el sistema MERX de Canadá fue pionero en la materia, México en 1996 implementó su sistema Compranet e-GP y posteriormente, la República de Corea y Singapur con sus sistemas KONEPS y GEBIZ respectivamente. Chile implementa su sistema en 1999 y en el Estado de Victoria (Australia) lanzó la iniciativa e-Commerce for Procurement (EC4P) en 1998 al cual fue incorporando sistemas como el Mercado Electrónico Gubernamental, Austender (sistema de licitación electrónica basado en la web del Gobierno de Australia) y Smartbuy (implementado por Nueva Gales del Sur) (Handbook, P., 2013).

Dentro del plazo 2000-2005, países de todos los continentes se sumaron al uso de sistemas electrónicos: Sudáfrica, República Popular China, Indonesia, Filipinas, Irlanda, Italia, Noruega, Finlandia, Estados Unidos (estado de Carolina del Norte), Brasil y Argentina, posteriormente también India (Handbook, P., 2013).

Ente algunas de las funciones que puede brindar un sistema e-GP son el Registro de proveedores en el cual se detallan los proveedores que participan en los procesos de compra, el Registro de compradores en donde se detallan las entidades que están involucradas en el sistema electrónico, Servicios de información que brinde el acceso a la información relacionada a los procesos de compra, un Sistema de licitación electrónica donde se pueda llevar a cabo las adquisiciones públicas mediante documentación electrónica, Subastas electrónicas y subastas electrónicas inversas; Sistema de pedidos por catálogo y un Sistema de pagos y recibos electrónicos (Handbook, P., 2013).

El exponente principal en nuestra región respecto a la modernización de sistemas cuyo fin es promover la transparencia, evitar la corrupción y generar la rendición de cuentas de los ciudadanos es el sistema de compras públicas chileno denominado "Chile Compra". Llevaron a cabo una reforma que se centró en los pilares de eficiencia y eficacia en los procedimientos y a través del uso de internet, fomentar la transparencia y; la concurrencia y competencia entre los proveedores. Previo a este sistema, las compras se encontraban descentralizadas y cada organismo utilizaba su propio modo para adquirir sus bienes y servicios que

generalmente eran sistemas no automatizados. Con la creación de Chile Compra y su página web, las compras se centralizaron en un solo organismo, la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP). Asimismo, se creó un Registro Nacional de Proveedores el cual, a través de la firma digital, se facilitó la presentación de la documentación requerida para la participación de los proveedores, quedando la misma publicada en forma permanente y les permite enfocarse en la confección de sus ofertas (Capello, M., & García Oro, L. G., 2015).

Chile Compra promovió el procedimiento de compra denominado Convenio Marco, el cual se utiliza para la adquisición de bienes y servicios estandarizados y de provisión frecuente, en base a las necesidades de los organismos estatales. Esta modalidad al centralizar y unificar la compra, le permite al Estado tener un poder de compra superior al que tendría los organismos por separado dado que tiene todo el volumen de la compra y puede obtener mejores precios, calidad de provisión y otras especificidades. Luego, en una segunda instancia, se lleva a cabo una provisión descentralizada bajo las condiciones determinadas en el Convenio Marco a medida que se vayan ejecutando las órdenes de compra o contratación por parte de los funcionarios representantes de las áreas de compras de cada dependencia para cubrir sus necesidades emergentes. Personal especializado analizó los montos y cantidades de las compras y contrataciones más recurrentes para diseñar este tipo de compra y formalizar un proceso de decisión para determinar qué bien o servicio se debe incluir en un sistema de catálogo que, a su vez, contempla las características específicas de cada uno de ellos (Capello, M., & García Oro, L. G., 2015).

El portal web “Mercadopublico.cl” es administrado por la Dirección Chile Compra y se considera como la principal plataforma para realizar las licitaciones en general, pero también gestiona “Chile Compra Express” una segunda plataforma que funciona como una tienda/catálogo electrónico destinado a los bienes y servicios comprados mediante los Convenios Marco. Además, se suman tres portales más, uno es “Chileproveedores.cl” en el cual los proveedores que quieran participar de las compras públicas deben registrarse y con datos históricos de procesos licitatorios anteriores, generar información sobre los nichos de mercado existentes, oportunidades de desarrollar negocios con el Estado y la eliminación de la asimetría del conocimiento del Estado respecto a los proveedores. El segundo portal es “Analiza.cl”, en el cual se registran todas las compras públicas de los últimos tiempos y cuyo fin es, mediante reducción o eliminación de la asimetría informativa de los proveedores y ciudadanos respecto a las compras del Estado, contribuir a la transparencia y promover la competencia entre los proveedores identificando nichos de mercado, precios de referencia para ofertar precios más justos, descubrir nuevas oportunidades de negocio. Y por último “Comprassustentables.cl”, en pos de desarrollar, fomentar y potenciar las compras sustentables, los proveedores pueden presentar certificaciones de calidad en sus procesos

de producción o en la calidad de sus productos los cuales se tienen en cuenta a la hora de evaluar potenciales proveedores impulsando la competencia en virtud de la calidad y provisión de bienes y servicios en condiciones sustentables

2.3 Análisis de la Ley 2095 de Compras y Contrataciones

La forma de gobierno en Argentina es representativa, republicana y federal conforme el art. 1 de nuestra Constitución Nacional. En la reforma constitucional de 1994, en el art. 129, se conforma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 1996 dicta su propia Constitución.

Hasta el año 2006, la CABA adquiría sus bienes, servicios y obras mediante normativas nacionales como el Decreto-Ley 23.354/1956 y su Decreto Reglamentario 1.547/1999, posteriormente mediante el Decreto Delegado 1.023/2001 y su Decreto Reglamentario 1.030/2016, para finalmente sancionar su propia Ley de Compras y Contrataciones, la Ley 2.095/06, su Decreto Reglamentario 129/23.

La Ley 2095 consta de 7 títulos, 24 capítulos y 137 artículos. A continuación, haremos un resumen de la Ley por título.

El primer título está compuesto por un único capítulo y 16 artículos en donde se establecen las disposiciones generales como que el objeto de la Ley es establecer las normas por las que se rigen las compras, ventas y contrataciones del Sector Público, su ámbito de aplicación es la administración central, entes descentralizados, entidades autárquicas que dependan del Poder Ejecutivo y las Comunas, el Poder Judicial y Legislativo, órganos creados por la Constitución de la CABA y las empresas y sociedades estatales en donde CABA tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Se exceptúan todos los organismos o entidades cuyo financiamiento no provenga en forma habitual del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos.

Se establecen los contratos comprendidos referidos a compraventa, de suministro, de servicios, las permutas, locaciones, alquileres con opción a compra, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado y los contratos excluidos como los de empleo público o regidos por el régimen de caja chica, por ejemplo. En principio, se presume que toda contratación es de índole administrativo. Las contrataciones se regirán bajo lo establecido por la Ley 2095 y su reglamentación, normas que se dicten en su consecuencia, los pliegos de bases y condiciones y el contrato u orden de compra o venta. Se establecen los 10 principios generales que venimos desarrollando en el presente trabajo y en pos del principio de concurrencia, las ofertas con deficiencias intrascendentes no deben ser rechazadas sino ser subsanadas por la aclaración del oferente. Se establecen las facultades y obligaciones del órgano contratante el cual interpreta los contratos, resuelve las dudas que puedan surgir,

modifica, caduca o rescinde los contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. También tiene poder de control, inspección y dirección de la contratación e imponer penalidades y sanciones establecidas en la ley por destacar algunas. Por omisión de requisitos de publicidad y difusión o direccionamientos en la adjudicación a oferentes mediante cláusulas, cualquiera sea el estado en que se hallare la contratación, la Administración deberá revocarla e iniciar actuaciones sumariales correspondientes.

Las unidades ejecutoras deben presentar un Plan Anual de Compras y Contrataciones que describa los bienes y servicios que van a necesitar durante el ejercicio presupuestario. Indica el dictado de actos administrativos, por ejemplo, para autorizar los procedimientos de selección y aprobación de los pliegos de bases y condiciones particulares, suspensión o postergación de la fecha de apertura de ofertas, la preselección de los oferentes en la licitación de etapa múltiple, la declaración de que el llamado hubiere resultado desierto o fracasado, dejar sin efecto el procedimiento, La adjudicación y la aprobación del procedimiento de selección entre otros. Habla también que los funcionarios responsables que intervengan en la elaboración, aprobación y ejecución de contratos son pasibles de penalidades establecidas en la legislación tanto a nivel nacional como de la CABA. Asimismo, por acción u omisión por parte de funcionarios o empleados públicos o cualquier persona que pudiera hacer valer su influencia sobre funcionarios o empleados, es causal de rechazo las propuestas u ofertas en cualquier estado de la contratación o la rescisión del contrato. Con el sentido de fomentar la competencia, el órgano rector establece una Declaración Jurada de Propuesta Competitiva en donde se declara que la oferta realizada no fuera convenida con potenciales competidores la cual, de ser falsa o presunta de media simulación de competencia, se puede rechazar la oferta o rescindir el contrato.

El segundo título está compuesto por 2 capítulos y 9 artículos. El capítulo I (4 artículos) trata sobre los criterios de centralización normativa y descentralización operativa del sistema de Compras y Contrataciones y los órganos que lo integra y sus funciones como el Órgano Rector a cargo del sistema y las UOA que gestionan las compras y contrataciones. En el capítulo II (5 artículos) establece y describe los subsistemas que conforman al BAC como el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Sector Público de la Ciudad (RIUPP), Registro Informatizado de Bienes y Servicios (RIBS) y el Registro Informatizado de Información de Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires (RIIC).

El tercer título está compuesto por 5 capítulos y 22 artículos. En el capítulo I (1 artículo) se establece que la regla general para seleccionar a los contratistas es la licitación o concurso público siempre respetando los principios expresados en el art 7. En el capítulo II (4 artículos) se establecen los procedimientos de selección, criterios de aplicación y pasos a seguir en la Licitación o Concurso, Contratación Directa, y Remate o Subasta Pública. Asimismo, en el

capítulo III (8 artículos), indica los diferentes tipos de Licitación o Concurso con sus respectivos criterios de aplicación y pasos a seguir. Éstos pueden ser Públicos o Privados, de etapa única o múltiple, con iniciativa privada, Concurso de proyectos integrales, Nacional, regional o internacional. En el capítulo IV (1 artículo) establece el régimen especial de Contratación Directa denominada Contratación Menor, su procedimiento y el criterio de aplicación que lo diferencia de la Contratación Directa que es el tope presupuestario de 100.000 unidades de compra. En el capítulo V (8 artículos) se constituyen las modalidades de las contrataciones y sus criterios. Las modalidades son las siguientes: con orden de compra abierta, Compra diferida Compra unificada, con precio máximo, Llave en mano, Convenio Marco de Compras, Subasta Inversa, Convenio Marco de Compras con compulsa.

El cuarto título está compuesto por un único capítulo (10 artículos) en donde se establece las disposiciones generales en las ventas referidas a bienes muebles registrables, cuya titularidad del dominio es del sector público de CABA, salvo los declarados en desuso, abandonados o perdidos. Los remates, subastas públicas y tasaciones son realizados por el Banco Ciudad de Buenos Aires.

El quinto título también está compuesto por un único capítulo (14 artículos) y establece las disposiciones generales referidas a las concesiones de uso de los bienes tanto de dominio público como privado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Hace mención a los contratos de administrados que, mediante el pago de un canon en base a lo dispuesto en los pliegos de bases y condiciones particulares; y bajo su costo y riesgo, ocupen, usen o exploten dichos bienes por un plazo determinado.

El sexto título se compone de 13 capítulos y 63 artículos. En el capítulo I (7 artículos) se establece el procedimiento básico el cual se aplica en todos los procedimientos de selección y modalidad. Los requisitos mínimos como las cantidades, características, calidad y estado del bien, el costo estimativo, etc. que deben contener, siempre ajustados al RIBS, los pedidos que inicien los procedimientos por medios electrónicos (BAC). La UOA puede solicitar al órgano rector un precio de referencia para estimar el costo. Incorporar la afectación preventiva correspondiente, preparar los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares y de Especificaciones técnicas, las comunicaciones o notificaciones electrónicas entre la UOA y los oferentes se realizan en pos de los principios de economía y celeridad, pero no para darle alguna ventaja a un oferente. Los plazos se computan como días hábiles. Publicar el llamado para presentar las ofertas tanto en el portal web como en el Boletín Oficial (según su monto) e invitar a proveedores inscriptos en el RIUPP. El derecho de los proveedores a realizar consultas e impugnaciones. Los oferentes deben presentar sus ofertas y las respectivas garantías mediante el BAC. También se generan el Acto de Apertura, el

Cuadro Comparativo, el Dictamen de Evaluación de Ofertas, la Adjudicación y su difusión, y el perfeccionamiento del contrato se realizan por el BAC.

El capítulo II (7 artículos) trata sobre la elaboración y aprobación de los pliegos en donde es el órgano Rector quien elabora y aprueba el PBCG. La UOA elabora el PBCP con los requisitos mínimos de la apertura, el lugar, forma y plazo de entrega y recepción de lo adjudicado, si es necesario presentar una muestra para su aprobación, el costo de los pliegos y porcentaje de las distintas garantías, el cómo se llevarán a cabo las consultas y circulares y, de ser necesario, la UOA establecerá especificaciones técnicas de los ítems. Asimismo, se establecen los parámetros de evaluación, o sea, los criterios de evaluación y selección de las ofertas. También se establece la prohibición de desdoblamiento, esto significa que no puede haber una compra de los mismos bienes y servicios cuando el plazo entre el primer acto administrativo del llamado y el otro es inferior a 3 meses.

En el capítulo III (5 artículos) se considera la preparación del llamado y las invitaciones a los oferentes. La autoridad máxima de la UOA, mediante acto administrativo, autoriza el llamado procedimiento de selección, éste debe contar con requisitos mínimos como el encuadre legal, el objeto de la contratación, tipo y modalidad del procedimiento, los PBCP, la fecha de la apertura, el monto de la contratación y el valor del pliego. A su vez, la publicación de 1 día en el Boletín Oficial, previo a la fecha límite para presentar las ofertas. Se invitan a los oferentes inscriptos en el RIUPP u oferentes no inscriptos, pero que deberán inscribirse antes de la emisión del dictamen de evaluación o acto administrativo de adjudicación y define las personas habilitadas y las que no. El capítulo IV (2 artículos) indica la publicidad y difusión de los pliegos a través del portal web del GCABA y en el Boletín Oficial que, dependiendo del monto, cuenta con distintos días mínimos de publicación y antelación.

El capítulo V (3 artículos) está destinado a la constitución de las distintas garantías de los procedimientos de selección, su valor (porcentaje del 1% al 10 % de la oferta, adjudicación o impugnación), las formas (efectivo, aval bancario, seguro de caución, etc.) y excepciones (ej. El monto de la oferta u orden de compra no superan las 100.000 unidades de compra). Estas pueden ser de mantenimiento de oferta, de cumplimiento del contrato, contra garantía, de impugnación al Pliego de Bases y Condiciones, de impugnación a la preselección/precalificación, de impugnación a la preadjudicación de las ofertas.

En el capítulo VI (3 artículos) establece la presentación, apertura y mantenimiento de las ofertas y qué requisitos deben cumplir, como también las causales de su rechazo. En el capítulo VII (3 artículos) se establece la Comisión de Evaluación de Ofertas (C.E.O.) y sus funciones. Constituida en el organismo licitante con 3 miembros como mínimo, confecciona un Cuadro Comparativo de Precios y un dictamen de evaluación de ofertas no vinculante dentro de los 10 días a partir del acto de apertura de las ofertas. En el caso que exista empate

de ofertas, la CEO define el desempate por cantidad de elementos de origen nacional, a través de la mejora de precios o sorteo público.

En el capítulo VIII (4 artículos) se establecen los criterios de selección de ofertas para adjudicar. La adjudicación debe ser a favor de la oferta más conveniente basándose en el precio y calidad del bien o servicio, la idoneidad del oferente y sus servicios de entregas, mantenimiento y posventa, asimismo, aun cuando solo se haya presentado una única oferta se puede adjudicar. La preadjudicación se publica en la página web del GCABA y por 1 día en el Boletín Oficial y se comunica también a través del BAC tanto a los adjudicados como a los demás oferentes.

El capítulo IX (2 artículos) indica que el perfeccionamiento del contrato se logra con su notificación y firma electrónica mediante el BAC dentro de los 3 días notificado, de lo contrario se perfeccionará automáticamente. El capítulo X (6 artículos) explica la ejecución del contrato, el cumplimiento de la entrega en forma, plazo y lugar de los bienes y servicios, la recepción definitiva, la factura y pago. Una vez perfeccionado el contrato, la UOA puede aumentar o disminuir en un 20% el total adjudicado, por imposibilidad de fraccionamiento aceptar en mayor o menor cantidad dependiendo de su mínimo fraccionable, prorrogar el contrato si hubiera sido establecido en el PBCP.

En el capítulo XI (3 artículos) se indican 3 circunstancias excepcionales como la solicitud por parte del proveedor de la prórroga del plazo de cumplimiento del contrato, la rehabilitación del contrato una vez vencida la prórroga mediante un pago de una multa del 10% del contrato y, por último, la revocación o rescisión sin culpa del proveedor.

En el capítulo XII (12 artículos) se desarrollan las penalidades contractuales como la pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta o de cumplimiento del contrato, una multa por incumplimiento de las obligaciones contractuales o la rescisión del contrato por culpa del proveedor (rechazo del documento contractual, incumplimiento del contrato, fraude o negligencia). Las multas se aplican sobre las facturas que estén al cobro o en trámite que surjan del contrato, créditos resultantes de otros contratos, a la correspondiente garantía o la Ejecución Fiscal. La rescisión del contrato y en consecuencia de la pérdida de la garantía de cumplimiento, puede ser parcial o total. En caso que el incumplimiento sea por caso fortuito o de fuerza mayor debidamente documentado y probado, no se le aplicarán penalidades al proveedor.

En el capítulo XIII (6 artículos) se expresan las diferentes sanciones que se le pueden aplicar a los proveedores por incumplimientos contractuales como un apercibimiento, una suspensión de 1 a 6 meses, 7 meses a 1 año y de más de 1 año hasta 2 años dependiendo de la gravedad o la inhabilitación por haber sumado una suspensión mayor a 2 años dentro del lapso de 5 años calendario o no haber depositado la multa o garantía perdida por estar

suspendido entre 7 meses y 1 año. El proveedor puede quedar nuevamente rehabilitado una vez pasado el plazo de 5 años contados a partir de la notificación siempre y cuando no cuente con alguna deuda pendiente. Asimismo, se explican los pasos a seguir para aplicar una penalidad pecuniaria mediante un expediente electrónico denominado “Legajo Único”. El que define tanto la sanción como la penalidad es el Órgano Rector (DGCYC).

Por último, el séptimo título con un único capítulo de 3 artículos, mediante disposiciones complementarias, define que se entiende por micro y pequeña empresa, las unidades de compra y multa las cuales son establecidas en la Ley de Presupuesto de cada Ejercicio e indica que las contrataciones y/o licitaciones que al momento de entrar en vigencia la Ley 2095, se deberán finalizar dentro del régimen de su instrumentación.

2.4 Principios Generales de las Compras Públicas

A continuación, describiremos algunos de los principios que figuran en el artículo 7 de la Ley 2095 de CABA como el principio de Transparencia, de Publicidad y Difusión, de Libre Competencia, de Concurrencia e Igualdad, de Economía, de Eficiencia y Eficacia, sin desconocer que existen otros y que están contenidos en los descriptos como el principio de Legalidad, de Razonabilidad, de Sustentabilidad, de la vía electrónica, etc.

2.4.1 Principio de Transparencia

Conforme a lo establecido por la OCDE (2018), la transparencia se manifiesta cuando se difunden a la sociedad en forma integral, accesible y oportuna, todos los datos e información correspondientes a los objetivos, decisiones, justificaciones políticas y las rendiciones de cuentas de los procesos de compras, como así también su marco legal, institucional y económico. En cambio, la corrupción es el abuso de la función pública o privada para obtener ganancias personales, sumado al uso discrecional de la información.

Para garantizar la transparencia es importante la publicidad y difusión de todas sus etapas, siendo la utilización de TICs una herramienta para aumentar la eficiencia y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Gobierno. Por tal motivo, los procesos de compras y contrataciones se deben ejecutar por la vía electrónica, siendo excepcional y procedente la tramitación mediante documentos en soporte papel.

En ese sentido, la Dra. Natalia Volosin (2015), considera que el acceso a la información es una forma de prevención de la corrupción. Fomentar el “*accountability*” social desarrollando mejores mecanismos para que la sociedad pueda acceder a la información relevante de las adquisiciones públicas y así poder realizar un monitoreo externo y el “*accountability*” horizontal desarrollando adecuados instrumentos de control estatal también son importantes medidas

para evitar la existencia de un sistema de compras con altos niveles de corrupción. Para esta autora, la información de las compras se basa generalmente en los resultados, la cual es importante para llevar a cabo los procesos de “accountability” horizontal y social que, coordinados con herramientas de participación ciudadana, permite vincularse con los beneficiarios de las compras, contribuye a disminuir las posibilidades de ocurrencia de actos de corrupción, realizar las denuncias o reformas correspondientes sobre el sistema de adquisiciones públicas. El concepto “accountability” hace referencia a los mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades gubernamentales ya sean externos (sociales), que tienen como origen las demandas de la ciudadanía o internos (horizontales), determinados por la capacidad de control entre las diferentes oficinas de gobierno¹³.

Para Rubio Pérez (2017), el principio de transparencia garantiza que no exista el riesgo de actuaciones arbitrarias por parte de la Administración Pública, dado que toda información relativa a los procesos de contratación se encuentra disponible para su consulta en un breve plazo de tiempo y posibilita que los proveedores puedan tomar sus mejores decisiones.

2.4.2 Principio de Publicidad y Difusión

La publicidad de los llamados contribuye con la libertad de concurrencia en búsqueda de la mayor competencia posible. Según la OCDE (2018), en su Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS), la publicidad deberá ser amplia y de fácil acceso a las oportunidades de negocios y sus resultados. Asimismo, se deberá establecer un plazo adecuado entre la publicación de la contratación y la fecha de presentación de las propuestas, dado que varía teniendo en cuenta el método y complejidad de la misma (Compra Menor, Contratación Directa, Licitación o Concurso)¹⁴.

En este sentido, Rubio Pérez (2017), nos menciona que fomentar las contrataciones electrónicas ayuda a una mayor facilidad para la publicación de los documentos contractuales (Órdenes de Compra) como la de los procesos de contratación en sí. Para el autor, es conveniente que al comienzo de cada año se publiquen los procesos que se liciten durante el año, o sea que se publique el Plan Anual de Compras y Contrataciones. También que se potencien y difundan las plataformas electrónicas en donde se incluya toda la información relativa a los procesos de contratación en un plazo suficiente para que llegue a todos los proveedores posibles.

¹³ Elgueta, Raúl. (2003). Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.). 2002. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200015&script=sci_arttext&tlng=n

¹⁴ Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS - 2018). <http://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf>

Publicitar las licitaciones en un portal web centralizado facilita el acceso a la información y a la concurrencia a los procesos de forma fácil por parte de los proveedores, sumado a la disponibilidad de la documentación licitatoria a través de su descarga gratuita y la capacidad del sistema de avisar a los proveedores de la existencia de procesos de compra que estén dentro de su rubro (Handbook, P., 2013).

2.4.3 Principio de Libre Competencia

Fomentar la amplia y objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de oferentes potenciales. En tal sentido la OCDE (2018), en su Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS), se establece la competencia entre dos o más empresas cuando buscan alcanzar un objetivo particular de negocios como el de aumentar su rentabilidad, sus ventas y/o su cuota de mercado. La competencia puede darse en el ámbito de precios, calidad, servicios o una combinación de estos y otras condiciones que sean apreciadas por los clientes. Asimismo, la competencia es vista como un proceso fundamental que obliga a las empresas a ser más eficientes, ofrecer una mayor variedad de bienes y servicios a precios más bajos, pero sin perder calidad. Incluye el concepto de “eficiencia dinámica”, de acuerdo con el cual las empresas participan de la innovación e impulsan el cambio tecnológico y el progreso¹⁵.

Al implementar un e-GP con acceso a internet, los proveedores pueden presentar sus ofertas en forma electrónica y desde cualquier lugar. Esto elimina una forma coerción en la cual los proveedores debían acercarse a la repartición licitante para depositar la oferta en formato papel (Handbook, P., 2013).

2.4.4 Principio de Concurrencia e Igualdad

En la Ley de Compras y Contrataciones de CABA se entiende que se cumple dicho principio cuando todos los oferentes tienen las mismas posibilidades de participar en las contrataciones públicas en condiciones semejantes y sin privilegios.

Para Volosin (2015), que los proveedores conozcan los comportamientos del mercado de adquisiciones permiten reducir los costos de transacción, especialmente para las PyMEs, fomentando una mayor participación, competencia e innovación en los procesos de compras. La autora también menciona que la reducción de la competencia se produce cuando los potenciales oferentes se acotan a los que tienen conexiones a funcionarios y/o agentes de la

¹⁵ Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS - 2018). <http://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf>

Administración o a una mayor información en un contexto de prácticas vinculadas a la corrupción en las adquisiciones generando un costo de transacción superior a los demás.

Según la OCDE (2018), en su Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS), la igualdad se relaciona con el deseo de que toda compra pública esté libre de sesgos, asegurando el trato igualitario hacia los oferentes, como así también para la toma de decisiones, garantizando la integridad del proceso. La estandarización de los documentos genera un ámbito de igualdad, mejorando la homogeneización de los procesos de adquisición y promoviendo la competencia y la confianza en el sistema.

La existencia de un sistema electrónico centralizado en el cual se publiciten, se realicen y se puedan hacer pagos electrónicos de los procesos de compras favorece y fomenta, sobre todo para las micro, pequeñas y medianas empresas, las oportunidades de concurrencia y a la reducción de los costos administrativos (Handbook, P., 2013).

2.4.5 Principio de Economía

Según la Ley de Compras, en toda compra se aplican los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos públicos. Una forma ineludible de generar ese ahorro es mediante la centralización de las adquisiciones.

La realización de las compras por medio de un sistema electrónico, aumenta las oportunidades y, por ende, la competencia entre los proveedores lo cual genera un ahorro significativo en los bienes y servicios adquiridos como también su calidad. La presentación de la oferta y la documentación digital, la posibilidad de realizar pagos y hasta la facturación a través de la plataforma, se disminuyen los costos administrativos y se podría reflejar positivamente en la relación precio-calidad y un ahorro en la compra. La publicación en el e-GP de los pliegos y especificaciones de los procesos tiende a evitar contratos sobrevalorados y se ajustan los precios de acuerdo a los valores reales de mercado. Asimismo, la centralización de las compras en un único sistema electrónico de los gastos comunes de las distintas reparticiones, realizar subastas inversas electrónicas y una clara especificación de los bienes y servicios donde el precio es el único elemento concluyente también ha generado un ahorro significativo (Handbook, P., 2013).

2.4.6 Principio de Eficiencia y Eficacia

Es la búsqueda de adquirir bienes y servicios determinados dentro de una planificación que cumplan de la mejor manera posible con la calidad, precio, plazo de ejecución y entrega con la menor cantidad de recursos (Ley 2095 – art. 7).

Respecto a la eficiencia, la disminución en los costos administrativos y la automatización de los procesos son muy importantes para un ahorro de costos por parte del gobierno. La implementación de un e-GP simplifica las etapas del proceso, reduce los tiempos, genera ahorros, mejora significativamente el desempeño del sector público sobre todo cuando se centralizan las compras de ítems comunes a todas las reparticiones (Handbook, P., 2013).

Sobre la eficacia, los sistemas electrónicos guardan los registros de las adquisiciones de los cuales se generan distintos informes para su análisis. Cuanto mayor sea la calidad de la información de gestión y, a su vez, en tiempo real, el organismo central de compras podrá adquirir a mejores precios y de forma más efectiva (Handbook, P., 2013).

2.5 Concepto de Transparencia y su Aplicación en el Ámbito de las Compras Públicas

Sturges, P. (2004), determina algunos elementos que componen la transparencia pública tales como tener un gobierno abierto en donde el ciudadano pueda tener acceso a las instituciones y respondan sus cuestiones, consultas y, asimismo, realizar una rendición de cuentas o control público, establecer leyes destinadas al libre acceso a la información pública y al resguardo de las personas que denuncien actos de corrupción, un periodismo de investigación libre, ecuánime y lo más objetivo posible; y un sector de la sociedad civil que impulse estas cosas.

Puntualmente en el ámbito de las compras públicas, las herramientas de monitoreo, búsqueda de información y sus correspondientes informes de procesos y precios del pasado y presente expone un contexto de adquisiciones abierto y competitivo que genera una mayor confianza y, por ende, una mayor participación y competencia por parte de los proveedores. La implementación de e-GP fortalece la transparencia y la rendición de cuentas cuyo resultado aporta a la reducción de la corrupción en la contratación pública. Una manera de fortalecer las compras de alto valor se puede lograr con la creación de comités de evaluación de ofertas y en las compras de bajo valor, a través de capacidades de auditoría muy mejoradas (Handbook, P., 2013).

Un sistema electrónico de compras funciona como catalizador para estandarizar los procesos restringiéndolos al cumplimiento estricto de las leyes establecidas, la documentación, presentación y evaluación de ofertas; y el acceso a la información de éstos (ej., compras futuras, resultado de los procesos) para poder supervisarlos y monitorearlos en tiempo real y hacer una rendición de cuentas tanto por los proveedores, los ciudadanos como el gobierno (Handbook, P., 2013).

2.6 Accountability Vertical, Horizontal y Social

Muchos autores coinciden que las últimas democracias establecidas muestran deudas o déficits institucionales, especialmente respecto a la existencia de mecanismos o métodos de control idóneos y eficaces de rendición de cuentas (accountability). La rendición de cuentas se refiere a la capacidad de garantizar que los funcionarios públicos respondan por su comportamiento, obligados a justificar e informar a la ciudadanía sobre sus decisiones y, si corresponde, ser sancionados por ellas. Gran parte de las administraciones dicen que no es difícil evitar o eludir los mecanismos de control sobre las decisiones de gobierno lo cual repercute en la dificultad de consolidar instituciones democráticamente fuertes y responsables (Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2002).

Vamos a tomar los estudios del Dr. Guillermo O'Donnell¹⁶ en donde establece una diferencia entre accountability vertical y horizontal, y los del Dr. Enrique Peruzzotti y la Dra. Catalina Smulovitz¹⁷ que suman el concepto de accountability social.

O'Donnell define el control o rendición de cuentas horizontal (accountability horizontal) como a la operación de un sistema intraestatal de controles, agencias estatales con autoridad legal, con el propósito explícito de prevenir, anular, reparar y/o castigar, capacitadas y dispuestas a llevar a cabo desde controles rutinarios hasta sanciones penales y juicios políticos (impeachment) por actos u omisiones tanto de agentes como de agencias del estado que en principio se presumen como acciones ilícitas. El autor distingue dos clases, una es la trasgresión ilegal de la autoridad de una agencia estatal por sobre otra y la segunda se refiere a las ventajas ilícitas (corrupción) que los funcionarios obtienen para beneficio propio y/o sus asociados. La accountability horizontal abarca a los funcionarios electos nacionales y subnacionales y a los miembros no electos de las burocracias estatales, nacionales y subnacionales. En cambio, la rendición de cuentas vertical (accountability vertical), implica la existencia de controles externos al Estado, un agente social principalmente como el electorado que periódicamente tiene el derecho de castigar o recompensar a los representantes con su voto. No necesariamente un ciudadano se debe sentir representado en la totalidad de las políticas o decisiones de gobierno de un político, un grupo de políticos, un partido o un frente político, pero sí se debería reflejar sus ideales o intereses en la mayoría de éstas para votarlo (O'Donnell, G, 2001; Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2002).

Manin, Przeworski y Stokes exponen tres argumentos del por qué el voto no es un mecanismo de control eficaz. En primer lugar, se refieren a una limitación intrínseca del voto en donde la ciudadanía tiene una única ocasión para castigar o recompensar una múltiple de decisiones gubernamentales, por lo tanto, el votante está limitado a juzgar el conjunto de las

¹⁶ O'Donnell, G (1998) y O'Donnell, G (2001).

¹⁷ Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002) y Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006)

decisiones en general e imposibilitado de hacerlo en forma particular. El segundo argumento hace referencia a que como votar es una acción estratégica descentralizada, los ciudadanos al no poder coordinar la orientación de su voto no tienen forma de determinar si los resultados pueden ser prósperos o perjudiciales. Por último, el déficit informativo de los ciudadanos promedio imposibilitan la capacidad de una correcta evaluación del desempeño y las decisiones del gobierno como también las propuestas de los opositores (Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2002).

Para Peruzzotti y Smulovitz, los términos horizontal y vertical indican el eje de operación de los órganos de control y las arenas en donde se producen los intercambios. En el caso de la rendición de cuentas horizontal, los intercambios se llevan a cabo dentro de una red de agencias estatales que interactúan, se controlan y equilibran entre sí. En la rendición de cuentas vertical implica la existencia de un agente social externo de control como el electorado. Las elecciones les otorgan a los ciudadanos el derecho de castigar o recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto. Siguiendo la clasificación de O'Donnell, Peruzzotti y Smulovitz exponen otro tipo accountability vertical, la rendición de cuentas social (accountability social). Como para ellos las elecciones no son la única herramienta para exigir responsabilidades a los políticos, éstas se deben complementar con una sociedad civil activa mediante asociaciones cívicas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), movimientos sociales y organizaciones de medios autónomas que, en ocasiones, compensan muchos de los déficits inherentes a estos mecanismos de rendición de cuentas. Entonces, la rendición de cuentas social es un mecanismo de control de las autoridades políticas, no electoral pero vertical, que se apoya en la acción de un conjunto de asociaciones y movimientos ciudadanos; y de los medios de comunicación. Las acciones de estos grupos se basan en monitorear a los funcionarios públicos exponiendo irregularidades gubernamentales, pudiendo activar el accionar de las agencias interestatales u horizontales. Se puede recurrir a herramientas institucionales como inicio de acciones jurídicas o reclamos ante organismos de control; o herramientas no institucionales como, por ejemplo, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, igualmente en ambos casos la reputación de los funcionarios públicos involucrados puede ser afectada negativamente perjudicándolos al momento de las elecciones. Mediante la rendición de cuentas social, se busca ejercer una influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Dicha rendición no está sujeta a tiempos electorales ni a calendarios fijos, puede ser ejercida en cualquier momento, se activa "bajo demanda" y puede orientarse hacia el control de asuntos, políticas o funcionarios individuales (Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2006).

En América Latina, para Guillermo O'Donnell, el hecho que las democracias latinoamericanas exhiben una falta de rendición o control en el ámbito legal, hace cuestionar

su representatividad y considerar que no son democracias representativas sino más bien delegativas. En dichas democracias delegativas, O'Donnell entiende que las elecciones mediante el voto de los representantes (accountability vertical) no se complementan con un sistema o red efectiva de agencias intraestatales que controlen y sancionen acciones ilícitas de organismos estatales o representantes políticos (accountability horizontal). Los presidentes elegidos con una alta aceptación popular, argumenta O'Donnell, gobiernan pensando que están libres de restricciones constitucionales o legales y aunque exista una formal y legal división de poderes en donde cada uno es el contralor del otro, el ejercicio de estos controles esta frenado por el ejecutivo el cual se percibe como la democracia y la nación misma y gobierna sin límites por parte del marco institucional; entendiendo a los mecanismos horizontales como obstáculos a las acciones ejecutivas (O'Donnell, G, 2001; Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2006).

Asimismo, para Peruzzotti y Smulovitz (2006), en América Latina la accountability social se basa en tres ejes: a través del poder judicial, a través de la movilización y a través de los medios de comunicación. Las estrategias de cada eje suelen interactuar y retroalimentarse entre sí, distinguiéndose por los principales recursos empleados en la exigencia de rendición de cuentas. La estrategia jurídica o legal implica la presentación por parte de los individuos o actores sociales de pretensiones legales o peticiones enmarcadas legalmente ante los tribunales u otros órganos de control. Esta estrategia se ha convertido en un instrumento que los ciudadanos individuales y los actores sociales utilizan para obligar al Estado a intervenir en las disputas políticas y sociales que los funcionarios públicos quieren evitar o ignorar. También ha contribuido al aumento del control judicial de los derechos y de las actuaciones administrativas la creación de las defensorías del pueblo y el desarrollo de una red de ONG con un compromiso compartido de utilizar el derecho para promover la protección de los derechos civiles y humanos, así como otros derechos sociales, culturales y económicos. Una segunda estrategia es la movilización social cuyo control se logra cuando los actores sociales organizados son capaces de llamar la atención sobre un problema en particular o reclamos relacionados con un sector de la sociedad descontenta, perjudicada o ignorada.

Tradicionalmente, el estudio de los movimientos sociales se ha concentrado en el impacto que la movilización social puede tener en la satisfacción o defensa de necesidades materiales o en el logro de fines particulares. Peruzzotti y Smulovitz (2006) se focalizan en que es una herramienta para exigir una rendición de cuentas en el ámbito legal (accountability horizontal) debido a que en la última ola democratizadora surgieron organizaciones de la sociedad civil que exigen debido proceso y procedimientos adecuados. Para que la movilización social tenga éxito, un problema debe hacerse visible, debe movilizar y ser parte

de la opinión pública, y debe amenazar o imponer costos de reputación a los agentes públicos que valoran y necesitan proteger su reputación. Si dicha movilización tiene éxito, podrían activarse las otras rendiciones de cuentas tanto horizontal como vertical. Por último, la tercera estrategia de accountability social es la mediática. Debido a que la rendición de cuentas social necesita visibilidad, los medios de comunicación son el instrumento más importante para lograr este objetivo. La visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que necesitan proteger su reputación para ocupar cargos públicos. Puede ser activado por periodistas individuales y organizaciones de medios o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil.

En conclusión, la rendición de cuentas social tiene una mayor probabilidad de ser efectiva con la interacción de las tres estrategias, aunque no sea una relación secuencial, cuando las tres estrategias están presentes simultáneamente, se genera un control entre sí impidiendo que algún eje oculte problema. Los medios observan e informan sobre la organización y movilización de la sociedad civil; las organizaciones de la sociedad civil escuchan e impulsan a los medios de comunicación al mismo tiempo que activan acciones legales. Esta vigilancia o control continuo obliga a las instituciones estatales a dar un trato preferencial a un problema y les recuerda a los agentes públicos que pueden ser sancionados (Peruzzotti, E., & Smulovitz, C., 2006).

En el ámbito de las contrataciones públicas cómo intervienen los distintos aspectos de las rendiciones de cuentas (accountability horizontal, vertical y social), como ejemplo vamos a tomar a la CABA. En la accountability horizontal, la Dirección General de compras y contrataciones del Ministerio de Hacienda y Finanzas (DGCYC), es el órgano rector que ejerce el control sobre las compras públicas realizadas por las distintas Unidades Operativas de Adquisiciones (UOA)¹⁸. A su vez, se llevan cabo auditorías internas a cargo de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) dependientes del Poder Ejecutivo¹⁹; y auditorías externas realizadas por la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA) que depende del Poder Legislativo²⁰. De la entrevista a la Directora General de Compras y Contracciones de CABA, la Cdra. Marisa Tojo, la accountability social se hace a través del sistema BAC²¹ ya que éste es de acceso público y no requiere contraseña para poder consultar la información allí contenida, también se publican en formato de datos abiertos mediante la página “Buenos Aires Data”²² permitiendo que cualquier ciudadano pueda conocer qué y cómo se compra en la ciudad,

¹⁸ Ley 2095, Art. 18.

¹⁹ Constitución de CABA - Art. 133, Ley 70 - Art. 121 y Decreto 114/20.

²⁰ Constitución de CABA - Art. 135, Ley 70 - Art. 131 y Ley 325.

²¹ <https://www.buenosairescompras.gob.ar/>

²² <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/>

accediendo a todas las compras gestionadas por BAC, con todo el detalle de cada proceso. De dicho control ciudadano, pueden surgir denuncias judiciales que difundidas a la sociedad por los medios de comunicación pueden repercutir en la reputación de los políticos que quieran presentarse a elecciones o reelecciones para ocupar cargos públicos y la sociedad, ejerciendo la accountability vertical, no los respalde su voto.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA BAC A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

En este capítulo y en base al marco teórico, analizaremos si el sistema electrónico BAC cumple o no cumple con los principios expresados. Utilizaremos los manuales oficiales y capturas de pantalla del BAC, la encuesta realizada a través de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales a funcionarios de Compras y Contrataciones a nivel nacional, CABA y 15 provinciales, las entrevistas a la Directora General de Compras y Contrataciones de CABA, la Contadora Marisa Tojo, al Analista de sistemas Guillermo Scigliotto y al Gerente de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), el Sr. Ricardo Maubach y el reporte emitido de Buenos Aires DATA del período 2011-2022.

3.1 Principio de Transparencia

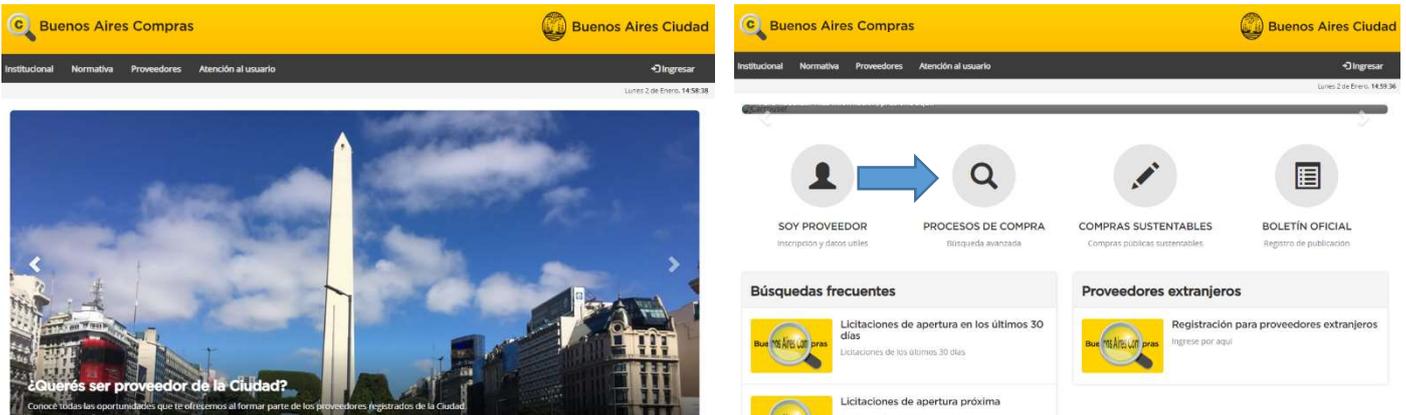
Como hemos visto anteriormente, para garantizar la transparencia es importante la publicidad y difusión de todas las etapas de los procesos de compra y contrataciones, la utilización de una herramienta TIC para fomentar la eficiencia y facilitar el acceso a cualquier actor de la sociedad a la información gubernamental pertinente ya sea para poder concurrir y participar de los distintos procesos como también llevar a cabo una rendición o control de cuentas.

En principio, el Decreto 1.145/09 (hoy se rige por el Decreto 129/23) implementó el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones denominado Buenos Aires Compras (BAC) y la Resolución 424/MHCG/13 estableció la obligatoriedad de su uso en todas las jurisdicciones dependientes del Poder Ejecutivo. Como nos dijo la Directora General de Compras y Contrataciones de CABA, la Contadora Marisa Tojo en la entrevista, el BAC contempla todas las etapas del proceso de compras desde su creación hasta el perfeccionamiento de la Orden de Compra (Solicitud de Gasto - Proceso de Compra - Proveedores – Pre adjudicación - Adjudicación) y es de acceso público sin ninguna restricción para su consulta. A su vez la información es publicada en formato de datos abiertos.

A continuación, a través de los manuales y el examen del propio sistema BAC analizaremos si cumple con el principio de transparencia.

En el portal web www.buenosairescompras.gob.ar, mediante “PROCESOS DE COMPRA: Búsqueda avanzada” se pueden buscar todos los procesos realizados por las distintas reparticiones del Gobierno libremente sin la necesidad de claves o registros.

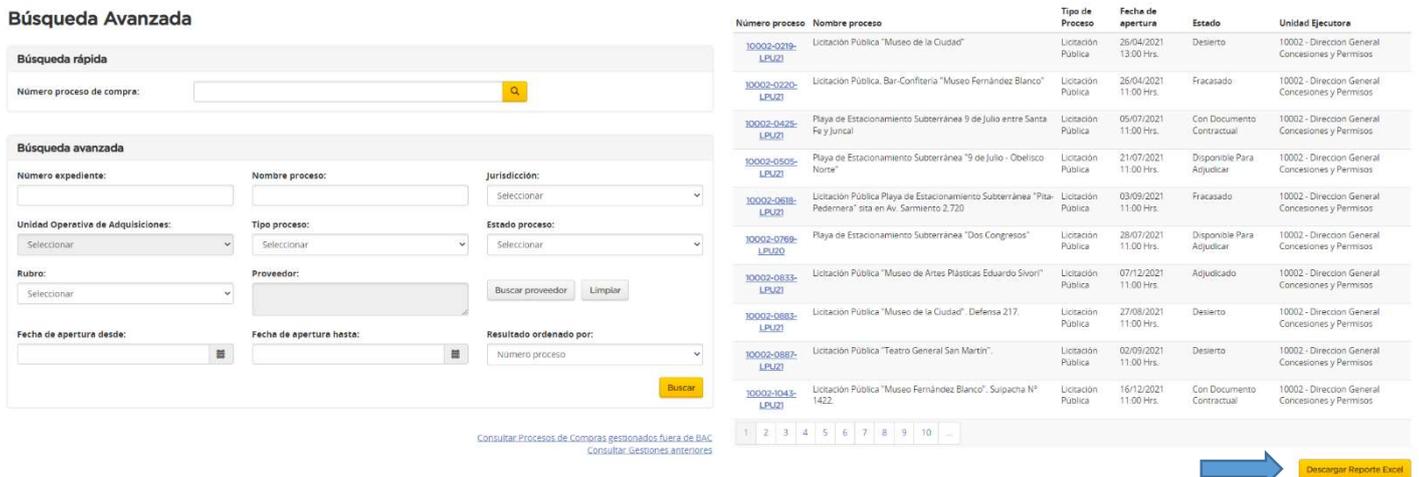
Imagen N° 01 – Pantalla principal del BAC.



Fuente: Capturas de pantalla del sistema BAC. Elaboración propia.

Allí se podrán realizar las búsquedas por el número de proceso de compra, tipo de proceso, jurisdicción, rubro, por estado (Publicado, En apertura, Adjudicado, Desierto, etc.), por un plazo determinado, entre otros.

Imagen N° 02 – Pantalla de “Búsqueda Avanzada” de procesos.



Fuente: Capturas de pantalla del sistema BAC. Elaboración propia.

El sistema muestra el listado de procesos con la posibilidad de descargarlo como un reporte de Excel. Al ingresar a un proceso, podemos observar los datos del proceso como su número y nombre, el expediente por el cual se lleva a cabo, el procedimiento de selección (Licitación, Contratación Directa, etc.), su encuadre legal, el objeto de la contratación, se establece el tipo de cotización y de adjudicación (total o parcial de los renglones y de la cantidad del renglón), la UOA que realiza la adquisición, su alcance (nacional o internacional),

en qué moneda, los plazos de mantenimiento de oferta, si se acepta la redeterminación de precios, entre otros datos.

Se muestra la Solicitud de Gasto asociada, el cronograma completo con las fechas y horas de inicio y final de la publicación de las consultas y el Acto de Apertura tanto en el portal web como en el Boletín Oficial (CABA). Asimismo, el Pliego de Bases y Condiciones Generales (PBCG) con los requisitos mínimos de participación en los aspectos económicos y financieros, técnicos y administrativos; el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBCP) y Pliego de Especificaciones Técnicas (PET). Se describen todas las garantías del proceso con sus correspondientes porcentajes y montos. Se indica el supervisor y todos los evaluadores del proceso que van a intervenir con su Declaración Jurada Incompatibilidad (Anexo de la Resolución Conjunta 6/SECLYT/15) en donde declaran no tener ningún vínculo con los proveedores.

El sistema publica y permite la descarga de los distintos documentos y Actos Administrativos (autorización del PBCP y PET, autorización, del llamado a participar del proceso y aprobación de la adjudicación de la compra a los proveedores), todas las circulares del proceso con todas las aclaraciones y modificaciones pertinentes como también el Dictamen de preadjudicación de ofertas en donde se establecen los proveedores adjudicados y bajo qué encuadre legal (oferta conveniente art. 102 y única oferta art. 103 de la Ley 2095), los proveedores desestimados y su justificación, los renglones desiertos y fracasados. A su vez, los Actos Administrativos son publicados en simultáneo en el Boletín Oficial de CABA (<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>).

Por último, el BAC nos muestra las órdenes de compra del proceso a nombre de los proveedores adjudicados, con su número, fecha de perfeccionamiento, si el pliego contiene requisitos de sustentabilidad y su monto. Podemos decir entonces que toda la información de los procesos está publicada y es de acceso público.

En Buenos Aires Data (<https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/buenos-aires-compras>) se pueden descargar los reportes del BAC publicados bajo el Estándar de Datos Para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Data Standard - Open Contracting Partnership). Existen distintas bases de datos como “Buenos Aires Compras General”, “Convocatoria” o “Adjudicación” entre otras, en un archivo de Excel de tipo .csv, “Buenos Aires Compras – Anual (XLSX)” en un archivo de Excel de tipo .xlsx o “Buenos Aires Compras” en un archivo tipo .json por nombrar algunas, son de acceso público, pero de difícil uso y entendimiento.

3.2 Principio de Publicidad y Difusión

El principio de publicidad favorece a una mayor concurrencia a los diferentes procesos de compra y, en consecuencia, la posibilidad de obtener una mayor competencia entre los oferentes.

La información sobre los procesos de compra debe estar disponible en un portal web centralizado de fácil acceso. Las contrataciones electrónicas facilitan la publicidad de los procesos. Los sistemas electrónicos tienen la capacidad de alertar a posibles proveedores de la existencia de los procesos de compras. Establecer un plazo conveniente entre la publicación del proceso y la presentación de la oferta según el tipo y complejidad del proceso permite a los oferentes más chicos presentarse y no quedar excluidos por escasez de recursos administrativos propios.

Como vimos en el punto 3.1, tanto los distintos procesos como los actos administrativos son publicados en el portal web y en el Boletín Oficial de GCABA. El acceso al BAC es público, sin la necesidad de generar una contraseña como señalo la Contadora Tojo (Directora General DGCYC). Además, como nos dijo el Sr. Ricardo Maubach, Gerente de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), la existencia de un sistema informatizado de compra les permite a los proveedores conocer todos los procesos de compra de forma rápida y desde cualquier punto del país sin tener la necesidad de tener un representante en la Ciudad que vaya de repartición a repartición en búsqueda de los procesos existentes.

El sistema BAC publica el cronograma del proceso de compra con las distintas fechas y horas de la publicación en el sistema BAC, de las consultas, del acto de apertura, de las impugnaciones, de la publicación en el Boletín Oficial y de la recepción de documentación física.

Imagen N° 03 – Pantalla del cronograma de un proceso.

Cronograma	
Fecha y hora estimada de publicación en el portal 13/9/2021 08:00:00	Fecha y hora publicación en boletín oficial 13/9/2021 00:00:00
Fecha y hora inicio de consultas 13/9/2021 09:00:00	Fecha y hora final de consultas 16/9/2021 23:59:00
Fecha y hora inicio recepción de documentos en soporte físico 22/9/2021 13:00:00	Fecha y hora fin recepción de documentos en soporte físico 22/9/2021 13:00:00
Cantidad de días a publicar 2	Fecha y hora acto de apertura 22/9/2021 13:00:00

Fuente: Capturas de pantalla del sistema BAC. Elaboración propia.

El BAC cuenta con la función de enviar en forma automática la notificación de un nuevo proceso de compra a los proveedores una vez publicado el pliego en el sistema. Dicha invitación, en el caso que sea una Licitación Pública o Contratación Menor, es general, o sea a todos los proveedores que integren el rubro de los bienes y/o servicios solicitados en el Proceso de Compra. En el caso de una Licitación Privada o Contratación Directa, siempre con la justificación correspondiente e invitando al menos 3 proveedores, el personal de la repartición tiene la opción para invitar a proveedores específicos, los cuales serán cargados en el pliego y el BAC enviará la notificación automática. La notificación se envía a la bandeja personal del proveedor en BAC. En el caso que el proceso de compra sea de alcance internacional, se debe publicar en algún Boletín Oficial internacional y obligatoriamente se debe dejar constancia en el sistema.

Como dijimos anteriormente, los Actos Administrativos (del llamado, aprobación de los pliegos y pre adjudicación de los proveedores) se publican tanto en el BAC como en el Boletín Oficial.

Una vez que el dictamen de pre adjudicación se autoriza, se habilita en el sistema para su publicación y se ingresa la fecha de publicación en el Boletín Oficial. Luego de su publicación, el proceso pasa al estado “preadjudicado”, se publica en el sistema BAC y en simultáneo se notifica a todos los oferentes a su “Bandeja personal”. Y como ya vimos en el punto 2.2, el plazo entre la publicación e invitaciones al proceso de compra y la fecha límite de la recepción de las ofertas es de 3 días mínimo, de 2 o 3 mínimo en el caso de la Contratación Directa y de 2 días mínimo en la Compra Menor. Asimismo, el sistema de forma automática calcula el plazo de impugnación al pliego. Si se trata de una Licitación Pública o Licitación Privada se calculan las 72 horas antes del Acto de apertura, sin incluir el día de la misma y en el caso de Contratación Menor o Contratación Directa son 24 horas.

3.3 Principios de Concurrencia e Igualdad y de Libre Competencia

Fomentar la concurrencia y participación de oferentes potenciales, con un trato igualitario, con las mismas condiciones y sin ventaja para ningún proveedor, aumenta la competencia en búsqueda de mejores precios, servicios y con la mejor calidad posible. Esto se puede lograr con un sistema de compras electrónico, la publicidad y difusión de los procesos. La estandarización de la documentación promueve el trato igualitario, una mayor competencia y confianza en el sistema porque genera procesos más homogéneos, facilita el conocimiento de los proveedores, evita la discrecionalidad con cláusulas o requisitos a proveedores con una posible vinculación a funcionarios y/o agentes de la Administración. La

digitalización de la documentación y su presentación a través del sistema reduce los costos de los proveedores para poder presentar sus ofertas aumentando la concurrencia.

Ya vimos en los puntos anteriores la existencia del sistema BAC, cómo publicita y difunde los distintos procesos. Respecto a la estandarización de la documentación, podemos ver que, para poder participar de cualquier proceso de compra, el proveedor debe estar inscripto en el RIUPP. La inscripción se realiza mediante el portal BAC en cinco pasos, en el enlace de “Soy Proveedor y luego “Inscripción”.

Imagen N° 04 – Pantalla del BAC para los proveedores.



Fuente: Capturas de pantalla del sistema BAC. Elaboración propia.

Se completa un formulario de Pre-inscripción con todos los datos del proveedor, su inscripción a Ingresos Brutos o Convenios Multilaterales, el domicilio Legal. En el caso de ser una Pyme, el sistema solicita el certificado, si cuenta con personal con discapacidad. En el siguiente paso, se ingresan los datos de la persona legal (usuario administrador), el cual será el usuario que utilizará el BAC en representación del Proveedor y solo se puede cargar un administrador. En el paso 4, el proveedor ingresa los rubros de la actividad económica que la empresa comprende y en el último paso, se corroboran todos los datos ingresados y se confirma la preinscripción. Para completar la inscripción, el proveedor deberá solicitar un turno para entregar la documentación en forma personal en el Centro de Atención a Proveedores (CAP) que defina el RIUPP. En el caso que el proveedor sea extranjero, se agrega un punto en donde debe subir la documentación requerida y descargar un .pdf, denominado “Documento modelo” el cual lo imprime, completa, firma, escanea y lo sube también al sistema.

Otra manera de generar la igualdad entre los proveedores, es la integración en el BAC de un catálogo informatizado de bienes y servicios estandarizados con las posibles adquisiciones de la Administración (RIBS – art. 24 de la Ley 2095). El alta, baja y modificaciones de los bienes está a cargo de la DGCYC.

Imagen N° 05 – Ejemplo del catálogo de un ítem.

Ej.: Resma de papel de 210 x 297 mm (A4, IRAM), 75 g/m2, extra blanco.

Código BAC	Código SIGAF	Rubro	Grupo	Clase	Ítem	Descripción	Estado
08.03.002.0003.81	5039724	Equipamiento para Oficina	Papel y Cartón	Papel y Cartón de Escritorio	PAPEL OBRA PRIMERA	PAPEL OBRA PRIMERA	Activo

Fuente: Capturas de pantalla del sistema BAC. Elaboración propia.

Otro documento estandarizado es el Pliego de Bases y Condiciones Generales con sus respectivos anexos (Disposición 333-GCABA-DGCYC-2023, última actualización). En todos los procesos de compras se establece el mismo PBCG evitando discrecionalidades por parte de funcionarios de las distintas reparticiones. En este mismo sentido, el sistema BAC obliga a los integrantes de la comisión evaluadora de ofertas (3 miembros como mínimo) a presentar una Declaración Jurada de Incompatibilidad de Comisión Evaluadora (Resolución Firma Conjunta N° 6/SECLYT/2015) en la cual cada miembro declara no ser ni tener ningún tipo de vínculo con los proveedores. Se firma digitalmente en el sistema SADE y se vincula al BAC.

Los proveedores pueden acceder y adquirir los pliegos desde el BAC de forma gratuita o previo pago. Como hemos visto, el sistema envía la invitación a todos los proveedores registrados en el rubro a licitar. El sistema destaca los procesos que están por vencer en amarillo (1 día de finalizar) y rojo (finaliza en el día). El proveedor adquiere el pliego y se le habilita la posibilidad de realizar consultas, impugnaciones y presentar su oferta, asimismo de recibir comunicaciones, circulares aclaratorias o modificatorias. En el caso que el pliego no sea gratuito, el BAC indica su costo y a través del Sistema Integral de Recaudación (SIR) se genera la boleta para efectuar el pago. El sistema genera 2 cupones, uno para el proveedor y otro para el GCABA.

Para realizar una oferta, el proveedor carga el nombre de la oferta (ej. Oferta original) y la moneda en que se realiza la oferta, completa las cantidades y el precio unitario de los renglones dependiendo si la oferta es parcial o total, realizar ofertas opcionales e ingresar características específicas, anexos e imágenes del producto (fotografías, folletería, etc en formato jpg, gif, png, pdf, xls, xlsx, doc, docx, ppt, pptx). El sistema verifica si la clase de los ítems ofertados se corresponden con las clases inscriptas del proveedor. De no estar inscripto, el sistema alerta al proveedor para que actualice su estado registral y poder ser adjudicado. Las ofertas deben cumplir con los requisitos mínimos administrativos, económicos, técnicos y, en el caso que hubiera, con los anexos o documentación adicional en formato digital o física necesaria para poder continuar con la presentación de la misma.

En el siguiente paso, se cargan las garantías correspondientes al proceso indicando el tipo, forma, monto y moneda. En el caso que el monto total de la oferta supere las 100.000 unidades de compra (\$ 12.000.000), la presentación de la garantía es obligatoria. El BAC emite un aviso de advertencia si el monto de la garantía ingresada no cubre el monto total calculado. Luego de la adjudicación, el sistema notifica automáticamente al proveedor para que retire de la repartición el documento físico de la garantía. Por último, para que la oferta sea válida y pueda participar al momento del acta de apertura el proveedor debe confirmar su oferta con todos los datos como los anexos, documentos, garantías, los renglones ofertados y su monto total; y aceptar las condiciones establecidas en la Declaración Jurada de Aptitud para Contratar. En el caso que el pliego no sea gratuito, el BAC le solicita al proveedor que suba al sistema obligatoriamente la boleta de pago.

Una vez llevada a cabo el acta de apertura, las ofertas se remiten a la Comisión Evaluadora de Ofertas para su evaluación. Como dijo en la entrevista el analista de sistemas Guillermo Scigliotto, el sistema mantiene las ofertas encriptadas hasta la fecha de apertura. Luego automáticamente las desencripta y genera el cuadro comparativo. Este proceso es secuencial, se abren todas las ofertas al mismo tiempo y se visualizan, sí y solo sí, se abren todas sin inconvenientes. Esto garantiza el trato igualitario, la transparencia, la libre competencia, genera confianza en los procesos, fomenta un posible aumento en la participación y competencia de los proveedores y, en consecuencia, de mejores ofertas.

Las distintas impugnaciones se realizan a través del sistema (al pliego, al dictamen de preselección, al dictamen de preadjudicación), se ingresan los documentos y observaciones con la justificación de la impugnación, garantías y pagos correspondientes. Si el proveedor no cumple con algún requisito, el sistema muestra un mensaje y advierte que una vez enviada la solicitud de impugnación no se puede eliminar.

En el caso que haya un empate de ofertas, la Comisión Evaluadora de Ofertas puede solicitar una prorrogativa a los proveedores para conseguir una disminución del monto de los renglones de la oferta. El sistema los notifica y ellos pueden aceptar o rechazar realizar una disminución. Se desempata a favor del que hizo la mejor oferta. Si continúa en empate, se define mediante un sorteo público.

Finalmente, el sistema genera el documento contractual (orden de compra) y la envía automáticamente a la bandeja del proveedor una vez que el funcionario competente la autorice. Con la recepción de la orden de compra por parte del proveedor, la misma pasa al estado perfeccionado y comienza a regir según lo establecido. En el caso que pasen 3 días de la notificación, la orden de compra se perfecciona automáticamente. Asimismo, en el sistema se puede ver el Parte de Recepción Definitiva (PRD), las facturas digitales e ingresar la garantía de Cumplimiento de Contrato. El BAC, a través del número de CUIT, verifica el

estado de los proveedores en los listados de documentos o facturas apócrifas de la AFIP. Si el proveedor se encuentra en la lista, el sistema lo deshabilita y no podrá realizar ninguna acción hasta que regularice su situación en AFIP.

3.4 Entrevista al Funcionario/a Público del Sector de Compras y Contrataciones

La funcionaria pública entrevistada²³ es la Directora General de Compras y Contrataciones de CABA, la Contadora Marisa Tojo y de la cual surge la información que expondremos a continuación.

La Dirección de Compras y Contrataciones del Ministerio de Hacienda y Finanzas es el área del cual depende el funcionamiento de la plataforma Buenos Aires Compras (BAC) y a su vez, es el órgano rector en materia de compras y contrataciones públicas de bienes y servicios en la estructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El desarrollo y el mantenimiento de la plataforma lo lleva a cabo una consultora y el análisis funcional está a cargo de la Dirección General Unidad Informática de Administración Financiera. El BAC es un sistema en constante evolución a fin de adaptarse a las necesidades del sistema de contratación de la Ciudad. El BAC contempla todas las etapas del proceso de compras desde su la creación hasta el perfeccionamiento de la Orden de compra, esto incluye las publicaciones, aperturas de ofertas, pre adjudicaciones y adjudicaciones. También en el caso de las Órdenes de Compra abierta se realiza la Solicitud de Provisión.

Para Marisa Tojo, el sistema BAC contempla todos los principios establecidos en la Ley 2095 y los gestiona de forma adecuada. Su uso es obligatorio para todas las reparticiones del Poder Ejecutivo y también se utiliza en algunos organismos descentralizados y empresas en las que el GCABA es parte. En el caso que los proveedores no cumplan con las obligaciones de los documentos contractuales, se les aplicarán multas y sanciones por parte de los responsables de las Unidades Operativas de Adquisiciones (UOA) que llevó adelante el proceso, o el Órgano Rector, en función a lo establecido en el pliego de la contratación. Respecto a qué procedimiento de compra es el más utilizado en la gestión, Tojo indica que en lo que va del 2022, el procedimiento más utilizado es la Licitación Pública.

Sobre el aspecto de la publicación y acceso a la información de los procesos de compras, el sistema BAC es de acceso público, no se requiere de una contraseña para poder consultar la información allí contenida, no obstante, la información de las compras y contrataciones gestionadas a través del sistema BAC son publicadas en formato de datos abiertos. Los datos están publicados en la página del Gobierno de la Ciudad a fin de poner a disponibilidad la información a toda la ciudadanía. Esto permite que cualquier ciudadano

²³ Entrevista realizada el 19/04/2022.

pueda conocer qué y cómo se compra en la ciudad accediendo a todas las compras gestionadas por BAC, con todo el detalle de cada proceso.

La incorporación de criterios de sustentabilidad es voluntaria para las distintas UOAs del Gobierno de la Ciudad. Desde Compras y Contrataciones, Marisa Tojo nos dijo que trabajan en la generación de distintas guías de recomendaciones para que las UOAs incorporen cláusulas de sustentabilidad en sus pliegos. Asimismo, la Ciudad implementó el Sello Mujer en octubre de 2019 (Disposición N° 1000/DGCYC/2019), cuya creación permite identificar a las empresas que cumplen con los requisitos correspondientes en el Registro de Proveedores, también crearon una guía de recomendación para incorporar en los pliegos la ponderación de género. Esta guía brinda las herramientas necesarias para que las UOAs puedan ponderar en sus procesos las empresas que tienen el Sello Mujer o aquellas empresas que no siendo de mujeres llevan adelante políticas de igualdad.

En el caso de cómo impactó la pandemia producida por la Covid-19 en relación al cumplimiento de los principios generales y en la gestión general de los procesos de compras, nos indica que en el artículo 29, inciso 8 de la Ley 2095 se regulan las compras y contrataciones por emergencia sanitaria. En la reglamentación de dicha Ley se contemplan particularidades específicas las cuales no permiten su tramitación a través de BAC (Ej. la necesidad de que el proveedor se inscriba en el Registro de Proveedores para poder participar de la contratación). Esta situación provocaba que la contratación no contemplara todos los principios de la ley, lo que motivó a la creación de un procedimiento específico para regular y estandarizar los procesos encuadrados en esta modalidad de contratación a través de la Disposición 359-GCABA-DGCYC-2020.

3.5 Entrevista al Funcionario Público del Sector de Seguridad Informática

El funcionario público entrevistado²⁴ fue parte de la Unidad Informática del Ministerio de Hacienda de CABA durante el período 2008-2016 y en el día de hoy, es Líder de proyecto PBAC de la Contaduría de la Provincia de Buenos Aires. El funcionario es el Analista de sistemas Guillermo Scigliotto.

La primera pregunta que le hicimos, al igual que a Marisa Tojo, fue en referencia de a qué área de gobierno se encuentra la gestión y administración de la plataforma BAC, lo cual respondió que el área responsable funcionalmente de la herramienta es la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires. Es responsable de emitir la normativa, controlar y supervisar todos los procesos de compra. Dichas funciones son indelegables. La Dirección General de Compras y Contrataciones se apoya técnicamente en

²⁴ Entrevista realizada el 08/07/2022.

la Unidad Informática del Ministerio de Hacienda para que ellos desde el conocimiento sistémico desarrollen las nuevas funcionalidades de la herramienta, lleven a cabo el soporte informático de las funciones existentes y realicen un seguimiento día a día de lo que pueda llegar a ocurrir en el sistema con el uso habitual de los usuarios en producción, por ejemplo, si el usuario tiene un problema o alguna consulta de cómo se carga o utiliza el sistema, se comunica con la Mesa de Ayuda de BAC que pertenece a la Unidad Informática. Si el problema o la consulta supera lo que la mesa de ayuda pueda contestar, ya sea porque se refieren a temas relacionados más a cuestiones normativas, de procedimientos, etc., ésta lo remite a la Dirección General de Compras y Contrataciones. Por parte del desarrollo, si bien está delegado en la Unidad Informática, se terceriza en una consultora. En el pliego de bases y condiciones por el cual se adjudicó a la consultora ya se preestablecían criterios de seguridad que tienen que respetar los proveedores, no obstante, también se firma un acuerdo de confidencialidad entre las partes.

Sobre el funcionamiento de la plataforma lo primero que nos indicó fue su gran tamaño, complejidad y las muchas funcionalidades que tiene. El sistema tiene tres vistas o actores que participan sobre ella y del proceso de compra. Uno de ellos son los ciudadanos que mediante la vista pública pueden controlar, ver e interiorizarse sobre todos los procesos de compra que lleva adelante la administración. Otro de los actores que trabaja en la plataforma es el usuario comprador, o sea, dicho usuario surge de las áreas de compras de las distintas jurisdicciones que tienen como función adquirir insumos para sus organismos. El tercer actor son los proveedores que participan de los procesos de compra, presentan sus ofertas, realizan consultas las cuales son respondidas por la administración a través de circulares, adjuntan las distintas garantías como la de mantenimiento de oferta o de cumplimiento del contrato entre otras. El sistema está todo pensado como un paso a paso donde es bastante sencilla e intuitiva la carga por parte los usuarios. El sistema soporta todas las modalidades de compra que están alcanzadas y explicitadas en la normativa, o sea, comprende a la licitación pública, la licitación privada, la contratación directa, concursos, subasta inversa. Al principio el sistema no contaba con todas las modalidades, éste se desarrolló en fases y la Licitación Pública al ser la más importante fue la primera fase.

Respecto al tema seguridad e inviolabilidad en las transacciones y gestión de las compras públicas es todo un mundo porque tenemos seguridad en distintos niveles y aspectos. Tenemos la seguridad desde el aspecto de los usuarios que compran, los que son proveedores y el de los ciudadanos. Salvo los ciudadanos que pueden ingresar al sistema sin tener un usuario y contraseña, todos los demás usuarios pasan por un circuito de aprobación para que se le otorgue el usuario. Para los compradores, los usuarios del gobierno, el circuito es por intermedio del superior jerárquico inmediato del agente se solicita el alta como usuario

en el sistema BAC mediante una nota con un formulario que tiene campos obligatorios sobre los datos del nuevo usuario como el nombre y apellido, DNI, los roles asociados, correo electrónico, etc. y se envía a través del sistema Comunicaciones Oficiales dirigida a la Dirección General de Compras y Contrataciones. Cada usuario está asociado a ciertos roles, los que permiten realizar distintas acciones, o sea determina lo que puede hacer el usuario en el sistema. Por ejemplo, si el usuario es “evaluador” puede ver unas acciones y si el usuario es “gestor de compras” puede ver otras acciones. Aprobada su alta, se le envía la contraseña a su correo electrónico.

En el caso de los proveedores, para poder estar inscriptos en el BAC tienen que llenar su formulario y después hacer presentaciones de documentos en las oficinas, donde se termina validando que el proveedor es fehacientemente proveedor.

Los usuarios acceden con su usuario y contraseña y cada uno es responsable por las acciones que realiza, si bien el sistema contempla que puede haber errores, lo que uno carga en el sistema es, en teoría, información verídica tanto por parte de los proveedores como de los compradores. La firma es digital y hay leyes y normativas que son de no repudio de firma digital. Desde el aspecto de los administradores del sistema, cumplimos con reglas y procedimientos para poder garantizar la seguridad del sistema. Reglas básicas como no compartir usuarios, actualización de contraseña periódicamente, la creación de nuevos usuarios por intermedio de comunicaciones oficiales, formularios preestablecidos y canales ya públicos, o sea que no es una nota que le va a una persona, sino que es una nota que le va a un grupo de personas que evalúan si ese usuario puede ser otorgado. Entonces eso te da la garantía en cuanto a los usuarios.

Puntualmente en referencia a las medidas de seguridad del sistema BAC y ataques informáticos, Guillermo nos comentó que nunca tuvieron un inconveniente en las tres jurisdicciones que trabajó, ya sea en CABA, en Nación y ahora en la Provincia de Buenos Aires. Esto es debido a que se implementan, a veces con mayor o menor grado, las normas ISO 27001 o de similar lógica. Asimismo, hay equipos, infraestructura que se contrata directamente, que se ocupa de hacer eso. Hay productos de McAfee y de F cinco que se ocupan de hacer ese trabajo. Entonces, con esto y sumado con las políticas de seguridad en información, por ejemplo, blanquear la contraseña de los usuarios, que la contraseña sea difícil y un montón de cosas, ayuda a que el sistema este menos expuesto y le dificulte el acceso al sistema a extraños, ya que el hacker normalmente necesita primero acceder al sistema para hackearlo, por eso, aunque sea molesto que te soliciten 16 caracteres para una contraseña, es necesario para proteger el sistema.

Como se indicó anteriormente, el desarrollo del sistema esta tercerizado en una consultora, por lo cual le preguntamos a Guillermo qué implicancias puede tener esto en la

integridad y seguridad en el uso de la plataforma y él nos contestó que hay procedimientos en los cuales el desarrollador no puede ver los datos productivos sino solo los datos que son reflejo de los productivos, si bien se realiza un ajuste para poder garantizar la transparencia del dato productivo y el dato de prueba, no se puede entrar a al sistema y ver lo que yo quiera. Como desarrollador, en el caso que necesite entrar a donde está implementado el sistema, previamente debo realizar un procedimiento para que me autoricen. La intención es la implementación al mayor grado posible de las normas ISO 27001 en las cuales se establece todo un criterio de seguridad de la información, cuyos procedimientos transparentes nos garantice que solo se hará pública la información que corresponda. Entonces, con estos mecanismos el dato productivo se ve alterado, por ejemplo, en la oferta de un proveedor, lo que se altera es el nombre y el CUIT del proveedor para que no se sepa quién es esa persona, después hay datos que son intrínsecos que tal vez para el análisis de un caso particular no sirve, entonces se ofusca el dato del proveedor, pero no se ofusca por ejemplo el importe, esos son los métodos que usamos como para poder garantizar que los desarrolladores solo vean lo que realmente necesitan para su trabajo.

Con el fin de asegurar la transparencia e integridad en los procesos de compras, al momento de la apertura de las ofertas, las mismas se guardan encriptadas con un algoritmo particular, una combinación de algoritmos matemáticos que se aplican sobre ciertos datos, dando como resultado un código, un texto largo denominado “hash” y se mantiene encriptado hasta el momento de la apertura. Asimismo, para la apertura de las ofertas, en el BAC existe una tarea programada en donde el sistema automáticamente se ocupa de revisar, según la fecha de apertura, cada una de las ofertas, lleva a cabo su desencriptación y arma los cuadros comparativos para efectivamente hacer la comparativa de ofertas. Todo es secuencial, o sea, se abren todas las ofertas juntas y no una por una, visualizándolas sí y solo sí todas se abrieron correctamente, por ejemplo, si la primera oferta se abrió bien, la segunda también, pero la tercera falla, el sistema vuelve atrás las otras dos, no se muestra ninguna, ni completa ni parcialidades y solamente la información que se muestra es la consistente y ya finalizada.

Le preguntamos a Guillermo sobre la existencia de auditorías tanto internas como externas y nos respondió que tenían varias auditorías. En principio la auditoría que hace automáticamente el propio sistema generando el historial de transacciones. Luego, auditorías externas de distintos tipos, las que provienen de la Agencia de Sistemas de Información (ASI) como órgano rector de todos los sistemas de gobierno, la cual les envían normalmente formularios con preguntas sobre procedimientos, las cuales son respondidas y la ASI evalúa si existe un margen de mejora, elaboran recomendaciones y realizan un seguimiento de la implementación de las mismas. También tienen auditorías contratadas por ellos mismos para que evalúen su trabajo. Estas auditorías se hacen esporádicamente y dentro del período que

trabajó en CABA, se habrán realizado entre 2 y 3 auditorías en 8 años. Existen las auditorías propias en las cuales se analizan casos puntuales, algún proceso de compra que creemos que puede estar mal. Auditorías de órganos que no pertenecen a la órbita de sistemas, como la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires que depende de la Legislatura, los cuales les envían consultas sobre procedimientos, sobre cómo se trabaja y nunca sobre lo que hay en el sistema, eso lo hace normalmente el área de compras como parte de su trabajo, pero no es auditoría. Respecto a nuestra información, es pública y está todo publicado.

Por último, le preguntamos a Guillermo Scigliotto si la plataforma BAC garantiza los principios generales que rigen las contrataciones y adquisiciones establecidas en el artículo 7 de la Ley 2095. Nos dijo que sí y que todos los principios de igualdad, transparencia, oportunidad están dados en gran parte gracias a la implementación de la plataforma ya que equipara a todos los proveedores al mismo nivel. No hay un proveedor que pueda hacerse de un dato más o menos por tener algún conocimiento o contacto con un ministerio, sino que las ofertas se realizan en base a todo lo que se publica, lo cual establece una gran igualdad dentro de los proveedores.

3.6 Entrevista a un Representante de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE)

El representante entrevistado²⁵ es el Gerente de la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), el Sr. Ricardo Maubach.

Lo primero que le preguntamos es la función de UAPE en relación al vínculo entre los proveedores del Estado y las compras públicas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires lo cual nos respondió que la UAPE es una asociación civil sin fines de lucro y su principal función es actuar como puente entre la Administración y los proveedores. Colaborar para mejorar su abastecimiento publicitando entre sus asociados los procedimientos licitatorios tanto del Estado Nacional como provincial y municipal en aras de la transparencia y concurrencia.

Para Ricardo Maubach, los principios generales establecidos en el artículo 7 de la Ley 2095 sobre las Compras Públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se cumplen en la práctica son el de Legalidad, Publicidad y Difusión, Transparencia, Sustentabilidad y el de los procedimientos por vía electrónica, pero considera que los principios de Libre Competencia, Concurrencia e Igualdad, Eficiencia y Eficacia, Economía, Razonabilidad no se cumplen. También nos señala que el GCABA hasta hace un tiempo atrás había generado procedimientos licitatorios que obligaban al proveedor a cotizar todos los renglones, hecho que ocasionaba en muchas empresas la imposibilidad de participar, limitando así la

²⁵ Entrevista realizada el 13/04/2022.

conurrencia lo cual perjudicaba tanto al proveedor como al Estado que compraba más caro. Hay que destacar que estos procedimientos eran por muy altos montos. En la actualidad, el proceso principalmente utilizado es el Convenio Marco (modalidad de Licitación), un sistema que también considera que restringe la concurrencia debido a la alta inflación del país lo que produce un retraimiento de oferentes principalmente PYMES.

Le preguntamos si las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) garantizan el cumplimiento de los principios generales citados precedentemente lo cual, desde su punto de vista, nos dijo que se garantizaban algunos de los principios enunciados en el art. 7 y otros no como se indicó anteriormente y nos dio un ejemplo: el establecimiento de garantías de impugnación al Pliego de Bases y Condiciones y a la preadjudicación de ofertas atentan contra el derecho de peticionar ante las autoridades (art. 14 CN). También le preguntamos de qué manera los sistemas informatizados de compras facilitan a los oferentes presentarse a los distintos procedimientos de compra y destacó que una facilidad es el poder conocer todos los intereses de compra del Gobierno de la Ciudad en una sola página, sin necesitar, por ejemplo, que una empresa del Interior deba tener un representante en la Capital dirigiéndose a cada repartición para enterarse de los procesos de compra, hecho que genera por lo tanto una mayor transparencia. Otra pregunta fue si el sistema BAC generó una mayor participación de los proveedores en los procesos de compras, lamentablemente no poseía estadísticas al respecto, pero consideró que con la creación del BAC tendría que haber habido una mayor participación de oferentes, pero que seguramente lo puede haber limitado con los ejemplos enunciados (Convenio Marco y pliego restringido).

Sobre ventajas y desventajas del sistema BAC, Ricardo Maubach no observó desventajas, pero sí la ventaja de poder ver todos los intereses de compra juntos y desde cualquier punto del país. En un principio los proveedores tuvieron alguna dificultad en la utilización del BAC más que nada por desconocimiento, pero actualmente no se han reportado ninguna otra dificultad y en general, los proveedores están conforme con el uso de la plataforma. Agregó como un punto positivo la inclusión de la cláusula que, en caso de caída de sistema, el acto tendrá lugar el día hábil siguiente a la misma hora (art. 77 Decreto Reglamentario 129/23 - Apertura de Ofertas). Por último, le pedimos una opinión sobre en qué se puede mejorar el BAC para optimizar los procesos de compras públicas y consideró que su funcionamiento es mayormente bueno.

3.7 Encuesta sobre la Existencia y Cumplimiento de los Principios Generales en las Compras Públicas de Argentina

A través de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, realizamos una encuesta a funcionarios de Compras y Contrataciones de distintas jurisdicciones:

- Nación
- 15 Provincias: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Las primeras preguntas que les hicimos fueron si en su jurisdicción existe una Ley propia de Compras y Contrataciones, si utilizan un sistema de compras públicas electrónicas y si existe un mecanismo de apertura de datos.

Tabla N° 02 - Existencia de una Ley de compras, un sistema electrónico y apertura de datos.

Provincia/Jurisdicción	¿Existe una ley de compras aplicable en su Provincia/Jurisdicción?	¿Utiliza un sistema de compras electrónicas públicas en su Provincia/Jurisdicción?	¿Existe un mecanismo de apertura de datos?
Nación	NO	SI	SI
Buenos Aires	SI	SI	SI
Chaco	NO	SI	NO
Chubut	SI	SI	NO
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI	SI	SI
Córdoba	SI	SI	SI
Corrientes	NO	NO	NO
La Pampa	NO	NO	SI
La Rioja	SI	SI	SI
Mendoza	SI	SI	NO
Neuquén	SI	NO	NO
Río Negro	SI	NO	SI
Salta	SI	NO	SI
San Juan	SI	NO	NO
San Luis	SI	SI	SI
Santa Cruz	SI	NO	NO
Santa Fe	SI	NO	SI

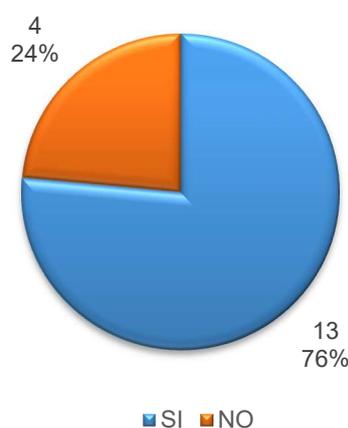
Fuente: Elaboración propia.

De la Tabla N° 1 surge que, de 17 jurisdicciones, 13 tienen una Ley de Compras específica lo que representa un 76% (Buenos Aires, Chubut, CABA, Córdoba, La Rioja,

Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe) y 4 jurisdicciones no cuenta con una Ley específica lo que constituye un 24%. (Nación, Chaco, Corrientes, La Pampa).

El no haber una ley específica no significa que no exista una normativa sobre el tema, los procesos de compras se establecen mediante decretos o se incluyen en leyes generales referidas a la administración financiera, sistemas de Control, Contrataciones, etc., pero tener una ley específica unificaría las distintas normativas, clarifica los procesos desde la presentación de ofertas, impugnaciones, penalidades, etc. y mejora el principio de legalidad.

Figura Nº 02 - Existencia de una ley de compras.



Fuente: Elaboración propia.

También surge que 9 jurisdicciones de 17 utilizan un sistema electrónico destinado a las compras públicas lo que representa un 53% (Nación, Buenos Aires, Chaco, Chubut, CABA, Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Luis) y 8 jurisdicciones que no utilizan un sistema electrónico lo que significa un 47% (Corrientes, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe).

En este caso, el utilizar o no un sistema electrónico podría evitar o generar una suspicacia sobre el uso discrecional de los procesos y adjudicaciones de los bienes y servicios a adquirir, esto repercutiría en varios principios, pero principalmente en el de transparencia.

Figura Nº 03 - Utilización de un sistema de compras electrónicas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a cuántas jurisdicciones cuentan con mecanismos de apertura de datos, 10 de las 17 jurisdicciones cuentan con estas prácticas lo que representa un 59% (Nación, Buenos Aires, CABA, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe) y 7 jurisdicciones no tienen dichos mecanismos lo que simboliza un 41% (Chaco, Chubut, Corrientes, Mendoza, Neuquén, San Juan, Santa Cruz).

El contar con un mecanismo de apertura de datos favorece y facilita a los distintos controles como accountability vertical, horizontal y social que explicaremos más adelante de qué se tratan dichos controles.

Figura Nº 04 - Existencia de mecanismos de apertura de datos.



Fuente: Elaboración propia.

Les preguntamos sobre qué tipos de controles llevan a cabo sobre los procesos de compras públicas, controles previos, concomitantes y/o ulteriores o posteriores. Los controles

se realizan sobre los ámbitos normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propios procesos²⁶.

Tabla N° 03 - Tipos de control existentes (previo, concomitante y/o posterior).

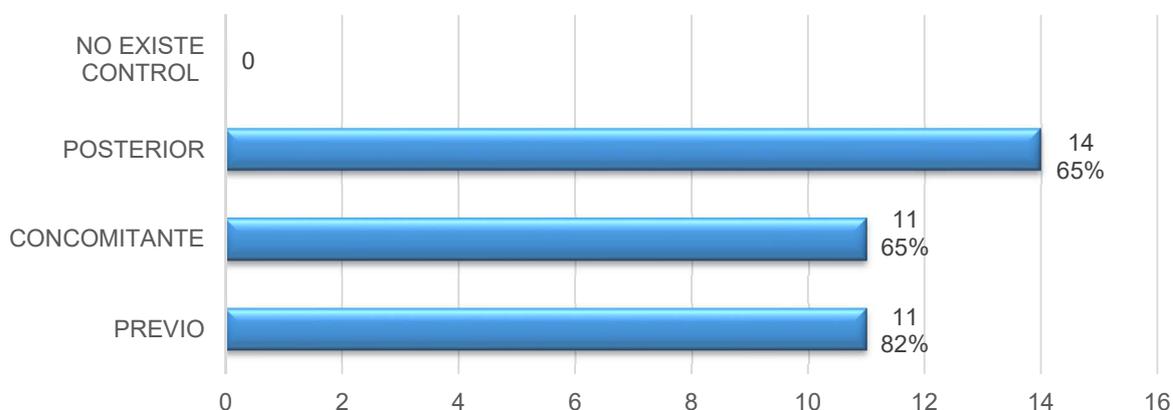
Provincia/Jurisdicción	¿Qué tipo de control en materia de compras y contrataciones existe en su jurisdicción: previo, concomitante o posterior?		
Nación			POSTERIOR
Buenos Aires		CONCOMITANTE	
Chaco	PREVIO		POSTERIOR
Chubut	PREVIO		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR
Córdoba	PREVIO		POSTERIOR
Corrientes		CONCOMITANTE	POSTERIOR
La Pampa	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR
La Rioja	PREVIO		POSTERIOR
Mendoza	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR
Neuquén		CONCOMITANTE	
Río Negro		CONCOMITANTE	POSTERIOR
Salta	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR
San Juan		CONCOMITANTE	POSTERIOR
San Luis	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR
Santa Cruz	PREVIO		POSTERIOR
Santa Fe	PREVIO	CONCOMITANTE	POSTERIOR

Fuente: Elaboración propia.

De la Tabla N° 2 vemos que todas las jurisdicciones ejercen al menos 1 control. De las 17 jurisdicciones encuestadas, 11 realizan un control previo lo que representa un 65% (Chaco, Chubut, CABA, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe), 11 jurisdicciones un control concomitante lo que significa un 65% (Buenos Aires, CABA, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe) y 14 jurisdicciones que realizan un control posterior lo que simboliza un 82% (Nación, Chaco, CABA, Córdoba, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe).

²⁶ Ley 70 de CABA

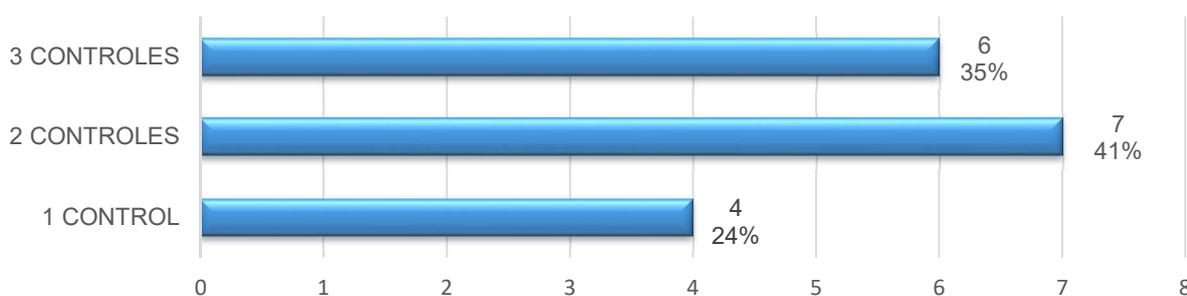
Figura Nº 05 - Tipos de control existentes (previo, concomitante y/o posterior).



Fuente: Elaboración propia.

También podemos observar que 6 jurisdicciones realizan los 3 controles lo que representa un 35% (CABA, La Pampa, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe), 7 jurisdicciones llevan a cabo 2 tipos de controles lo que significa un 41% (Chaco, Córdoba, Corrientes, La Rioja, Río Negro, San Juan, Santa Cruz) y 4 jurisdicciones hacen solo 1 control lo que simboliza un 24% (Nación, Buenos Aires, Chubut, Neuquén).

Figura Nº 06 - Cantidad de controles realizados (1, 2 o 3).



Fuente: Elaboración propia.

A los encuestados le preguntamos sobre si cuentan con un registro de proveedores, si se utilizan criterios de sustentabilidad y/o de preferencias por género en los procesos de compras y en las normativas y si los funcionarios a cargo de las áreas de compras y contrataciones están obligados a presentar DD.JJ. patrimoniales.

Tabla N° 04 - Existencia de un registro de proveedores, criterios de sustentabilidad, preferencias de género y presentación de DDJJ de funcionarios.

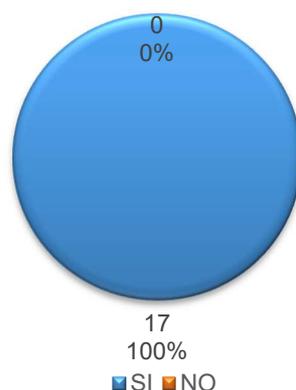
Provincia/Jurisdicción	¿Existe un registro de proveedores en donde quienes contratan deban inscribirse?	¿Se utilizan criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas en su provincia/jurisdicción?	¿Se encuentran contemplados criterios de preferencia por género en las normas de compras y contrataciones en su provincia?	¿Los funcionarios a cargo de las áreas de compras deben presentar declaraciones juradas patrimoniales en cumplimiento de sus deberes?
Nación	SI	SI	SI	SI
Buenos Aires	SI	NO	NO	SI
Chaco	SI	NO	NO	SI
Chubut	SI	SI	NO	NO
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI	SI	SI	SI
Córdoba	SI	SI	NO	SI
Corrientes	SI	NO	NO	SI
La Pampa	SI	NO	NO	SI
La Rioja	SI	NO	NO	NO
Mendoza	SI	SI	NO	SI
Neuquén	SI	NO	NO	SI
Río Negro	SI	SI	NO	SI
Salta	SI	NO	NO	SI
San Juan	SI	NO	NO	SI
San Luis	SI	NO	NO	NO
Santa Cruz	SI	NO	NO	SI
Santa Fe	SI	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla N° 3 surge que todas las jurisdicciones cuentan con un registro de proveedores, cuya inscripción es requisito para poder participar de las contrataciones públicas. Su objetivo es mejorar la eficiencia en la administración de la documentación que los proveedores deben presentar tanto para su inscripción o actualización de la información presentada²⁷.

²⁷ <https://www.buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/compras/riupp>

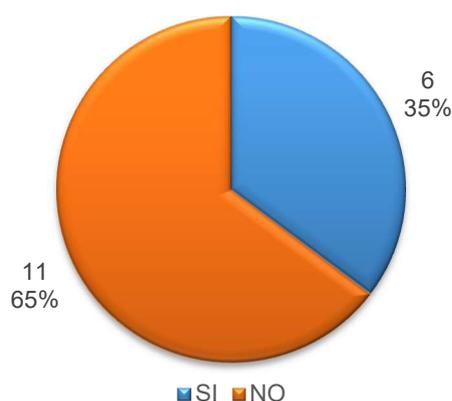
Figura N° 07 - Existencia de un registro de proveedores para participar de las contrataciones.



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la existencia de criterios de sustentabilidad en las compras públicas, 6 jurisdicciones contemplaban dichos criterios lo que representa un 35% (Nación, Chubut, CABA, Córdoba, Mendoza, Río Negro) y 11 jurisdicciones no incorporaron criterios de sustentabilidad lo que significa un 65% (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe). La existencia de criterios sustentables es importante porque es la capacidad de satisfacer las necesidades existentes con los recursos de hoy sin perjudicar a las necesidades y recursos futuras²⁸.

Figura N° 08 - Utilización de criterios de sustentabilidad.



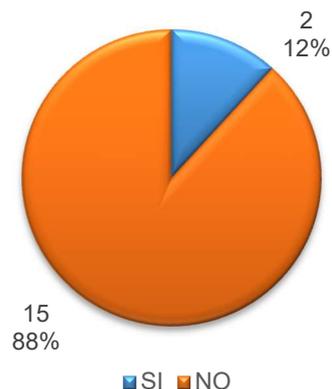
Fuente: Elaboración propia.

Profundizando en los criterios de sustentabilidad, les preguntamos a los encuestados si en su normativa existen criterios de preferencia por género de las cuales solo 2 jurisdicciones cuentan con criterios de género lo que implica un 12% (Nación, CABA) y 15

²⁸ <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/politicas-y-estrategias-ambientales/desarrollo-sostenible>

jurisdicciones no incluyen dichos criterios lo que significa un 88% (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe). Estos criterios tienen como objeto garantizar el reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y garantías sin distinción de géneros²⁹

Figura N° 09 - Utilización de criterios de preferencia por género.

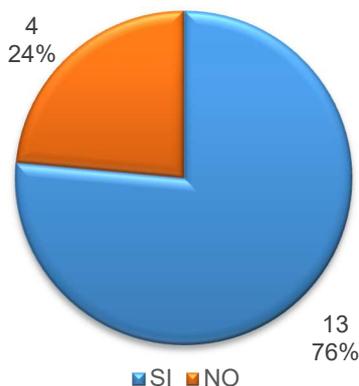


Fuente: Elaboración propia.

Una de las herramientas de control sobre los funcionarios públicos son sus Declaraciones Juradas (DDJJ) Patrimoniales en donde se podría observar cambios sospechados de enriquecimiento ilícitos sujetos a investigación. De la encuesta, 13 jurisdicciones contemplan solicitar DDJJ de sus funcionarios lo que equivale a un 76% (Nación, Buenos Aires, Chaco, CABA, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz) y 4 jurisdicciones que no tiene dicho requisito lo que representa un 24% (Chubut, La Rioja, San Luis, Santa Fe).

²⁹ Ley 474 de CABA.

Figura Nº 10 - Presentación de DD.JJ. patrimoniales por parte de los funcionarios.



Fuente: Elaboración propia.

Otra de las preguntas a los encuestados se refería sobre la aplicación de los principios en sus respectivas normativas de la cual surge la siguiente tabla.

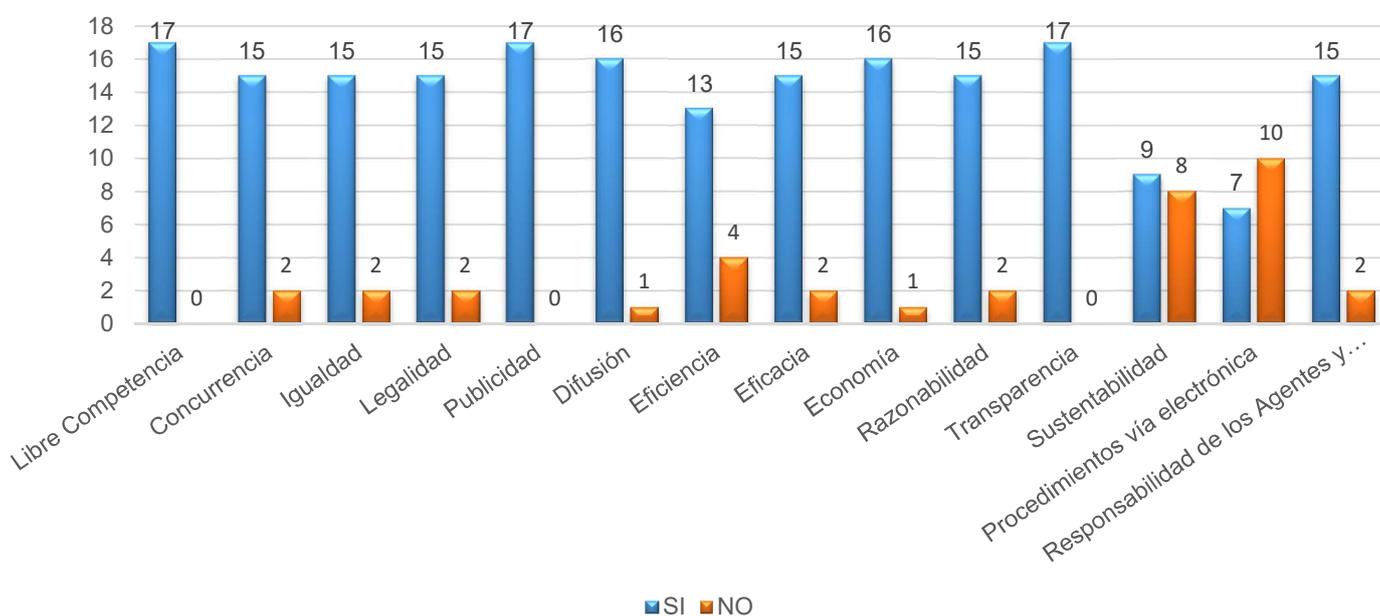
Tabla Nº 05 - Aplicación de los principios en la normativa relativa a compras.

Provincia /Jurisdicción	¿Se aplica en la normativa relativa a compras en su Provincia/Jurisdicción?													
	Libre Competencia	Concurrencia	Igualdad	Legalidad	Publicidad	Difusión	Eficiencia	Eficacia	Economía	Razonabilidad	Transparencia	Sustentabilidad	Procedimientos vía electrónica	Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos
Nación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Buenos Aires	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Chaco	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Chubut	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Córdoba	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Corrientes	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI
La Pampa	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	SI
La Rioja	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Mendoza	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Neuquén	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Río Negro	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Salta	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
San Juan	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
San Luis	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Santa Cruz	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Santa Fe	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI

Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar de la Tabla N° 4 que en todas las jurisdicciones se aplican los principios de Transparencia, Publicidad y Libre Competencia (17/17). Si establecemos un nivel de los principios más aplicados en las distintas jurisdicciones éstos son Difusión y Economía (16/17); Concurrencia, Igualdad, Legalidad, Eficacia, Razonabilidad y Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (15/17); y Eficiencia (13/17). De los principios menos aplicados es destacan la Sustentabilidad (9/17) y los Procedimientos vía electrónica (7/17).

Figura N° 11 - Principios que se aplican en la normativa relativa a compras.



Fuente: Elaboración propia.

También se les preguntó si la emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19 repercutió sobre la aplicación de los principios.

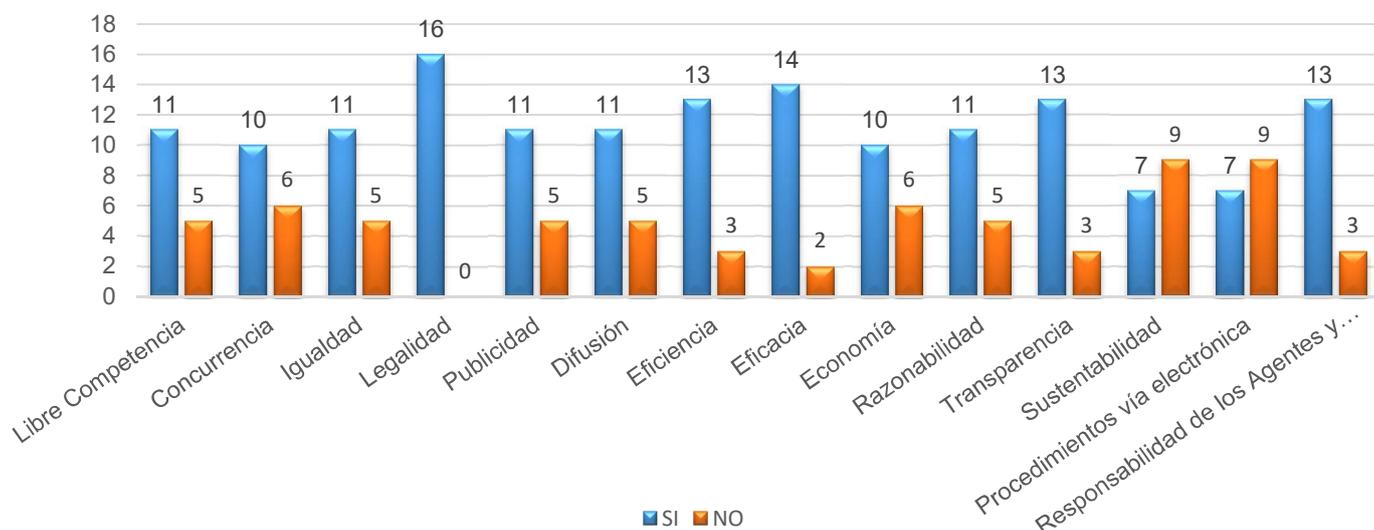
Tabla N° 06 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por la Covid-19.

Provincia /Jurisdicción	¿Se respetaron estos principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19?													
	Libre Competencia	Concurrencia	Igualdad	Legalidad	Publicidad	Difusión	Eficiencia	Eficacia	Economía	Razonabilidad	Transparencia	Sustentabilidad	Procedimientos vía electrónica	Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos
Nación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Buenos Aires	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
Chaco	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
Chubut	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Córdoba	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Corrientes	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO
La Pampa	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI
La Rioja	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI
Mendoza	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Neuquén	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Río Negro	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Salta	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
San Juan	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
San Luis	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI
Santa Cruz	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Santa Fe	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI

Fuente: Elaboración propia. ** Nación: No se respondió la pregunta debido a que al no haberse realizado una auditoría de la gestión de los procedimientos de emergencia Covid-19, no contaba con la información correspondiente.

Aquí vemos en la Tabla N° 5 que el principio que se aplica en todas las jurisdicciones es la Legalidad (16/16). Los más aplicados son la Eficacia (14/16) y Eficiencia, Transparencia, Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (13/16). En un nivel intermedio la Libre Competencia, Igualdad, Publicidad, Difusión y Razonabilidad (11/16); y Concurrencia y Economía (10/16). Y los principios menos aplicados son Sustentabilidad y Procedimientos vía electrónica (7/16).

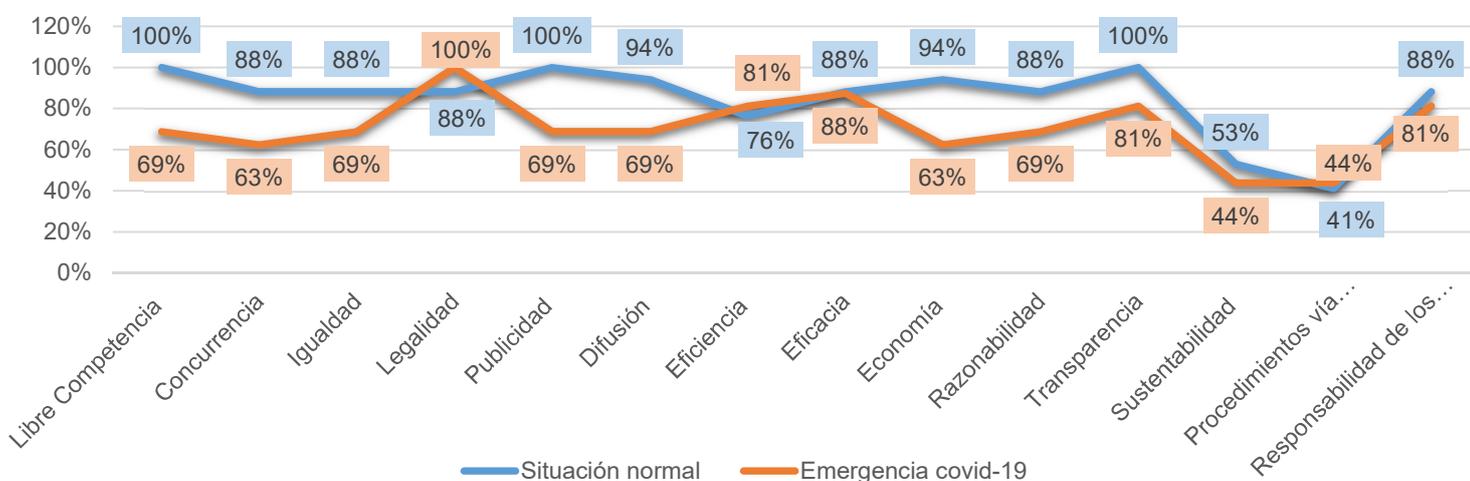
Figura N° 12 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista porcentual, se puede analizar que la Covid-19 afectó a la aplicación de los principios salvo en la Legalidad, Eficiencia y Procedimientos vía electrónica, el resto de los principios bajaron en la cantidad de jurisdicciones aplicados. Hablamos en términos porcentuales porque la aplicación de principios en situación normal fue respondida por 17 jurisdicciones y en emergencia covid-19 fue respondida por 16 jurisdicciones.

Figura N° 13 - Aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19 (Porcentual).



Fuente: Elaboración propia.

Le pedimos a los encuestados que valoren los principios en términos de muy importante (Muy Imp.), importante (Imp.) y poco importante (Poco Imp.).

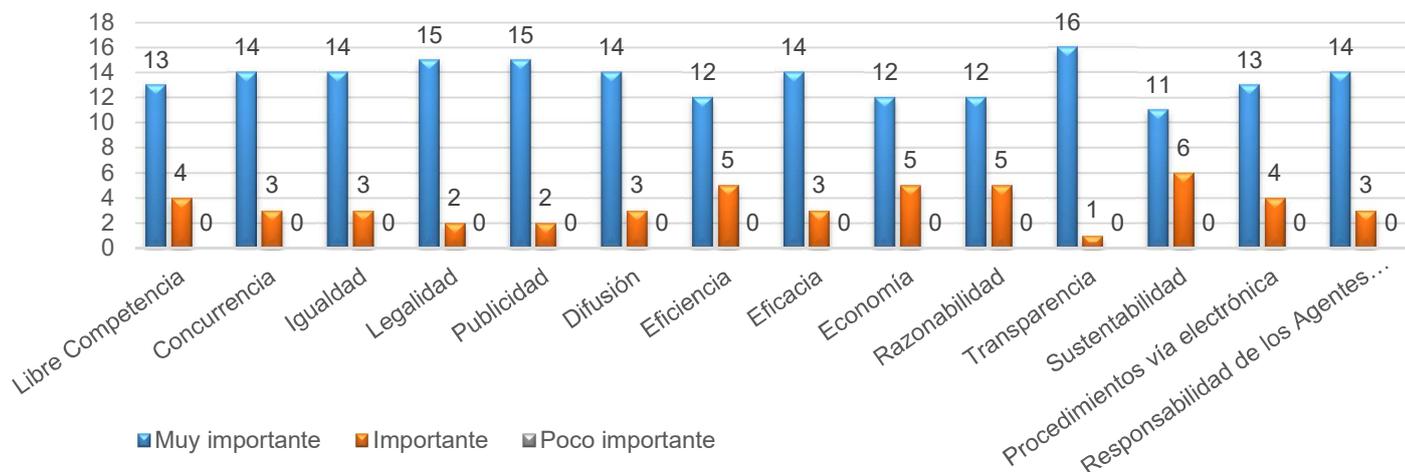
Tabla N° 07 - Valoración de los principios.

Provincia /Jurisdicción	¿Qué valoración le otorga a este principio?													
	Libre Competencia	Concurrencia	Igualdad	Legalidad	Publicidad	Difusión	Eficiencia	Eficacia	Economía	Razonabilidad	Transparencia	Sustentabilidad	Procedimientos via electrónica	Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos
Nación	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.
Buenos Aires	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Chaco	Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Chubut	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Córdoba	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Corrientes	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
La Pampa	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
La Rioja	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Mendoza	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Imp.	Imp.
Neuquén	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Río Negro	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.
Salta	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.
San Juan	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
San Luis	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.
Santa Cruz	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.
Santa Fe	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.	Imp.	Muy Imp.	Muy Imp.

Fuente: Elaboración propia.

De la Tabla N° 6 surge que no hay principios “poco importante”, todos son considerados “muy importante” y se diferencian en qué tan importantes se consideran, por ende, los podemos ordenarlos de la siguiente manera: Transparencia (16/1/0); Legalidad y Publicidad (15/2/0) y Concurrencia, Igualdad, Difusión, Eficacia y Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (14/3/0), Libre Competencia y Procedimientos vía electrónica (13/4/0); Eficiencia, Economía y Razonabilidad (12/5/0) y Sustentabilidad (11/6/0).

Figura Nº 14 - Valoración de los principios.



Fuente: Elaboración propia.

Por último, le pedimos que asignen el nivel de importancia de forma creciente a cada principio, lo cual nos respondieron.

Tabla Nº 08 - Nivel de importancia creciente de cada principio.

Provincia /Jurisdicción	Asigne el nivel de importancia creciente de cada principio													
	Libre Competencia	Concurrencia	Igualdad	Legalidad	Publicidad	Difusión	Eficiencia	Eficacia	Economía	Razonabilidad	Transparencia	Sustentabilidad	Procedimientos vía electrónica	Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos
Nación	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Buenos Aires	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chaco	5	5	5	5	8	8	6	6	6	6	5	4	2	2
Chubut	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	8	8	8	7	9	9	5	4	3	2	10	1	10	6
Córdoba	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Corrientes	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
La Pampa	10	10	9	10	10	10	10	10	9	9	10	10	10	10
La Rioja	8	8	8	9	9	9	10	10	10	10	9	10	7	10
Mendoza	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	10	7	7	7
Neuquén	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Río Negro	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	8	8	10
Salta	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
San Juan	10	10	10	10	10	10	9	10	9	10	10	9	10	10
San Luis	10	10	10	10	10	9	10	10	9	9	10	9	10	9
Santa Cruz	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	6	10
Santa Fe	8	10	8	8	10	10	8	9	8	10	10	8	10	10

Fuente: Elaboración propia.

Si evaluamos a la Tabla N° 7 desde el punto de vista del promedio, para las 17 jurisdicciones el principio más importante es la Transparencia con un 9,53. Un siguiente nivel de 9,00 a 9,49 puntos, serían Publicidad (9,47), Difusión (9,41), Concurrencia (9,18); Libre Competencia, Legalidad y Eficacia (9,06); Igualdad y Eficiencia (9,00). Otro nivel de 8,50 a 8,99 puntos, Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (8,94), Razonabilidad (8,88), Economía (8,76), Procedimientos vía electrónica (8,71) y Sustentabilidad (8,47).

Figura N° 15 - Nivel de importancia creciente de cada principio (Promedio).



Fuente: Elaboración propia.

3.7.1 Observaciones de la Encuesta

De la encuesta surgieron algunas observaciones como que se sume el principio de Precios de Referencia como parámetro de comparación y garantía de la eficiencia en la utilización de recursos públicos y gestión (Santa Fe). La aplicación de principios, aunque no se expresen taxativamente en la Ley como por ej. Los principios de Legalidad, Difusión, Eficiencia, Eficacia, Sustentabilidad, Procedimientos vía electrónica, Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos en la Ley 13.981 (Buenos Aires).

Por la pandemia, se aplicaron leyes de emergencia para la contratación de bienes y servicios con el fin de contratar más rápidamente y cubrir las necesidades ocasionadas por la

emergencia sanitaria a expensas de cumplir con algunos de los principios generales de las compras públicas (Buenos Aires y CABA).

En Mendoza, la alta publicidad y concurrencia, sumado a los requisitos establecidos en los pliegos como la grilla de puntuación obligatoria para la selección de proveedores, garantiza altos estándares de razonabilidad y transparencia. En el sentido del principio de economía, los Acuerdos marco se cumplen muy satisfactoriamente y en los demás procesos, en general, también son satisfactorios.

Se indicaron formas de incumplimiento de los principios, como la no implementación de Procedimientos vía electrónica por problemas de limitación técnica (Río Negro), las deficiencias en el armado de los pliegos afectan a la transparencia (Neuquén), que la calidad de los bienes y servicios adquiridos estén por debajo de los deseados afecta la eficacia, el incumplimiento del pago en los plazos establecidos de las obligaciones con los proveedores repercute en la concurrencia y competencia de los procesos y, a su vez también, en la eficacia, eficiencia y economicidad (Mendoza).

3.8 Reporte de Buenos Aires DATA

De la página web Buenos Aires DATA³⁰, descargamos el reporte publicado bajo el Estándar de Datos Para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Data Standard - Open Contracting Partnership) con la información de todos los procesos de compras y contrataciones realizadas por el GCABA mediante el sistema BAC desde el 2011 a la actualidad.

Para una mayor facilidad de uso, al reporte denominado “Buenos Aires Compras General” lo filtramos a procesos cuyos plazos son superior a 0 días, su período de consulta es superior a 0 días, el plazo del proceso es superior al período de consulta y los montos de las órdenes de compra son igual o superior a \$ 1.000. También se tomó el campo "date" para dividir la base de datos por años calendarios completos desde el 2011 hasta el 2021. Del reporte podemos observar en la Tabla N°9 los procesos de Contratación Directa, Contratación Menor, Licitación Pública y Privada.

³⁰ <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/buenos-aires-compras>.

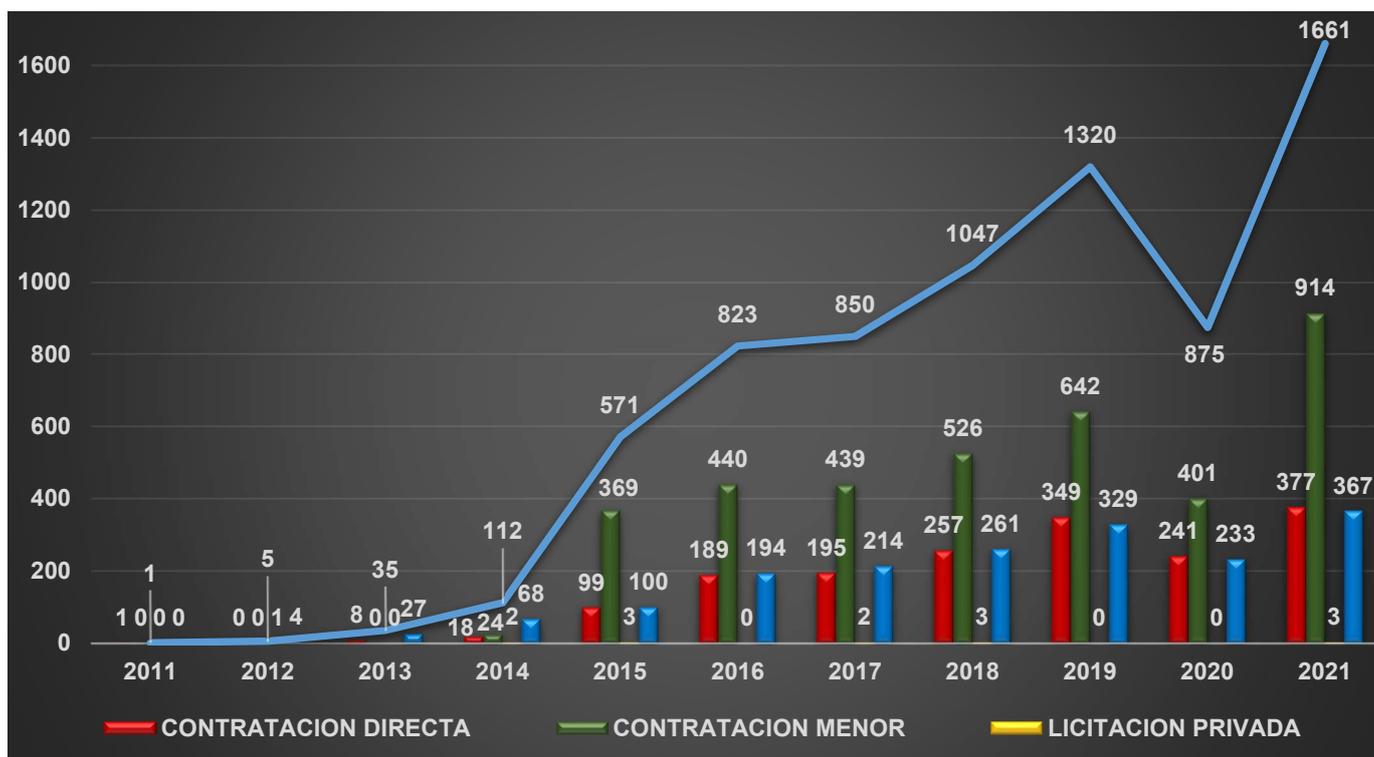
Tabla N° 09 – Cantidad de procesos realizados entre 2011 y 2021.

CANTIDAD PROCESOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL	1	5	35	112	571	823	850	1.047	1.320	875	1.661
CONTRATACION DIRECTA	1	0	8	18	99	189	195	257	349	241	377
CONTRATACION MENOR	0	0	0	24	369	440	439	526	642	401	914
LICITACION PRIVADA	0	1	0	2	3	0	2	3	0	0	3
LICITACION PUBLICA	0	4	27	68	100	194	214	261	329	233	367

Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

De la Tabla N° 8 podemos señalar que a partir de la obligatoriedad del uso del sistema en el año 2013 empieza a incrementarse la cantidad de procesos registrados. El proceso más utilizado es la Contratación Menor. Si tomamos el promedio de procesos utilizados dentro del plazo 2014-2021 observamos que la Contratación Menor representa un 48,86%, la Licitación Pública un 28,19%, la Contratación Directa un 22,57% y la Licitación Privada prácticamente no utilizada con un 0,38%. También se puede observar como cayó la cantidad de procesos realizados en el año 2020 posiblemente producto de la pandemia declarada el 11/03/2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19. En Argentina, a nivel nacional, se declara la emergencia sanitaria mediante la Ley 27.541, se amplía por un año con el Decreto 260/2020, se prorroga hasta el 31/12/2021 por Decreto 167/2021 y hasta el 31/12/2022 por Decreto 867/2021. Al principio se estableció el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) para luego pasar al Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO).

Figura Nº 16 - Cantidad de procesos realizados entre 2011 y 2021.



Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

Vemos también el período de consulta de los distintos procesos, o sea la cantidad de días que tiene el proveedor para consultar y presentar su oferta.

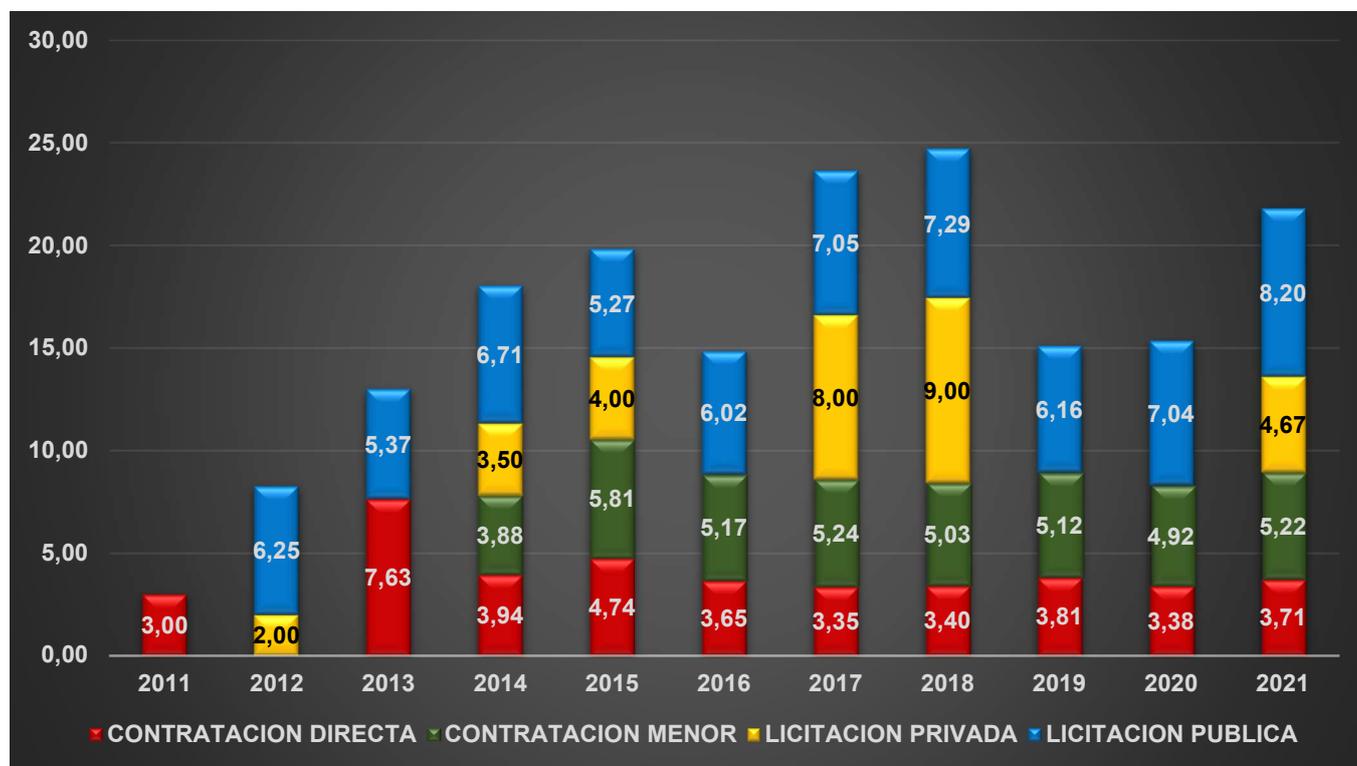
Tabla Nº 10 – Período de consulta de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).

PERÍODO DE CONSULTA EN DÍAS (PROMEDIO)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CONTRATACION DIRECTA	3,00	0,00	7,63	3,94	4,74	3,65	3,35	3,40	3,81	3,38	3,71
CONTRATACION MENOR	0,00	0,00	0,00	3,88	5,81	5,17	5,24	5,03	5,12	4,92	5,22
LICITACION PRIVADA	0,00	2,00	0,00	3,50	4,00	0,00	8,00	9,00	0,00	0,00	4,67
LICITACION PUBLICA	0,00	6,25	5,37	6,71	5,27	6,02	7,05	7,29	6,16	7,04	8,20

Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

De la Tabla Nº 9, si volvemos a tomar el plazo 2014-2021, podemos ver que el promedio para la Contratación Directa es de 3,75 días, para la Contratación Menor 5,05 días, Licitación Privada 3,65 días y la Licitación Pública 6,72 días.

Figura N° 17 - Período de consulta de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).



Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

Asimismo, observamos la cantidad de días que llevan los procesos sin contar el plazo de la consulta.

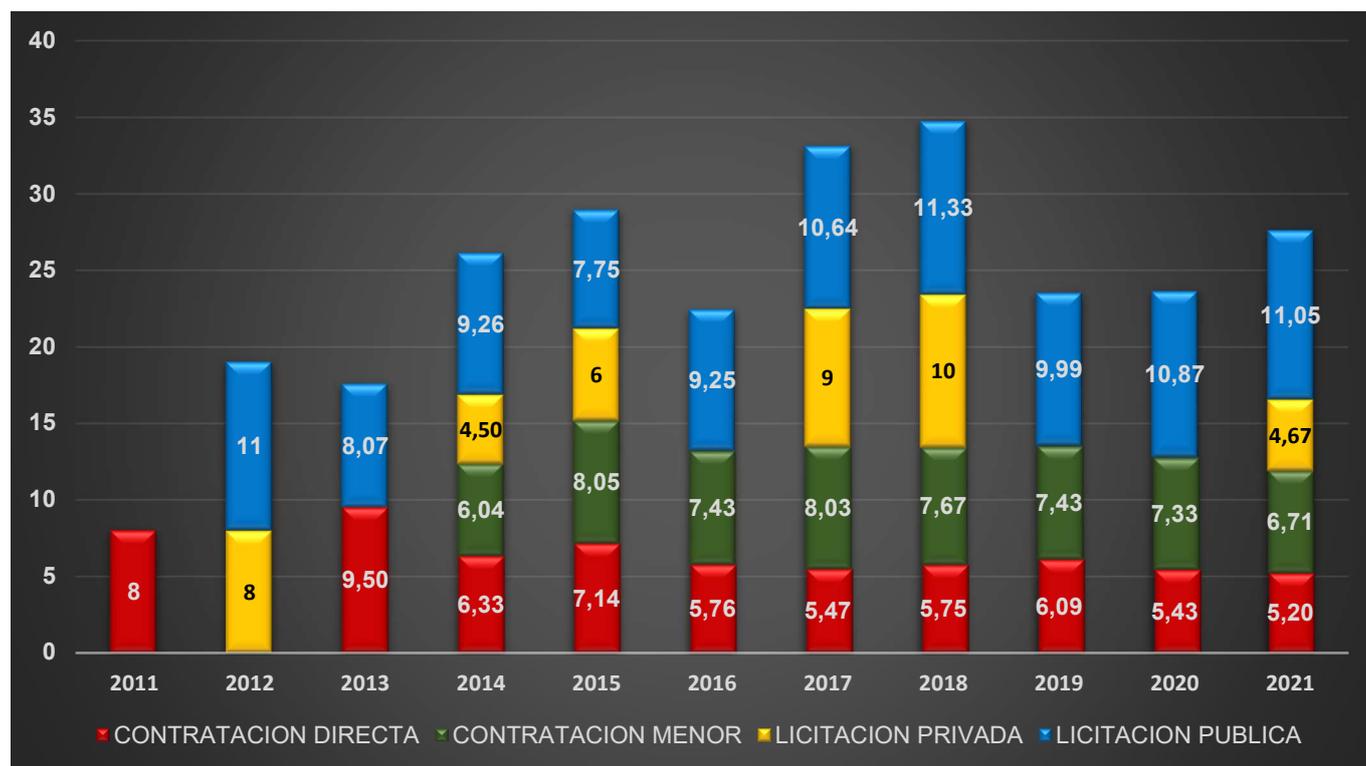
Tabla N° 11 – Plazo de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).

PLAZOS PROCESOS EN DÍAS (PROMEDIO)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CONTRATACION DIRECTA	8,00	0,00	9,50	6,33	7,14	5,76	5,47	5,75	6,09	5,43	5,20
CONTRATACION MENOR	0,00	0,00	0,00	6,04	8,05	7,43	8,03	7,67	7,43	7,33	6,71
LICITACION PRIVADA	0,00	8,00	0,00	4,50	6,00	0,00	9,00	10,00	0,00	0,00	4,67
LICITACION PUBLICA	0,00	11,00	8,07	9,26	7,75	9,25	10,64	11,33	9,99	10,87	11,05

Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

De la Tabla N° 10, seguimos bajo el plazo 2014-2021, el proceso de Contratación Directa se extiende por un promedio de 5,90 días, para la Contratación Menor 7,34 días, Licitación Privada 4,27 días y la Licitación Pública 10,02 días.

Figura N° 18 - Plazo de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en días (promedio).



Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

Ahora bien, si sumamos el período de consulta y el plazo de los procesos tendríamos las siguientes duraciones en días (promedio):

- ✓ Contratación Directa 11,52 días
- ✓ Contratación Menor 14,51 días
- ✓ Licitación Privada 8,39 días
- ✓ Licitación Pública 20,98 días.

A continuación, nos centraremos en los procesos desde el punto de vista de sus montos.

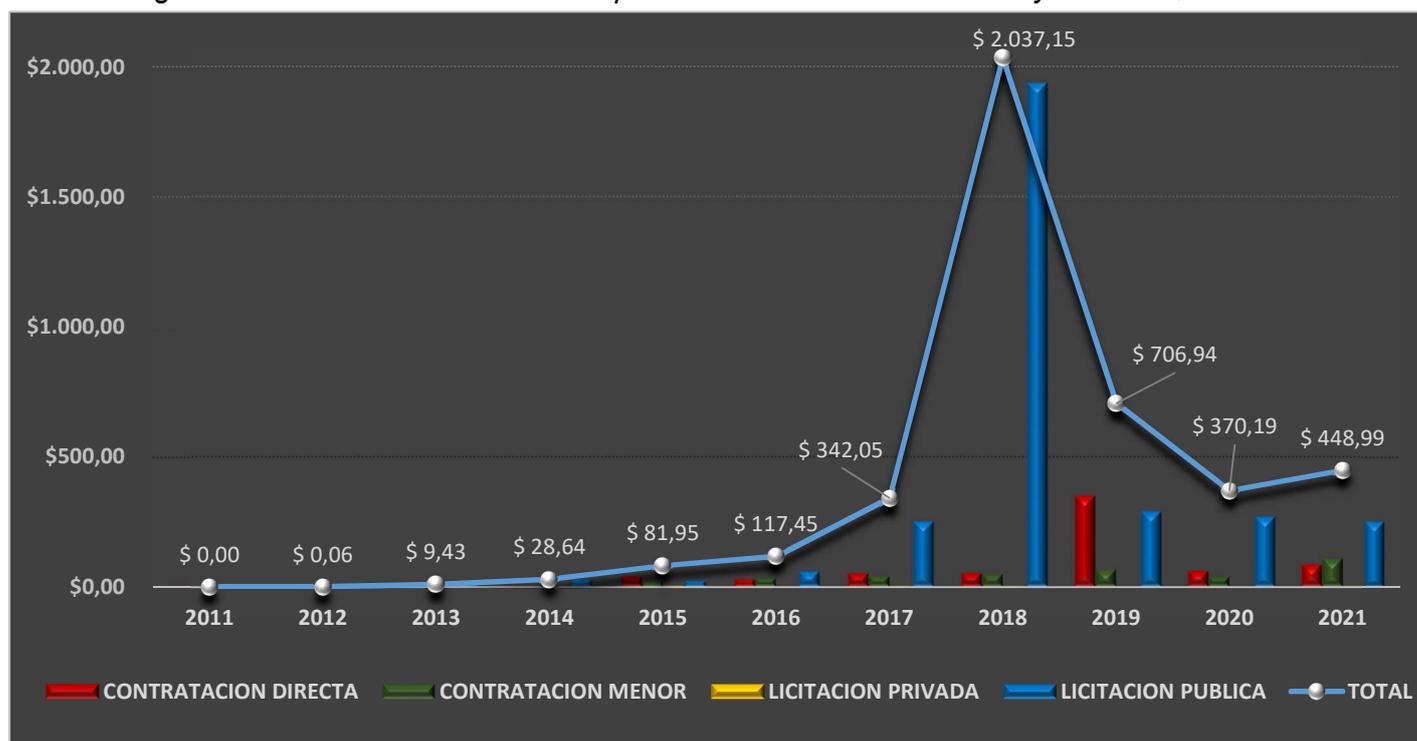
Tabla N° 12 – Montos totales de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en \$ millones.

MONTO TOTAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL	\$ 0,00	\$ 0,06	\$ 9,43	\$ 28,64	\$ 81,95	\$ 117,45	\$ 342,05	\$ 2.037,15	\$ 706,94	\$ 370,19	\$ 448,99
CONTRATACION DIRECTA	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,12	\$ 1,56	\$ 39,22	\$ 27,90	\$ 50,02	\$ 51,24	\$ 349,22	\$ 60,51	\$ 84,70
CONTRATACION MENOR	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 1,54	\$ 18,39	\$ 31,22	\$ 38,90	\$ 47,80	\$ 64,87	\$ 37,87	\$ 108,28
LICITACION PRIVADA	\$ 0,00	\$ 0,01	\$ 0,00	\$ 0,11	\$ 1,89	\$ 0,00	\$ 0,02	\$ 0,06	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,13
LICITACION PUBLICA	\$ 0,00	\$ 0,05	\$ 9,31	\$ 25,43	\$ 22,45	\$ 58,33	\$ 253,11	\$ 1.938,05	\$ 292,85	\$ 271,81	\$ 255,88

Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

De la Tabla N° 11 surge que la Licitación Pública es la que tiene mayor impacto en el monto total. Dentro del plazo 2014-2021, si tomamos el porcentaje de cada año, el promedio de la Licitación Pública implica un 63,35%, la Contratación Directa un 22,35%, la Contratación Menor representa un 13,96%, y la Licitación Privada un 0,34%.

Figura N° 19 – Montos totales de los procesos realizados entre 2011 y 2021 en \$ millones.



Fuente: Buenos Aires DATA. Elaboración propia.

Tabla N° 13 – Tabla de valoración de los principios.

PRINCIPIO	OBJETIVO	VALORACIÓN (Cumple o no cumple)
Transparencia	Difusión en forma integral, accesible y oportuna, de todos los datos e información sobre los procesos de compra. Los procesos de compras y contrataciones se deben ejecutar por la vía electrónica (TIC). Publicitar y difundir todas sus etapas. Realizar pagos a través del sistema. Estandarización de procesos, pliegos y documentos.	Cumple
Publicidad y Difusión	Debe ser amplia y de fácil acceso. Establecer un plazo adecuado entre la publicación de la contratación y la fecha de presentación de las propuestas. Las TIC facilitan la publicación de los documentos contractuales	Cumple
Concurrencia e Igualdad	Todos los oferentes tienen las mismas posibilidades de participar en las contrataciones públicas en condiciones semejantes y sin privilegios. Catalogación de bienes y servicios. Registro de proveedores.	Cumple
Libre Competencia	Fomentar la amplia y objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de oferentes potenciales	Cumple

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos de la presente investigación.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo buscamos evaluar si el sistema actual utilizado para la adquisición de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumple o no con los principios del art. 7 de la Ley 2095, focalizándonos en el principio de transparencia.

En principio, pudimos ver que las compras y contrataciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realizan a través del sistema electrónico denominado Buenos Aires Compras (BAC) cumpliendo el Principio de vía electrónica, el cual es de uso obligatorio por parte de las reparticiones. El sistema soporta todos los procesos de compra (licitación pública, la licitación privada, la contratación directa, concursos, subasta inversa) y contempla todas sus etapas desde su creación hasta el perfeccionamiento de la Orden de Compra (Solicitud de Gasto - Proceso de Compra - Proveedores – Preadjudicación - Adjudicación). Esto también colabora a favor del Principio de Eficacia, Eficiencia y Economía debido a que la documentación es digital, las presentaciones pueden ser a distancia, la logística del armado con los documentos habituales de las ofertas se confecciona una vez, se evita el envío del personal a las distintas reparticiones tanto para averiguar la existencia de nuevos procesos de compra como el de la presentación de la oferta previo al Acto de Apertura de sobres. Esto genera un ahorro en gastos económicos y de tiempo, permite que se puedan presentar más proveedores, aumentar la competencia y mejorar las ofertas y/o calidades de los bienes y servicios a adquirir.

En favor al cumplimiento del Principio de Concurrencia e Igualdad y Libre Competencia, se estandarizaron documentos como el Pliego de Bases y Condiciones, los procesos de compras y se integraron al BAC los subsistemas del Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Sector Público de la Ciudad (RIUPP), Registro Informatizado de Bienes y Servicios (RIBS) y el Registro Informatizado de Información de Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires (RIIC), a su vez, se vincula con el Sistema de Administración de documentos Electrónicos (SADE) por el cual todos los expedientes y documentos oficiales se confeccionan y se firman digitalmente. Los distintos pagos, como la compra de pliegos o de las distintas garantías, se pueden realizar por medio del sistema.

Asimismo, el desarrollo del BAC esta tercerizado y para que no se difundan los datos del sistema, en el pliego de su contratación, la empresa tiene una cláusula de confidencialidad y de criterios de seguridad (normas ISO 27001 o de similar lógica). El desarrollador no puede ver los datos productivos sino los datos de prueba, en el caso de necesitar ver los datos productivos, el desarrollador necesita ser autorizado. Las ofertas se encriptan con una combinación de algoritmos hasta el acto de apertura, el BAC mediante una tarea programada

se abren automáticamente y se confecciona el cuadro comparativo. Los sobres se abren al mismo tiempo y si alguna apertura falla, no se muestra ninguna. En el caso que el sistema sufra una caída, el acto se realizará el día hábil siguiente a la misma hora.

Respecto al Principio de Publicidad y Difusión, el cual fomenta la concurrencia y competencia de proveedores, se cumple al publicar en el portal web oficial del BAC (www.buenosairescompras.gob.ar) de forma fácil y de acceso libre la Información básica, el detalle de productos o servicios, Cronograma, Pliego de Bases y Condiciones Generales, Requisitos mínimos de participación económicos y financieros, técnicos y administrativos; Cláusulas particulares, pliego técnico, Garantías, Monto y duración del contrato, Supervisor, Selección de proveedores, Penalidades, Anexos, Evaluadores, Actos administrativos, Orden de compra, Circulares y requisitos y/o Recomendaciones de sustentabilidad de los distintos procesos de compra como la Licitación, Contratación directa, Compra Menor. También se notifican a todos los oferentes registrados en el RIUPP y pertenecientes al rubro del proceso a su “Bandeja personal” dentro del sistema, los Actos Administrativos también se publican en Boletín Oficial del GCABA (<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>) y en la página de Buenos Aires Data (<https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/buenos-aires-compras>) los reportes del BAC publicados bajo el Estándar de Datos Para las Contrataciones Abiertas los cuales se pueden descargar en archivos de Excel de tipo .csv o .xlsx y archivo .json, pero que para el ciudadano común es de difícil uso y entendimiento.

En referencia al Principio de Sustentabilidad, no existen obligaciones mediante leyes sino distintas guías de recomendaciones sobre contenidos de Embalaje/Packaging y/o Envases (Disposición 237/DGCYC/2014), eficiencia energética y consumo y compra responsable de papel (Disposición 451/DGCYC/2016) y sobre servicios y materiales de artes gráficas (Disposición 783/DGCYC/18). Asimismo, se creó el “Sello Empresa Mujer” cuyo fin es promover la participación de mujeres en el mercado público identificando sus personerías físicas y jurídicas en el RIUPP (Disposición 1000/DGCYC/19).

El cumplimiento de los distintos principios antes mencionados, genera que se cumpla el Principio de Transparencia. Como hemos mencionado a lo largo del trabajo, para que se cumpla este principio es importante la publicidad y la difusión de los procesos de compra, llevar a cabo las adquisiciones a través de TIC (BAC), posibilitar las rendiciones o controles de cuentas internos (“accountability” horizontal) como externos (“accountability” vertical y social), garantizar la libre competencia, concurrencia e igualdad de trato.

De la encuesta que realizamos a través de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales sobre 17 jurisdicciones del país (Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 15 Provincias: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, La

Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe)
vemos que:

- ✚ El 76% (13 jurisdicciones) tiene una Ley de Compras específica.
- ✚ El 53% (9 jurisdicciones) utiliza un sistema electrónico destinado a las compras públicas.
- ✚ El 59% (10 jurisdicciones) cuenta con mecanismos de apertura de datos.
- ✚ Respecto a los controles sobre los procesos de compra:
 - Todas las jurisdicciones ejercen al menos un control
 - Un 65% (11 jurisdicciones) realiza un control preventivo, un 65% (11 jurisdicciones) un control concomitante y un 82% (14 jurisdicciones) el control posterior.
 - El 35% (6 jurisdicciones) realiza los tres controles, el 41% (7 jurisdicciones) dos controles y el 24% (4 jurisdicciones) un control.
- ✚ Todas las jurisdicciones tienen un registro de proveedores, cuya inscripción es requisito excluyente para poder participar de los procesos de compras.
- ✚ El 35% (6 jurisdicciones) incorporó criterios de sustentabilidad a las compras:
 - Solo el 12% (2 jurisdicciones) cuenta con criterios de género.
- ✚ El 76% (13 jurisdicciones) le solicita una DD.JJ. a sus funcionarios públicos como herramienta de control patrimonial por enriquecimiento ilícito.
- ✚ Todas las jurisdicciones (100%) aplican los principios de Transparencia, Publicidad y Libre Competencia. Podemos establecer dos niveles con el resto de los principios, los más y menos aplicados:
 - Los más aplicados ($80\% \geq$ - $<100\%$) son Difusión y Economía (16/17); Concurrencia, Igualdad, Legalidad, Eficacia, Razonabilidad y Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (15/17); y Eficiencia (13/17).
 - Los menos aplicados ($40\% \geq$ - $<60\%$) son Sustentabilidad (9/17) y los Procedimientos vía electrónica (7/17).
- ✚ Durante la emergencia ocasionada por la Covid-19, la aplicación de los principios en la gestión de las adquisiciones se modificó y en todas las jurisdicciones se priorizó el principio de la Legalidad. Si volvemos a establecer niveles de aplicación, tenemos tres niveles:
 - Los más aplicados ($80\% \geq$ - $<100\%$) son Eficacia (14/16) y Eficiencia, Transparencia, Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (13/16).
 - En un nivel intermedio ($60\% \geq$ - $<80\%$) la Libre Competencia, Igualdad, Publicidad, Difusión y Razonabilidad (11/16); y Concurrencia y Economía (10/16).

- Los menos aplicados ($40\% \geq$ - $<60\%$) son Sustentabilidad y Procedimientos vía electrónica (7/16).
- ✚ Para las jurisdicciones todos los principios son “muy importantes” o “importantes” y se pueden ordenar:
 - Transparencia (16/1/0)
 - Legalidad y Publicidad (15/2/0)
 - Concurrencia, Igualdad, Difusión, Eficacia y Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (14/3/0)
 - Libre Competencia y Procedimientos vía electrónica (13/4/0)
 - Eficiencia, Economía y Razonabilidad (12/5/0)
 - Sustentabilidad (11/6/0).
- ✚ Según el nivel de importancia de los principios (promedio) que les otorgaron las jurisdicciones, los podemos ordenar de la siguiente manera:
 - Transparencia (9,53)
 - Publicidad (9,47)
 - Difusión (9,41)
 - Concurrencia (9,18)
 - Legalidad, Eficacia y Libre Competencia (9,06)
 - Igualdad y Eficiencia (9,00)
 - Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos (8,94)
 - Razonabilidad (8,88)
 - Economía (8,76)
 - Procedimientos vía electrónica (8,71)
 - Sustentabilidad (8,47)

Entonces, en condiciones normales, se priorizan los principios de Transparencia, Publicidad y Libre Competencia, pero en pandemia, la prioridad fue el principio de Legalidad. En CABA, se estableció un procedimiento específico para regular y estandarizar los procesos de Contratación Directa encuadrados bajo el artículo 29, inciso 8 de la Ley 2095 por emergencia sanitaria (Disposición 359-GCABA-DGCYC-2020). En relación a la valoración de los principios, los principales son la Transparencia y la Publicidad.

Del reporte publicado en Buenos Aires DATA cuyo período abarca desde 2011 hasta la actualidad (<https://data.buenosaires.gov.ar/dataset/buenos-aires-compras>) y que a partir de la obligatoriedad del uso del sistema en el año 2013 donde empieza a incrementarse la

cantidad de procesos registrados, si tomamos el plazo 2014-2021 podemos sacar las siguientes conclusiones:

- ✚ El proceso, en promedio, más utilizado es la Contratación Menor (48,86%) y en segundo lugar la Licitación Pública (28,19%). La Contratación Directa (22,57%) y la Licitación Privada (0,38%). Existe una discrepancia entre los datos publicados en Buenos Aires DATA en donde refleja que el proceso más utilizado es la Contratación Menor y lo que nos dijo la Sra. Marisa Tojo y el Sr. Ricardo Maubach que era la Licitación Pública.
- ✚ En el año 2020, producto de la pandemia, se observa como disminuyeron la cantidad de procesos realizados de 1320 (2019) a 875 (2020) para volver a incrementarse a 1661 (2021).
- ✚ Los plazos de los procesos en promedio de días son:
 - Licitación Privada 8,39 días.
 - Contratación Directa 11,52 días.
 - Contratación Menor 14,51 días.
 - Licitación Pública 20,98 días.
- ✚ Respecto al impacto presupuestario, en promedio, la Licitación Pública implica un 63,35%, la Contratación Directa un 22,35%, la Contratación Menor un 13,96%, y la Licitación Privada un 0,34%.

En conclusión, podemos decir que en general, el sistema electrónico Buenos Aires Compras, cumple con los principios expuestos en el art. 7 de la Ley 2095, pudiendo afirmar nuestra hipótesis de trabajo y dar respuesta a nuestra pregunta de investigación.

Sin embargo, un punto en donde se puede llegar a incumplir con el principio de transparencia es establecer requisitos discrecionales, por parte de los funcionarios involucrados, en las observaciones del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas lo cual puede direccionar y restringir la compra a un proveedor específico o un pequeño grupo de ellos.

Una posible solución podría ser la realización de más y mejores auditorías de calidad focalizadas en los parámetros discrecionales por parte de los funcionarios. Esto último con el fin mejorar en los aspectos de control interno (“*accountability*” horizontal) y por consiguiente en el control externo (“*accountability*” social). Otra solución de propuesta de mejora puede orientarse a que la compra se restrinja estrictamente a los ítems ingresados y descriptos en el catálogo, la dificultad es que no se puede catalogar todos los ítems existentes del mercado, por lo menos a corto plazo.

Otro punto es el incumplimiento de los plazos establecidos en los documentos contractuales de las obligaciones de pago a los proveedores lo cual afecta los principios de concurrencia y competencia y a su vez los principios de eficacia, eficiencia y economicidad de los procesos de compra.

Quedarán para futuras investigaciones realizar un seguimiento de las funcionalidades con el fin de constatar si los principios rectores de las compras y contrataciones públicas gestionadas a través de la plataforma BAC son cumplidos.

BIBLIOGRAFÍA

ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2018). *Transparencia en las contrataciones públicas del sistema nacional*. Informe de Política Pública. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf> [Último ingreso el día 08/05/2020]

Argentina, Ciudad de Buenos Aires:

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996).

Ley 70/1998, BOCBA 539 - 29/09/1998.

Ley 471/2000, BOCBA 1026 - 13/09/2000.

Ley 474/2000, BOCBA 1030 - 19/09/2000.

Ley 2095/2006, BOCBA 2557 - 02/11/2006.

Ley 4895/2014, BOCBA 4318 - 15/01/2014.

Ley 6357/2020, BOCBA 6018 - 16/12/2020.

Ley 6588/2022, BOCBA 6517 - 12/12/2022.

Ley 6594/2022, BOCBA 6513 - 02/12/2022.

Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/1997, BOCBA 310 - 27/10/1997.

Decreto 1145/2009, BOCBA 3332 - 04/01/2010.

Decreto 114/2020, BOCBA 5810 - 28/02/2020.

Decreto Reglamentario 129/23, BOCBA 6605 - 21/04/2023.

Resolución 424/MHGC/2013, BOCBA 4162 - 28/05/2013.

Resolución Firma Conjunta 6/SECLYT/2015, BOCBA 4676 - 10/7/2015.

Disposición 237/DGCYC/2014, BOCBA 4377 - 14/04/2014.

Disposición 451/DGCYC/2016, BOCBA 5011 - 21/11/2016.

Disposición 783/DGCYC/2018, BOCBA 5439 - 21/08/2018.

Disposición 1000/DGCYC/2019, BOCBA 5713 - 03/10/2019.

Disposición 359/DGCYC/2020, BOCBA 5854 - 23/04/2020.

Disposición 858/DGCYC/2020, BOCBA 5986 - 28/10/2020.

Disposición 333/DGCYC/2023, BOCBA 6606 - 24/04/2023.

Argentina, Nación:

Constitución de la Nación Argentina (Reforma de 1994).

Ley 27541/2019, BO 34268 - 23/12/2019.

Decreto/Ley 23354/1956, BO 18311 - 08/01/1957.

Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020, BO 34327 - 12/03/2020.

Decreto de Necesidad y Urgencia 167/2021, BO 34605 - 11/03/2021.

Decreto de Necesidad y Urgencia 867/2021, BO 34821 - 24/12/2021.

Decreto Reglamentario 1547/1999, BO 29295 - 17/12/1999.

Decreto 1023/2001, BO 29712 - 16/08/2001.

Decreto Reglamentario 1030/2016, BO 33463 - 16/09/2016.

BAC - Buenos Aires Compras (a). “*Manuales por modalidad*”. Disponible en: <https://www.buenosairescompras.gob.ar/> [Último ingreso el día 08/05/2020]

BAC - Buenos Aires Compras (b). “*Normativa*”. Principales leyes, resoluciones y disposiciones vinculadas con los procesos de Compras y Contrataciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.buenosairescompras.gob.ar/normativa.aspx> [Último ingreso el día 08/05/2020]

BAC - Open Contracting. “*Política de publicación*”. Disponible en: <https://datosgcba.github.io/bac-open-contracting/politica-publicacion/> [Último ingreso el día 02/06/2022]

Banco Mundial – World Bank (2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption. Disponible en: <http://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf> [Último ingreso el día 14/05/2021]

Beláustegui, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Red Interamericana de compras gubernamentales. Universidad de San Martín, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 3. Disponible en: <http://www.oea.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf> [Último ingreso el día 06/07/2020]

Bravo Valerio, M. A. (2017). *El principio de transparencia en las contrataciones con el Estado en materia de bienes y servicios en el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico durante el periodo 2012-2016*. Disponible en: http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/15115/Bravo_VMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Último ingreso el día 08/05/2020]

Buenos Aires Data. Dataset – Buenos Aires Compras. Información correspondiente a los procesos de compras llevados a cabo por las diferentes reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través del sistema Buenos Aires Compras (BAC). Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto- Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional- Secretaría general y de Relaciones Internacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/buenos-aires-compras> [Último ingreso el día 02/06/2022]

Capello, M., & García Oro, L. G. (2015). *Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales*. Actualidad Económica, ISSN-e 2250-754X, Año XXV, N° 85 – Enero / Abril, págs. 5-20. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6213380> [Último ingreso el día 07/06/2022]

De Michele, R., & Pierri, G. (2020). *Transparencia y gobierno digital. El impacto de COMPR.AR en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para Discusión N° IDB-DP-767. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transparencia-y-gobierno-digital-El-impacto-de-COMPR.AR-en-Argentina.pdf> [Último ingreso el día 14/05/2021]

DGCYC – Dirección General de Compras y Contrataciones. “*Normativa*”. Principales leyes, resoluciones y disposiciones vinculadas con los procesos de Compras y Contrataciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Hacienda y Finanzas de CABA. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/compras/normativas> [Último ingreso el día 02/06/2022]

Fang, Z. (2002). *E-government in digital era: concept, practice, and development*. School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand. International journal of the Computer, the Internet and management, Vol. 10, N°2, 2002, p 1-22. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1057.1092&rep=rep1&type=pdf> [Último ingreso el día 07/07/2022]

Handbook, P. (2013). *Manual de contratación pública electrónica (e-Government Procurement Handbook)*. Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank). Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34064/files/e-government-procurement-handbook.pdf> [Último ingreso el día 27/06/2022]

IADS - Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (2008a). Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente del MERCOSUR. *Proyecto Piloto Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR. Las Compras Públicas en el MERCOSUR. Propuesta para la incorporación de criterios de sustentabilidad*. Argentina, Buenos Aires. Disponible en: http://www.iadsargentina.org/pdf/Documento_base.pdf [Último ingreso el día 06/07/2020]

IADS - Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (2008b). *Manual "Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR - Lineamientos para la Elaboración de Políticas"*. Argentina, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iadsargentina.org/pdf/IADSMannual%20interiores%20corregido%20071108.pdf> [Último ingreso el día 06/07/2020]

Iurisci, H. (2017). *Plan de Acción Nacional de COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES*. Ministerio de Modernización Nacional, Ministerio de Producción Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable Nacional. Gobierno Nacional Argentino. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/argentina_action_plan.pdf [Último ingreso el día 06/07/2020]

Johnson, P. F., & Klassen, R. D. (2005). *E-procurement*. MIT Sloan Management Review, Winter 2005, volumen 46, número 2, pp. 7-10. Disponible en: https://www.feg.porto.ucp.pt/docentes/rsousa/Files/Le%20Havre%20Files/S7_3.pdf [Último ingreso el día 10/06/2022]

Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Naciones Unidas. Cepal – Serie Gestión Pública 73. ISSN 1680-8827. Chile, Santiago de Chile, abril de 2011. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7330> [Último ingreso el día 25/02/2021]

O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. Texto presentado en la conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability", Viena, junio de 1997, coorganizada por el Institute for Advanced Studies de Viena y el International Forum for Democratic Studies. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/viewFile/37205/33789> [Último ingreso el día 06/05/2022]

O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001, pp. 11-34. Disponible en: https://www.cfj.gov.ar/src/img_up/17062021.2.pdf [Último ingreso el día 21/02/2022]

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). *Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública* – MAPS. Disponible en: <http://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-metodologia-evaluacion-sistemas-contratacion-publica.pdf> [Último ingreso el día 08/05/2020]

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Contratación Pública*. Página web oficial: <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/> [Último ingreso el día 06/07/2020]

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). *Recomendación del Consejo sobre contratación pública*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> [Último ingreso el día 08/05/2020]

Oficina del Vice Primer Ministro – Office of the Deputy Prime Minister (2004). *The Benefits of e-Procurement*. Local e-Gov - National e-Procurement Project. Gobierno británico. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20160319001533/http://www.idea.gov.uk/idk/aio/70780> [Último ingreso el día 10/06/2022]

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas, pp. 23-52. Disponible en: https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/PERUZZOTTIcontrolando_la_politica_cap_s_1_2_y_3.pdf [Último ingreso el día 08/04/2022]

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Social accountability. Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. University of Pittsburgh Press, pp. 3-33. Disponible en: <https://upittpress.org/wp-content/uploads/2019/01/9780822958963exr.pdf> [Último ingreso el día 21/03/2022]

Pimenta, Carlos César. (2002). *Gestión de compras y contrataciones gubernamentales*. RAE electrónica, volumen 1, año 1, pp. 1-13, ISSN 1676-5648. Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n1/v1n1a13.pdf> [Último ingreso el día 08/05/2020]

Proyecto de Armonización de Adquisiciones - Procurement Harmonisation Project (2004). *Strategic electronic government procurement- Strategic overview: an introduction for executives*. Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Marzo 2004. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/794991468152096524/pdf/882520WP0Box380icOverview0March2004.pdf> [Último ingreso el día 10/06/2022]

Roseth, B., & Reyes, A. (2019). *Wait no more: Citizens, Red Tape, and Digital Government: Caribbean Edition*. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/publications/english/document/Wait_No_More_Citizens_Red_Tape_and_Digital_Government_Caribbean_Edition.pdf [Último ingreso el día 14/05/2021]

Rozenwurcel, G., & Drewes, L. (2012). *Las PyMES y las compras públicas*. Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores) *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín. Disponible en: <http://unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Doc16%20Las%20pymes%20y%20las%20compras%20publicas.pdf> [Último ingreso el día 06/07/2020]

Rubio Pérez, S. (2017). *Contratación pública y competencia: análisis económico, legislativo y recomendaciones para el sector en España y Andalucía*. Disponible en: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/71837/Contrataci%c3%b3n_p%c3%bablica_y_competencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Último ingreso el día 08/05/2020]

Sampieri, R. H., Collado, C. F. y Lucio, P. B. (2006). *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición, ISBN 970-10-5753-8, McGraw Hill Interamericana. Disponible en: <http://sistemas.unicesar.edu.co/documentossistemas/sampieri.pdf> [Último ingreso el día 24/02/2022]

Sella, M. A. (2017). *Gobierno electrónico, modernización y transparencia en las contrataciones públicas* (Doctoral dissertation, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.). Disponible en: http://157.92.136.59/download/tpos/1502-1104_SellaMA.pdf [Último ingreso el día 08/05/2020]

Stake, R. E. (1999). *El caso único. Investigación con estudio de casos*. Segunda edición, ISBN 84-7112-422-X. Madrid, Ediciones Morata. Disponible en: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Investigacion-con-estudios-de-caso.pdf> [Último ingreso el día 24/02/2022]

Sturges, P. (2004). *Corruption, transparency and a role for ICT*. International Journal of Information Ethics, Vol. 2 (11/2004), ISSN 1614-1687. Disponible en: http://www.i-r-i-e.net/inhalt/002/ijie_002_25_sturges.pdf [Último ingreso el día 24/02/2022]

Volosin, N. (2015). *Datos abiertos, corrupción y compras públicas*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA). Santiago de Chile. Disponible en: <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf> [Último ingreso el día 08/05/2020]

ANEXOS

Anexo I

Cuestionario destinado a Funcionarios Públicos del sector de Compras y Contrataciones.

Nombre y Apellido:

Función dentro del área de Compras y Contrataciones:

- ¿De qué área de gobierno en la estructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires depende el funcionamiento de la plataforma Buenos Aires Compras (BAC) y quien ejerce el rol de órgano rector en materia de compras y contrataciones públicas de bienes y servicios?
- ¿El desarrollo de la plataforma BAC fue propia o fue desarrollada por un tercero? Comente.
- ¿Qué etapas del proceso de compras contempla la plataforma BAC? (Ej. publicación, apertura, preadjudicación, adjudicación, pago, seguimiento, etc.)
- ¿En su opinión, la plataforma BAC, gestiona de forma adecuada el cumplimiento de los siguientes principios generales establecidos en el artículo 7 de la Ley 2095 sobre las Compras Públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Principio de Libre Competencia: SI NO

Principio de Concurrencia e Igualdad: SI NO

Principio de Legalidad: SI NO

Principio de Publicidad y Difusión: SI NO

Principio de Eficiencia y Eficacia: SI NO

Principio de Economía: SI NO

Principio de Razonabilidad: SI NO

Principio de Transparencia: SI NO

Principio de Sustentabilidad: SI NO

Principio de la vía electrónica:

SI NO

Observaciones y/o aclaraciones:

- ¿Cómo impactó la pandemia producida por la Covid-19 en relación al cumplimiento de los principios generales en las contrataciones públicas gestionadas en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en la gestión general de los procesos de compras? Comente.
- ¿El sistema BAC se encuentra en funcionamiento en todas las reparticiones del Gobierno de la Ciudad? ¿De no estar implementado en todas las reparticiones, cuáles no y por qué?
- ¿El mantenimiento de la plataforma BAC es propio o se encuentra terciarizado? Comente brevemente.
- ¿Existe un mecanismo de sanciones y multas aplicable a los proveedores que no cumplen con la entrega de bienes o prestación de servicios? ¿Qué área es responsable de llevar a cabo estos procedimientos? Comente.
- ¿Cuál o cuáles son los procedimientos y/o modalidades de compra más utilizados en la gestión de los procesos de compras en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires? (Ej. licitación pública, privada, contratación directa, contratación menor, factura conformada, convenio marco, orden de compra abierta, etc.)
- ¿Existe publicación de información de las contrataciones gestionadas por medio de la plataforma? Comente.
- ¿La ciudadanía tiene acceso a datos abiertos en materia de contrataciones y porque considera que esto es importante? Comente.
- ¿Se encuentran contemplados en la norma criterios de sustentabilidad dentro de las normas de compras públicas? Explique.
- ¿Se utilizan criterios de preferencia, estipulados en alguna norma específica, teniendo en cuenta el concepto de género? Comente.
- ¿Están contempladas mejoras en la plataforma BAC y/o en las normas sobre compras y contrataciones en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires? Comente.

Anexo II

Cuestionario destinado a Funcionarios Públicos del sector de Seguridad Informática.

Nombre y Apellido:

Función dentro del área de informática a cargo del BAC:

- ¿A qué área de gobierno se encuentra la gestión y administración de la plataforma BAC?
- ¿Explique brevemente cómo funciona la plataforma?
- Considerando que en la gestión de las compras públicas por medios electrónicos se debe asegurar que las transacciones se realicen de manera segura e inviolable, manteniendo así la integridad de las ofertas realizadas por los proveedores ¿Existen medidas de seguridad dentro de la plataforma BAC? ¿De existir, explique brevemente cuáles son?
- ¿Si existen medidas de seguridad dentro de la plataforma BAC, cómo se mantienen actualizadas y de existir ataques informáticos cómo se procede en esos casos? Comente
- ¿La plataforma es completamente administrada por el área de sistemas del Gobierno de la Ciudad? ¿Existe una administración externa (tercerización a cargo de una empresa privada) o mixta de la misma?
- ¿De existir una administración externa o mixta, qué implicancias puede tener esto en la integridad y seguridad en el uso de la plataforma?
- ¿Cómo se encriptan las ofertas que realizan los proveedores con el fin de asegurar la transparencia e integridad en los procesos de compras al momento de la apertura de las ofertas?
- ¿Cómo es el mecanismo de apertura de ofertas dentro de la plataforma BAC?
- ¿Cómo se resguarda y gestiona la información dentro de la plataforma BAC? Comente
- ¿Existen mecanismos de auditoría interna/externa de la plataforma BAC? ¿De existir, explique brevemente cuál o cuáles son?
- ¿Teniendo en cuenta los siguientes principios generales que rigen las contrataciones y adquisiciones establecidas en el artículo 7 de la Ley 2095, la plataforma BAC garantiza los mismos? Conteste por sí o por no y comente:

Principio de Libre Competencia: SI NO

Principio de Concurrencia e Igualdad: SI NO

Principio de Legalidad: SI NO

Principio de Publicidad y Difusión: SI NO

Principio de Eficiencia y Eficacia: SI NO

Principio de Economía: SI NO

Principio de Razonabilidad: SI NO

Principio de Transparencia: SI NO

Principio de Sustentabilidad: SI NO

Principio de la vía electrónica: SI NO

Observaciones y/o aclaraciones:

Anexo III

Cuestionario destinado a la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE) del sector privado.

Nombre y Apellido:

Cargo:

- ¿Cuál es la función de UAPE en relación al vínculo entre los proveedores del Estado y las compras públicas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires?
- ¿Considera que los principios generales establecidos en el artículo 7 de la Ley 2095 sobre las Compras Públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se cumplen en la práctica?

Principio de Libre Competencia: SI NO

Principio de Concurrencia e Igualdad: SI NO

Principio de Legalidad: SI NO

Principio de Publicidad y Difusión: SI NO

Principio de Eficiencia y Eficacia: SI NO

Principio de Economía: SI NO

Principio de Razonabilidad: SI NO

Principio de Transparencia: SI NO

Principio de Sustentabilidad: SI NO

Principio de la vía electrónica: SI NO

Observaciones y/o aclaraciones:

- ¿Cree que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) garantizan el cumplimiento de los principios generales citados precedentemente? Comente.
- ¿De qué forma los sistemas informatizados de compras facilitan a los oferentes presentarse a los distintos procedimientos de compra?

- ¿Ud. considera que, en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desde la utilización de las TIC en las compras públicas a través de la plataforma Buenos Aires Compras (BAC), se ha experimentado una mayor participación de proveedores en los procesos de compras? Comente.
- ¿En su opinión, cuáles son las mayores ventajas y desventajas en la utilización del Buenos Aires Compras (BAC) por parte de los proveedores?
 - Ventajas:
 - Desventajas:
- ¿Los proveedores han experimentado alguna/s dificultad/es en la utilización del BAC?
¿Cuál o cuáles han sido?
- ¿En general, los proveedores están conformes con el uso de la plataforma BAC? Comente.
- ¿En su opinión en que puede mejorar el BAC para optimizar los procesos de compras públicas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Anexo IV

Encuesta³¹. Realizada mediante la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales³²

Provincia/Jurisdicción:

¿Existe una ley de compras aplicable en su Provincia/Jurisdicción?

SI

NO

¿Utiliza un sistema de compras electrónicas públicas en su Provincia/Jurisdicción?

SI

NO

¿Se publica información sobre los procesos de compras en un sitio web oficial en su Provincia/Jurisdicción?

SI

NO

¿Existe un mecanismo de apertura de datos?

Ej. Datos Abiertos para compartir información sobre compras y contrataciones en su Provincia/Jurisdicción

SI

NO

¿Qué tipo control en materia de compras y contrataciones existe en su jurisdicción: previo, concomitante o posterior?

PREVIO

CONCOMITANTE

POSTERIOR

¿Existe un registro de proveedores en donde quienes contratan deban inscribirse?

SI

NO

¿Se utilizan criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas en su provincia/jurisdicción?

SI

NO

¿Se encuentran contemplados criterios de preferencia por género en las normas de compras y contrataciones en su provincia?

³¹ La información proveniente de cada Provincia/Jurisdicción se mantendrá anónima.

³² <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/onc/red-federal-de-contrataciones-gubernamentales>

SI

NO

¿Los funcionarios a cargo de las áreas de compras deben presentar declaraciones juradas patrimoniales en cumplimiento de sus deberes?

SI

NO

Principios relativos a las compras y contrataciones	¿Se aplica en la normativa relativa a compras en su Provincia/Jurisdicción? Si/No	¿Qué valoración le otorga a este principio? Muy importante /importante/poco importante	¿Se respetaron estos principios en la gestión de las adquisiciones llevadas a cabo durante la emergencia ocasionada por el Covid-19? Si/No	Asigne el nivel de importancia creciente de cada principio utilizando una escala de 1 a10	Comentarios (opcional)
Libre Competencia					
Concurrencia e Igualdad					
Legalidad					
Publicidad y Difusión					
Eficiencia y Eficacia					
Economía					
Razonabilidad					
Transparencia					
Sustentabilidad					
Procedimientos vía electrónica					
Responsabilidad de los Agentes y Funcionarios Públicos					
Otro (especifique)					