



# MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

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

Trabajo final:

## “¿COMO OPTIMIZAR EL GASTO ESTATAL, A TRAVES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS?”

Estudiante: Emiliano Alejandro Testa.

Correo electrónico: etesta1992@hotmail.com

Fecha:

Siglas:

ACP ACUERDOS DE COMPRAS PÚBLICAS

ACR ACUERDOS DE COMPRAS REGIONALES.

APN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

BID BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

CLAD CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO  
ET ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

GDE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA

INAP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MERCOSUR MERCADO COMUN DEL SUR

MAPS METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE  
CONTRATACIÓN PÚBLICA

ONC OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES

ONCAE OFICINA NORMATIVA DE CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES DEL  
ESTADO

PBCG PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES GENERALES

PBCP PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES

PIB PRODUCTO INTERNO BRUTO

PYMES PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

SERCOP SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACION PÚBLICA

SIBYS SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

TIC'S TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

## Índice:

<b>Índice.....</b>	<b>3-5</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7-13</b>
<b>Conceptos básicos.....</b>	<b>14-17</b>
<b>Capítulo 1:</b>	
<b>Problemas de la administración pública.....</b>	<b>18-31</b>
No hay que gastar más ni menos, hay que gastar bien.....	18-22
Se presenta una crisis de paradigma respecto de la respuesta a la pregunta ¿cómo optimizar el gasto publico?.....	23-26
Reducir costos logísticos para incrementar los ingresos.....	27-29
Abrir o no la competencia hacia el mercado internacional.....	29-31
<b>Capítulo 2:</b>	
<b>Actualización e innovación.....</b>	<b>32-46</b>
Es necesario actualizar la normativa vigente.....	32-35
Desarrollar un catálogo electrónico de efectos adecuado (hoy inexistente).....	35-37
Crear un correcto registro de proveedores, fomentando la calificación y clasificación de proveedores para evitar la selección adversa.....	37-40
Aprender del sector privado.....	41-42
Apostar a las compras públicas sustentables.....	42-43
Mejorar la confección de los PBCP, así como la inclusión adecuada y precisa de especificaciones técnicas.....	43-46
<b>Capítulo 3:</b>	
<b>Capacitación y profesionalización del personal.....</b>	<b>47-52</b>

Corregir las deficiencias en los actos contractuales, vinculado a problemas de capacitación de recursos humanos.....	47-50
Comprobar y exigir certificaciones.....	51-53
Reducir la burocracia y saber asignar tareas.....	53-54

**Capítulo 4:**

<b>Combate a la corrupción.....</b>	<b>55-62</b>
Acciones preventivas en las compras públicas para reducir la corrupción, mejorar el desempeño de los funcionarios, a través de la ética y la responsabilidad .....	55-57
Implementar medidas preventivas y no correctivas.....	57-58
Investigar al detalle para encontrar la fuente de la corrupción.....	58-59
Enfatizar en el fomento de la ética y responsabilidad pública.....	60-62

**Capítulo 5:**

<b>Problemas burocráticos.....</b>	<b>63-74</b>
Buscar reducir la excesiva burocracia ex – ante.....	63-64
Buscar reducir los errores e incumplimientos en la etapa ex post.....	64-67
Buscar reducir la excesiva burocracia ex – post.....	67-70
Evitar el riesgo moral, sin ahuyentar a los proveedores con un exceso de especificaciones técnicas y requisitos contractuales.....	71-72
Public services approach.....	73-74

**Capítulo 6:**

<b>Controles y estándares de desempeño.....</b>	<b>75-86</b>
Para reducir el gasto público se debe enfatizar en los controles de desempeño.....	75-78
¿Cómo llevar a cabo los controles y rendición de cuentas?.....	79-81
Fomentar la accountability social y la participación ciudadana en las compras públicas.....	81-83
Ganar la confianza de la ciudadanía en los funcionarios públicos.....	84-86

## **Capítulo 7:**

### **Desempeño de las entidades públicas.....87-94**

Controlar y mejorar la ejecución de presupuesto de las distintas entidades.....87-89

Definir parámetros y estándares de desempeño.....89-92

Seguir los parámetros MAPS, para una evaluación inicial.....92-94

Buscar mayor coordinación y cooperación.....94-98

## **Capítulo 8:**

### **Algunos parámetros de comparación.....99-102**

Experiencia de Chile.....99-101

Experiencia de Mendoza.....101-102

## **Capítulo 9:**

### **Pymes y compras públicas.....103-105**

Gastar bien puede significar invertir en la producción nacional, mejorar la economía y los puestos de trabajo.....103-104

Otros aspectos a analizar y corregir.....105-105

### **Conclusiones Finales: .....106 – 106**

No todo es malo, ha habido avances.....101-107

Política del gobierno abierto.....107-103

El Sistema de compras y contrataciones.....109 – 111

El desafío de reducir la burocracia..... 111-112

### **Bibliografía: .....113– 122**

## **RESUMEN.**

La pregunta de investigación que uno se plantea es ¿cómo optimizar el gasto, como lograr una gestión eficaz y eficiente?. Esta no es más que una situación problemática que el funcionario público experimenta diariamente, es una inquietud sobre la realidad cuya solución podría beneficiar al individuo y al conjunto. Habitualmente nos quejamos de la excesiva burocracia administrativa, pero convivimos con ella sin erradicarla.

Si bien parece ser un objetivo ambicioso el mejorar el funcionamiento de las entidades responsables de las compras públicas, creo que es posible de manera paulatina; inicialmente planteando este tema en la agenda, proponiendo soluciones fáciles de aplicar y poco costosas.

El presente trabajo consta de nueve capítulos adicionales a la presente introducción. En el primero se tratarán errores generales de la administración pública que afectan el rendimiento y como este conjunto de fallas atenta contra el objetivo de optimizar el gasto público. En el segundo apartado, ya se comenzarán a desarrollar posibles alternativas a errores de gestión administrativa.

En la misma línea, en el tercer capítulo se destacará la importancia individual de cada funcionario público y cómo su accionar afecta al sistema en general; ya en el cuarto, se analizarán dichos comportamientos y los errores habituales vinculados a la corrupción.

En el 5to capítulo se observa un cambio de orientación en el que las soluciones provienen in situ, mejorar no necesariamente con innovación, sino con corrección. En los apartados 6 y 7 ya se analiza el desempeño, la forma de medirlo y apuntar a lograr un estándar de eficiencia equilibrado para toda la APN.

Por otra parte, el capítulo octavo nos sirve de referencia respecto a cuál es la situación en otros países latinoamericanos de los temas tratados hasta entonces en el trabajo- y cuyos ejemplos serían dignos de emular.

Finalmente en el capítulo 9 se trata un aspecto clave pero a veces olvidado, como lo son las Pequeñas y Medianas Empresas, su rol y la importancia de darle una mayor participación en el mercado de las Compras y Contrataciones Estatales.

La reflexión al cerrar el trabajo, no es más que una opinión personal, justificada meramente en las exposiciones y referencias bibliográficas plasmadas en el desarrollo de dicha tesis; aquí se busca resaltar algunas conclusiones del presente estudio y destacar recomendaciones o posibles prácticas a efectuar en el futuro.

## **INTRODUCCION:**

Los Estados son organizaciones políticas que se justifican por su capacidad de resolver problemas. Cuando no los resuelven o los agravan, dejan de justificarse.

En una realidad social compleja y variable permanentemente, el Estado (a través de sus representantes) debe saber buscar la forma de practicar los principios de **transparencia**<sup>1</sup>, **control de desempeño**, **lucha contra la asimetría de información** y la **práctica de corrupción**.

Destaco que el concepto de «Buen Gobierno» o *Governance* enfatiza y pretende promover una mayor transparencia y responsabilidad, así como una mayor apertura y participación de la ciudadanía. Desde la perspectiva del Banco Mundial, “buena gobernanza” supone una burocracia transparente, imbuida de un *ethos* profesional, brazo ejecutivo de un gobierno que responde por sus acciones.

Para esto, dispone de diversas herramientas, desde las más costosas a las más económicas, las más prácticas o sencillas hasta las que demandan de un mayor estudio o análisis. Ejemplo claro es el uso de nuevas TIC’s, que las mismas no se limitan exclusivamente a un sistema informático particular o una base de datos, son todos los elementos que desde la innovación favorezcan el desarrollo de las actividades diarias, que lo hagan más eficiente y amigable y faciliten la tarea de los funcionarios públicos. Un claro ejemplo es el de las tarjetas magnéticas pre-cargables (VISA FLOTA), el cual facilita la adquisición de combustibles y lubricantes, y transparenta la operación, ya que todos los consumos se plasman en un sistema online de fácil acceso.

Sin embargo, debe destacarse que el acelerado ritmo de cambio de la tecnología implica analizar una mayor variedad de opciones de contratación, para evitar inversiones de rápido nivel de obsolescencia.

Creo que para alcanzar un objetivo, se deben contemplar las distintas alternativas viables, en el caso particular de este trabajo es el análisis del papel de las **Compras Públicas** (y su contexto), ya que es la herramienta o instrumento principal de la APN a la

---

<sup>1</sup> Aspecto de tal importancia que la misma Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define en su preámbulo un aspecto del principio de transparencia.

hora de efectuar erogaciones que posibilitarán el cumplimiento de las funciones, misiones, **metas y objetivos** fijados para cada una de las instituciones públicas.

En **Argentina**, el papel del estado es central y no se busca reducir su participación, sino lograr una mayor eficiencia. “Vuelve el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado en su acepción más amplia, así como sobre la importancia del funcionamiento del sector público y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público (Máttar, 2012; p 6).

El rol de cada funcionario de la **APN** es clave, aún más en un país de régimen federal, en el que no existen políticas centralizadas (aspecto que, de tratarse, contribuiría al fin antes mencionado). Sin embargo, la responsabilidad no solo es individual, sino que radica -principalmente- en los altos mandos y sus decisiones concentradoras y verticalistas.

Así por ejemplo, si el órgano contratante (representando al Estado) hace una amplia publicidad de las contrataciones que se proponen realizar, habrá más competencia y –por consiguiente- se evitará que siempre resulten favorecidos los mismos contratistas. Por tanto, los principios de eficiencia, publicidad y transparencia, igualdad y libre competencia están estrechamente relacionados entre sí.

Tal y como García Oro y Capello (2015) lo definen:

*“Asumiendo que la democracia es la mejor forma de gobierno y poniendo al desarrollo económico como un valor y objetivo deseable, realizar un análisis pormenorizado de la situación institucional de cada uno de los estamentos del Estado y brindar información al respecto a la ciudadanía se constituyen en pilares esenciales para garantizar la vida democrática con participación ciudadana y el progreso social”* (García Oro y Capello, 2015: 2).

En lo que respecta al contexto político económico y sus antecedentes históricos, la Argentina atravesó dos períodos claves de reformas estatales, en el que el primero se caracterizó por la ideología de regímenes militares latinoamericanos, que sostuvieron que *achicar el Estado es agrandar la Nación*. La solución buscaba sustituir estado por mercado y desregulando la actividad económica.

Luego de la crisis de 2000, se da el proceso de segunda reforma estatal, en el que muchos países quieren volver a fortalecer al aparato burocrático, incluso se re estatizaron



empresas privadas e impuso barreras comerciales hacia el exterior. Esto se da debido a que se comprobaría que mejorar el Estado resultó mucho menos sencillo que achicarlo.

Sin embargo, esta última afirmación se encuentra permanentemente en discusión, según la visión del gobierno de turno, puesto que existen quienes siguen considerando que el recorte y el ajuste son las alternativas más viables a la hora de reducir el déficit fiscal. Personalmente creo que se puede lograr un mejor rendimiento, profesionalización y búsqueda de la eficiencia, por lo que a lo largo de este trabajo buscaremos corroborar que el Estado sí puede mejorar: a través de buenas prácticas/corrección de fallas o desvíos, mayores controles internos, uso racional de los recursos y aplicación de medidas correctivas claras a quienes atenten contra el Estado en su conjunto. Creo, que se puede lograr un desempeño adecuado, una optimización del gasto público y –por consiguiente– una reducción del mismo que no sólo apunte a la reducción del déficit fiscal; sino a una práctica habitual correcta que se instale y perpetúe en el tiempo, para lograr mejores resultados, paulatinamente.

### **Objetivo General del trabajo:**

Este radica en una revisión bibliográfica existente vinculada a los problemas de gestión de la administración pública –precisamente en el marco de las Compras Públicas- y las posibles soluciones o “buenas prácticas”. Su finalidad se basa en la necesidad de desarrollar un programa marco general para optimizar el gasto público a través de las compras estatales. Se busca estudiar y analizar los distintos errores y fallas del sistema de adquisiciones en su conjunto, desde los niveles macro a los micro.

Una estrategia centralizada que imponga lineamientos de estricto cumplimiento, apunta a mejorar el grado de eficiencia y calidad, lograr un mejor posicionamiento del Estado en el Mercado y respecto del rol de los representantes de los ciudadanos. Existen aspectos por mejorar que, incluso, pueden volcarse en un manual de procedimientos para el ahorro u optimización del gasto público.

Resumiendo, llevando al campo de la práctica y valiéndose de la opinión de un determinado grupo de la población de estudio, podremos obtener una imagen generalizada respecto de los puntos planteados a corregir. Luego, se debe buscar la manera apropiada

para confeccionar un programa que debe ser puesto en práctica y sometido a evaluación en un grupo piloto.

Finalmente, a partir de un estudio más detallado a lo largo del tiempo, se puede emular la confección del Manual de Compras Sustentables (2017) y elaborar uno similar pero más amplio y preciso de “**Buenas prácticas**” de las Compras Públicas; de manera tal que existan los lineamientos determinados para conocer cuáles son los parámetros a cumplir, los indicadores de desempeño a evaluar, entre otros aspectos.

Me valgo del caso de **Honduras**, que en el año 2014 la ONCAE pone a disposición de los funcionarios y empleados del Gobierno Central y Descentralizado un Manual de Contratación Pública. Si bien el mismo es general y no específico a las buenas prácticas, si menciona y se vale de varias de ellas:

*“Cuando un Estado tiene procedimientos de contratación debidamente regulados, puede planificar sus adquisiciones y por ende se puede hacer un mejor uso de los recursos logrando así atender sus necesidades por orden de prioridades en condiciones más favorables en razón de calidad y precio”* Oficina Nacional de Contrataciones del Estado (2014). *Manual de Contratación Pública*.

Ahora bien, las posibles soluciones o buenas prácticas propuestas buscan generar un efecto del tipo expansivo, donde los beneficios sean para la propia administración pública y la sociedad en su conjunto. De esta forma, se agilizan los procesos burocráticos, se mejora la capacitación, se lucha contra la corrupción –entre otras medidas-, pero de cara a un fin mayor, optimizar el gasto público, lo que permitirá disponer de fondos para otros fines o reducir el déficit fiscal.

En la Clase Nro. 2 de la Materia Internacionalización de las Compras Públicas, se trató el **Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC**. Creo que este puede ser un buen punto de partida para una posterior consolidación del análisis de fallas y posibles buenas prácticas; a través de tres grandes ejes:

- **Competencia**, ya que amplía las posibilidades de acceso a mercados para potenciales proveedores.
- **Lucha contra la corrupción**.

- **Confianza de la sociedad civil en el sistema de contratación** (y consiguientemente, mayor legitimidad de la administración pública en general).

Si la normativa internacional propia del ACP establece tales parámetros, los países (independientemente de su integración a tal acuerdo) también deben tomarlo como referencia/norte a seguir.

### **Competencia:**

En un país como la Argentina (que es un estado observador del ACP), la competencia internacional puede llevarla a garantizar la participación de nuevas empresas (por ende, mayores alternativas a la hora de la selección en las Compras Públicas). Asimismo, esto genera un mayor grado de presión en los proveedores locales, quienes se verán obligados a ofrecer productos de mayor calidad y a un menor costo (lo cual demandará una clara inversión en recursos físicos, humanos, nuevas metodologías de trabajo, entre otros aspectos de interés).

Un régimen de contratación pública abierto a proveedores de bienes y servicios de todo el mundo, transparente y no discriminatorio, contribuye a optimizar el uso de los fondos estatales. Si bien este es el objetivo principal de este trabajo, en la actualidad no se puede limitar solo a la competencia, los efectos multiplicadores de un adecuado régimen de contrataciones se extienden al crecimiento de la inserción social, al favorecimiento del desarrollo de productores y comerciantes locales, a la sustentabilidad y sostenibilidad, a la mayor inserción laboral y trato equitativo de mujeres empresarias y emprendedoras<sup>2</sup>, entre otros puntos.

### **Lucha contra la corrupción:**

Tal objetivo o ideal no solamente sirve para optimizar el gasto público y garantizar la eficiencia en el uso de los recursos estatales, sino que contribuye a fines ulteriores que implican

---

<sup>2</sup> Un estudio de Boston Consulting Group (BCG) afirma que, si hubiera el mismo número de mujeres y hombres emprendedores, el PIB mundial podría crecer entre un 3% y un 6% aproximadamente, lo que representaría entre 2.500 y 5.000 billones de dólares a la economía internacional.  
<https://diarioresponsable.com/noticias/28890-a-mas-mujeres-emprendedoras-mas-crecimiento-economico>

un mejor desempeño por parte de los representantes políticos, una adecuada distribución de la riqueza, un mayor crecimiento de la economía del país –y su consecuente progreso-.

Si en lo que a compras públicas nos referimos, son cada vez mayores las herramientas disponibles para prevenir y controlar los actos de corrupción, desde la transparencia garantizada por el sistema electrónico de Adquisiciones estatales COMPR.AR, hasta indicadores de desempeño o prácticas de *accountability* horizontal y vertical. Estas prácticas no son aplicadas de manera instalada y adecuada en nuestro país, sino que pueden desarrollarse de mejor manera; pero estos aspectos serán tratados más adelante.

Son varios los factores que han incidido de manera negativa sobre la función gubernamental y la burocracia estatal, generando malestar y desmotivación entre los funcionarios de distintos escalones de la administración pública. Varios de estos serán mencionados a lo largo del desarrollo, tales como el inadecuado sistema de capacitación de personal, o la cierta impunidad que se ve en quienes cometen hechos de corrupción a los cuales creo que deben agregarse la falta de remuneraciones acordes, y un adecuado régimen de recompensas por desempeño adecuado en el ejercicio de la labor diaria, así como la denuncia de irregularidades, entre otros.

Entonces ¿por qué no considerar adecuada la idea de difundir los planes obtención, objetivos y de trabajo de las distintas entidades, así como las evaluaciones de su cumplimiento sobre la base de estándares de gestión y el logro de resultados. De esta manera se fomenta la transparencia y rendición de cuentas y se puede diferenciar más fácilmente quienes son aquellos que obtienen un rendimiento eficaz o eficiente, de quienes no hacen un uso racional de los recursos públicos.

### **Confianza de la sociedad civil en el sistema de contratación:**

En la esfera pública, la corrupción ha generado una desconfianza generalizada frente a las instituciones estatales. Esta ausencia de credibilidad social es uno de los costos más graves de la corrupción, porque quebranta la relación entre el ciudadano y el Estado, y privatiza la vida pública (Mezones 2006).

Este punto de confianza o credibilidad no solo apunta a los actos de contratación (y todo el contexto que conlleva), sino al desempeño general de los representantes políticos. Aunque en este trabajo si nos enfocaremos en el accionar de y funcionarios públicos respecto de las compras públicas y cómo evitar actos colusivos o de corrupción que deriven en gastos innecesarios, obras incompletas o efectos de menor calidad, que deriven en un incumplimiento de los objetivos planificados.

Las gestiones realizadas en los últimos años con la creación del Ministerio de Modernización –actual Secretaría de Innovación Pública-, el mejoramiento de la plataforma de compras públicas y las políticas adoptadas por las diferentes provincias, evidencian un claro compromiso de la clase gobernante hacia la búsqueda de la transparencia, eficiencia y confianza social.

Finalmente, es de esperar que el escenario puede ser esperanzador respecto de la actitud de los gobernantes en el último tiempo, por esto se destacan las palabras de las Bases Generales del Concurso del **CLAD** (2020):

*"En los últimos años, los Estados están impulsando la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y participación ciudadana, el gobierno abierto y en general la extensión del acceso a la información por parte de todos los ciudadanos", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020) Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.*

## CONCEPTOS BÁSICOS:

- Sistema Nacional de Adquisiciones:

En cada país, las contrataciones públicas se desarrollan de diferente manera. En el caso de los sistemas centralizados, los mismos integran:

1. Un marco legal y reglamentario.
2. Instituciones que lo reglamentan y lo supervisan, tales como los órganos rectores que, en el caso de la Argentina, se establecen sus funciones en el artículo 12 del Decreto 1023/01.
3. Entidades que lo operan y utilizan.
4. El sector privado del que forman parte los proveedores y contratistas (el mercado)
5. La ciudadanía que aporta los recursos a través de los impuestos y recibe los resultados e impacto de un buen o mal sistema.

Lo descrito corresponde a lo que se conoce como un sistema de adquisiciones, que cuando es considerado respecto a un país determinado, recibe la denominación de **Sistema Nacional de Compras Públicas o Sistema Nacional de Contratación Pública**. Sin embargo, cabe mencionar que aquellos países que cuentan con un régimen Federal, las dependencias tales como provincias, cuentan con sus propios Sistemas de Compras Públicas; aspecto que será visto en detalle más adelante.

En la materia Sistemas Nacionales De Compras Públicas se trató que aquello que resulta común a los **Sistemas de Adquisiciones** es que todos tienen por propósito básico (aunque no exclusivo) el asegurar la disponibilidad de satisfactores (bajo la forma de bienes, obras, servicios), para el cumplimiento de los fines del Estado, en la forma más eficiente, eficaz, oportuna y en las mejores condiciones de mercado posibles.

Puede afirmarse entonces, que un sistema de adquisición sólido se basa en cuatro elementos o pilares principales:

- a. El marco legal y regulatorio,
- b. El marco institucional y capacidad de gestión,

- c. Las adquisiciones ligadas a las prácticas del mercado.
- d. La integridad y transparencia.

Las debilidades en uno de los cuatro pilares conducirán a un sistema de contratación pública poco sólido. Por lo tanto, si se produce un problema en una contratación estatal, se debe realizar un análisis exhaustivo y tratar de encontrar una solución apropiada.

Al respecto, destaco tres fronteras del Sistema Nacional de Adquisiciones:

1. Con el **Sistema de Gestión por Resultados**: uno de los condicionantes más importantes del Sistema de Gestión por Resultados es la oportunidad, por lo tanto se requerirá que la coordinación maneje la variable TIEMPO. También implicará que los elementos que se adquieran cumplan con los requerimientos que se esperan de ellas, por lo tanto, se manejará también la variable calidad. Por otra parte, se requiere que la oportunidad y calidad no signifiquen un valor económico demasiado elevado, o gestionado con descuido. Por lo tanto, se tomará en cuenta la variable COSTO.
  2. **Con los sistemas internos de adquisiciones de las entidades del sector público**: el Sistema Nacional brinda un marco general de actuación y contiene completamente el Sistema de la Entidad, pero este tiene una vida interna propia, ya que cuenta con actores, procesos y necesidades que le son muy propias.
  3. **Con el sistema de selección de contratistas**: representa uno de los puntos más visibles y decisivos de la relación de las entidades públicas con el mercado. Durante la selección del contratista se concreta –dentro de un marco de decisiones- la decisión económica, que es la clave del funcionamiento de un mercado. Por lo tanto este sistema, permite (o dificulta) la realización efectiva tanto de los objetivos del Sistema Nacional de Adquisiciones como del Sistema de Gestión por Resultados.
- Un ambiente de más oportunidades comerciales y de mayor competencia también implica un abanico de proveedores más amplio a la hora de elegir.

- Concepto de Compras Públicas:

Este concepto deriva de una traducción aproximada de la expresión *public procurement*, que hace referencia a la actividad gubernamental de adquirir los bienes y servicios que son necesarios para llevar adelante sus funciones (Arrowsmith, 2010, p.1)

En la terminología del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), “la compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa”.

Según cifras del propio Banco Mundial, las compras del sector público representan entre un 10% y 15% del PIB mundial, llegando hasta un 20% en algunos países en desarrollo (PED). El Estado es pues, uno de los principales actores de la economía internacional.

Como será de amplio el espectro estatal, que los regímenes de compras públicas alcanzan a diferentes niveles de gobierno. Desde la administración central, hasta los organismos descentralizados, pasando por las empresas públicas y las instituciones sin fines de lucro bajo control gubernamental, incluyendo hasta provincias y municipios.

Actualmente en **Argentina** –según los autores Comotto y Meza (2015: 13)- se ha verificado en los últimos años tres tendencias respecto de las compras públicas:

- a. La creciente utilización del poder de compra del Estado como herramienta de política social y económica.
- b. El mayor énfasis en la promoción del desarrollo de soluciones innovadoras.
- c. La incorporación de estas a los procesos productivos, y la política de desarrollo de proveedores y sustitución de importaciones

La gestión de las adquisiciones estatales parece una mera función administrativa, pero es crucial para la economía y el desarrollo de los países y de las personas, especialmente de los grupos más vulnerables.

A través de las compras públicas (nos referimos a ellas independientemente si son efectuadas por el Estado Nacional, las provincias, municipios u otros entes estatales), el Estado ejecuta su presupuesto para proveerle bienes, servicios y obras a la comunidad: escuelas, puertos, insumos hospitalarios, rutas, etc. Al ser un gran comprador, lo que el Estado haga o deje de hacer en la materia puede tener un alto impacto en acciones concretas vinculadas al desarrollo.

Ya en 2010 el economista panameño **Jorge Aguirre Leason** afirmaba en su artículo La importancia de las compras públicas en el desarrollo nacional: *"la necesidad de implementar la modernización de los procesos del Estado vinculados con las finanzas*



*gubernamentales, fortaleciendo los procesos de fiscalización y auditoria, con control y ejecución de las políticas de reducción de gastos"*

Sin embargo, contemplar exclusivamente la posibilidad de reducir el gasto público para afrontar el déficit, no siempre es positivo. Incluso, solo se plantea esta alternativa con un fin específico y no con la búsqueda de la mejora estatal. Es decir que si sólo se enfatiza en buscar reducir el gasto público, para reducir también el déficit, se está limitando el espectro, sólo se busca mejorar un aspecto en particular, cuando lo que se debe hacer es un plan integral.

Por todo lo expuesto anteriormente, considero que una alternativa viable para reducir el déficit y mejorar la calidad de desempeño estatal, aprovechando una herramienta fundamental que dispone el Estado, como lo son las compras públicas, es la **optimización u operativización del gasto**.

El nivel de erogaciones puede, incluso, ser el mismo que en ejercicios anteriores, pero los resultados obtenidos más eficaces y hasta eficientes, se puede obtener más provecho de las compras realizadas, de manera tal que los beneficios se vean al mediano y largo plazo. Por lo tanto, las inversiones habrán resultado más óptimas.

- Concepto de Gestión Pública:

Valiéndome del análisis y la conceptualización de Andrenacci, específica sobre este concepto:

*“Se le llama corrientemente gestión de políticas públicas a los procesos por los cuales, a partir de ideas-fuerza provenientes de las orientaciones ideológicas, las percepciones de problemas o las múltiples situaciones emergentes que enfrentan los cuadros políticos y técnicos de un gobierno, se toman decisiones, se generan iniciativas y se las pone en práctica” (Andrenacci, 2016: 3).*

Serán exitosas aquellas políticas públicas que cumplan con el objetivo previamente impuesto, así como también las que permitan aumentar la credibilidad del gobierno que las aplica, consolidando –a su vez- la imagen del Estado en sí. Asimismo, el éxito no necesariamente implicará la carencia de fallas o errores, sino evitar el fracaso de la medida implementada.

## Capítulo 1: Problemas de la administración pública

### NO HAY QUE GASTAR MÁS NI MENOS, HAY QUE GASTAR BIEN:

Si nos preguntamos "*¿Qué es el gasto público?*", fácilmente cualquier ciudadano puede responder que es *el total de las erogaciones que realiza el sector público de la Nación*.

Históricamente, el gasto público ha estado relacionado con el crecimiento económico, es así como la **Ley de Wagner** establece que el crecimiento económico facilita la expansión del sector público (Wagner, citado en Comín et al., 2009), mientras que la **hipótesis Keynesiana** determina que el gasto público influye sobre el crecimiento económico. Es decir, que en función de lo defendido por **John Maynard Keynes**, a mayor gasto, más se activa la rueda de consumo y demanda, aunque este postulado no siempre se cumple, -es más- en **Argentina** se ha comprobado un claro y visible error de esta práctica; por lo que un mayor tamaño del **Estado** no significa necesariamente un mayor crecimiento económico.

Al mismo tiempo, cabe analizar que el control sobre el **Gasto Público** no se ha logrado. En diciembre del 2017, **Sebastián Galiani**, entonces secretario de Política Económica y virtual, expresó: "El Gobierno de Macri heredó un nivel de gasto público insostenible. Consolidado en los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios), el mismo alcanzaba el 42,2% del PIB en 2015". Sin embargo, en el año 2020, seguimos viendo cómo crece el gasto público en **Argentina**, y se sigue enfrentando cada día la misma polémica.

Continuando con el pensamiento de **Tanzi y Schuknecht** (1995) quienes analizaron la evolución y destino del gasto público para países de la OCDE a partir del siglo XIX, concluyen que un tercio del gasto público se destina a las funciones básicas del Estado, por lo que el resto se desvía hacia áreas en que no necesariamente debiese intervenir el Estado, por ende, no hay mucha eficiencia en el gasto en este grupo de países. Ahora bien, este trabajo apunta puntualmente a reducir el gasto, a partir de la eficiencia en la compra pública, lo cual no implica que existan otros motivos que afecten al déficit público.

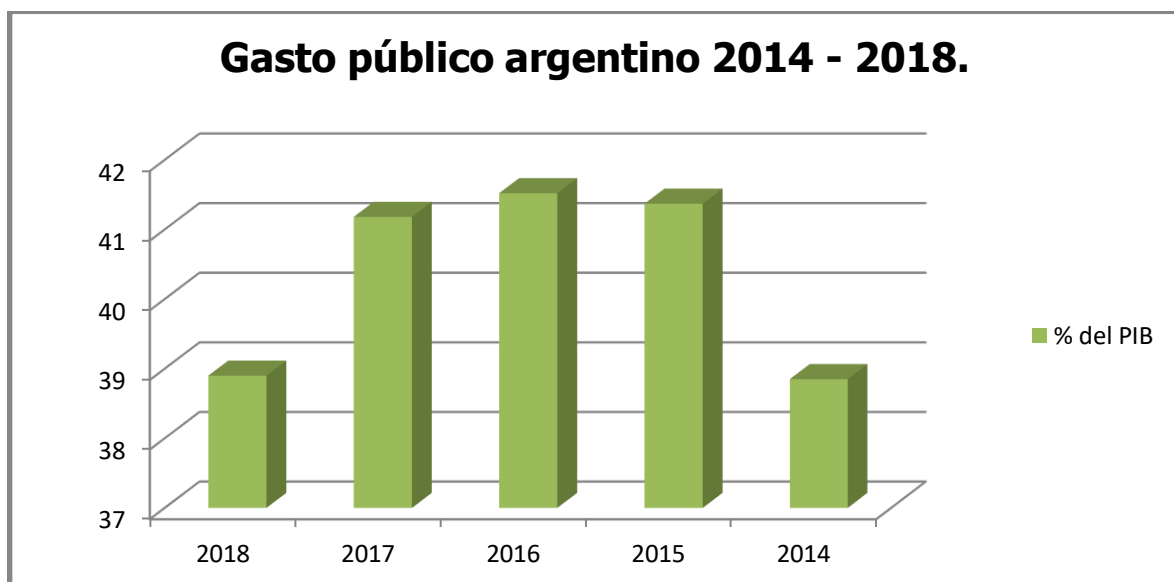
Existen quienes sostienen que defienden la necesidad imperiosa del gasto público permanente en **Argentina**, ya que es una herramienta para evitar el estancamiento -siempre y cuando sea dentro de un marco fiscal consistente-. (Martner 2008, p. 26)

Aunque también, de la vereda de enfrente, los hay acérrimos opositores. Para referirme al respecto tomo las palabras del economista y profesor **Diego Giacomini** (2019), quien se expresa: "el Gasto Público es la peor forma de gastar dinero, ya que se gasta sin economizar, se gasta en exceso y sin procurar el máximo valor. Se gasta sabiendo que dichas erogaciones no maximizan la utilidad de los receptores".

En la misma línea de pensamiento, el diputado español **Manuel Lago** (2018), se justifica basado en la siguiente cifra: "el gasto público, excluido pensiones e intereses de la deuda, en 2017 es un 26% inferior al de 2008. Esto es, tenemos la misma riqueza, pero muchos menos recursos públicos para la sanidad, la educación o la política social".

En función de las dos posturas, me inclino por la idea de analizar si la disminución de erogaciones estatales es realmente una salida; ya que en la búsqueda de lograr aumentar la eficiencia del gasto esto podría implicar reducir también la calidad de los servicios públicos; por esto debe buscarse la alternativa apropiada para evitar daños colaterales.

En los últimos años, se ha observado una tendencia a reducir el gasto estatal –con la finalidad de evitar la creciente deuda pública- aunque los montos no dejan de ser elevados, respecto del PIB.



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía. 2019 alcanzó un 40,4% del PIB<sup>3</sup>.

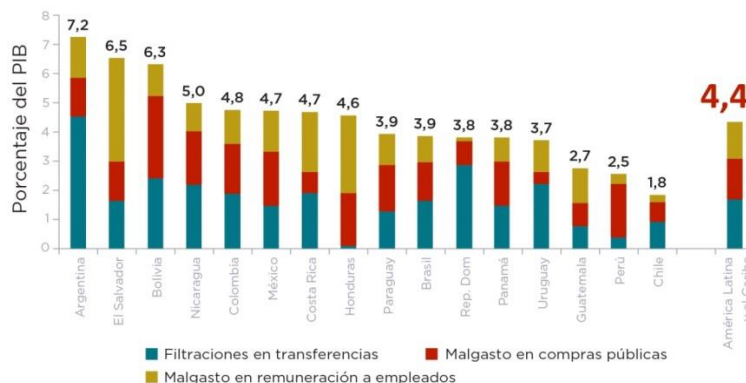
<sup>3</sup> <https://www.lanacion.com.ar/opinion/en-detalle-como-se-compone-gasto-publico-nid2388685/#:~:text=En%20este%20cuadro%20del%20sector,4%20%25%20del%20PIB%20del%20pa%C3%ADs.>

El vice-presidente estadounidense Al Gore, responsable del **National Performance Review** supo señalar que la cuestión central enfrentada por su administración no era lo que el gobierno hace, sino cómo lo hace, por lo que resultaba necesario reinventar un gobierno que tuviera un mejor desempeño a un costo más bajo (Gore, 1993, citado en Oszlak, 2013, p. 5).

Puede considerarse que el error detectado en este aspecto es que cuando se habla de burocracia, la primera idea que se viene a la mente es el recorte o reducción del gasto (generalmente en el área de personal), al cual se lo asocia con un Estado ineficiente. La fórmula tradicional asocia a Gastar Menos para reducir el déficit fiscal, generar un mayor superávit y lograr un ejercicio financiero con resultado favorable; considerando solo los aspectos económicos y no las consecuencias sociales, demográficas, laborales, etc.

Sin embargo podría plantearse que la solución planteada es un cambio de ideología y concientización al respecto; por lo que no se debe sólo buscar despedir a un empleado o funcionario público o reducir las dependencias administrativas. Quizás se puede buscar la capacitación y perfeccionamiento, para que –en un futuro- genere mayores resultados y mejores beneficios, la optimización del desempeño burocrático, entre otras propuestas. De esta forma “se pone un tapón a ese barril sin fondo” (Dangond, 2018) del **gasto público desmedido**, buscando invertir bien para **optimizar el uso de los recursos estatales**.

» Transferencias, adquisiciones y salarios.  
Grandes ahorros potenciales



**Fuente:** Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. BID.

Si se analiza el gráfico anterior, se observa que el malgasto en compras públicas y en remuneración a empleados son dos aspectos centrales, considero que una posible alternativa de solución a ambos aspectos es la *profesionalización de la función pública* – aspecto que se tratará en detalle más adelante- propuesta por **Oszlak** es un factor clave.

¿Qué mejor forma que gastar bien, si no es invirtiendo? Y ¿qué mejor inversión que en el capital humano?, por esto una alternativa viable sería la de apostar a esta idea vista como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades (Oszlak, 2003, p 1), puede lograr reducir estas dos fallas que atentan contra el uso racional de los recursos.

Resulta difícil determinar si las instituciones públicas contratantes realizan un notable esfuerzo por atraer funcionarios de buen perfil y buen nivel a las áreas de adquisiciones. Puede afirmarse que la Argentina se encuentra lejos de un nivel de idoneidad adecuado, o bien una figura calificada para las compras estatales, como el ejemplo del Comprador Público Certificado de Honduras -concepto que será tratado más adelante-. Aunque tampoco es el arquetipo o modelo a seguir, puesto que las estadísticas respecto del desempeño de los funcionarios del área de compras en Latinoamérica escasean, y a juzgar por los resultados no es bueno.

Los constantes escándalos mediáticos que se virilizan respecto de este sector de la administración pública denotan una falta de preocupación a la hora de contratar o capacitar funcionarios de buen nivel, por lo que se puede sugerir como alternativa el premiar a la gente, becarla para estudiar, incentivarla, etc. Sin embargo, en otras áreas como presupuesto, contabilidad o tesorería se busca un poco más de conocimiento en el personal.

Esto implica que si el individuo que lleva adelante la solicitud de adquisición o el acto contractual conocen su función -desde el punto de vista técnico-, se podrá maximizar los resultados en función de conseguir la mejor adquisición posible al mejor costo (*value for money*).

## **SE PRESENTA UNA CRISIS DE PARADIGMA RESPECTO DE LA RESPUESTA A LA PREGUNTA ¿CÓMO OPTIMIZAR EL GASTO PUBLICO?**

En lo que respecta al alcance temporo-espacial, este interrogante se plantea permanentemente y mayoritariamente en períodos de crisis financiera. Es por esto que, actualmente, se encuentra en el ojo de la tormenta.

Luego de la compleja situación que le tocó atravesar al mundo en 2020 por la pandemia del virus COVID-19 el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, necesita un reordenamiento de sus prioridades, dando un mayor énfasis a reducir el déficit fiscal. Ahora bien, este aspecto no es novedoso, sino que anteriormente en Argentina ya se planteaba la posibilidad de aplicar un adecuado criterio sobre los gastos innecesarios o presupuestos mal ejecutados.

Los paradigmas entran en crisis cuando no pueden responder preguntas importantes. Esto es una crisis del paradigma. Frente a esas crisis, pueden surgir nuevos paradigmas que respondan estas preguntas. Esto genera una revolución científica.

**Almond y Genco (1977)** afirman que la realidad social se acerca al comportamiento de las nubes: son muy aleatorias y no se pueden predecir.

Por ejemplo, una misma decisión política puede producir resultados muy distintos en diferentes sectores de la población. Es el caso de las grandes obras públicas, parte de la sociedad estará de acuerdo, mientras que otra se enfrentará ya que implicará un direccionamiento de la inversión en infraestructura, dejando de lado la asistencia social directa. O bien, una misma decisión no impacta de igual manera en toda la sociedad, más aún en un país tan vasto como la Argentina, que cuenta con un régimen federal, donde cada provincia es autónoma.

Entonces, las mismas causas no producen los mismos resultados porque la causalidad en el mundo social es, como dijimos, múltiple y compleja. Si la realidad social desempeña tal comportamiento, el rendimiento y el accionar de las distintas unidades ejecutoras de presupuesto también lo harán. Si bien existen distintas herramientas respecto de la planificación de objetivos, necesidades, adquisiciones, entre otros; las circunstancias

que imperan en la cotidianeidad, implica que pueden surgir eventos no previstos. Por lo tanto, se presenta un claro desafío para los departamentos de compras.

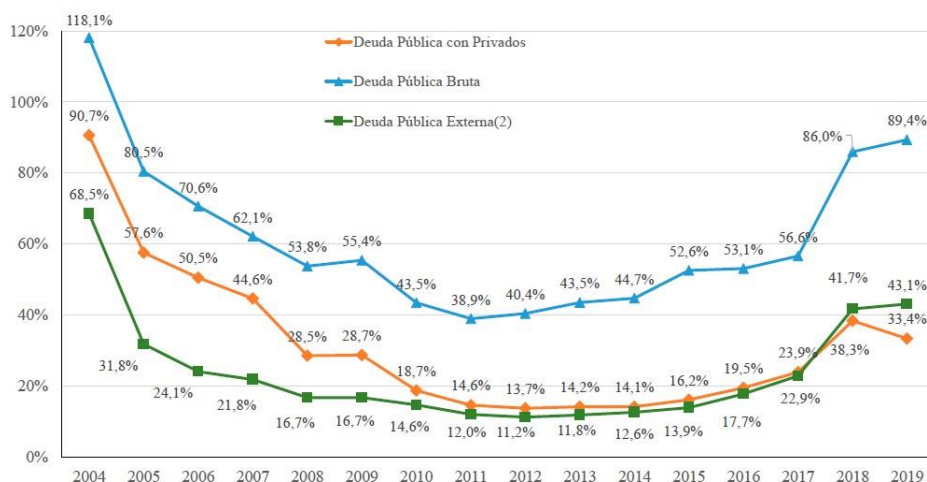
Ahora bien, en un ejercicio financiero “normal”, de no ocurrir grandes erogaciones por imprevistos, el desafío es otro, buscar la eficiencia, y para ello -pese a la heterogeneidad- se debe recordar que todos somos parte de esa misma realidad social, por lo que solemos coincidir (generalmente) en las necesidades habituales. Por esto, se debe considerar el nivel de relación del Gasto Público, con el déficit fiscal/deuda pública.

Para fundamentar esto, retomo las palabras de **Carlos Alfredo Rodríguez**:

*“El déficit del sector público es la diferencia entre sus gastos e ingresos. Por lo que la restricción presupuestaria del gobierno requiere que su nivel de gasto nominal sea igual a las recaudaciones obtenidas a través de sus tres fuentes de financiamiento (impuestos directos, Créditos del Banco Central y créditos externos)”* (Rodríguez, 1980: 4-6).

Por lo tanto, a mayor gasto público, respecto de los ingresos, mayor será el déficit fiscal y –por consiguiente- la búsqueda de aplicar recortes presupuestarios y ajustes para los próximos ejercicios financieros.

### Deuda Bruta de la Administración Central en % del PBI<sup>(1)</sup>



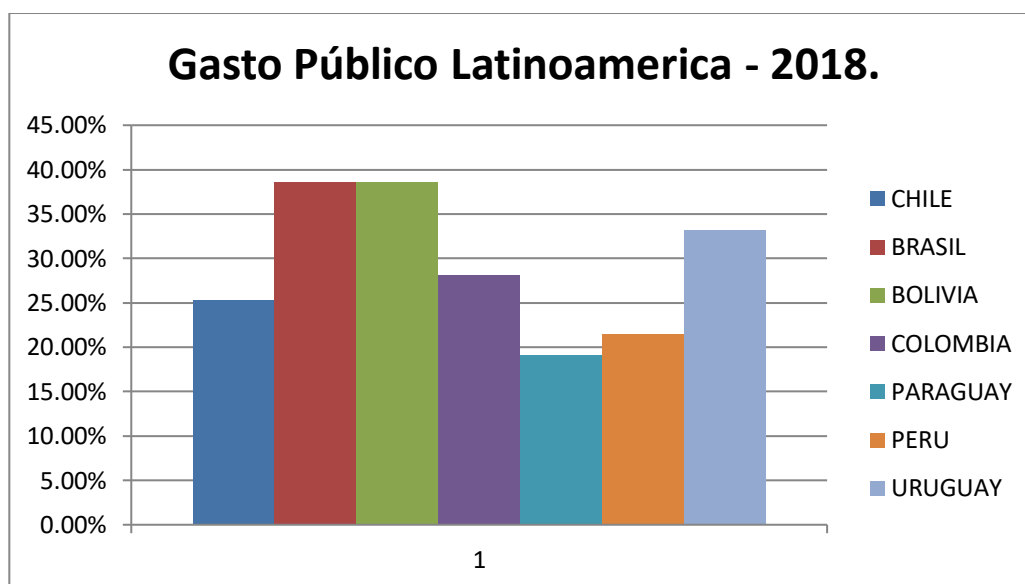
(1) Los datos del PBI publicados por INDEC corresponden a cifras provisorias, provisionales o preliminares. Cifras redondeadas.

(2) En base a las estimaciones trimestrales (utilizando el concepto de residencia) de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, INDEC, Ministerio de Economía. Excluye Deuda Elegible Pendiente de Reestructuración.

**Gráfico obtenido del Ministerio de Economía y Finanzas.**

Sin embargo, no siempre la deuda es mala. Si se considera que el aumento de la misma proviene de déficits causa de inversiones productivas; es decir, si el aumento de deuda está provocado por un gasto en inversiones que a largo plazo generarán riqueza, la relación podría ser incluso positiva. El problema radica en el uso de la deuda para gastos corrientes, cuando aumentan los gastos corrientes.

El Presupuesto de una Nación puede definirse como un pronóstico de ingresos y una autorización legal de gasto (el financiamiento de las necesidades públicas, entre otras). Un presupuesto equilibrado destaca la inexistencia de superávit o déficit fiscal, situación cuasi utópica (Gebhardt, 2017).



Fuente: elaboración propia, en base a los datos obtenidos en [www.datosmacro.expansion.com/estado/gasto](http://www.datosmacro.expansion.com/estado/gasto)

Sin embargo, contar con niveles elevados de gasto público no implica que sea un aspecto negativo, puesto que existen países como Suecia (49,8%) y Finlandia (53,1%) con porcentajes considerables, pero que han logrado contar con un gasto responsable -aspecto ampliamente destacable- y una economía equilibrada.

En la clase Nro 8 de la Materia Estructura y Funcionamiento de los Estados en América Latina, se vio que existe un triple problema inicial importante es que los Estados Latinoamericanos tienen pocos recursos financieros; una planta de recursos humanos mal



reclutada, capacitada y remunerada; y una importante subestimación operativa de reglas y protocolos, como estilo general de la gestión.

- Los recursos financieros son escasos, a veces porque son efectivamente pocos; y otras porque la administración financiera está sujeta a situaciones de inestabilidad macroeconómica.
- Los recursos humanos son reclutados con mecanismos que no garantizan la calificación; la capacitación es discrecional o inapropiada; y las reglas frecuentemente irrespetadas. Esto es todavía peor cuando los propios políticos y técnicos naturalizan el estilo: “así es la política pública”. Esto cierra la posibilidad de mejorar la gestión y aumenta los costos políticos y financieros para cualquiera que deseara transformarla, lo que a su vez redundaría en mayor resiliencia de las “malas prácticas”.

Al respecto, Andrenacci (2016) remarca la importancia de identificar el problema en primer lugar “¿Pero acaso no se pueden identificar las prácticas de mala gestión y prevenir sus transformaciones en patrones? No es imposible, pero es difícil”. Coincido con el autor respecto que primero es necesario saber qué es lo que ocurre, por lo tanto al detectar errores o desvíos, inmediatamente se debe indagar al respecto para obtener información más acabada.

En contextos favorables o positivos, las fallas, errores o actos malintencionados (principalmente imbuidos en la corrupción) pueden conducir a desaprovechar las oportunidades, y en contextos desfavorables, los desaciertos de la gestión pueden hacer desaparecer completamente el margen de éxito.

Es claro que la fórmula mágica para solucionar todos los problemas de administración pública en general y de compras en particular, no existe; puede tenderse a lograr un desempeño adecuado y evitar fracasos o aumentar las probabilidades de éxito.

Pero toda idea o iniciativa, que incluso este mismo trabajo puede resultar como un resumen de ideas ya conocidas o algunas novedosas dignas de ser expuestas, no servirán de nada si no existe una clara voluntad política de los gobiernos y su capacidad de ponerlas en práctica.

## **REDUCIR COSTOS LOGÍSTICOS, PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS:**

Adoptar un esquema o política unificada y acordada entre todos los entes del Estado Nacional y las provincias permite una mejor planificación de las compras, disminuye los costos de almacenamiento y los precios de los bienes y servicios adquiridos. Si bien parece ser un objetivo utópico, puede plantearse paulatinamente, a través de pruebas piloto, en las que se involucren dependencias pertenecientes a la APN en las distintas provincias, entes tales como Vialidad Nacional, Fuerzas Armadas (entre otros) pueden coordinar con una determinada provincial –por ejemplo Córdoba o Mendoza-, de manera tal que se unifiquen actos contractuales de mayor importe, se asegure un mejor precio, se facilite la entrega y distribución de los bienes, y hasta se enmienden errores por falta de conocimiento o experiencia, vinculados a la redacción de pliegos, inclusión de Especificaciones Técnicas, procedimientos a seguir por las Comisiones Evaluadoras y Comisiones Receptoras de Efectos.

También puede considerarse mayor viabilidad entre provincias y municipios, la mejor forma de confirmarlo es a través de la práctica y estudio detallado de la misma en ciertos casos particulares.

Planificación: es el proceso de anticipación respecto de las necesidades de todos los bienes y servicios o de las obras que requerirá el Órgano Contratante durante un periodo de tiempo determinado, así como también la forma en que se buscará satisfacer dichas necesidades y el costo en que incurrirá para tal fin.

Los costos logísticos o costos de transacción se pueden dividir en tres grandes grupos (Cuccaro, 2018):

i) **Costos de transporte:** son los más relevantes, representan aproximadamente en promedio 40% de los costos logísticos de **América Latina** y su eficiencia está determinada fundamentalmente por la calidad de la infraestructura y del transporte de carga.

Pese a esta afirmación, gran parte de los proveedores de las provincias del interior suelen ser de la provincia de **Buenos Aires**, por lo que el mismo cotizará un determinado producto a un precio que costee dichos gastos de transporte hasta el destinatario.

Por esto, puede plantearse como un aspecto fundamental el rol del Estado al fomentar el desarrollo e inclusión de las economías regionales en las contrataciones

estatales, ya que es una relación *win-win*, donde se abaratan costos y hasta se fomenta el desarrollo social y la generación de fuentes de trabajo.

Incluso, si se analiza en detalle este punto, la política de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria son aspectos claves a la hora de mejorar las compras públicas, reduciendo los costos de traslado de mercaderías.

ii) **Costos de almacenamiento**: componente estratégico que contabiliza en promedio entre el 20% y el 30% del total e incluye, entre otros, los costos de alquiler de los espacios de almacenaje y maquinaria.

Para disminuir este costo, se debe **optimizar el espacio** de las instalaciones destinadas al almacenaje. Optimizando el espacio se pueden evitar los espacios ociosos, lo cual supone un aumento de la capacidad de almacenaje y una mayor amortización del coste del almacén.

Si se obtienen **acuerdos marco y compras centralizadas**, este aspecto puede resultar vital, ya que, una vez adquiridos los efectos, un organismo por cada ente o unidad puede realizar la recepción de efectos de manera unificada y entregarlos según las necesidades de las sub dependencias. Ejemplo: el gobierno de la provincia de **Córdoba** cuenta con las instalaciones necesarias para recibir la provisión de elementos de librería y los entregará progresivamente al **ministerio de Cultura, Banco de la Provincia de Córdoba, Departamento de Seguridad vial**, entre otros.

Otro aspecto positivo y multiplicador que se origina de esta decisión es favorecer el control de inventarios, así como una adecuada programación de las compras (en función del punto antes tratado para determinar con mayor exactitud las necesidades a satisfacer), ya que de esta forma se evitan las compras repetitivas (y, por consiguiente, de eficacia nula) y se optimiza el espacio de almacenamiento en los depósitos de las distintas entidades.

iii) **Costos de gestión**: resulta imprescindible **invertir en software**, de manera tal que se facilite el conocimiento respecto de la disposición de ítems en inventario y se puedan realizar las planificaciones correspondientes para evitar escasez; asimismo, esto facilita el intercambio de información con proveedores y clientes.

El desempeño logístico deficiente significa altos costos. Según un estudio reciente para ocho países de **América Latina, Argentina** es el que presenta los mayores costos logísticos relativos: resultan un 32% más caros que en **Brasil** y casi triplican a los de

**México.** Por ello, un concepto de gran importancia y practicidad hoy en día es el de *Strategic sourcing* o *abastecimiento estratégico*, el cual se define como:

*“Una metodología enfocada en la reducción del costo total de los materiales, bienes y servicios contratados por la compañía, buscando identificar las mejores oportunidades de abastecimiento, al menor costo total, con el menor riesgo posible, con una visión clara de las innovaciones de productos y de mercado, la mejor calidad y todo ello, soportado por la selección de los proveedores idóneos y mejor calificados del mercado”.*

El *abastecimiento estratégico*, junto con la *administración estratégica* pueden lograr generar una ventaja competitiva clara –por parte del Estado- a la hora de reducir los costos de transacción. Los funcionarios públicos, en su rol de administradores deben concentrar sus esfuerzos en lograr ventajas competitivas sostenibles en el tiempo, no sólo esporádicas.

El punto focal de esta herramienta del *Strategic sourcing* por parte del Estado es crear valor para el ciudadano al que sirve, tal y como afirman Gottfredson, Puryear y Phillips (2005: 3-4).

#### ABRIR O NO LA COMPETENCIA HACIA EL MERCADO INTERNACIONAL:

Como bien se vio en la materia Internacionalización de las Compras Públicas, existen distintas herramientas que disponen los países para flexibilizar sus mercados –principalmente el de compras y contrataciones estatales-, tales como el ACP, ACR, entre otros. Argentina no es la excepción ya que cuenta con dos Acuerdos internacionales -uno valido con **Chile** (2019) y otro no vigente con **Mercosur** (2003)-.

Sin embargo los gobernantes se encuentran ante una decisión difícil de tomar, puesto que deben saber analizar los distintos elementos de juicio presentes para concluir si efectivamente se opta por favorecer a las empresas nacionales y PYMES, o bien abrir el abanico de posibles oferentes, incluyendo aquellos provenientes del exterior (atentando contra el desarrollo local, pero buscando un uso eficiente de los recursos financieros del Estado y, consecuentemente, optimizando el gasto público). Sin embargo, lograr que una

empresa local se desarrolle, ofrezca mayores puestos de trabajo y pague impuestos ¿no es acaso una retroalimentación, al menos, considerable y, por consiguiente, otra forma de optimizar el gasto público?

Esta pregunta será respondida favorablemente por algunos autores que defiendan la necesidad y ventajas de contar con actos contractuales internacionales, que mejoren las relaciones interestatales, los vínculos regionales, la posibilidad de contar con productos que en el país no se pueden fabricar o servicios que no se cuenta con el *know how* suficiente. Un ejemplo claro es el equipo adquirido por las **Fuerzas Armadas**, y no solo nos limitamos al armamento, sino al material de apoyo logístico, tales como carpas de campaña, baños químicos, cocinas móviles, entre otros.

Estos equipos son de carácter netamente técnicos y los proveedores argentinos no reúnen las condiciones necesarias para producirlos y ofrecerlos al Estado, por lo tanto se cae en la necesidad obligada de recurrir a empresas extranjeras.

En esta situación no se busca atentar contra los productores locales, sino que se busca la mejor alternativa para adquirir un bien que cumpla una necesidad/objetivo previamente planteado. Incluso, la adquisición de este equipamiento resultó de gran utilidad durante las distintas actividades de apoyo a la comunidad, de manera tal que el resultado obtenido es una inversión fructífera que termina beneficiando a la sociedad.

Este es un claro ejemplo de que la apertura comercial permite adquirir productos que no se disponen en la inmediatez local, y hasta existen otras oportunidades en las que se pueden conseguir precios más económicos.

El problema se plantea en que no todas las unidades requirentes o entidades estatales se encuentran en capacidad de lanzar actos contractuales internacionales, sino que debe ser una medida coordinada y centralizada, de manera tal que se pueda obtener un mayor provecho. Sin embargo, el inconveniente es similar al expuesto anteriormente, no existe en **Argentina** una adecuada coordinación entre organismos estatales que sean capaces de conciliar entre sí respecto de necesidades comunes que pueden ser satisfechas con productos adquiridos de manera conjunta, abaratando precios, costos logísticos, entre otros aspectos.

Si el funcionario público que decide sobre las contrataciones es independiente y no tiene intereses particulares en la contratación, también querrá convocar a la mayor cantidad

posible de interesados y no a unos pocos. Por tanto, la igualdad y libre competencia contribuyen a la publicidad y transparencia.

### **Reflexión:**

El hecho de **Optimizar el Gasto Público** -y más precisamente las **Compras Públicas** particularmente- no sólo se lo puede analizar desde el punto de vista de gastar menos o ahorrar más, existen oportunidades donde el objetivo es generar beneficios no sólo a la organización, sino también a la sociedad y a la economía, al mismo tiempo minimizar el daño al medio ambiente. Comprar bien, también significa pensar en el futuro, por lo que otro concepto a tener en cuenta y poner en práctica es el de “*Desarrollo Sostenible*”<sup>4</sup>, donde cada uno de los gastos que realicemos en la actualidad puede comprometer a las generaciones venideras.

El fenómeno que suele darse es el hecho que las **Unidades Requirentes** no saben ampliar o desarrollar las **ET**, en desarrollo simultáneo con la posible situación en que los proveedores se benefician de tal situación para vender los productos que a ellos les conviene.

Al no existir especificaciones técnicas claras, los proveedores se valen de tal situación y venden lo que a ellos les conviene, por ejemplo el repuesto de una maquinaria puede que no sea el apropiado o de la calidad que corresponde y termine generando un problema mayor a futuro, o bien un producto genérico tal y como la lavandina misma, si no se especifica el grado de concentración, el proveedor vende una de calidad baja y cobra.

Todos estos aspectos demandan atención, decisiones gubernamentales de erradicarlos y programas que busquen un progreso paulatino; de esta forma no se demandan grandes erogaciones y se evitan los mal gastos mencionados en el gráfico del BID.

---

<sup>4</sup> El concepto de Desarrollo Sostenible fue descrito en 1987 en el Informe de la **Comisión de Brundland** como un “*desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*”; además se dice que éste ha sido el paradigma global de las Naciones Unidas.

## Capítulo 2: ACTUALIZACIÓN E INNOVACIÓN

### ES NECESARIO ACTUALIZAR LA NORMATIVA VIGENTE.

Pueden abundar los análisis al respecto de las fallas habituales o posibles respecto de las decisiones burocráticas o administrativas vinculadas a los actos contractuales de las Compras Públicas; sin embargo, si no se dispone de un sistema normativo –refiriéndome a una Ley Nacional y sus respectivos decretos reglamentarios o actualizaciones que vayan surgiendo-, no existe un marco regulatorio, un lineamiento que establezca el “deber ser”.

Una Ley de Compras Públicas será la responsable de regir las adquisiciones estatales, que es competencia de la función legislativa. En muchos casos la misma normativa creará el ente regulador y le dotará de sus competencias y capacidades normativas. Este ente (en el caso de Argentina, la Oficina Nacional de Contrataciones) debe contar con plena autoridad e independencia; actualmente es un órgano dependiente de la Secretaría de Innovación Pública.

En el estudio **Improving the Quality of Public Spending in Latin American and Caribbean Countries - Lessons from the World Bank’s Country Procurement Assessment Reports** (Sánchez, 2008), la situación imperante en la región se describe en la siguiente forma:

*“El marco regulatorio en muchos países es demasiado rígido para permitir una rápida adaptación a las condiciones del mercado en rápida evolución y las nuevas técnicas de contratación. En particular, los instrumentos normativos de alto nivel incorporan excesivos detalles que es más adecuado incluir en instrumentos de menor nivel, como directivas, manuales”.* (Sánchez, 2008; citado en China, 2013).

**Argentina** no cuenta con una ley de compras dictada por el Poder Legislativo, nos rige un decreto delegado. La Ley de Administración Financiera (1992) no trataba las compras públicas, sino que mencionaba la necesidad de redactarse normativa al respecto, dejando la expectativa de que se aprobara una nueva ley y reglamento de compras, lo que nunca ocurrió (y sigue sin ocurrir). Los documentos más recientes (Decreto N° 1.023/2001,

Decreto N° 893/2012 y Decreto N° 1030/2016) han incorporado la expresión “compras públicas”, aunque solo a algunos efectos. En rigor, el título de los decretos mencionados se refiere al “**Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional**”, este no alcanza a las provincias, puesto que nuestro país se rige por un régimen federal. Muchas de las normativas han quedado obsoletas e incompletas respecto a los cambios estructurales en la manera que se realizan transacciones en la actualidad, principalmente mediante la implementación de sistemas informáticos.

Otro aspecto que considero necesario respecto de la actualización de la normativa vigente es que la misma también dé lugar a la creación de un **órgano rector de las compras públicas independiente**, con la facultades de control y sanción a los infractores (sean funcionarios públicos o entes privados).

Sumado al Manual de Buenas Prácticas que se plantea, una de ellas puede ser la búsqueda o necesidad de actualizar permanentemente la normativa; quizás una alternativa viable es la de la redacción de un manual de Compras Públicas, similar al de **Honduras**, donde en lenguaje claro y sencillo se definan todos los conceptos afines a las contrataciones estatales, los requisitos, impedimentos, garantías, entre otros aspectos. De esta manera, el funcionario público partícipe del acto contractual (en sus distintas etapas) dispone de una ley madre, un reglamento (manual en este caso) y una guía (manual de buenas prácticas), por lo que sus límites para desempeñarse son marcados. Esto no solo facilita la labor diaria, sino que reduce las posibilidades de corrupción.

Otro ejemplo digno de destacar es el caso de **República Dominicana**, donde existen manuales de procedimientos. Estos son documentos emitidos por la **Dirección General de Contrataciones Públicas** que buscan estandarizar los procedimientos de contratación pública establecidos en la **Ley Núm. 340-06** y su modificación, siendo estos de aplicación general a todas las instituciones sujetas al ámbito de la ley. Estos documentos indican los pasos para la ejecución de los procedimientos y sirven como pautas a las instituciones y a cualquier interesado, procurando siempre la transparencia, eficiencia, eficacia, economía y demás principios establecidos en la normativa.

El Manual de Procedimientos creado por la ONC a través de la Disposición N° 62 (27 de Septiembre de 2016) es similar a lo que se viene tratando y muy práctico, sin embargo su



ejecución debe ser actualizada, ampliada y difundida entre todos los funcionarios vinculados de la APN.

Comparación respecto de otros países:

- **Ecuador** le da tal magnitud al tema que incluye las compras públicas en su misma Constitución (2008):

**Art. 288.-** *“Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.*

- En **Chile**, la *“Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios” (Ley N° 19.886)*, más conocida como *“Ley de Compras Públicas”*, cambió radicalmente la manera en que el Estado realiza sus compras. Ésta es la primera norma legal sobre la materia y **entró en vigencia el 29 de agosto de 2003**.

**En lo que respecta a su órgano rector, la Dirección de Compras Públicas**, es un ente que depende del **Ministerio de Hacienda**, responsable del presupuesto nacional, y tiene la capacidad de control desde el presidente, las subsecretarías y hasta el parlamento.

- En **Colombia**, la **Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-**, es el ente rector del Sistema de Compra Pública en el país y se encarga de impulsar políticas, normas y mejores prácticas en los procesos de contratación.

Este órgano fue creado por medio del **Decreto Ley 4170** del 3 noviembre de 2011.

- Otro de los países bastante avanzados en esta materia es República Dominicana, que cuenta como ente rector a la **Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)** -dependencia del Ministerio de Hacienda-; creada por la ley **No. 340-06** del 18 de agosto del 2006 y su Reglamento de Aplicación, promulgado mediante Decreto No. 543-12. Si bien se trata de una organización relativamente joven, se destaca su labor, así como su plataforma electrónica y la interfaz ante la disposición de datos abiertos al público. Incluso cuenta con un indicador de monitoreo del **Sistema Nacional de Contrataciones Públicas -SISCOMPRAS-**, el cual ha sido desarrollado para monitorear

el cumplimiento de la Ley 340-06, su modificación y normativas vinculadas. Este indicador y sus sub-indicadores están orientados a medir el grado de desarrollo de la gestión de las contrataciones, en términos de transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en correspondencia con el marco normativo y procedimental vigente.

### **DESARROLLAR UN CATALOGO ELECTRÓNICO DE EFECTOS ADECUADO (HOY INEXISTENTE):**

En **Argentina**, actualmente se cuenta con un clasificador de ingresos y gastos y un catálogo de ítems, al que cualquier ciudadano puede acceder, a través de la plataforma electrónica vigente (aspecto que evidencia un claro cumplimiento del principio de **transparencia**).

El catalogo actual fue elaborado a medida en su oportunidad (año 1996). Sin embargo, en la actualidad cuenta con un nivel de desagregación muy elevado que hace que continuamente se estén clasificando ítems nuevos por las constantes actualizaciones tecnológicas, aunque la gran cantidad de errores que se perciben también se debe a que existen efectos similares pero catalogados con números distintos. Por esto, se podría plantear la necesidad de reducir el nivel de desagregación y enfatizar el detalle pero en la especificación técnica.

Quizás la alternativa tomada de otros países que cuentan con catálogos electrónicos con fotografías o imágenes ilustrativas (por ejemplo **Ecuador**) es aplicable en los mismos, en nuestro país resultaría de gran complejidad, debido a la gran diversidad de ítems, por lo que mantener actualizado esta herramienta es un aspecto arduo -que demandaría dedicación exclusiva de un departamento o área dentro del ente rector-.

Una opción viable y claramente empleada en gran parte del mundo es el **UNCCS (United Nations Common Coding System)**, se trata de un sistema de codificación genérico de 6 dígitos, diseñado para facilitar la identificación de bienes y servicios. Es uno de los pocos sistemas de codificación que abarca tanto a los unos como a los otros.<sup>5</sup>

Este concepto tratado en la cursada de la Materia Administración Financiera Del Sector Publico, implica que los clasificadores son instrumentos normativos que agrupan los

---

<sup>5</sup> <https://www.un.org/es/procurement/info/unccs.shtml>

recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Estos clasificadores son importantes, ya que tienen relevancia en la medida que hace posible el registro de la información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales, que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público. Sin embargo, no son suficientes.

Sin embargo, las dificultades que se plantean al trabajar con el catálogo de efectos del sistema **COMPR.AR** son muchas y entorpecen el normal funcionamiento diario; aspecto que se podría solucionar fácilmente.

A modo de ejemplo, los dos primeros ítems del rubro 2.9.6. (Repuestos y Accesorios) son los siguientes:

- TERMOSTATOS P/CALEFACTORES; EQUIPO MARCA: DELONGHI, TIPO: RADIADOR DE ACEITE, MODELO: 92021, MODELO EQUIPO: 92021, MARCA EQUIPO: DELONGHI
- TERMOSTATOS P/CALEFACTORES; TIPO: TERMOVENTILADOR, MODELO: HTM02, EQUIPO MARCA: DELONGHI, MODELO EQUIPO: HTM02, MARCA EQUIPO: DELONGHI

Ambos son muy similares, pero las aclaraciones son las que detallan las diferencias. Ahora bien, para un funcionario que se encuentra en el departamento compras de una entidad, que no conoce al respecto y no cuenta con el asesoramiento oportuno del especialista que solicitó tal efecto, los riesgos que se corren de adquirir un efecto erróneo, son elevados.

Un punto tan sencillo sería contar con un catálogo electrónico de efectos, en el que cada ítem cuente con **Especificaciones Técnicas (ET)** detalladas y precisas, que permitan ampliar la información respaldatoria respecto de qué efecto en particular se necesita, incluso sabiendo que la marca puede ser un condicionante clave ya que se puede tratar de un bien para un producto o maquinaria específica de esa misma empresa.

Esta actividad no demanda de un funcionario o departamento especializado al respecto, inicialmente el catálogo lo pueden realizar los mismos usuarios y, en un segundo

nivel, si un órgano especializado puede reunir toda la información adjuntada, recopilarla y darle e una forma apropiada al catálogo de efectos. Lo que si se demanda es acción inmediata al respecto, puesto que esta situación ralentiza y complica el desarrollo de las contrataciones estatales.

Al respecto, pero en contraposición, se da el caso de **Honduras** que también posee con un catálogo electrónico adecuado, pero que cuenta con una falencia que es la falta de acceso al público, ya que solo se puede consultar mediante la plataforma electrónica oficial de compras públicas, pero con un usuario y contraseña.

### **CREAR UN CORRECTO REGISTRO DE PROVEEDORES, FOMENTANDO LA CALIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE PROVEEDORES PARA EVITAR LA SELECCIÓN ADVERSA:**

Argentina cuenta con el **Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)**, un registro que, pese a los constantes avances de las **TIC's** no cuenta con su propio sitio web, sino que forma parte del portal **COMPR.AR**; en el que cualquier ciudadano pueda acceder fácilmente a corroborar diversos datos de quiénes son los posibles proveedores del Estado.

Generalmente, cada funcionario público involucrado en la selección y posterior adjudicación de proveedores, busca evitar cometer el problema de *Selección Adversa*<sup>6</sup>, basado en el producto de la asimetría de información ex-ante. Sin embargo, la posibilidad de elegir “mal” al vendedor se encuentra latente hasta por elementos de juicio que no se llegan a contemplar en el proceso de selección de oferentes; basarse en la reputación –positiva o negativa- de un proveedor no necesariamente implica que el mismo mantendrá dicho comportamiento, aunque puede servir de referencia para evitar la asimetría antes mencionada.

Cabe recordar que el proveedor es una parte vital de la **cadena de suministro**, por lo que puede considerarse que en el registro de proveedores existente se debería contar con el detalle de las experiencias de otros clientes para con cada posible oferente, la cantidad de

---

<sup>6</sup> Se relaciona con las asimetrías de información inherentes a las características del demandante de crédito que son relevantes para el resultado (el riesgo y rentabilidad esperada del proyecto). Las Pymes y las Compras Públicas. (Rozenwurcel G. y L. Drewes, 2012, p. 4)

operaciones exitosas en un determinado ejercicio, la capacidad de cumplimiento a tiempo o las multas/sanciones que disponga en el marco de la APN, condiciones que constituyen elementos de juicio claros a la hora de adjudicarle un determinado acto licitatorio.

- Calificación del desempeño:

Dentro del material leído en la cursada se observó la existencia de mecanismos que son muy utilizados para resolver el problema de la *selección adversa*, como la *licitación competitiva* o la utilización de la "**reputación de los proveedores**" como una variable a considerar en la selección. En el último caso, se puede dar el ejemplo de un acto licitatorio particular en que los oferentes deben contar con antecedentes en servicios similares ejecutados y acreditan al menos DOS (2) proyectos de similares características, especificadas en el PBCP.

¿Por qué no considerar la experiencia del proveedor, su antigüedad, la provisión o prestación de servicios similares, tanto en el sector público como privado, la actividad comercial desarrollada en el último período?, así como también las sanciones o penalidades que se le hubieran aplicado, entre otros aspectos. Un adecuado seguimiento del cumplimiento e incumplimiento estadístico permitiría observar el comportamiento de cada proveedor, así como la posibilidad de penar sus faltas o recomendar soluciones para evitar repetirlos.

En este sentido, no es difícil crear un departamento -dependiente del **Órgano Rector De Las Compras Públicas**- que confeccione un adecuado registro de proveedores, el cual puede ser actualizado automáticamente por las puntuaciones que cada usuario (refiriéndome a las instituciones estatales requirentes) le asigne por las diferentes operaciones económicas, así como por su conducta de pago de impuestos a la AFIP, entre otros elementos de juicio.

Por ejemplo, **Honduras** cuenta con un registro de anotaciones por incumplimientos contractuales en el sitio web de la *Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado*.

Una alternativa ya planteada es la de elaborar una *checklist* de desempeño de los proveedores, estableciendo ciertos puntos que las unidades receptoras de los productos pueden completar, una vez que se perfecciona el acto contractual, tales como:

- Cumplimiento en tiempo.
- Cumplimiento en forma: calidad, embalaje y transporte acordado.
- Comunicación permanente entre el proveedor y la Unidad requirente.
- Servicio post venta (si corresponde).
- Presenta la documentación requerida, que permita acreditar su aptitud para contratar con el Estado, así como demostrar su capacidad para ser oferente.
- Cuenta con registros en los que fue inhabilitado para contratar.
- Certifica el cumplimiento de obligaciones impositivas.

Con estos indicios y niveles de cumplimiento, si un determinado proveedor logra contar con calificaciones elevadas no sólo puede servir como elemento de juicio para la futura concesión de licitaciones, sino que hasta se lo puede premiar otorgándole la posibilidad de renovar contratos (sean de bienes o servicios).

- Ejemplos internacionales:

En el otro extremo, existe la alternativa de sancionar a aquellos proveedores que no hayan tenido un desempeño adecuado y es tan sencilla como emular el caso de **México**, quien optó por incluir en el portal de compras públicas del gobierno federal —*CompraNet*— un registro que concentra la información de todas las empresas que han sido sancionadas con multas o inhabilitadas. Este mecanismo de consulta representa un disuasivo público a la comisión de actos ilícitos pues expone públicamente a los contratistas y proveedores (Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos” Jaime et al, 52). Además que exponen su reputación, si no pueden participar de actos contractuales, esto les significará una pérdida.

De la misma manera, el SERCOP de **Ecuador** cuenta en su portal con un apartado que detalla dos opciones:

- “*Proveedores Incumplidos*”: en este se detallan los contratistas que hayan presentado irregularidades en las etapas post adjudicación del contrato, aspecto informado por las propias entidades estatales.
- “*Colabora a Combatir la Corrupción*”: esta opción beneficia tanto a organismos estatales, como a proveedores privados, ya que presenta la opción de informar vía mail si el presupuesto está sobredimensionado o el plazo para presentar ofertas es técnicamente insuficiente.

Al respecto de este punto se agregan los siguientes datos estadísticos obtenidos del Informe Preliminar De Rendición De Cuentas De La Contratación Pública, del año 2019, demostrando la importancia que se le dan a las a las denuncias y reclamos presentados por la ciudadanía al SERCOP, las cuales devinieron en controles que arrojaron los siguientes resultados:

- A nivel nacional, se supervisó 3.098 procedimientos de contratación con un presupuesto de alrededor de 3.066,86 millones de dólares, cuyo presupuesto representa el 51,07% en relación al monto total de la compra pública del año 2019.
- A nivel nacional, se realizó el monitoreo de oficio de 525 procedimientos de contratación, con un presupuesto de alrededor de 468,52 millones de dólares, cuyo presupuesto representa el 7.72% con relación al monto total de la compra pública del año 2019.
- A nivel nacional, se atendieron retenciones indebidas de pago en 2.390 procedimientos de contratación cuyo presupuesto asciende a 159,66 millones de dólares que corresponde al 2.63 % en relación al monto total de la compra pública del año 2019.
- A nivel nacional, se remitió 676 expedientes de procedimientos de contratación a la Contraloría General del Estado cuyo presupuesto asciende a 372,86 millones de dólares.

## **APRENDER DEL SECTOR PRIVADO:**

Respecto de este tema, retomo las experiencias y enseñanzas de los autores Fraser Johnson, Leenders y McCue (2003), quienes confeccionaron un relevamiento sobre ciertas entidades públicas y privadas de los Estados Unidos; si bien el contexto es diferente, los resultados obtenidos son similares a las circunstancias que se observan en este lado del continente. Estos evidencian diferencias significativas en ambos sectores –no necesariamente demostrando que el sector privado es mejor, pero rescatando aspectos dignos de ser emulados-. (McCue et al., 2003: 60)

Si bien la misión del sistema de compras -tanto en el sector público como en el privado- es la de proveer de bienes y servicios a través de la cadena de suministros de modo efectivo, buscando satisfacer necesidades de los clientes/sociedad; existen muy variadas diferencias entre los dos ambientes.

Hay aspectos en los que cada uno tiene una ventaja por sobre el otro, aunque en el último tiempo han sido mayores las incorporaciones –por parte del Estado- de ciertas lecciones o herramientas que el sector privado emplea diariamente.

Mientras Muller (1991) argumentó a favor de las similitudes entre las responsabilidades de compra del sector público y privado, Harland, Gibbs y Sutton (2000) identificaron las características que diferencian ambos sectores: es el caso de la naturaleza del sector público particular que se está considerando, los servicios prestados, factores relacionados con los destinatarios del servicio, la naturaleza del mercado de suministro, el grado de disponibilidad, la naturaleza de la rendición de cuentas, la regulación, el gobierno y ciclos de inversión y temas gubernamentales influyentes. (Muller, 1991, Harland, Gibbs y Sutton, 2000; citados en McCue et al., 2003).

El marco presentado por dichos autores sugirió que el contexto de cada sector contribuyó a la diferenciación entre organizaciones de compras del sector público y privado.

Es así, que las organizaciones del sector público y privado reaccionan de manera diferente a distintas situaciones, por ejemplo la escasez de recursos. Habitualmente las organizaciones del sector público suelen reaccionar con recortes presupuestarios o recurriendo al ámbito internacional para solicitar créditos y endeudándose, mientras que las



industrias privadas buscan la forma de optimizar sus gastos, corrigiendo sus propios errores –aunque no siempre se repite este comportamiento–.

Como bien ya se ha mencionado, uno de los objetivos de este trabajo es lograr encontrar una nueva alternativa y evitar las recetas conocidas; por esto se plantea la propuesta de emular comportamientos del sector privado, donde uno de ellos puede ser el buscar y detectar (mediante mayores controles y auditorías) dónde se encuentra la fuga de dinero, las erogaciones poco útiles que pueden reducirse o hasta eliminarse.

Si bien la **Argentina** es un país federal, lo cual conlleva que cada provincia cuenta con su propia normativa a la hora de desempeñarse en el marco de las compras estatales, en lo que respecta a la Administración Pública nacional, se sigue observando la total descentralización de las mismas. Si bien se ha mencionado la necesidad de “unificar esfuerzos” a través de actos contractuales en conjunto, este grado de descentralización es adecuado para evitar la excesiva burocracia, contribuir a la eficiencia y consolidar el rol de cada departamento o unidad operativa de compras; tal y como se observa en el ámbito privado.

Finalmente, una acción conjunta puede ser un aspecto favorable, donde el *feedback* entre ambos sectores puede resultar beneficioso en materia de –por ejemplo– probidad. Existen bastantes similitudes entre los desafíos que enfrentan el sector público y el sector privado en este sentido. De acuerdo con **Ibáñez** (2017, 116) una manera de recuperar la confianza y fortalecer las instituciones es poder trabajar en conjunto tanto el sector público, privado y la sociedad civil.

### **APOSTAR A LAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES:**

En el marco de esta idea de *gastar bien* puede surgir otro de los conceptos tratados a lo largo de la cursada, como lo son las Compras Públicas Sustentables/Sostenibles, aquellas en las que las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes y servicios de manera que se garantice la relación calidad-precio con base al *ciclo de vida*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El ciclo de vida de un producto es el proceso por el que pasa un artículo comercial desde su concepción hasta su salida del mercado. El ciclo determina las 5 etapas de un producto: desarrollo, introducción, crecimiento, madurez y declive.

Sin embargo, en **Argentina** la falla que se evidencia es que este concepto suele contar con un cierto prejuicio que lo asocia o relaciona a una mayor erogación de dinero.

Entonces, se pone en la balanza el cumplimiento del principio de eficiencia y el de economía; ahora bien, si en las **ET** o en los **PBCG** y **PBCP** se incluye un concepto claro como lo es el **ciclo de vida** (y el servicio post venta en caso de ser necesario), ¿acaso no se estaría apuntando, también, a la economía a largo plazo?, ya que se termina adquiriendo un efecto cuya vida útil será más prolongada, haciendo innecesaria la adquisición de nuevos productos.

Por ejemplo si se deciden adquirir vehículos híbridos o eléctricos, inicialmente el gasto será considerable, pero tal inversión logrará amortizarse a mediano y largo plazo, cuando el consumo de combustible sea menor (beneficio para la organización y la economía). A su vez, se reducirá la emisión de gases que contaminen el ambiente (beneficio social).

Los amplios avances en normativas, regulaciones, eco etiquetas, consumo *eco-friendly*, son herramientas y conceptos que deben ser adquiridos/instalados en la agenda política, así como en el pensamiento de los funcionarios de los departamentos de compras, quienes serán responsables a la hora de confeccionar las especificaciones y pliegos correspondientes a los actos licitatorios.

Las Compras Públicas Sustentables (CPS) son un compromiso asumido por la mayoría de los países del mundo que participaron en la Cumbre de Río de 1992 y constituyen una herramienta de política orientada a inducir cambios en los patrones de consumo del Estado y sus diversas agencias administradoras.

### **MEJORAR LA CONFECCIÓN DE LOS PBCP, ASÍ COMO LA INCLUSIÓN ADECUADA Y PRECISA DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:**

En primer lugar, debe recordarse que el artículo 37 del Decreto Reglamentario N°1030/2016 establece que las especificaciones técnicas de los PByCP deberán elaborarse de manera tal que permitan el acceso al procedimiento de selección en condiciones de igualdad y accesibilidad de los oferentes consignándose en forma clara y precisa.

Este principio rector implica y denota el grado de responsabilidad que tiene cada funcionario público responsable de confeccionar dichos pliegos, al punto que deberá ser preciso respecto de las especificaciones y requisitos que se demandan para adquirir un bien o servicio que permita satisfacer las necesidades de la Unidad Requirente y, por consiguiente, el cumplimiento de sus objetivos.

Un error que suele producirse en la APN argentina es que las Solicitudes de Contratación no detallan en forma clara y precisa las características de los bienes o servicios; si bien se incluye su número de catálogo correspondiente al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios SIByS que administra la ONC, en reiteradas oportunidades existen bienes que se caracterizan por sus detalles netamente técnicos, como lo suelen ser las autopartes o repuestos de maquinarias.

Esta falla burocrática se da producto del desconocimiento de los responsables de la confección de los PBCP, pero también debido a que el catálogo del SIByS no es del todo preciso; así como se mencionó anteriormente la alternativa de confeccionar un registro electrónico más detallado, que incluya fotografías, mayores detalles y especificaciones, también debe plantearse la posibilidad de recibir asesoramiento externo.

Como se ha mencionado en el capítulo referido al vínculo con los proveedores, la relación con ellos puede ser clave, ya que son quienes cotizarán (inicialmente) y proveerán los productos, finalmente. Otra opción es el trabajo en conjunto con el resto de las entidades gubernamentales y privadas. Cabe destacar que en el Manual de Compras Sostenibles de Argentina (2017) contempla esta alternativa, al punto que:

*“El trabajo conjunto con distintos organismos nacionales; cámaras de fabricantes, productores, proveedores; académicos y otros expertos; empresas y proveedores permite delinear y/o redefinir las especificaciones técnicas de cada ítem, incorporando criterios que mejoran los estándares de sustentabilidad”* Oficina Nacional de Contrataciones (2017). *Manual de Compras Sostenibles*.

Entonces, si en el marco de la sustentabilidad fue posible, ¿por qué no llevarlo al resto de las áreas de las Compras Públicas?, ¿por qué no fomentar la actividad conjunta entre entidades estatales que ya han solicitado/adquirido determinados bienes o servicios de

carácter técnico complejo?, ¿por qué no recurrir al asesoramiento imparcial de diferentes proveedores del rubro demandado?

### **Reflexión:**

La **Oficina Nacional de Contrataciones** precisa, de manera urgente, mayor autonomía, poder y alcance. Debe demostrar capacidad para monitorear la totalidad de los actos contractuales y ejercer especial énfasis en aquellos que lo demanden, así como también proponer-ejecutar los cambios y actualizaciones que la situación vaya imponiendo.

El ámbito privado puede ser una fuente de obtención de ideas y proyectos de actualización, así como también lecciones aprendidas sobre los aciertos y las virtudes. No es novedoso que el ciudadano promedio suela preferir este ámbito para contratar un servicio o realizar un trámite, antes que en el espacio público (habitualmente asociado a la connotación negativa del exceso de burocracia). Según mi entender, es claro que el sector público y privado accionan y reaccionan de manera diferente respecto de la disponibilidad/escasez de recursos, sin embargo, ambos se ven unidos por un mismo objetivo “satisfacer las necesidades de la sociedad/clientes”.

Sin embargo, ya existen herramientas desarrolladas por el ámbito público, las cuales han sido exitosas y son dignas de ser emuladas o consideradas como base para el desarrollo futuro; tal es el caso del **Manual de Compras Sustentables** de la entonces **Secretaría de Modernización (ONC)**, del año 2017. Por ende, no es necesario irse tan lejos para encontrar un parámetro, ya un elemento de la burocracia pública fue capaz de desarrollarlo, basta con saber estudiar los beneficios que el mismo pueda aportar y complementarlos con ideas o especificaciones precisas al ámbito que se desea aplicar.

Sin embargo, como se mencionó, esto no es más que una herramienta, la correcta aplicación, difusión y seguimiento de la misma son las acciones esenciales que se demandan, de nada servirá una correcta confección de un manual de procedimientos, si las entidades lo ignoran. Incluso, tal accionar debe estar acompañado de una adecuada política sustentable, donde todos los entes públicos coincidan en su instrumentación, de manera tal que se imponga una obligación al mercado de oferentes. A su vez, la legislación debe acompañar, ya que si los oferentes no cuentan con un incentivo/imposición para cumplimentar tal situación, no ofertarán cumpliendo los requisitos sustentables establecidos

en los Pliegos de Bases y Condiciones, por lo que las contrataciones quedarán desiertas y la situación general resultará estancada.

Si el objetivo de este trabajo es el de analizar fallas y posibles soluciones, se deja a propuesta la posible confección de un Manual de Buenas Prácticas de las Compras Públicas en general, hasta contemplando la alternativa de aplicarlo en un sector determinado de la APN, a modo de prueba piloto, para obtener resultados cuantificables respecto del análisis y estudio de dicha acción.

Sin embargo, cabe remarcar que lo importante es promover cambios sistemáticos, la redacción de manuales no soluciona nada, sino que es una herramienta. Puede considerarse que se deben generar políticas sustentables para que las compras puedan tener la posibilidad de tener ofertas sustentables. Es así que si se detalla este aspecto en los PBCP, pero no existe oferta en el mercado, no es posible avanzar.

### **Capítulo 3: CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL:**

#### **CORREGIR LAS DEFICIENCIAS EN LOS ACTOS CONTRACTUALES, VINCULADO A PROBLEMAS DE CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS:**

*“La Contratación Pública ya no se considera una mera función burocrática, desempeñada de forma independiente por los individuos no entrenados dentro de una agencia gubernamental. Hoy en día, los oficiales de contrataciones enfrentan el rápido surgimiento de tecnologías, el aumento de la diversidad de productos y el creciente énfasis en la calidad y el mejor valor, y no simplemente en el precio más bajo” (McCue & Gianakis, 2001).*

En **Argentina**, los errores que suelen observarse en la cotidianeidad son aspectos vinculados a la confección de pliegos de bases y condiciones donde se evidencian ciertos vacíos o incongruencias que suelen darse por falta de capacitación del personal que los elabora.

Existen repetidas ocasiones donde la falta de conocimiento se complementa con la falta de un catálogo unificado y completo (aspecto ya tratado), pero este punto se da porque se precisa el asesoramiento de un especialista indicado. Como bien se detalló anteriormente el catálogo actual fue creado con un fin y en una oportunidad precisa, por eso se remarca su poca actualización y la necesidad de emular el ya mencionado modelo de Naciones Unidas.

El reto de lograr un resultado general eficiente implica también contar con funcionarios públicos dispuestos a servir a la sociedad, convencidos de la dignidad e importancia de su tarea; imbuidos en su compromiso y vocación, así como en la responsabilidad por sus actos, sabiendo que los mismos generarán consecuencias directas en su entorno, en el funcionamiento del aparato estatal y en el bienestar de la sociedad, finalmente.

Para esto, puede plantearse que cada funcionario debe preguntarse lo siguiente:

- 1) ¿Conozco en profundidad mi labor?
- 2) ¿Soy un Servidor Público de Calidad?
- 3) ¿Contribuye mi trabajo al bien común?

- ¿Cómo, cuándo y a quien capacitar?

Respondiendo a la primera pregunta, en la era de la incorporación permanente y paulatina de las TIC, las mismas resultan una herramienta clave; en el reciente tiempo de

pandemia que le tocó atravesar a casi todo el mundo se comprobó que la educación a distancia, a través de plataformas digitales resulta de gran utilidad. Si bien la Oficina Nacional de Contrataciones, en su momento dictó cursos presenciales respecto del lanzamiento e implementación del sistema electrónico vigente COMPR.AR, también dispone de guías en digital de dicho portal.

La mayor parte de los empleados que ya se encuentran desarrollando sus tareas en el ámbito público conocen como operar esta plataforma, saben los pasos constitutivos de los actos contractuales y reconocen la normativa vigente; sin embargo, capacitaciones y comprobaciones periódicas serían una herramienta valedera para consolidar los conocimientos, al igual que la posible detección y corrección de desvíos.

Así como existen foros de discusión para diversas áreas y modalidades, ¿por qué no incorporar esta herramienta de gran practicidad y utilidad para discutir diferentes puntos de interés, tales como las distintas opciones y prestaciones del sistema informático vigente de compras. De esta manera, se accede y se nutre de manera gratuita de los conocimientos y experiencias (basadas primordialmente en la práctica) de los usuarios.

Por otra parte, aquellos nuevos funcionarios que ingresen en el aparato estatal, debe exigírseles mayores estudios especializados, principalmente a los responsables de toma de decisiones.

Cabe destacar que la Argentina cuenta con los **Planes Estratégicos de Capacitación (PEC)** y **Planes Anuales de Capacitación (PAC)**, del INAP, el cual *“ofrece actividades de capacitación para los/las trabajadores/as del Estado, en todos niveles, desde el ingreso y durante el desarrollo de sus trayectorias públicas, con el fin de fomentar su participación y recuperar sus conocimientos, en línea con los desafíos estratégicos del Gobierno”*.

Si bien la oferta académica de dicho ente, sumadas a las proporcionadas por la Secretaría de Innovación Pública son variadas, el nivel de fallas observado habitualmente es repetitivo. Puede que una alternativa para complementar dicho accionar sea la evaluación y certificación –aspecto que será tratado más adelante–.

Ahora bien, otro tema que considero clave es el hecho de saber capacitar en simultáneo a los proveedores –potenciales oferentes–, puesto que si los mismos no conocen la plataforma electrónica o el funcionamiento del sistema en su conjunto, el nivel en que se involucran en los actos contractuales públicos disminuye significativamente.

Logrando una capacitación apropiada de ambas partes involucradas, aumenta la participación y se contribuye a lograr un fin ulterior, como lo es recobrar el nivel de confianza de los oferentes en el ámbito público y de este último en el mercado privado.

- En lo que respecta a ¿cuándo capacitar?, como bien se ha mencionado existen funcionarios que ya cuentan con una cierta antigüedad y otros que se han incorporado recientemente; por lo tanto el proceso de perfeccionamiento y profesionalización no es el mismo. Existirán cursos que demanden asistencia inmediata de los recién incorporados, procesos escalonados de aprendizaje para quienes ya sepan aspectos básicos de los actos contractuales, actividades de corrección de fallas y desvíos.

Todas estas acciones no se desarrollarán en simultáneo, deben ser adecuadamente planificadas por el ente rector y las distintas entidades individuales.

Será responsabilidad de estos dos últimos actores determinar la posibilidad de facilitar becas y oportunidades de estudio de carreras universitarias vinculadas a la administración pública, y más precisamente a las Compras Públicas. De esta forma, se puede concebir esta alternativa como un premio a quienes hayan tenido un desempeño favorable, así como una exigencia e incentivo para quienes desempeñen funciones claves y demanden conocimientos especializados en la materia.

- Finalmente, dando respuesta a la tercer pregunta, el inconveniente no sólo radica en desarrollar un adecuado proceso de capacitación de los funcionarios que confeccionan los actos contractuales o los pliegos correspondientes, sino también en –por ejemplo- la comisión evaluadora de las Unidades Operativas de Compra y la comisión receptora de efectos de las Unidades Requirentes.

En el primer caso, la misma es responsable de determinar la admisibilidad o rechazo de las ofertas, al igual que la recomendación sobre la oferta más conveniente, pero todas sus decisiones tendrán que encontrarse debidamente fundadas. Para ello deberá de disponer de informes técnicos, que, si bien no resultan vinculantes para la Comisión, su apartamiento demandará una especial fundamentación. Ahora bien, si no existe quien pueda desarrollar informes detallados que se constituyan como verdaderos elementos de juicio, se puede caer en un error mayor, que llevará a la ineficiencia y, por consiguiente, este error en la compra significará un mal uso de los recursos públicos.



En el segundo caso ocurre algo similar, si los responsables de controlar la recepción de bienes o servicios no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para determinar que los productos son los que corresponden de acuerdo a la Orden de Compra y sus respectivos Pliegos y Especificaciones Técnicas; la totalidad del proceso de contratación podrá haber sido sobresaliente, pero su conclusión la anula. Esto se da, debido a que no se logrará satisfacer la necesidad que originó este procedimiento contractual.

Una alternativa viable es la de fortalecer la relación Estado (como comprador) y posibles oferentes; si la entidad que demanda un determinado bien o servicio no cuenta con un especialista indicado para encauzar tal requerimiento, se puede incluir en el pliego del acto licitatorio la convocatoria a consulta de proveedores. De esta manera, estos pueden aportar sus conocimientos en la materia, excluyendo todo tipo de preferencia por una firma u otra.

Por esto, se destaca la conveniencia de incluir en los pliegos la consulta a los posibles oferentes, (así como se establece en el artículo 48, cap. V del Decreto 1030/16), ya que los mismos sabrán aportar su experiencia en el rubro para conciliar qué efecto, con su respectiva especificación técnica, es el conveniente para satisfacer la necesidad; sin descuidar la posibilidad que se plantee un *collusive tendering*<sup>8</sup>. A la medida de consultar los pliegos con los posibles oferentes, se puede complementar un apropiado y previo estudio de mercado; sin embargo, esta situación no suele darse por falta de conocimiento.

Pero esta propuesta también demanda de capacitación del personal de empleados estatales, al punto que se los forme respecto de la necesidad de imparcialidad, saber tratar con los proveedores, distinguir la información útil de la que puede ser proporcionada con fines intencionales de direccionar un acto contractual, entre otros aspectos de relevancia.

En este sentido vale remarcar que la Administración Pública puede ser considerada un *stakeholder*<sup>9</sup> de las empresas/proveedores.

---

<sup>8</sup> *Big Ridding / Collusive Tendering*: ocurre cuando las empresas, de lo contrario, se esperaría que competir, conspirar secretamente para aumentar los precios o disminuir la calidad de los bienes o servicios para los compradores, quienes desean adquirir productos o servicios a través de un proceso de licitación.

<sup>9</sup> Considerando que las empresas se verían afectadas por las acciones del Estado.

## **COMPROBAR Y EXIGIR CERTIFICACIONES:**

Como se mencionó anteriormente, una medida para complementar la capacitación propuesta por el INAP y los cursos propios de la plataforma COMPR.AR es la evaluación del personal y la exigencia de certificaciones.

Con esta idea propongo que se compruebe periódicamente los conocimientos técnicos y prácticos de todo el personal vinculado a la ejecución de actos contractuales, que intervengan en las diferentes fases de los procedimientos de contratación pública. De esta forma, se puede exigir a los funcionarios mayor compromiso respecto de sus responsabilidades, al punto que para poder ejercer su labor, deberán presentar dicha acreditación, la cual puede ser incorporada a su usuario digital de acceso a la plataforma electrónica vigente de compras y contrataciones estatales.

Si se toma el ejemplo de **Ecuador**, el SERCOP emite una certificación sobre *“la suficiencia de conocimientos respecto a las competencias de un rol determinado para que un servidor público o trabajador de las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se desempeñe como Operador del Sistema Nacional de Contratación Pública”*. Dicha acreditación es individual y temporal. Tendrá una vigencia de dos (2) años, pudiendo ser renovada al finalizar su vigencia.

De esta manera, la **Argentina** podría generar beneficios tanto para el propio funcionario, las entidades contratantes (y, por ende, el aparato estatal en su conjunto) y el Estado (principalmente materializado a través de la sociedad).

También es el caso de **Chile**, que en el Artículo 5 bis del Reglamento de la ley N°19.886 de "Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación De Servicios", establece las condiciones que se le exigen a los funcionarios vinculados a las compras y contrataciones:

*"Los usuarios de las entidades licitantes deberán contar con las competencias técnicas suficientes para operar en el Sistema de Información, de acuerdo a lo establecido en las Políticas y Condiciones de Uso del Sistema de Información y Contratación Electrónica.*

*Tales competencias técnicas estarán referidas a los distintos perfiles de usuarios y comprenderán materias relacionadas con gestión de abastecimiento, uso del portal, aplicación de la normativa y conceptos de ética y probidad en los Procesos de Compra, entre otros. Los perfiles de usuarios estarán definidos en las Políticas y Condiciones de Uso.*

*Los usuarios a que se refiere este artículo deberán ser designados por las autoridades y jefaturas de las Entidades de acuerdo a lo señalado el artículo anterior".*

Asimismo, **Perú** cuenta con la **Directiva N° 002-2020-OSCE/CD** - "Certificación de los Profesionales y Técnicos que laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas", la cual es de aplicación obligatoria para los profesionales y técnicos que se desempeñen o deseen trabajar en los órganos encargados de las contrataciones y que, en razón de sus funciones o actividades, intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación pública, cualquiera sea el vínculo laboral o contractual que mantienen con la respectiva entidad. Asimismo, para los órganos competentes de las entidades públicas, quienes deben velar por el cumplimiento de la misma.

Entonces, se exige un **examen de Certificación** que es desarrollado exclusivamente por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a través del cual el profesional o técnico rinde una evaluación presencial a fin de acreditar sus competencias en contrataciones públicas. De esta forma, se puede lograr la certificación en alguno de los niveles Básico, Intermedio o Avanzado; por lo que *"la ejecución de los procesos de contratación por parte del personal no certificado no constituye causal de nulidad, suspensión, cancelación o cualquier tipo de paralización del proceso de contratación, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que corresponda"*.

Otro ejemplo similar y digno de emular es el caso de **Honduras**, donde a través del Acuerdo 028-2018 crea la figura del Comprador Público Certificado (CPC), el ente rector de esta nación, la ONCAE es la responsable de acreditar la condición de CPC, para lo cual anualmente, realizará una prueba de conocimientos. Pasar esta evaluación no es sencillo, al punto que se necesita una aprobación, con una nota superior al ochenta por ciento (80%) del diplomado de Formación Superior en la Adquisición Pública, avalado por ONCAE.

Cabe destacar que dicho órgano rector puede revocar la certificación en cualquier momento, si constata fehacientemente que haya realizado una actuación que no se ajusta sustancialmente al marco regulatorio vigente de la contratación pública.

En este ejemplo citado, el beneficio es doble, puesto que el CPC se convierte en garante del proceso, como requisito para que un proceso se inicie formalmente (publicación) necesita el visto bueno de dicho funcionario certificado. Por lo tanto, aquellas entidades que no cuenten con uno, deberán contratarlos, recurriendo a la base de datos del registro oficial de Compradores Públicos Certificados. De esta manera, se le da un mayor marco de seriedad, formalismo y transparencia a los actos contractuales, y se incentiva a los funcionarios a capacitarse/profesionalizarse.

No estamos tan lejos de emular los países mencionados, en el caso de **Ecuador**, dicha entidad también cuenta con un Plan de Capacitación en Contratación Pública, pero nótese que es el mismo ente rector el que lo propone y lo impone –como ente autárquico-. Entonces, basta con considerar esta posibilidad de evaluación y comprobación, la cual puede ser online o presencial, o hasta una combinación de ambas; ejercida por representantes de la ONC o las mismas entidades contratantes, entre otras opciones.

### **REDUCIR LA BUROCRACIA Y SABER ASIGNAR TAREAS:**

Según **Oszlak** (2013: 10), en **Argentina** empieza a construirse un discurso de desprofesionalización, tal vez como daño colateral de un intento por retomar las riendas de un estado díscolo, capturado por intereses particularistas, al punto que se opta por abandonar la batalla por instaurar un servicio civil profesional.

Es allí donde el ente rector, la ONC, debe intervenir y evitar tal situación desafortunada. De nada servirá encontrar la fórmula perfecta para corregir todos los errores burocráticos de la APN en el marco de las Compras Públicas, o confeccionar un apropiado “Manual de Buenas Prácticas”, si no existe capacitación y profesionalización constante del personal, actualización y adaptación a las TIC, efectuar evaluaciones que comprueben el nivel de conocimientos y compromisos de los actores involucrados, entre otros puntos.

Para esto es necesario reducir la burocracia y apostar a aquellos elementos que faciliten la labor de los funcionarios públicos, un elemento clave es el de reconocer que los requisitos administrativos son cada vez mayores y el personal para suplirlos es el mismo. Esto no implica contratar un mayor número de empleados (ya que el objetivo del trabajo es reducir el gasto público a través de la optimización del mismo y la posible corrección de fallas que atentan

contra tal objetivo); sino saber –en primer lugar- reducir o eliminar las tareas que pueden ser automatizadas por plataformas electrónicas, para luego poder asignar las actividades restantes (relevantes) de manera individual o por departamentos, sectores, u otros.

De esta forma, la unidad requirente puede contar con personal que se dedique exclusivamente a la confección de pliegos y elaboración de especificaciones técnicas, mientras que el área de compras incluya otro funcionario que se dedique a la evaluación de proveedores y el restante a los aspectos formales de publicación, difusión y seguimiento. Es decir que se desarrolla una labor conjunta entre ambos entes de la Administración Pública, donde cada uno aporta sus conocimientos.

Otro aspecto que puede observarse es que la cantidad de tareas burocráticas que existen en el marco de la APN implican que los superiores de los respectivos departamentos o dependencias, responsables de efectuar los controles internos correspondiente, no cuenten con el tiempo disponible para hacerlos.

Existen entidades donde el departamento de compras forma parte del área administrativo financiera, por lo que además desempeñan funciones de finanzas, y haberes, además de la ejecución presupuestaria.

Si, por ejemplo, se dispusiera del catálogo electrónico mencionado anteriormente, con especificaciones detalladas, tal tarea se reduciría; así como un ranking de proveedores, donde se puedan elegir los filtros a la hora de elegirlos (desempeño en otros actos contractuales, precio, disponibilidad de stock, tiempo de entrega, etc.), nuevamente los impedimentos u obstáculos burocráticos serían menores. Aunque cabe destacar que este tipo de herramienta no es la solución ideal, sino una alternativa que contribuye a un proceso más grande.

Si un funcionario público es profesional, se capacita y desarrolla bien su labor, será menos propenso a cometer errores, a caer en la corrupción, se contribuirá a lograr la eficiencia en los actos contractuales y –por consiguiente- a lograr un mejor servicio hacia la sociedad, la cual incrementará su nivel de confianza en sus representantes, generando un *feedback* provechoso. Pero si el mismo tiene bien definida su función, su misión/objetivo y dispone del tiempo y los medios para llevarla a cabo, podrá concentrar sus esfuerzos en una sola dirección.

## **Capítulo 4: COMBATE A LA CORRUPCIÓN:**

### **ACCIONES PREVENTIVAS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA CORRUPCIÓN Y MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS, A TRAVÉS DE LA ÉTICA Y LA RESPONSABILIDAD:**

Es tal la importancia del rol de cada funcionario público, que el propio economista y filósofo **Max Weber** conceptualizaba al respecto que la burocracia ideal debía estar formada por funcionarios caracterizados en la ética y la responsabilidad; al servicio del Estado, no del Gobierno.

Como se ha mencionado anteriormente, las **compras públicas** son una herramienta que cubre un gran espectro de los roles del Estado y genera efectos/consecuencias de distinto tipo; por esto, de ser aplicadas correctamente también se pueden orientar para contribuir a reducir los actos de corrupción dentro de este ámbito (aspecto que no hace más que dañar a la sociedad)<sup>10</sup>, al igual que enfatizar en acciones que prevean/anticipen los actos de corrupción dentro de la compra estatal factor que –desde el punto de vista de este trabajo- influye negativamente sobre el **gasto público**.

Esto es así de manera tal que, por ejemplo, si un funcionario público acuerda con un proveedor la venta de un producto a un precio mayor que el que se debería (con la finalidad de repartir ganancias por tal acción), se efectúa una erogación de dinero mayor y se atenta contra las arcas estatales y los aportes tributarios de la sociedad.

Por lo tanto, todos los actores involucrados en el proceso de compras (a lo largo de cada uno de los pasos intermedios) acumulan gran cantidad de responsabilidades, y –aunque no lo parezca- tienen un gran peso en su entidad y en la APN, posteriormente. Desafortunadamente, en algunos casos puede llevar a abusar indiscriminadamente de su posición. Esto exige que se actúe con ética profesional y rectitud.

---

<sup>10</sup> “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad, socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”. Organización de las Naciones Unidas, (2014). *Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupción*. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas. p 3.

Un ejemplo que se puede citar (y emular) de un accionar adecuado, en el marco de la aplicación de buenas prácticas para las adquisiciones estatales es el del “*decálogo de probidad en las compras públicas para funcionarios del estado*”, implementado en Chile. Este apunta a limitar el accionar ético de los empleados estatales, dentro de los siguientes parámetros:

1. Aplicación irrestricta al principio de probidad: caracterizándose por una conducta funcionaria intachable y la preferencia del interés general por sobre el individual.
2. Obtengo el mejor valor por el dinero en mis compras públicas: el funcionario público se desempeña buscando un adecuado equilibrio entre eficiencia, economía y eficacia.
3. Conozco y aplico la ley de compras y su reglamento. Si bien en este caso Argentina no dispone de una ley de compras, si cuenta con el decreto delegado 1023/01 (norma máxima relacionada a las adquisiciones estatales)
4. Soy transparente en mi actuar: el empleado estatal mantiene actualizada la información el portal electrónico vigente y facilita el acceso a la misma.
5. No incurso ni permito el soborno: implica el no solicitar, entregar o aceptar algún tipo de pago, servicio o favor, a cambio de influir en decisiones que afecten los deberes del funcionario público.
6. Me abstengo cuando existe un conflicto de interés: implica el no intervenir en dichas situaciones e informar inmediatamente por escrito al superior.
7. No recibo regalos o beneficios.
8. Rechazo al tráfico de influencias: conlleva no utilizar el cargo o función pública para ejercer presión indebida y así obtener beneficios; así como prevalecer el principio de imparcialidad.
9. Hago correcto uso de información reservada: significa proteger la información que no es de público conocimiento y resguardar la información privada de la institución en la que el funcionario se desempeña.
10. Denuncio si detecto acciones que pudiesen contravenir las normas de probidad: las cuales serán informadas por escrito al superior, quien deberá continuar con el proceso debidamente.

Por todo lo expuesto anteriormente –en el marco del objetivo general de este trabajo-, un acto de corrupción, falta de ética o responsabilidad atenta contra la eficiencia en la administración de los recursos públicos, provocando un gasto excesivo e innecesario. Este aspecto es una falla (y hasta un “*patrón de mala gestión*”), el cual debe ser corregido. A continuación detallo algunas propuestas de posibles soluciones:

### **IMPLEMENTAR MEDIDAS PREVENTIVAS Y NO CORRECTIVAS:**

Anteriormente se mencionó al **accountability** como un **método de control y rendición de cuentas**, el mismo requiere de otro componente vital para desarrollarse: la posibilidad de que los funcionarios públicos sean objeto de sanción en caso de que incumplan con sus deberes y funciones, es decir, el *enforcement*. El autor austríaco **Schedler** explica al respecto:

*“Para que las reglas sean efectivas, estas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo que prevengan que la eventual violación de las reglas pase desapercibida (la función informativa del accountability). Pero también deben contar con mecanismos de enforcement que sirvan como incentivo al impedir que los actos deshonestos queden sin castigo”* (Schedler, 1999: 16 y 17).

En esta misma sintonía, para conseguir el respaldo social y ciudadano, una estrategia de lucha contra la corrupción requiere revertir la sensación de impunidad imperante en el país (Mezones, 2006: 105). La sociedad demanda acciones firmes, sólidas y ejemplificadoras.

La corrupción en compras públicas aparece en el marco de un sector clave para la economía y el desarrollo de los países. Y su impacto es, además, muy significativo: **Transparencia Internacional** estima que los costos de la corrupción en las compras públicas alcanzan entre 20 y 25 % del valor del contrato, llegando en ocasiones al 40-50% (Transparency International, 2006: 13).

Las principales razones de esta especial vulnerabilidad son su perfil de gastos (principalmente las transacciones de bajo volumen, pero de muy alto valor) y la mayor discrecionalidad que genera, en comparación con otras áreas del gasto público como el



pago de salarios o de deuda. Además, los autores especializados suelen coincidir en que el sector es especialmente riesgoso para la corrupción y la ineficiencia.

Aunque, respecto a este punto, coincido plenamente con el autor **Schedler**, debido a que se deben buscar las formas para la prevención del acto de corrupción y no enfatizarse en el acto de juzgar a quienes ya hayan cometido hechos delictivos.

### **INVESTIGAR AL DETALLE PARA ENCONTRAR LA FUENTE DE LA CORRUPCIÓN:**

**Susan Rose-Ackerman** (1999: 5) señala que los costos de la corrupción exceden el dinero que se pierde del presupuesto, esto implica que la presencia de hechos delictivos en las compras públicas generan pérdidas mayores que las que se pueden/suelen percibir por fallas del sistema, usuarios, falta de capacitación, entre otros aspectos. Entonces, se infiere que si a las fallas existentes se le adiciona la presencia de corrupción, los costos o consecuencias serán aún mayores. La corrupción limita la cantidad de potenciales oferentes a quienes tienen conexiones o mayor información, incrementa los costos de transacción y reduce la competencia.

Además, el interés de los funcionarios corruptos en maximizar sus propias ganancias los lleva a realizar inversiones ineficientes, definiendo las necesidades de compra con poca o ninguna racionalidad económica. Los "elefantes blancos" o las rutas que no conducen a ningún lado -que los argentinos conocemos bien- son típicos ejemplos de inversiones que no se justifican más allá de sus posibilidades de generar retornos. Es allí donde las medidas de controles y auditorías deben ser más enfáticas.

La mayoría de los tristemente célebres casos de corrupción (presunta o probada) desde el retorno de la democracia estuvieron vinculados al sistema de **compras públicas** y sus consecuencias económicas, sociales y políticas fueron inestimables: venta de armas a **Croacia y Ecuador**, leche adulterada, guardapolvos de **Bauzá**, trilogía **IBM** (Banco Nación-DGI-Anses), **Siemens** (documentos de identidad), privatización de **Aerolíneas Argentinas**, **Thales Spectrum**, contratos de **María Julia Alsogaray**, entre otros.

Afortunadamente, estos casos, los controles y auditorías oficiales, y las investigaciones periodísticas sirven de referencia no sólo para detectar a los principales

responsables de estos actos que atentan contra los fondos públicos; sino como una referencia de cara al futuro para evitar dichos comportamientos repetitivos (o, al menos, tener un indicio de donde buscar el error). Sin embargo, no han logrado evitar el comportamiento repetitivo de los funcionarios públicos y líderes gobernantes, ya que las sospechas y causas continúan vigentes.

Como se puede ver en el gráfico siguiente, son varias las instancias que pueden verse comprometidas en actos de corrupción, por lo tanto, las medidas a llevar a cabo deben considerar a cada uno de los actores que pueden atentar contra el acto contractual –inicialmente- y contra los fondos del Estado, en un futuro.

Como se ha mencionado anteriormente, la capacitación es fundamental y los controles son herramientas que nos permiten encontrar el error más fácilmente, principalmente si se detecta intencionalidad de cometer un acto de corrupción para beneficio propio.

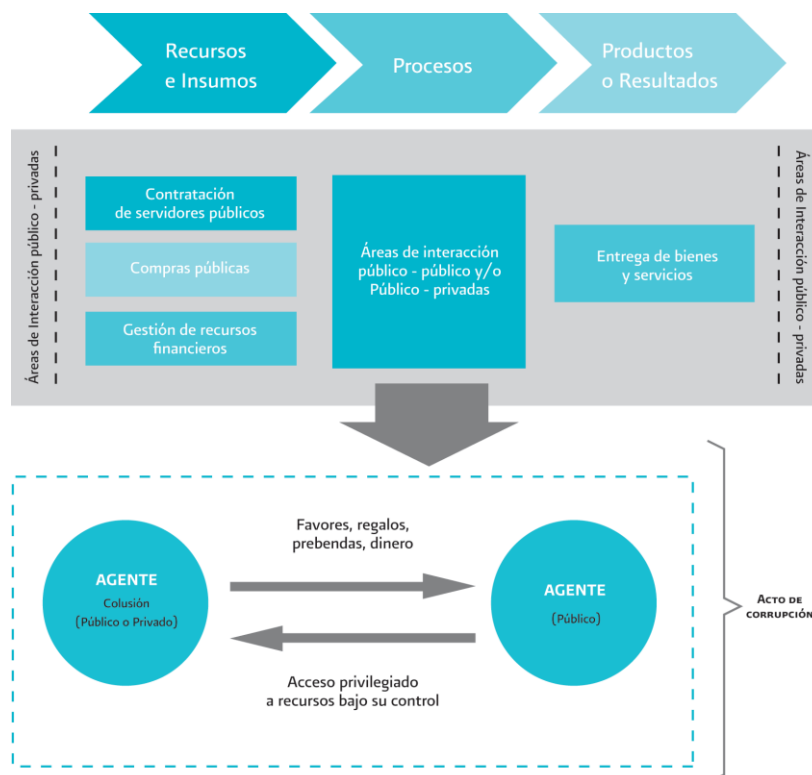


Funcionarios pasibles de cometer actos de corrupción. Fuente: elaboración propia.

## ENFATIZAR EN EL FOMENTO DE LA ÉTICA Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA:

Respecto al concepto en sí de “*corrupción*”, **Jacob Svensson** define a la corrupción pública como “*el mal uso (o abuso) del poder público para beneficio personal*”, por más que un funcionario que efectúa mal una **compra o contratación pública**, obtenga dinero por ello y luego se arrepienta y decida aportar mayor información, no deja de ser culpable de atentar contra el **Estado** y la **Sociedad**.

Sin embargo, deben tenerse en cuenta los espacios de interacción entre la administración pública y el ámbito privado, en el que pueden producirse los hechos de corrupción, según se muestran el siguiente gráfico:



Fuente: BID, año 2010.

Entonces, si son tantos los espacios y oportunidades en las que la corrupción puede hacerse presente, aspirar a la ética del ámbito privado puede ser más compleja, por lo que se puede buscar regular tal comportamiento a través de medidas más sólidas, como la aplicación del *debarment*, entendido como **inhabilitación** o acto de excluir a los proveedores de

participar de actos contractuales estatales, debido a acusaciones de fraude, mala administración u otras irregularidades.

Mientras que en lo que respecta al ámbito público, se debe buscar fomentar el comportamiento del funcionario público basado en la ética y la responsabilidad (tal y como se citaba a **Weber** al inicio del capítulo). Ahora bien, retomando lo expuesto en el trabajo “La Calidad de los Servicios Públicos” de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de **Salta**, respecto de la Calidad de los Servicios Públicos, uno puede preguntarse, **¿Por qué debemos preocuparnos entonces por la calidad de los servicios públicos, si la Administración Pública no tiene competencia?**

Es entonces, que no existe competencia, pero sí clientes (ciudadanos) y la calidad de los servicios que se prestan influye en el nivel de satisfacción, aspecto que condicionará el nivel de cumplimiento de la función/misión de los representantes a los que se le dio mandato a través del sufragio.

*“Nuestra preocupación está justificada porque si los servicios públicos se entregan sin errores, sin fallas, sin lentitud, sin desperdicios y sin duplicidades, mediante el uso eficiente de los recursos materiales, humanos y económicos, los equipos de trabajo y el tiempo utilizado, generarán credibilidad y confianza en las organizaciones del Estado y seremos cada día mejores servidores públicos”.*  
(Casermeiro De Goytia, et al)

Cualquiera sea la función que desempeñamos dentro de la Administración Pública, el objetivo será lograr un buen servicio, el cual beneficiará –inicialmente- al resto de los funcionarios públicos y, posteriormente, a todo el aparato burocrático. Ahora bien, si además el buen servicio implica un comportamiento ético, que no sólo evite sino que repudie y denuncie los actos de corrupción, se logrará un gasto estatal eficiente, un uso racional de los recursos, y –finalmente- un resultado productivo para la sociedad a la que se representa.

Otro aspecto que se suma a la ética y a la responsabilidad, que será atributo individual y dependerá de cada empleado público, será el de la honestidad; porque todo usuario aspira a que los servicios públicos que recibe sean correctos, legales y éticos. Si se presenta un panorama contrario, se logra un mal servicio, en el que no se cumple con el trabajo u obligación de manera adecuada o se actúa en beneficio propio.

Cabe destacar lo mencionado en el texto del Gobierno de la Provincia de **Salta** respecto que los servicios públicos *“deben ofrecer siempre soluciones y respuestas efectivas a las necesidades de los usuarios, pero jamás dar excusas. Otro de los atributos universales es que son visibles y comprobables en el presente y en el futuro mediato e inmediato”*.

### **Reflexión:**

Desafortunadamente los actos sospechados y confirmados de corrupción en el último tiempo no han disminuido, al punto que varios funcionarios y representantes públicos están siendo investigados por episodios tales como el caso **Oderbrecht**, reconocido por su magnitud internacional.

Por ende, se puede inferir que la falta de resultados tangibles conlleva a la impresión que no se ha logrado un avance significativo tanto en la prevención como en el castigo a quienes demuestran comportamientos poco éticos, atentando contra el Estado y, por consiguiente, la Sociedad.

Cabe destacar que **Argentina** no es el único país que no ha logrado avanzar en esta materia, según lo expuesto por los autores Guerra, Ayllón y Salazar (2011: 78), **México** cuenta con un sistema de responsabilidades de servidores públicos orientado hacia el castigo de faltas a nivel individual a autoridades de baja jerarquía administrativa relacionadas principalmente con fallas u omisiones en los procedimientos; pero no existen mecanismos de responsabilidades orientados a mejorar la calidad del desempeño institucional o la generación de resultados de todo un ente u organismo público. Esta situación suele repetirse en la mayor parte de **América Latina**.

## Capítulo 5: PROBLEMAS BUROCRÁTICOS:

### BUSCAR REDUCIR LA EXCESIVA BUROCRACIA EX - ANTE

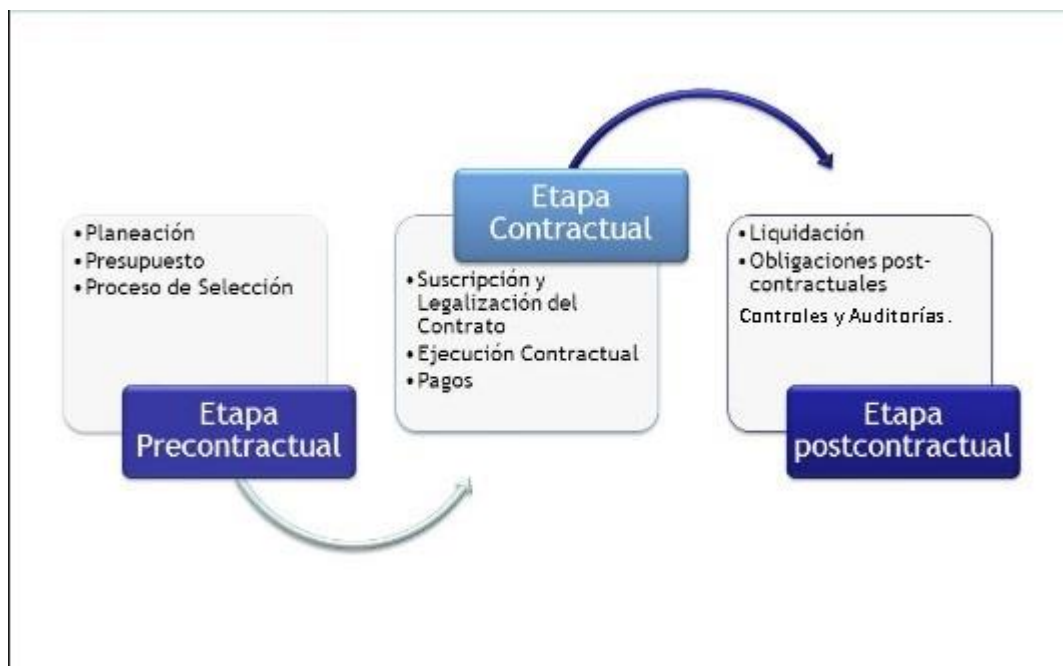
Este aspecto parece ser común en varios países de la región, donde transcurre un considerable período de tiempo desde el momento en que un organismo plantea el requerimiento de determinado insumo o servicio hasta que el mismo es contratado (sin mencionar la etapa de pago, que será tratada más adelante).

La implementación masiva del sistema **COMPR.AR** ha facilitado las tareas de la **APN**, sin embargo, aspectos como la falta de un catálogo inclusivo suele incidir para que se produzcan situaciones de adquisiciones en carácter de “*necesidad y urgencia*”, o mediante la implementación de la modalidad de **Caja Chica**. No debemos olvidar que según el artículo 50 del **Decreto 1030/16** esta es una alternativa viable, pero aislada, que implica mayores dificultades a la hora de realizar los controles pertinentes.

Sin embargo, no se puede culpar exclusivamente a la falta del catálogo antes mencionado, generalmente la recurrencia a esta modalidad suele darse por fallas en la planificación o ejecución de los programas y planes previstos.

A medida que el funcionario público dispone de herramientas de uso práctico y cotidiano, el mismo podrá llevar a cabo su labor *ex – ante*, de manera más sencilla, agilizando procesos y disminuyendo tiempos. Por eso remarco la importancia de los convenios marco, ya que los mismos suelen dar origen a catálogos electrónicos y sus actualizaciones, así como la redacción de pliegos adecuados, ya que, recordemos, si incluimos una serie de condiciones y requisitos excesivos, podemos desalentar la misma participación de los posibles oferentes. Entonces se trata de buscar un equilibrio justo, al cual se puede llegar con la consensuada participación de los proveedores del mercado (aspecto tratado en la Materia Abastecimiento Estratégico).

Se debe evitar el prejuicio previo o la connotación negativa de evitar el trato con los posibles oferentes, si son ellos mismos los responsables de satisfacer nuestras necesidades; por lo que el mecanismo de consulta puede facilitar la confección de las solicitudes y la posterior adquisición, basados en una relación *win-win*.



Etapas en las que se puede reducir la burocracia. Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Colombia) - Ciclo del proceso contractual y Ley de garantías electorales

La percepción especializada de la necesaria transición de la visión de la Contratación Pública de un rol meramente burocrático a uno estratégico, es relativamente reciente. En el ámbito extra-regional, **Rendón y Snider** (2009), sostienen que la gerencia de adquisiciones públicas no ha mostrado ni es generalmente percibida como factor estratégico de éxito en el sector público, sino que continúa siendo percibida principalmente como una función rutinaria y táctica.

### **BUSCAR REDUCIR LOS ERRORES E INCUMPLIMIENTOS EN LA ETAPA EX POST:**

De los estudios realizados y las experiencias prácticas, resulta que no solamente existen falencias en las compras públicas en la etapa *ex – ante*, sino también en la *ex – post*; las cuales atentan contra la optimización del gasto público.

A la hora de dar la correspondiente conformidad de recepción de efectos, las unidades adquirentes pueden enfrentarse a diferentes situaciones:

1. Que el producto solicitado no haya sido el que realmente se necesitaba y se cometió un error en la confección del pliego de bases y condiciones particulares o en la misma solicitud de adquisición (tal y como se explicó anteriormente).
2. Que el proveedor haya incumplido con el acto contractual y los detalles del pliego. Ante este caso, si –por ejemplo- el proveedor es de **Buenos Aires** y envía sus productos por una empresa tercerizada a una unidad requirente de la provincia de **Salta**, esta última podrá confeccionar el acta de incumplimiento o de rechazo correspondiente, retornar el producto y esperar su reposición. Pero este punto se complicará aún más, porque el proveedor no incurrirá en un nuevo gasto para volver a enviar el producto, por lo que podría optar por pagar la multa correspondiente.

Entonces, la unidad requirente debe esperar a la ejecución de la próxima orden de compra para recibir tal efecto –considerando que ya sea tarde para cumplir la necesidad que lo originó-. Coincido con Conti (2019), respecto de una solución viable:

*“Lo aconsejable es establecer mecanismos de detección y corrección temprana de desvíos del cumplimiento de los proveedores, que permitan actuar antes de recibir el impacto de la falta de actividades que desarrolla. No obstante, como controlar empresas en forma perfecta y eficiente es imposible”.* (Conti, 2019, p 27).

Este sistema o metodología perjudica a las dependencias estatales, ya que se ven obligadas a rechazar el producto que han recibido (por no cumplir con los requisitos preestablecidos), pero implica no disponer del mismo para satisfacer sus necesidades, por un período aún más prolongado en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, la posibilidad de unificar criterios de adquisición centralizada, de manera regional, facilitaría la labor conjunta de poder elegir adecuadamente el proveedor, hacer una correcta solicitud de adquisición (y pliego correspondiente para el acto licitatorio). Si son varios entes los que acuerdan, se disminuye el riesgo de realizar un gasto ineficiente.

Por ende, si el resultado final de la compra resulta una adquisición de un bien o un servicio que no satisface la necesidad inicial, todo el proceso habrá resultado nulo.



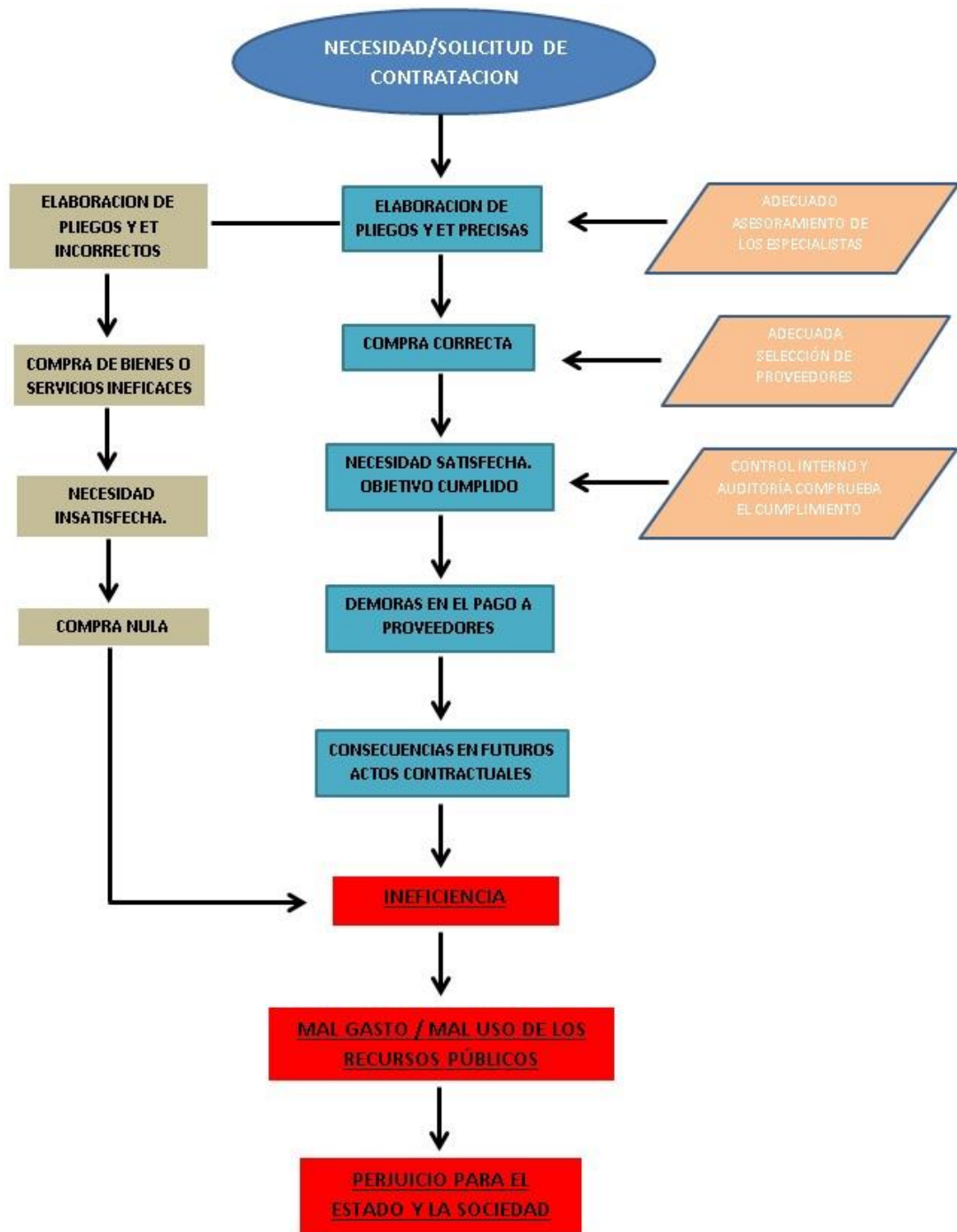


Diagrama de flujo de elaboración propia.

Adquirir bienes o servicios que no satisfacen las necesidades originales, implica efectuar una erogación estatal ineficiente; por lo que el objetivo que se tiene en la actualidad de la política neo clasista de reducir la participación excesiva del Estado y el Gasto Publico, tal y como lo estipula el **Cataño** (2001), se vuelve una utopía.

Esto implica que la postura de “achicar” el estado y “recortar” el gasto público se refuta por el hecho de la dificultad permanente de erradicar las compras ineficientes; por lo que buscando encauzarlas o evitarlas no significaría validar la teoría de Castaño, sino demostrar que no es necesario la permanente reducción estatal, sino lograr un comportamiento generalizado donde un sistema (entendido como un conjunto de partes entrelazadas y cuyo funcionamiento es interdependiente) de adquisiciones estatales y ejecución presupuestaria de recursos públicos, logre un comportamiento armonioso.

### **BUSCAR REDUCIR LA EXCESIVA BUROCRACIA EX – POST:**

Otra situación que podría enfatizarse y que no demanda grandes erogaciones de dinero para optimizar el gasto público sería la de revertir la constante situación de demoras en los pagos efectuados a los proveedores. De lograrse, esta circunstancia no sólo refiere a una necesidad de ordenamiento y control, sino también a movilizar instancias que incentiven a las empresas y potenciales proveedores a ofertar sus productos y servicios (en tiempo y forma) al Estado, en un marco de certidumbre y competencia optimizada.

Consecuentemente, se evidencia que debe enfatizarse en la relación entre programación, planificación y presupuestación de los gastos a efectuar para cubrir las necesidades que los originaron. El inconveniente surge cuando se compra sin la debida apropiación presupuestaria, luego no se dispondrá de cuota de compromiso y, por ende, no se contará con los fondos para cumplir con los plazos de pago, evitando pagar las multas por moras-. Por esto resulta clave la relación "programación-presupuesto", para solucionar este tipo de problemas administrativos.

En referencia a otros países, tomo el ejemplo de **Perú**, donde también se está buscando la forma de revertir este comportamiento administrativo, ya que otro aspecto de consideración es el hecho de la asimetría de la información y el incremento del riesgo, donde los proveedores incluirán dicha variable atribuida a la demora en el pago más allá del plazo establecido en las normas.

Para justificar este evento –desafortunadamente repetido en la APN, en este caso ejemplificado en **Perú**-, retomo las palabras del **profesor Herrada Bazán** (2019), respecto que el pago impuntual a los proveedores se ha convertido en algo cultural. Si bien el –ahora

aclamado— acceso a facturas negociables podría paliar el problema para el acreedor, es evidente que se trata de una alternativa que dista mucho de ser una verdadera solución.

Ahora bien, esto no implica ser un objetivo utópico, sino que puede mejorarse la situación, a través de una coordinación como la descrita anteriormente.

Entonces, los posibles oferentes saben que la probabilidad de demora de pago, por parte del Estado es altísima, por lo que ese riesgo lo trasladan al precio. Eso puede traer un decrecimiento en la competencia, pues seguro varios potenciales proveedores se verán disuadidos de presentarse por ese factor negativo. **Carballo y Rabinovich** (2016, p 30) destacan, vinculado a este tema, la relación que tiene con el principio de celeridad, sencillez, economía y eficacia de los trámites. Muchas veces la demora en el trámite de las actuaciones puede traer como consecuencia la falta de voluntad de los proveedores de participar en los procedimientos de contratación, ya sea por el retardo en el pago del precio, o por la variación de los precios que pudiera ocurrir y el desfasaje entre la oferta y los presupuestos oficiales.

Entonces, en lo que respecta a la **estrategia de fijación de precios**, se puede plantear que se da una *discriminación de precios de primer grado*, ya que se busca maximizar la ganancia en cada unidad de un producto al que el comprador le otorga un alto valor. Es decir, el servicio *se vende al máximo precio que cada segmento del mercado está dispuesto a pagar por él*. Se analiza a quién se le está vendiendo, y en este caso se trata de un comprador importante, como lo es el **Estado** que es menos sensible a los cambios de precio.

Según un relevamiento a un grupo de treinta funcionarios de distintos entes de administración pública, tanto nacional como sub nacional, se llegó a la clara conclusión que este aspecto es un arma de doble filo, ya que la demora en el pago a proveedores no sólo afecta a los mismos, sino a las mismas unidades requirentes. Es así, que las respuestas planteadas arrojaron los siguientes aportes:

1. El proveedor sabe que va a cobrar tarde, por ende traslada tal circunstancia al precio final del producto.
2. El proveedor puede llegar a demorarse en la entrega de productos adquiridos.

3. No se efectúan los pagos en tiempo y forma, por lo que se puede llegar a producir una reprogramación trimestral de la partida presupuestaria.
4. De producirse, las planificaciones previas se verán alteradas completamente.
5. No hay multa o sanción para el Estado por no pagar como corresponde, pero el perjuicio que recibe por su propio comportamiento llegará de cualquier forma.

Estas opiniones llevan a pensar que se da un claro caso de "**Dilema del Prisionero**". Este tipo de juego se asemeja a la situación que se analiza en este procedimiento contractual, debido a que el problema que se plantea es que entre los oferentes, cada uno no sabe qué es lo que hará el otro, pero el resultado final no depende sólo de lo que haga cada uno sino también de lo que haga el otro (en función del tipo de producto que ofrecerá, la calidad y precio del mismo).

Se supone aquí que la motivación de cada prisionero (cada uno de los oferentes) es lograr la mejor situación posible para él mismo; entonces, las firmas interesadas no se pondrán de acuerdo entre sí, sino que analizarán su propia relación costo-beneficio, y el posible comportamiento de sus competidores.

Por lo tanto, se puede inducir que el factor clave en este asunto es el **riesgo**, donde los oferentes cotizan un producto (bien o servicio) a un valor mucho más alto que el del mercado, ya que deben contemplar/especular con el tiempo que el Estado demorará en pagarle. Es así como se observa otro factor que atenta contra el uso racional de los erarios públicos y el objetivo de lograr una optimización del gasto. Aunque este no deja de ser un planteo "ideal", ya que es considerable el comportamiento repetitivo de los oferentes respecto de la colusión y -por consiguiente- el limitar el ingreso de nuevos oferentes que modifiquen tal esquema.

Incluso, si se analiza la situación en detalle, el acreedor-proveedor sufre dificultades de liquidez, al no percibir durante un tiempo mayor al programado el pago por los bienes o los servicios que brindó (problema que se agudiza cuando el proveedor se ve en la necesidad de acudir al crédito financiero para enfrentar sus propias deudas).

Sin irnos más lejos, **Chile** es un ejemplo opuesto y norte a seguir en este aspecto, con la **ley 21.131** - "*Ley de pago a 30 días*", cuenta con un régimen bastante similar al europeo y establece plazos justos, regula el no cumplimiento de los mismos, garantiza el

derecho a la aplicación de intereses por morosidad, define como cláusulas abusivas cualquier acuerdo que vulnere los derechos contenidos en la ley y, por último, incorpora el derecho a indemnización.

Por otra parte, en **Europa**, esta problemática se ha enfrentado a través, primero, de la Directiva 2000/35/CE y, después, de la Directiva 2011/7/CE, la cual contiene un régimen de **lucha contra la morosidad en operaciones comerciales**. Este régimen ha sido impuesto a los países miembros y contempla reglas tanto para los pagos de las autoridades públicas a las empresas, como entre las propias empresas. Es de destacar que las autoridades públicas están obligadas a pagar en 30 días, si bien se establecen algunas circunstancias excepcionales, en cuyo caso el plazo se amplía hasta los 60 días.

También se establecen los casos en los que las empresas pueden reclamar un interés y una compensación por los costes que el incumplimiento de los plazos les pueda ocasionar.

Sin embargo, el incumplimiento de los plazos de pago es un comportamiento que se suele observar en todos los países cuando las finanzas públicas atraviesan dificultades. Tal y como menciona **Bleger** (2010, p. 31) “la situación financiera de las PYMES que participan de las compras públicas se ve afectada cuando los sistemas de pagos son ineficientes, cuando los plazos de pago son extendidos y, principalmente, cuando no se respetan los plazos establecidos en los contratos”.

Retomando este último punto, creo que podría ser una alternativa bastante apropiada y que para efectuar el pago se le impute al organismo responsable de tal situación, donde – no necesariamente- es la unidad requirente o ejecutora de presupuesto. Es decir, si existiese la coordinación apropiada antes mencionada entre los pilares de planificación, programación y presupuestación, el organismo responsable del acto contractual no debería incurrir en una demora o incumplimiento de los plazos de pago; ahora bien si se da lo contrario, el órgano rector mismo es el que debería imponerle multas o sanciones. De esta forma, se evitaría seguir incentivando al comportamiento de los proveedores de aumentar precios o incumplir contratos o hasta desalentar su presentación en actos licitatorios, que terminan resultando desiertos y el resultado final siendo aún más perjudicial.

## **EVITAR EL RIESGO MORAL, SIN AHUYENTAR A LOS PROVEEDORES CON UN EXCESO DE ESPECIFICACIONES TECNICAS Y REQUISITOS CONTRACTUALES.**

El otro problema que se puede generar en el marco de la **relación Principal-Agente** -producto de la asimetría de información- es el de *Riesgo Moral*, el cual se presenta cuando la acción del agente no es verificable o cuando este recibe información privada después de que la relación ha sido iniciada. Es decir, ambos actores tienen la misma información cuando el contrato empieza pero se generan asimetrías después

Para evitar esta falla, el comprador le provee al vendedor un diseño *ex-ante* del producto: en la **Materia Economía Y Gestión De Las Compras Públicas** se detalló "*cuanto más completo sea el diseño, menor será la probabilidad de que se necesite renegociar cambios ex-post. Sin embargo, un diseño ex-ante más completo implica un costo ex-ante más alto para el comprador*".

Si bien existe la posibilidad de *ahuyentar al proveedor* por el exceso de **especificaciones técnicas** que el mismo no esté en condiciones de cumplimentar, se debe considerar cada situación en particular, respecto de si el producto que se solicita forma parte o no de un mercado de competencia imperfecta. El cual, como lo dice su nombre, la competencia abunda:

- Puede haber una cantidad de vendedores relativamente grande, que ofrecen un bien diferenciado, sea por diseño, por innovación, o por otros factores.
- Se compite por precio y calidad, y buscan diferenciar aún más sus productos a través de distintos medios, entre ellos el marketing y la publicidad.
- Los distintos proveedores tienen cierto poder monopólico sobre el precio, en el corto plazo, dado que en el mediano plazo otros proveedores pueden desafiar su posición buscando captar clientes, a través de la diferenciación del producto y del precio.

Entonces, se debería buscar un cierto equilibrio, donde la **transparencia** respecto de la información disponible a lo largo de todo el acto contractual sea justa y equitativa para todos los actores involucrados; al igual que se considere el bien o servicio que se está demandando, si es un producto estandarizado o específico.

Existen ocasiones en las que se suele atentar contra el cumplimiento del principio de Concurrencia de Proveedores, debido a que tal y como expresan Carballo y Rabinovich (2016), la inclusión de una marca, sin encontrarse tal circunstancia debidamente justificada, restringe severamente la concurrencia y afecta la igualdad en la contratación.

Las unidades requirentes de productos no pueden accionar con temor ante la posibilidad que el acto contractual quede desierto porque los proveedores deciden no presentarse (independientemente que se trate o no de un acto de *big bidding*), ya que siempre existirá alguien que quiera venderle al Estado.

Por ello, cito a los autores **Arozamena y Weinschelbaum** (2010, p 17) a la hora de evitar una posible práctica de corrupción en el marco de compras públicas, quienes sostienen que *es relevante elegir un método de recepción y comparación de ofertas que no favorezca los acuerdos entre proveedores*.

Otro aspecto a incorporar a esta “buena práctica” es el hecho que se vio en la cursada de la materia Internacionalización De Las Compras Públicas, respecto que las ET de los procesos de licitación deben basarse, en la medida que sea posible, en las propiedades y características funcionales y no en términos de marcas o modelos específicos.

Como se mencionó anteriormente, esta es una asignatura pendiente en la administración pública argentina, sin embargo, existen ciertas ocasiones que obligatoriamente se debe recurrir a marcas o modelos específicos (por ejemplo maquinaria o autopartes), ya que no hay productos genéricos que puedan reemplazarlos. Es también válido el ejemplo del equipamiento de las Fuerzas Armadas.

Entonces, no todos los buenos ejemplos o modelos internacionales son válidos a la hora de repetir y aplicar, se debe tener en cuenta el contexto y la situación de cada país, económica, financiera, social y cultural.

Claramente esta es una herramienta práctica, la cual puede ser presentada junto con el resto de la documentación que integra la oferta y posibilita un eslabón de control más. Incluso, dicho accionar puede ser vinculado con el punto anterior, donde se establezca en las condiciones del contrato que el incumplimiento de este punto es causal de desestimación en el proceso de selección de proveedores, y causal de multa en la etapa ex - post (ejecución del acto contractual).

## **PUBLIC SERVICES APPROACH:**

Para Denhardt (2007), el gobierno debe ser un facilitador y catalizador, debe empoderar a los ciudadanos y promover valores de una relación armónica entre estado, mercado y sociedad. Además de accountability hacia los ciudadanos, exige valores sociales, observancia de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales. Esta idea se basa en el enfoque *Public Services Approach*, compuesto por siete principios sinérgicos:

**Servir a ciudadanos,  
no a clientes.**

Valorizar a la gente, no  
a la productividad

Valorizar la ciudadanía,  
no el empresarismo

**Pensar  
estratégicamente**

**Actuar  
democráticamente**

No dar por sentada la  
rendición de cuentas

Servir en lugar de  
dirigir

### **Reflexión:**

Como prueba de la antigüedad de la burocracia, en una carta —fecha el 15 de julio de 1766, el barón Von Grimm, escribe:



*"El verdadero espíritu de las leyes en Francia es el de aquella burocracia de la cual el fallecido Sr. De Gournay se quejaba tanto; aquí las oficinas, los funcionarios, secretarios, inspectores e intendentes no son nombrados en sus puestos para beneficiar el interés público, en realidad parecería que el interés público ha sido instaurado para que las oficinas puedan existir"* (Von Grimm, 1766; citado en del Prado, 2016).

En este capítulo se evidencian sólo algunas de las fallas burocráticas de las Compras Públicas, son muchas y muy variadas la de la APN en su conjunto, pero –lamentablemente y como se evidencia en el pasaje de hace más de dos siglos- la burocracia es un germen difícil de erradicar.

Un aspecto tan sencillo como la disposición de ET y pliegos de contratación en el portal de Compras Electrónicas es un aspecto menor pero que implica un ahorro tanto en el consumo de papel, como en la facilidad de los proveedores, ya que anteriormente hasta se les podía cobrar por la entrega de dicha documentación.

Como se menciona en el apartado de la necesidad de actualización del catálogo electrónico de productos, también puede complementarse la confección de pliegos modelos, con especificaciones que sean para ciertos rubros. De esta manera, el Órgano Contratante retoma tales ejemplos, los complementa del catálogo electrónico (auxiliado con imágenes, principalmente) y le agrega su impronta respecto de detalles que mejoren la calidad del pedido.

De esto se trata este trabajo, de buscar pequeñas y posibles soluciones fáciles de aplicar, que no demanden gran inversión, que su análisis no sea complejo y extenso.

## Capítulo 6: CONTROLES Y ESTANDARES DE DESEMPEÑO

### PARA REDUCIR EL GASTO PÚBLICO SE DEBE ENFATIZAR EN LOS CONTROLES DE DESEMPEÑO.

En primer lugar resulta conveniente diferenciar los conceptos de control y de auditoría:

- **El Control:** se entiende como el **sistema** integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptado por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos
- **La Auditoría:** Es una actividad independiente y objetiva de que busca agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Incluye la revisión y la evaluación de la estructura del control, para determinar si el mismo es efectivo y eficiente.

Como menciona **Joaquín Pinotti**, miembro del Instituto de Auditores Internos de Argentina, el propósito de la revisión será una fuente de información reconocida y podrá empoderar el trabajo de los funcionarios públicos si se llega a conclusiones acertadas para la ciudadana.

El Estado aparece como un demandante importante de bienes sumamente diferentes; también demanda servicios, luz, gas, también servicios de ingeniería y construcción, u otros ejemplos.

Entonces, si el Estado es el principal comprador, es el principal gastador, por ende a quien más se lo debe controlar, no solamente para detectar actos intencionales de corrupción, sino también para corroborar la existencia de posibles errores o fallas a corregir y mejorar el desempeño. Según la **teoría neoclásica** surge claramente que no puede considerarse al Estado como un comprador más, debido a que el mismo tiene como misión representar los intereses de toda la Sociedad.

Es claro que, en función de las experiencias y estudios recientes se llega a la conclusión que los sistemas de compras pueden generar mayores capacidades de control y

rendición de cuentas, tendientes a alcanzar el objetivo tan deseado de la eficiencia económica (traducido en el uso racional de los recursos).

Sin embargo, todo extremo es perjudicial, por lo que se debe evitar en uno de los principios del *New Public Management*, en donde los sistemas de medidas de gestión y de rendición de cuentas -en contraposición a la pretendida flexibilidad que persiguen- han introducido mecanismos de control que limitan la autonomía de gestión y dirección de los administradores públicos (Diefenbach, 2009).

Ahora bien, es sabido que *la APN en Argentina todavía se evidencian ciertos impedimentos que imposibilitan el logro de sus objetivos, lo cual no implica que haya aplicado cambios a lo largo del tiempo, que hayan generado avances; sin embargo existen ciertos conceptos ya desarrollados en el mundo, poco aplicados en nuestras fronteras.*

En la clase Nro 2 de la materia Corrupción Transparencia y Compras Públicas se trató un concepto fundamental, el *accountability*, entendido como *rendición de cuentas*. Este se configura como un aspecto clave de nuestra vida democrática, ya que cada vez más se habla en nuestras sociedades de la necesidad de que se dé una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos (Cortés Arbeláez, 2014: 2).

Esta rendición busca fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública (NGP). “*Los mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad*”, (Torres de Castillo Ernestina. 2009).

Debe señalarse que no todos consideran a los términos *accountability* y *rendición de cuentas* como equivalentes. Así, **Hernández y Arciniegas** explican que cuando se habla de *rendición de cuentas* generalmente se entiende que quien rinde cuentas lo hace de manera voluntaria: “se trata de una especie de acto pulcro de un representante virtuoso” (Hernández y Arciniegas, 2011; citados en Cortés Arbeláez, 2014, p. 2).

En cambio, la noción de *accountability* no implica que quien informe y justifique de su proceder lo haga simplemente por voluntad propia, sino que por el contrario, el concepto de *accountability* involucra la obligatoriedad de rendir cuentas (Hernández & Arciniegas, 2011, p. 25).

Al respecto, me valgo al retomar las palabras del autor austríaco **Schedler**, quien –al respecto- expresa:

*“Para que pueda desarrollarse el accountability es necesario que la ciudadanía pueda saber qué es lo que están haciendo quienes toman decisiones políticas de importancia, pero no es suficiente con que se divulgue qué es lo que se está haciendo, sino que también se requiere que se expliquen y deliberen con la ciudadanía los motivos que llevaron a la toma de una decisión en uno u otro sentido, pues se parte de la idea de que el poder público debe estar sujeto a la lógica del razonamiento público”.*  
**(Schedler, 1999, p. 15)**

En función de las diferentes fallas evidenciadas en la Administración Pública –y más precisamente en el submundo de las Compras Públicas-, considero que resulta indispensable contar con una clara política de rendición de cuentas, en la que todo el accionar de la administración burocrática deba justificarse. Principalmente, las operaciones de compras y contrataciones estatales deben ser el centro de atención, ya que constituyen un claro escenario en el que pueden producirse hechos de corrupción.

Ahora bien, puede que el lineamiento adoptado sea el de controlar actos alternados que busquen demostrar eficacia y eficiencia, sin ningún tipo de sospecha de un acto que atente contra el Estado; así, la **Administración Pública Nacional (APN)** en su conjunto sabrá que en algún momento u otro sus decisiones o acciones de adquirir un efecto, contratar un servicio, elegir un proveedor o dar una conformidad a una recepción o prestación, serán sometidas a una evaluación. En primer instancia del propio órgano de control de la institución a la que pertenece o bien de otro ente estatal externo.

Si se toma el ejemplo de **España**, la propia **ministra de Hacienda María Jesús Montero** fue la que remarcó el último año la *“suma importancia sería reforzar y ampliar el control permanente y la auditoría”* (Montero, 2019) .

Es a esto a lo que apunta este trabajo, a corregir fallas en el accionar, concientizándose respecto del resultado final. Si se logra corregir, por ejemplo las compras repetitivas, se dispondrá de mayor cantidad de dinero para invertir en otro aspecto que beneficie a la sociedad. Esto es fácilmente lograble mediante controles y auditorías efectuadas por funcionarios profesionales, que logren encontrar el error fácilmente y planteen la solución en simultáneo.

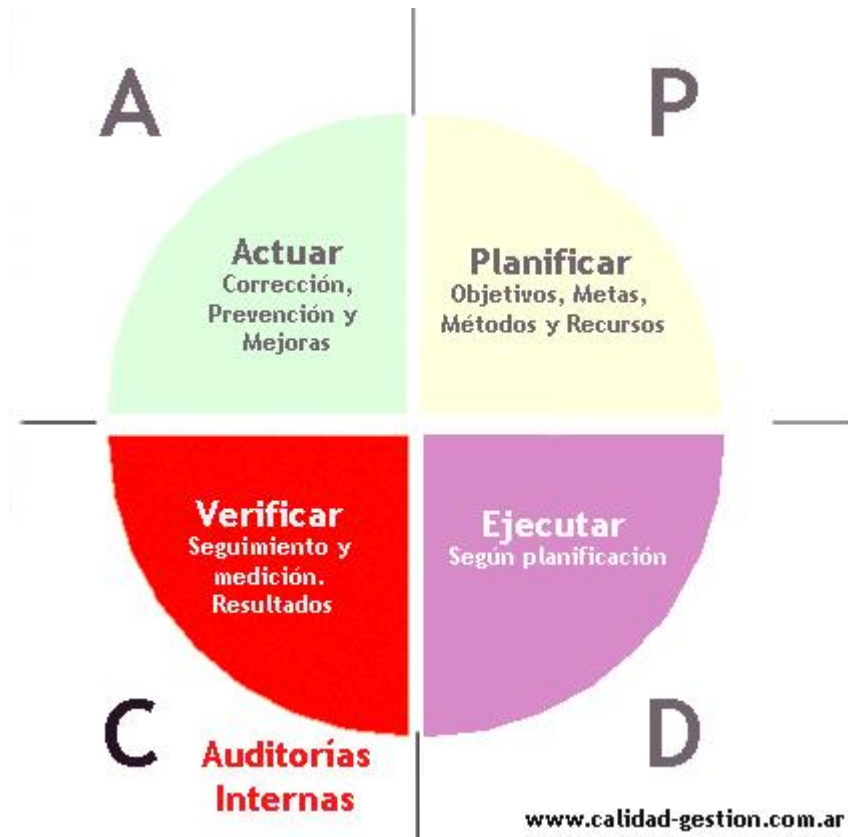
Independientemente de que el control provenga del propio organismo o de un ente externo, coincido con la funcionaria española respecto a que se deben “*establecer procedimientos de control posterior, sistemáticos, no puntuales, destinados no solo a verificar el cumplimiento de la legalidad documental, sino a permitir la investigación de irregularidades y corrupción*”.

De esta manera, se estaría dando cumplimiento al concepto de *answerability*, el cual hace referencia a una situación en la que los funcionarios públicos están obligados a dos cosas:

- i) Informar sobre las decisiones que toman.
- ii) Explicar y justificar por qué deciden de la manera en que lo hacen.

Sin embargo, se apunta a que estos controles deben enfatizarse primero en verificar la eficacia, economía y el uso eficiente de los recursos públicos y sus resultados repercutan en la asignación presupuestaria en futuros ejercicios; basados en indicadores de desempeño sólidos (los cuales, según el concepto de *planificación estratégica* de la Materia Administración Financiera del Sector Público deben ser bien definidos, permitan controlar y monitorear el logro de los resultados, generando retroalimentación.

Luego de ello se determinará, ante la presencia de cierto hecho, que se tomen las medidas correspondientes, las cuales debieran implicar sentencias ejemplificadoras, para que no quede en la mera investigación, sino sanción a los responsables de atentar contra las arcas del estado.



Fuente: [www.calidad-gestion.com.ar/boletin/53\\_auditorias\\_internas.html](http://www.calidad-gestion.com.ar/boletin/53_auditorias_internas.html)

### ¿CÓMO LLEVAR A CABO LOS CONTROLES Y RENDICIÓN DE CUENTAS?

Para efectuar una correcta rendición de cuentas en una unidad requirente tipo, las herramientas que se emplean en **Argentina** son: el **Control de Gestión** y la coordinación entre el **Plan de Objetivos**, **Plan de Necesidades**, **Plan de Contrataciones** y las **compras** efectivamente realizadas. Contar con todos estos documentos permitirá a las instituciones saber programar adecuadamente sus obligaciones.

También, para mejorar la eficiencia de la **Gestión Pública**, debería enfatizarse simultáneamente en la selección sea del tipo de procedimiento contractual o del proveedor, tal y como sostiene **Bagattini (2017)**:

"Se requiere de un conjunto de reglas y parámetros que mejoren las prácticas en esta materia con el propósito de cumplir cabalmente con los fines del Estado y alcanzar la adecuada administración en los recursos públicos. Ello dentro de un marco de la mayor transparencia, eficiencia, eficacia y economía" (Bagattini, 2017).

- Los controles que se pueden llevar a cabo pueden ser de tipo internos o externos:

De acuerdo con lo sostenido por **Azubadín** (2010, p. 89) un buen control interno es importante puesto que ayuda a formar un buen ambiente de trabajo y sobre todo orienta al personal y gerentes de la institución a cumplir las funciones encomendadas con eficiencia y eficacia logrando cumplir las metas planteadas.

En el marco de la experiencia cotidiana, se puede afirmar que **los controles del desempeño no son una caza de brujas**, son una búsqueda de aquello que se puede mejorar; si una dependencia ejecuta mal su presupuesto, realiza compras repetitivas o adquiere efectos que no cumplen sus necesidades, está cometiendo un error, que no solo la afecta individualmente sino al Estado en su conjunto.

Una auditoría suele tener una connotación negativa, sin embargo, no deja de ser una herramienta que permite evaluar de manera objetiva y crítica. Se debe recordar que no deja de ser una tarea independiente apuntada a mejorar la labor o gestión del ente al que se está evaluando. En el caso de los procesos de adquisiciones, su control tiende a la optimización y eficiencia, para esto, el auditor interno debe tener suficiente conocimiento para identificar **Banderas Rojas** (*Red Flags*) o **Señales de Alerta** que podrían indicar qué ha ocurrido o está ocurriendo; un aspecto digno de ser tratado y corregido.

Entonces, considero que trabajar conjuntamente con el personal involucrado en las compras, para la adaptación del control interno del proceso de compras -mediante los procedimientos y funciones que cada uno debe cumplir a conciencia y con eficiencia- es un punto indispensable, al mismo tiempo el hecho que todo el personal de la empresa conozca las funciones y procedimientos, de acuerdo a las actividades que realiza, para que el control interno sea positivo.

Incluso, existen otras ventajas que propone esta posible solución a las fallas detectadas durante el ejercicio diario de la administración sobre las compras públicas, es así que **Sebastiani Miranda** (2013: 129-132) enfatiza al respecto que la Auditoría de Gestión

de los recursos del Estado aporta el mejoramiento de los niveles de control en los procesos de adquisiciones en el sector interior, es decir al sector de la administración pública desde cada dependencia en particular. Este sistema de control y programación permitirá una gestión eficiente y eficaz del área de logística de compras.

Ahora bien, para lograr tal adecuado ambiente en el marco de la administración pública, donde las auditorías y controles se puedan desarrollar con normalidad y permitan obtener resultados positivos, se requieren de ciertas medidas de contexto.

Tal es el caso de implementar las modificaciones normativas precisas para evitar que los entes públicos, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de que se revistan, escapen en mayor o menor medida de los necesarios controles a los que, como consecuencia de su financiación con recursos públicos, deban someterse. Establecer un régimen eficaz de exigencia de responsabilidades al gestor del gasto, así como del órgano que ejerce el control para evitar gastos innecesarios o la inversión en infraestructuras poco viables o eficientes; establecer procedimientos para la coordinación efectiva entre los distintos órganos de control del gasto de las distintas administraciones, así como para dar publicidad de la actividad desarrollada por los mismos, habilitando herramientas que permitan tratar la información de las cuentas públicas.

### **FOMENTAR LA ACCOUNTABILITY SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS:**

Coincido con los autores **Peruzzotti y Smulovitz** (2002, p. 2) en el hecho que es fundamental conocer y tener elementos que nos permitan conceptualizar y dar cuenta de nuestras realidades democráticas, al punto que puede considerarse que la representación es un mal necesario de esta forma de gobierno. También remarco el hecho que el colectivo social suele enfatizar sus críticas a la *representación agencial*, respecto que los gobernantes incumplen sus promesas (generalmente emitidas en los debates electorales para captar votos) e ignoran las preferencias del electorado.

En este sentido, existen dos conceptos dignos de desarrollar el de “*Gobierno Abierto*” (“*open government*”), el cual se ha convertido en un elemento muy recurrente



dentro del discurso gubernamental, aunque así como novedoso es complejo y característico debido a la influencia y efecto que tiene sobre las actividades de los representantes estatales. Un hecho histórico clave fue a partir del gobierno del presidente **Obama** y la creación del *Open Government Partnership* (con sus tres pilares transparencia, participación y colaboración) donde se busca mayor comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre gobierno y ciudadanía.

Es tal la importancia y magnitud de este concepto, el cual puede significar un puntapié inicial para aplicar como buena práctica en el marco de las Compras Públicas, que como menciona Oszlak (2013, p. 2): “*Open government significa abrir la caja negra del gobierno e inducir a los funcionarios públicos a escuchar a la ciudadanía, responder a sus propuestas, aceptarlos como coproductores y admitir que deben rendir cuentas ante ellos, además de responder a sus críticas y observaciones*”.

Respecto de este último concepto me detengo, al expresar una experiencia práctica de la aplicación de estos conceptos en México, expuestos por Meyer Rodríguez, Estrada Rodríguez y Ojeda Bustamante (2017, p. 67). Ellos afirman que la participación ciudadana en las últimas décadas ha ocupado un lugar central dentro de la gestión y las políticas públicas, tanto que es un componente básico de la gobernanza, y un elemento relevante dentro de la rendición de cuentas.

Actualmente, en **Argentina**, es claro que los ciudadanos suelen tener mejor información que los políticos respecto del desempeño de la burocracia. Por esto, considero que el concepto de *accountability social* es un aspecto fundamental. ¿Qué mejor forma de demostrar transparencia en el accionar de los funcionarios públicos vinculados al área de compras y contrataciones estatales, que permitiendo un mayor acercamiento a la sociedad que, después de todo, desea saber en qué se gasta el dinero que aporta y contribuye?.

Este determinado tipo de control ejercido por los medios y la ciudadanía, le permite a la sociedad movilizarse en contra de medidas específicas llevadas a cabo por el gobierno, sin necesariamente manifestarse en contra de otras políticas gubernamentales que considere adecuadas.

Ahora bien, es necesario aclarar que este tipo de *accountability* se caracteriza, entre otros, por la existencia de una serie de asociaciones no públicas, pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo el monitorear las acciones de los órganos del

Estado, y activar los mecanismos horizontales de control cuando se considere que una determinada institución está actuando ilegalmente. (Cortés Arbeláez 2014, p. 8).

En lo que respecta a las compras públicas, en **Argentina** las políticas implementadas en los últimos años tienden a una mayor participación ciudadana, a partir del fomento del principio de transparencia, la cual no solo es un aspecto que tiende a mejorar la reputación de los órganos públicos y sus funcionarios ante la sociedad, sino que es una garantía para los posibles oferentes la hora de disponer la información necesaria en las compras estatales.

Ahora bien, distamos bastante respecto de la situación ideal de pleno Gobierno Abierto, puesto que se destaca la inexistencia de indicadores que permitan medir fehacientemente las variaciones que se producen en la APN, en el área de Compras y Contrataciones, y más precisamente en el nivel de vínculo y participación ciudadana, al respecto. Esto conlleva a que se pongan en práctica medidas de apertura y transparencia hacia la sociedad, pero no se pueda contar con los datos demostrativos pertinentes para corregir las desviaciones detectadas.

Sin embargo, falta de claridad en el accionar puede existir de las dos partes antes mencionadas, donde los proveedores pueden tomar ventajas de distintos aspectos del contexto, como la imposibilidad de las unidades requirentes de rechazar un producto (ante su necesidad). También puede ser del Estado mismo, un ejemplo claro de una situación, cuando menos cuestionable, a la hora de garantizar información y pleno cumplimiento de la normativa vigente, respecto de los procedimientos vinculados a las compras públicas y los montos determinados, es el hecho que durante el último año sólo el 13% fueron **Licitaciones Públicas**; prevaleciendo la **Contratación Directa** y las **Licitaciones Privadas**. (Serra, 2018).

## GANAR LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS:

Puede ser que el área de Compras Públicas no sea ampliamente notoria o visible para la sociedad, sin embargo en el momento en que una obra no es bien ejecutada (una calle mal asfaltada, un perímetro público mal iluminado) o las instituciones públicas no disponen de los elementos necesarios para brindar un servicio de calidad acorde (escuelas sin tizas o borradores, hospitales sin insumos médicos), es allí cuando cada actor involucrado en todo el proceso de compras y contrataciones estatales es visiblemente responsable. Esto incluye los funcionarios de la etapa ex –ante, durante y ex –post, la programación, planificación, determinación de necesidades, consolidación, desarrollo del acto contractual, recepción, ejecución presupuestaria, control, entre otros.

Lastimosamente los aciertos no son tan bien recordados como los errores, pero el funcionario público (sea cual fuere su rol en todo el proceso de adquisición) no debe dejar de velar por el bienestar de la sociedad. En el último tiempo la misma ha descreído y repudia constantemente el aparato burocrático; para revertir esta situación basta con una tarea ardua, como es la búsqueda de la eficiencia y la constante transparencia.

Con una mayor **transparencia** en el obrar de los distintos entes estatales respecto de las compras públicas se facilita el acceso del ciudadano común al representante político y conocer su accionar (en función de la **relación principal-agente**<sup>11</sup>) y el destino de los fondos que aporta al Estado. Tal como lo reconoce Manjarrez Riera (2003), “la actividad industrial y comercial en un mundo cada vez más globalizado depende en buena medida de la honradez con que sean manejados los recursos públicos”.

Instrumento clave en este sentido ha sido el desarrollo del portal electrónico de adquisiciones estatales **COMPR.AR**, en el que cualquier ciudadano (independientemente de contar con un usuario y contraseña) puede consultar los distintos procesos de actos contractuales. Esta opción es bastante completa, ya que se dispone acceso a las ofertas

---

<sup>11</sup> Retomo las palabras de los autores **Michael Jensen y William Meckling**, al definir que una relación agente-principal es “*un contrato explícito o implícito, según el cual una o más personas (principal) contrata a otra persona (agente) para que realice algún servicio en su nombre (con algún objetivo específico), que implica delegar alguna autoridad de toma de decisiones a la agente*”. (Jensen y Meckling, 1976; citados en Torres et al, 2014).

presentadas, pliegos de bases y condiciones, dictamen de evaluación, entre otra documentación.

Por ende, cada funcionario público, desde quien emite la Solicitud de Contratación, el que confecciona los pliegos, la comisión evaluadora y receptora, hasta la entidad que compromete la cuota de crédito correspondiente para el pago, pueden ser controlados por la misma sociedad.

El ciudadano debe corroborar en qué se utilizan los recursos que aporta con sus impuestos, quién le vende al Estado y a qué precio. Sin embargo, este no es un aspecto ampliamente difundido en la sociedad, no es de público conocimiento cómo funciona la APN en lo que respecta al proceso de contratación, si bien la información se encuentra disponible en las leyes, decretos y portales públicos on-line, no se trata de un tema fácilmente tratado o comprendido por el ciudadano común que -incluso, muchas veces desconoce la existencia no solo de resultados obtenidos por la administración pública, sino del mismo funcionamiento de esta.

Todo esto implica un mayor grado de concientización en el desempeño de la APN a la hora de efectuar las distintas compras públicas y buscar el cumplimiento del objetivo de eficiencia en el uso racional de los recursos.

Un último aspecto que me gustaría destacar es la necesidad del Estado de acercarse a los ciudadanos, para ello retomo la sencilla afirmación de Jeanette von Wolfersdorf y Alejandro Ferreiro (2016):

*“La información que fluye a la sociedad acerca del Presupuesto y su ejecución debiese permitirnos entender y cuestionar los resultados del gasto público. El proyecto de Ley de Presupuestos, como siempre, nos habla de gastos en personal, transferencias, gastos en bienes y servicios de consumo y otros. Esta clasificación del gasto, basada en inputs, poco ayuda a la comprensión y control social del gasto público”.*

Por consiguiente, se infiere que información de mayor claridad se traducirá en un mejor debate, en una mejor asignación y ejecución del gasto. Siempre y cuando los ciudadanos sean los que demanden que se les brinde la información necesaria respecto de la rendición de cuentas, los funcionarios se verán obligados a responder, a mejorar su desempeño, a fomentar políticas públicas más claras y buscar la eficiencia en el marco del

cumplimiento de su rol en la relación principal-agente. Todo esto considerando que los ciudadanos son el principal *stakeholder* del Estado.

## **Capítulo 7: DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.**

### **CONTROLAR Y MEJORAR LA FORMA EN QUE SE EJECUTA EL PRESUPUESTO DE LAS DISTINTAS ENTIDADES.**

Optimizar el gasto público no implica gastar menos, sino gastar bien, de manera eficiente. Por lo que los mecanismos de control antes mencionados, también deben concentrarse en el nivel y la calidad de ejecución presupuestaria de cada una de las dependencias públicas.

Considero que los funcionarios deben planificar con anticipación suficiente las compras de su institución, ya que la ausencia de esta actividad conlleva posteriormente a tomar decisiones apresuradas y, en muchas ocasiones, en perjuicio de los intereses del Estado mismo. Tal es el caso de la situación en la que se efectúa una contratación directa en lugar de una licitación pública (previando la posibilidad que este contexto implique pagar más caro un bien o servicio).

“*No estaba lloviendo cuando Noé construyó el Arca*”. Esta frase implica la importancia de la planificación por parte del área de compras y presupuesto, por lo tanto para proveer hay que prever y qué mejor manera que considerando todos los antecedentes y estadísticas de las compras de años o períodos anteriores (de manera tal de reunir la información adecuada para tomar una decisión fundamentada, obteniéndola de tantas fuentes confiables como sea posible).

En primera instancia, no debería ser mayoritario el número de organismos estatales que no alcancen la ejecución del cien por ciento al finalizar el ejercicio financiero; sin embargo, esto no puede llevar a que se “*gaste por gastar*”. Por esto, en segundo lugar se debe corroborar la trazabilidad logística entre el Plan de Objetivos, el Plan de Necesidades, los actos contractuales y la recepción de productos (es decir desde la etapa *ex – ante* hasta la etapa *ex – post*). Por todo esto, destaco la importancia del rol de las compras públicas, donde adquirir un bien o servicio que no permita satisfacer una necesidad, conllevará a que no se pueda cumplir con un objetivo previamente planteado.

Para lograr una concientización generalizada en toda la administración pública (tanto nacional como provincial), lo ideal sería buscar enfocarse en los resultados del gasto

y el cumplimiento de objetivos (forma de ejecución del presupuesto), en lugar de centrarse sólo en el nivel de erogaciones; ya que, de esta forma se apunta solo a la mayor búsqueda de asignación de recursos anualmente, demostrando un elevado grado de ejecución presupuestaria.

Si todas las organizaciones estatales acusan cumplir el 100% de sus objetivos anualmente, y previamente fueron sometidas a recortes presupuestarios, no hacen más que justificar esa misma reducción en ejercicios futuros. Esto no quiere decir que se adulteren las cifras, sino que la misma sinceridad respecto de la ejecución y el cumplimiento de metas será la que determine cuál será el nivel adecuado de fondos a asignar.

Por lo tanto, creo que resulta fundamental aplicar medidas tales como evitar la reprogramación presupuestaria, ya que la misma ejecución en períodos de tiempo posteriores implicará considerar la influencia de la inflación. Entonces, si un órgano centralizador (ejemplo la administración central del gobierno de una provincia) detecta que uno de sus municipios no logra ejecutar su partida trimestral por renglones caídos, licitaciones desiertas u otros factores, lo ideal sería que el departamento de gestión presupuestaria sepa distribuir los recursos disponibles para el pago de quienes si se hayan excedido en la cuota trimestral correspondiente (a modo de préstamo entre municipios), para que dicha partida sea “devuelta” en trimestres subsiguientes.

Ahora bien, las unidades pueden acusar el 100% de su presupuesto todos los años, pero eso no significa necesariamente que hayan hecho un gasto eficiente, pueden –por ejemplo- haber comprado la opción que en el mercado no era la más conveniente en términos de valor por dinero. Incluso, si la ejecución no es adecuada al Plan de Objetivos y Plan de Necesidades y no se efectúa una distribución acorde entre los trimestres, no se está siendo eficiente.

Normalmente el 4to trimestre suele ser donde mayores recortes se efectúan, por eso cada unidad debe ser prudente en la administración de los fondos asignados; principalmente para evitar deudas que impidan su normal funcionamiento, al cerrar el ejercicio.

Sin embargo, creo que debería crearse una herramienta o portal online donde cada ente estatal pueda conocer qué licitación ha alcanzado la etapa de pago a proveedores, qué factura de servicios básicos ha sido abonada correspondientemente (y cuándo), qué porcentaje de su partida ha ejecutado y cuál le queda disponible. Si bien la **Oficina Nacional de Presupuesto**

dispone de informes de ejecución mensual, estos son generales, y no están enlazados con el portal COMPR.AR. Este trabajo debería desarrollarse conjuntamente con la **Tesorería General de la Nación**.

Esta puede ser una medida que implique una inversión en la adquisición de un software, la forma de operarlo por el usuario implicará la simple carga de estos datos y se favorecerá tanto la planificación, como el cumplimiento de los objetivos.

Si **Chile** logró contar con el portal “Analiza.cl”, ([www.analiza.cl/web/](http://www.analiza.cl/web/)) donde se registran todas las compras y contrataciones efectuadas en los últimos tiempos por el Estado, ¿por qué no se puede tomar tal ejemplo y emularlo?, al punto que se fomente un mayor flujo de la información no sólo entre entes estatales, sino al público en general; de esta forma hasta se contribuye al accountability social, donde los contribuyentes sabrán en qué gastan sus representantes y si tal desempeño es lo suficientemente eficiente para motivar una reelección.

Si bien, anteriormente, mediante el uso del portal “Argentina Compra” existía cierto acceso a la información y COMPR.AR retomó esta intención, no se dispone actualmente información actualizada permanentemente respecto de las licitaciones y transacciones realizadas.

Otro ejemplo que se puede tomar como válido y reproducir en el país es el de México, quien creó las **Cartas Compromiso al Ciudadano**, estos son documentos públicos y accesibles que informan al ciudadano sobre los estándares de calidad que las dependencias y entidades gubernamentales se comprometen a cumplir. Con ellos se puede buscar un mayor compromiso de los funcionarios estatales hacia los ciudadanos, por lo que hasta podría lograrse una mejor confianza y *feedback* entre los actores.

### **DEFINIR PARÁMETROS Y ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO:**

Uno de los sistemas que habitualmente se empeñan en el ámbito privado es el de *checklists* o listas de control, en las mismas se resumen distintos puntos a considerar respecto del desempeño de cada empleado, departamento, sector, etc.



No es descabellada la idea de idear distintos modelos de listas para evaluar el desempeño y resultado de diferentes actividades vinculadas a las Compras Públicas. Así como la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones MAPS plantea diferentes pilares para controlar y analizar los resultados de cada país, puede tomarse el modelo y desarrollar puntos a enfocarse en las distintas operaciones comerciales.

- Por ejemplo, puede confeccionarse una lista de control para el desempeño de la Comisión Evaluadora/Receptora, incluyendo ítems tales como:
  1. ¿De qué elementos de juicio se valió para definir si el producto seleccionado cumple con los requisitos solicitados en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBCP)?
  2. ¿Mantuvo una adecuada comunicación con el proveedor, una vez publicada la Orden de Compra?
  3. ¿El producto adquirido cumple con los requisitos del PBCP?
  4. ¿El producto adquirido satisface las necesidades de la Unidad requirente?
  5. ¿Confeccionó el acta de incumplimiento correspondiente (en caso de ser necesaria)?
  
- Para el caso del departamento de compras/unidad operativa de compras:
  1. ¿El PBCP es lo suficientemente preciso, detalla de manera adecuada para evitar confusiones o adquirir productos cuya eficacia sea nula?
  2. ¿Se cumple con lo planificado en el Plan Necesidades/Plan de Objetivos?
  3. ¿Se da cumplimiento a los principios de economía, eficiencia y transparencia?
  4. ¿Se efectúa la oportuna publicación del acto contractual y su resolución en el Portal electrónico vigente?
  5. ¿El PBCP incluye los criterios de evaluación necesarios y adecuados? -Aspecto, que en la actualidad, en la mayoría de los casos suelen carecer-.
  
- Incluso, vinculado al capítulo que trata el desempeño de los proveedores, respecto del desempeño de los mismos en otros actos contractuales y la posibilidad de incluir

este criterio en el proceso de selección, también se pueden contemplar aspectos de control respecto de su accionar:

1. ¿Presenta la oferta (con la documentación probatoria requerida) en el portal electrónico de compras?
2. ¿Se encuentra debidamente registrado en el SIPRO?, ¿presenta inhabilitaciones o multas?
3. ¿Entrega los productos en tiempo y forma, según lo estipulado en el PBCP?
4. ¿Asesora respecto de la posibilidad de adquirir efectos no solicitados, pero que cumplan de manera más eficaz la necesidad que origina su demanda?, tal es el caso de efectos de carácter netamente técnico, como repuestos o autopartes.
5. ¿Mantiene una adecuada y transparente comunicación en la etapa ex – post con los actores involucrados del acto contractual?

De esta forma, no solo se recuerda a cada actor involucrado los lineamientos y parámetros que debe respetar/enmarcarse, sino que los mismos serán conscientes que en cada uno de ellos se los evaluará.

Otro aspecto digno de destacar es la inclusión de fórmulas polinómicas, recomendada por la ONC en el dictamen 21/2013 (18 de Enero de 2013): "*Para lograr una solución que concilie el principio de concurrencia de oferentes y la necesidad de avanzar hacia una contratación sustentable y de mejor calidad, se recomienda incorporar en los pliegos particulares una fórmula polinómica con determinado puntaje para aquellos oferentes que cumplan con las certificaciones solicitadas, sin que ello se torne una condición de acceso a la convocatoria*".

Un ejemplo a citar puede ser el del documento Alternativas para la contratación de bienes o servicios en la APN, de la **Oficina Nacional de la Tecnología de la Información (ONTI)**:

*"La evaluación y valorización de los antecedentes contenidos en la documentación presentada por los OFERENTES que hayan sido preseleccionados por haber cumplido con los REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS, se realizará con el criterio establecido en el Pliego de Especificaciones Técnicas correspondiente al presente llamado.*

*Las ponderaciones asignadas a las Propuesta Técnica y Propuesta Económica serán:*

- *Propuesta Técnica = <<< 50% >>>*
- *Propuesta Económica= <<< 50% >>>*

- $Puntaje\ Total = Puntaje\ Propuesta\ Técnica\ X\ <<>> + Puntaje\ Propuesta\ Económica\ X\ <<>>$
- *NOTA: los porcentajes para propuesta Técnica y Propuesta Económica podrán variar según los criterios del ORGANISMO CONTRATANTE pero no deberán exceder de un 70% -30% o 30%-70% respectivamente.”*

Más allá de esta propuesta de posible solución, a través de una lista de control, se pueden emular decisiones ya tomadas en el marco de la APN argentina, como la de definir estándares precisos para cada área burocrática (más allá de las Compras Públicas), como los Estándares Tecnológicos Versión 24.0 establecidos en la **Disposición 5/2019**, los cuales son aplicados a todo el Sector Público Nacional y deben ser incluidos “en las especificaciones técnicas de todas las contrataciones que se propongan celebrar en materia de tecnologías de información y comunicaciones asociadas”.

Si un aspecto técnico tan preciso fue capaz de ser aplicado, de la misma manera puede llevarse a cabo en el área de la construcción, adquisición de bienes de uso, de consumo, entre otros.

### **SEGUIR LOS PARÁMETROS MAPS, PARA UNA EVALUACIÓN INICIAL:**

Ante la problemática de definir si cada entidad está alcanzando ciertos estándares de eficiencia institucional, se pueden seguir los parámetros establecidos en el pilar Nro II de la metodología **MAPS**, el cual refiere al *Marco Institucional y Capacidad de Gestión*, y analiza el modo en que el sistema se define en el marco legal y regulatorio, en la práctica, a través de las instituciones y de los sistemas que son parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

Si bien este pilar con sus respectivos indicadores son más generales y apuntan al Sistema de contrataciones públicas, en su conjunto, creo que algunos aspectos pueden aplicarse individualmente, tal es el caso de:

- Determinar si el accionar de cada ente implica una integración al sistema de gobernabilidad del sector público, ya sea respecto de la entidad superior a la que

dependa verticalmente, como una Secretaría, Dirección, Ministerio, entre otros; así como horizontalmente (la relación de integración, coordinación y cooperación que pueda tener con otras instituciones estatales).

- Corroborar si la planificación de las adquisiciones de cada ente contribuyen a una planificación plurianual.
- Verificar que no se inicien las acciones de contratación sin las asignaciones presupuestarias pertinentes.
- Analizar si se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto.

#### EJEMPLO DE ECUADOR:

Un ejemplo que retomo es el caso de la Resolución del SERCOP Nro. **RE-SERCOP-2020-109** – “Normas para el acompañamiento, seguimiento e índices de gestión y eficacia de las entidades contratantes como parámetros de su desempeño en la contratación pública”.

Ecuador es un país con una estructura sólida respecto de las contrataciones estatales, al punto que permanentemente busca actualizar la normativa al respecto. Esta resolución del 20 de agosto de 2020, define aspectos claves sobre los estándares a considerar y el comportamiento de todo el sistema estatal de adquisiciones y contrataciones.

El objeto de la norma es el de fortalecer el Sistema Nacional de Contratación Pública, mediante la implementación de mecanismos que permitan la identificación y difusión de perfiles de desempeño de las entidades contratantes. Destaco el artículo 14 que establece lo siguiente:

*“El control del Sistema Nacional de Contratación Pública será intensivo, interrelacionado y completamente articulado entre los diferentes entes con competencia para ello. Incluirá la fase precontractual, la de ejecución del contrato y la de evaluación del mismo. El Servicio Nacional de Contratación Pública tendrá a su cargo el cumplimiento de las atribuciones previstas en esta Ley, incluyendo en consecuencia, la verificación de: 1. El uso obligatorio de las herramientas del Sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública”. Servicio Nacional de Contratación Pública (2020) Resolución Nro. RE-SERCOP-2020-109.*

A su vez, se deja en claro que será dicho ente rector quien realizará el seguimiento del desempeño en los procedimientos de contratación realizados por las entidades contratantes, a través de índices de desempeño, que corresponden a indicadores de eficacia y gestión. Consiguientemente, también será responsable de un acompañamiento, lo cual implica la importancia que se le atribuye a tales procesos de control, búsqueda de cumplimiento de estándares de desempeño y afán de mejorar las prácticas burocráticas.

### **BUSCAR MAYOR COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA:**

Este aspecto es clave, puesto que implica mejorar la comunicación entre entidades estatales, buscando unificar actos contractuales. Inicialmente retomo las palabras de **Albert Serra:**

*“La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y de las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro. Las experiencias de gestión transversal están siendo muy dificultosas y, a pesar de ello, parece una opción que sigue considerándose ineludible para poder afrontar con garantías determinadas retos que plantea el diseño y la implementación de políticas públicas”.* (2005, p. 5).

Con esto me refiero a la imperiosa necesidad de coordinación entre entes estatales, si bien en la **Argentina** suele dificultarse tal finalidad, debido a su condición de Estado Federal, no es una tarea imposible e –incluso- pueden obtenerse resultados ampliamente favorables.

El concepto de *Whole of Government* (WG) trata de reforzar valores tales como la confianza, la colaboración, el trabajo en equipo y la mejora de la formación y el autodesarrollo de los funcionarios públicos propiciando la reorganización estructural de la administración pública, de manera que sus dependencias puedan cooperar y trabajar unidas (Christensen y Lægreid, 2007).

En la búsqueda de mejorar la calidad de las compras estatales, para favorecer a la **optimización del gasto público**, lo primero que debe considerarse es qué tipo de bienes y servicios suele adquirir o contratar típicamente un Estado. Así, se destacan aquellos bienes

o servicios que requieren de un procedimiento de investigación y/o desarrollo especializado, contrataciones en el marco de proyectos complejos (ej. Construcción de un dique), productos disponibles en mercados desarrollados pero que requieren de una adaptación particular a las necesidades de los Gobiernos (ej. ambulancias o patrullas de policía), o alternativamente, productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual.

En primer lugar, creo que no existe una comunicación entre departamentos del Estado de distintas dependencias, de manera tal que se busque la unificación de necesidades de efectos comunes y se adquieran de manera centralizada (sin la necesidad de recurrir a un acuerdo marco). Todo esto lleva a una gran falta de previsión de compras habituales, tanto individualmente (las entidades realizan compras mecánicas), como de manera colectiva.

Así como existe la política de **compras comunitarias**, para promover la participación conjunta de organizaciones locales, con objetivos económicos o sociales, que buscan constituirse como proveedores del Estado; también se puede agrupar las necesidades e intereses de las distintas dependencias de la APN.

Al respecto, resulta importante destacar que entre los países de **Latinoamérica** “las compras públicas de bienes y servicios estandarizados y de consumo habitual suelen representar cerca del 80% de la cantidad total de transacciones realizadas por los Estados en materia de compras públicas” (Volosín, 2012; citada en Capello et al., 2015). Por consiguiente, cada compra repetitiva o innecesaria se termina convirtiendo en un obstáculo que, sumado al resto de los aspectos de connotación negativa, atentan contra el uso racional de los recursos estatales.

Pero, tal y como se vio en la clase Nro 1 de la **Materia Internacionalización de las Compras Públicas**, este aspecto no solamente es propio de la **Argentina**. Los trabajos desarrollados en la evidencia internacional han detectado múltiples debilidades en los procesos de compras públicas. Entre ellos se destaca la falta de previsión de compras habituales.

Entonces, considero que tal situación se podría solucionar con una simple opción en el sistema informático de compras vigente, que agrupe tal aspecto o bien que en la planificación correspondiente, exista un departamento (dentro del órgano rector de las compras públicas) que se encargue de informar la oportunidad en la que se adquirirán ciertos efectos. Si bien ya existen herramientas de uso particular, tales como los Planes

Anuales de Contrataciones, el inconveniente radica en que la falta de comunicación entre entes sigue siendo vigente. Si los mismos fueran publicados abiertamente -empleando el sistema informático vigente COMPR.AR o bien creando una nueva herramienta-, todos los organismos tendrían conocimiento de lo que el resto está haciendo, por lo tanto se podrían unificar intenciones y esfuerzos.

Por ejemplo, en el inicio del 1er trimestre, todas las dependencias demandan insumos de librería y oficina, tales como resmas de papel, cartuchos de impresoras, tóner, entre otros.

Si se da esta circunstancia, en primer lugar se puede generar un *acuerdo marco*<sup>12</sup> con empresas especializadas en tales rubros. A continuación, se reúnen las necesidades de las distintas entidades estatales que requieren tales efectos y realizando una compra centralizada se reducen los costos de los productos, se acuerdan las entregas en las direcciones de cada dependencia, se puede lograr una aprobación común de las Comisiones Evaluadoras –y consecuentemente de las Comisiones Receptoras-, entre otros puntos.

Son tales los beneficios que se pueden alcanzar con tan sólo crear un departamento que regule tal situación -como medida inicial- y posteriormente el desarrollo de una herramienta informática sencilla de aplicar en la cotidianeidad.

Sin embargo, no deja de ser un desafío para el Estado tamaña actividad como saber informar al mercado lo que se desea comprar (en función de la necesidad de adquisición o contratación de bienes y servicios); puesto que se entiende que el ideal conlleva que los gobernantes buscan –permanentemente- la posibilidad de garantizar los mejores precios, estándares de calidad y rendición de cuentas ante la sociedad. Aunque, no es lo mismo comprar con anticipación que anticiparse a una compra, siempre se debe respetar el cumplimiento del precepto de comprar según lo programado, para ello dicha actividad debe ser ejecutada a conciencia.

Aunque es necesario volver a remarcar que la **Argentina** es un país federal, donde cada provincia es autónoma, con sus propias regulaciones y decisiones político-económicas; lo cual no significa que no se pueda llegar a un acuerdo con el fin de optimizar el gasto

---

<sup>12</sup> El Acuerdo Marco es una modalidad de contratación electrónica mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo. El área responsable de generar los Acuerdos Marco es la ONC.

público y garantizar la eficiencia en la administración de los recursos estatales, en las Compras Públicas. De esta manera los actos contractuales pueden ser paralelos o bien unificados en el sistema informático nacional.

Sin embargo, otro punto de interés que implicará una reducción de los *costos de transacción* (aspecto que se tratará más adelante en el trabajo) es el tomar las debidas precauciones respecto de la ubicación de cada unidad requirente y de los posibles oferentes que resulten adjudicados. Por consiguiente, se puede lograr un solo acuerdo nacional, con adjudicaciones que consideren cada caso particular, o bien, ciertos acuerdos regionales.

Así por ejemplo, una dependencia de la provincia de **San Luis** que precisa frutas y verduras, es más conveniente que el proveedor adjudicado sea de **Mendoza**, por motivos de proximidad. A su vez, este tipo de política de acuerdos regionales de adquisición puede fomentar el desarrollo de las **PYMES** y productores locales, si bien no se están aplicando medidas que impliquen otorgar una preferencia directa a este tipo de empresas, pero si facilita su acceso equitativo a las licitaciones públicas y hasta se fomenta su participación.

Los acuerdos interadministrativos pueden celebrarse entre diferentes niveles de gobierno o entre distintos tipos de entidades, sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el caso de Argentina estos acuerdos deben tener una base voluntaria (no compulsiva), dado que -debido al principio constitucional de las "materias no delegadas"- la Nación no puede imponerle a las provincias políticas en materia de compras.

### **Reflexión:**

En función de los distintos puntos tratados anteriormente y la opinión de los autores especializados en la materia, creo que los funcionarios no deben verse amenazados o asignar connotación negativa al control ciudadano, quien no hace más que ejercer su derecho de conocimiento del rendimiento de las labores de quienes fueron elegidos democráticamente.

Cabe destacar, en el marco de este trabajo, en el que se busca identificar fallas y posibles soluciones, que el escenario de la administración pública argentina muestra avances significativos, como se remarca en el artículo del Gobierno de la Provincia de Salta, "La Calidad en los Servicios Públicos":



*“Las principales Administraciones Públicas en sus diversos niveles institucionales comunitarios, estatal, provincial y municipal, han realizado un considerable esfuerzo en los últimos años para modernizar sus estructuras, ordenar y actualizar sus funciones y adoptar un modelo de gestión de la calidad que le permita satisfacer a los usuarios de sus servicios. En este auge de una nueva Administración moderna, no limitada sólo a la introducción de nuevas tecnologías, adquieren especial relevancia, por un lado, la reorganización de las Administraciones, así como por la gestión de la calidad que llevan adelante.”*

Esto implica que el desafío de transformar a las instituciones y a su personal es considerable; buscar que la población vuelva a confiar en sus gobernantes parece aún más difícil, pero cada empleado público vinculado a las compras públicas aporta con un comportamiento adecuado a las leyes, normas y reglamentos.

De esta forma, se puede lograr un mayor nivel de competitividad, un mejor desempeño y un próspero fomento de la transparencia.

## Capítulo 8: ALGUNOS PARÁMETROS DE COMPARACIÓN:

### EXPERIENCIA DE CHILE:

En la región es claro que uno de los países más avanzados en la temática de **compras y gasto público** es **Chile** y que con su política/plataforma “**Chile Compra**” ha logrado grandes resultados; si bien **Argentina** cuenta con comportamientos similares, como los que se desarrollarán inmediatamente, cabe destacar que el sistema en el país vecino se encuentra privatizado –situación que en nuestro país no se podría haber dado-, así como el hecho de que se trate de un país unitario cambia completamente el panorama (lo cual no implica ser un justificativo para impedir un mayor desarrollo o avance en materia de contrataciones estatales en la **Argentina**).

Comportamientos similares:

a. La plataforma electrónica vigente, **COMPR.AR** se compara con el sitio web chileno”<sup>13</sup>, donde ambos sistemas permiten facilitar el encuentro entre la demanda del Estado por bienes y servicios con la oferta de los privados, de manera pública y accesible. Sin embargo, cabe mencionar que el primer país de Latinoamérica que contó con su propia plataforma web fue **México** (*Compranet*).

b. Por otro lado, una característica distintiva del caso chileno ha sido la promoción de los **convenios marco**. Estos convenios se definieron, prioritariamente, sobre los bienes y servicios estandarizados y de provisión frecuente, según las demandas de los organismos del Estado.

Como el resto de los países de la región, la **Argentina** también cuenta con acuerdos marcos vigentes, de libre visualización en la plataforma<sup>14</sup>. El inconveniente es que no se trata de una herramienta ampliamente desarrollada como en el país trasandino, sino que puede seguir siendo explotada.

c. La experiencia chilena permitió generar un mecanismo de **compras públicas** que contempla las características específicas de cada uno de los bienes y servicios que el Estado demanda. Este mecanismo consiste en que la **Dirección Chile Compra** administra el portal

---

<sup>13</sup> [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)

<sup>14</sup> [www.comprar.gob.ar/VenderPorConvenioMarco.aspx](http://www.comprar.gob.ar/VenderPorConvenioMarco.aspx)

web de compras públicas, “**Mercadopublico.cl**”, como principal plataforma de licitaciones para la compra o contratación de bienes y servicios en general. Pero además, la misma gestiona la plataforma web denominada como “**Chile Compra Express**”, que en la práctica opera como una tienda electrónica para todos aquellos bienes y servicios para los cuales el Estado chileno haya podido conformar **Convenios Marco** con potenciales proveedores.

En este caso si considero una alternativa viable, más rápida y sencilla digna de imitar –que en **Argentina** no contamos-; pero es necesario recordar que **Chile** cuenta con un gobierno central, no federal. Por lo tanto, para emular tal accionar se debería lograr un acuerdo administrativo entre la **Nación** y las **provincias**.

d. Otro aspecto que también se debe tener en cuenta del país vecino es la creación de un **Registro Nacional de Proveedores**, el cual agilizó la presentación de documentación requerida para formar parte de los distintos actos contractuales.

**Argentina** –como se mencionó anteriormente- no tiene un sitio web donde se pueda visualizar todas las características de los proveedores, solo se puede acceder a la opción de inscripción en el mismo, en la plataforma.

Resulta contradictorio que en el marco de la política de buscar el cumplimiento del principio de **transparencia** y el **mayor acceso a la información pública**, se pueda tomar conocimiento de los actos contractuales, pero no pueda cualquier ciudadano conocer quiénes le venden al estado.

Ahora bien, las posibilidades tecnológicas observadas en el ejemplo de Chile llevan a preguntarse ¿por qué tan pocas jurisdicciones argentinas se han valido de todo el potencial de estas aplicaciones?. El comercio electrónico en el gobierno puede conducir a mejor análisis y control de gastos, pero requiere un rediseño del ciclo de compra y reforma de gestión asociada. No resultará en mejoras simplemente injertando tecnología en el sistema existente.

Finalmente, destaco un aspecto que el país vecino no ha desarrollado como lo son la participación ciudadana y la *accountability* social. La legislación no establece mecanismos de participación ciudadana y la ciudadanía no parece estar acostumbrada a generar prácticas de rendición de cuentas en la materia. (Volosín, 2015: 20) remarca que hay una fuerte falta de comunicación de las iniciativas del Estado hacia los actores de la sociedad civil. En este

sentido, se indica que en Chile existe mucha información disponible, lo cual genera una fuerte complejidad que dificulta la toma de decisiones por parte de los actores relevantes.

Hago referencia a este aspecto, puesto que –como se mencionó anteriormente- todos los extremos son perjudiciales, por lo que de nada servirá disponer de una gran cantidad de información, si no se administra de manera adecuada, sea mediante la intervención del órgano rector, el uso de una herramienta informática apropiada, entre otros aspectos.

Para obtener resultados cuantiosos y significativos se requiere la comprensión de la política y reforma en la gestión, política, legislación, aceptación comercial, así como funcionalidad tecnológica y conectividad.

### **EXPERIENCIA DE MENDOZA:**

Siguiendo con lo que plantean Capello y García Oro (2015), no es necesario irse muy lejos para tomar como referencia un caso ejemplar, tal y como lo es la provincia de **Mendoza:**

*“Entre los factores tenidos en cuenta se priorizó el objetivo de generar certidumbre y previsión sobre los bienes y servicios requeridos con mayor frecuencia y trascendencia para el funcionamiento de las dependencias del Estado provincial, y superar problemas contextuales de la macroeconomía Argentina, tales como el proceso inflacionario observado de los últimos años.*

*En primer lugar para agilizar y ordenar el suministro de los bienes y servicios de consumo habitual de sus dependencias públicas la Dirección de Compras y Suministros de Mendoza diseñaron los instrumentos de Catálogo de Oferta Permanente (donde se colocan dichos bienes y servicios que serán demandados)” (Cappelo y García Oro, 2015: 12).*

Otro accionar similar al chileno y de gran utilidad es el **Registro Electrónico De Proveedores**, en donde se encuentran inscriptos los potenciales oferentes de bienes y servicios al **estado provincial**, y el establecimiento de un plazo de ocho días hábiles previo al inicio del mes en cuestión para exponer en el catálogo dispuesto en la web de la **Dirección de Compras** todos los bienes y servicios que serán requeridos en dicho mes. De esta forma los

posibles oferentes deben cotizar por dichos productos y servicios y elevar sus ofertas por el mismo medio electrónico.

A lo largo de todo el mes de referencia los proveedores cotizantes se comprometen a sostener sus ofertas, tanto en precio como en cantidad puesta a disposición y calidad, especificaciones técnicas del bien o servicio en cuestión; esto es, las ofertas se encuentran vigentes tal cual fueron presentadas.

Cabe destacar que además de contar con esta medida particular propia de la misma provincia y ser un estado federal que puede regirse por sus propias normas, **Mendoza** se ha alineado con la política de la Administración Nacional, al ser la primera (abril de 2019) en implementar el portal **COMPR.AR**, en el marco de la búsqueda de reducir la influencia de la burocracia y fomentar la transparencia -dando, así, a conocer los procesos administrativos de las compras provinciales- (Los Andes, 2019).

Sin embargo, no todos los países o estados son iguales. Pese a que se los compare, pueden existir parámetros, pero no siempre las políticas o contextos son las mismas.

Cómo será de falta de equilibrio este continente que los gastos corrientes (adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal, para que las instituciones del gobierno "*funcionen*") y el gasto de capital (erogaciones que sí incrementan el patrimonio público) de cada país varía enormemente entre sí; pese a las similitudes de lineamientos políticos de algunos de los gobiernos que actualmente lidera, como **Chile** y **Brasil** (y la **Argentina** anteriormente).

## Capítulo 9: PYMES Y COMPRAS PÚBLICAS.

### GASTAR BIEN PUEDE SIGNIFICAR INVERTIR EN LA PRODUCCION NACIONAL, MEJORAR LA ECONOMIA Y LOS PUESTOS DE TRABAJO.

Generalmente se habla que las PYMES son el motor de crecimiento de un país (Martino, 2018). El entonces Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, **Horacio Roura**, supo afirmar: *“No es novedad que las Pequeñas y Medianas Empresas son la base del entramado productivo de un país, y que generan un impacto positivo que excede el beneficio que recibe el propio empresario; porque se difunde por toda la sociedad”*.

Si anteriormente se habló de la necesidad de *gastar bien*, qué mejor manera de hacerlo que invirtiendo, y en el sector que mayores beneficios puede traer al Estado, en el marco de cumplimiento de su rol como **principal** de la sociedad (**agente**).

Como ya se ha mencionado las **compras públicas** -y la forma en que se llevan a cabo- son una herramienta trascendental debido a las múltiples implicancias económicas, sociales y ambientales. En efecto, las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas, sectores o regiones definidos como estratégicos), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental) y social (desincentivando el trabajo informal o facilitando la inserción laboral de grupos desfavorecidos).

Por ende, las **compras públicas** pueden servir para favorecer a las **PYMES** y la producción nacional, puesto que permite el desarrollo de economías locales y regionales, generar mayores puestos de trabajo, fomentar la capacitación y competencia, entre otros beneficios.

Sin embargo, tal y como se trató en la Clase Nro 1 de la Materia PYMES y Compras Públicas, el comportamiento que se observa es que una de las cuestiones más importantes en la problemáticas de las compras públicas es la baja participación de las Pequeñas y Medianas Empresas en las compras del Estado. En los países de **América Latina** también se ha procurado llevar a la práctica este tipo de políticas, pero sin embargo,

su efectividad ha sido hasta el momento muy acotada. Es así que, en términos generales, la participación de las **PYMES** en este mercado resulta muy inferior a su contribución a la generación del **PIB**.

Por lo tanto, si la falla burocrática que se detecta –en el marco de las compras públicas– es un rol poco involucrado de las PYMES, ya sea por falta de incentivos, conocimientos respecto del sistema en general (y la plataforma electrónica en particular), entre otras causas; una posible solución es plantear una planificación que cumpla un doble propósito.

Con un programa de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas que favorezca el acercamiento al mundo de las compras estatales, no sólo se beneficia directamente al sector, se incentiva la competencia entre las compañías, se puede lograr abaratar costos respecto de las compras regionales a lo largo y ancho del país. Como se mencionó anteriormente, no se busca “*gastar menos, sino gastar bien*”, un buen gasto puede ser un gasto dirigido e intencionado al fomento del desarrollo de la industria local.

Sin embargo, muchos se preguntarán ¿acaso no existen programas de desarrollo de las PYMES?, efectivamente, pero no necesariamente enfocados a la participación como proveedores del Estado, o bien no se han desarrollado en detalle.

Un ejemplo claro es el mundo de la tecnología y el desarrollo de software: a lo largo de este trabajo de optimización del gasto público se han propuesto alternativas viables de solución de fallas, mediante plataformas electrónicas, programas o expansión de los sitios ya vigentes. Buscar plantear la efectivización de las mismas por parte de las Universidades nacionales y provinciales, generando la participación de los jóvenes estudiantes, en conjunto con la contratación de empresas locales especializadas en el rubro, puede ser una propuesta viable cuyos beneficios serían multiplicadores.

Así, hipotéticamente, se puede pensar en un catálogo electrónico de efectos o una plataforma que registre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de objetivos (aspectos que facilitarán el posterior control de desempeño), desarrollada por alumnos de Universidades Públicas y perfeccionado por PYMES locales. La inversión no demanda una erogación mayor, y el gasto tiene una finalidad específica en el marco de una relación “*win-win*”.

## **OTROS ASPECTOS A ANALIZAR Y CORREGIR:**

Como bien mencionan Rozenwurcel y Drewes (2012: 4-5), los principales obstáculos que se detectan respecto del acceso de las PYMES a las compras públicas son:

- a) Restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales;
- b) Insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura;
- c) Limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción;
- d) Atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados, que afectan negativamente a las pymes con menor solidez financiera;
- e) La exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, que obstaculiza la participación de pymes que no disponen de tales instrumentos
- f) La informalidad. Las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una pyme suelen ser elevados.

Si se analiza en detalle, casi todos los puntos anteriores fueron mencionados a lo largo del desarrollo de este trabajo, así como también las posibles soluciones a los mismos. Las pymes son un factor fundamental de la economía y no son una réplica a menor escala de las grandes empresas, por lo que las “buenas prácticas” de las compras públicas ya tratadas podrán beneficiarlas; aunque hay aspectos que deben abandonar el espectro general y enfocarse específicamente en este tipo de empresas.



## CONCLUSIONES FINALES:

### NO TODO ES MALO, HUBO AVANCES:

No es novedad que la contratación pública continúa evolucionando permanentemente. El desafío que se viene presentando y el cual se renueva constantemente es el lograr "*hacer más con menos*", pero nótese que no se habla de hacer menos o gastar menos, sino encontrar el grado de eficiencia necesario para cumplimentar los objetivos preestablecidos. De hecho, todas las entidades gubernamentales de los países ricos y pobres están luchando frente a: restricciones presupuestarias implacables, mayor transparencia en la contratación pública (y, por consiguiente, rendición de cuentas/accountability social); y mayores preocupaciones sobre eficiencia.

Herramientas y antecedentes abundan, debemos valernos de ellas para buscar un cambio rotundo en el pensamiento y la práctica estatal argentina. La importancia del principio de eficiencia, en la contratación administrativa ha sido resaltada por el "*Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*", para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Este documento propone el incremento de la eficiencia del gasto público, que implica buscar los mejores resultados posibles de la contratación (la máxima rentabilidad de las inversiones) y generar la competencia más fuerte posible por los contratos públicos que se adjudican. Advierte el **Libro Verde** que se debe dar a los licitadores la oportunidad de competir en condiciones más equitativas y deben evitarse los falseamientos de la competencia (Cañizares Rivas, 2012, p 4). Al mismo tiempo, considera crucial incrementar la eficiencia en los procedimientos de contratación pública como tales.

Valiéndome de las palabras de **Máttar** (2012, p 5) coincido que cada vez se observa una creciente atención de los actores económicos y sociales a la recuperación de elementos olvidados de las políticas públicas que se dejaron atrás por la preeminencia del **Consenso de Washington** y que parecen ganar nuevamente el interés de los encargados de formular políticas públicas.

En este contexto cabe mencionar la ley de **Adolph H. G. Wagner (1835-1917)**, como él mismo argumenta, se basa en su observación de la realidad:

*"La ley de la creciente expansión de las actividades del Sector Público, y particularmente del Estado, se convierte, para la ley económica fiscal, en la ley de la expansión creciente de los requerimientos fiscales. Los requerimientos del Estado crecen, y a menudo incluso más, los de las autoridades locales"* (Wagner, citado en Peacock et al., 1967).

Pero es necesario destacar que se ha observado un cambio a lo largo de los últimos años, la incorporación de plataformas electrónicas (no solamente para las compras públicas), mayor acceso a la información y facilidad para los ciudadanos, son algunas de las medidas que se pueden mencionar.

### **POLÍTICA DEL GOBIERNO ABIERTO:**

Retomando el concepto de *"Open Government"* –que parece un aspecto novedoso, pero surge incluso en el siglo XVI en Suecia cuando los datos gubernamentales fueron hechos públicos como un derecho constitucional; Sandoval (2015, p 3) -, acaso no es la transparencia de dicho gobierno la mejor manera de ganar y cimentar la confianza de la ciudadanía. Además, ¿qué mejor que fomentar la participación de la ciudadanía, para dejar de lado todo tipo de dudas y especulaciones?. Sin embargo, el tipo y alcance de esta última, depende del flujo de información disponible que los representantes estatales disponen. En Argentina se ha visto un serio avance, complementado con tecnologías de información

Dice un popular refrán que *"del dicho al hecho hay mucho trecho"*. Como bien señalan Oszlak Kaufman (2014, p 51) en el caso del Gobierno Abierto, existen dos brechas que separan las promesas que abriga, de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre la utopía de un gobierno transparente, abierto sin restricciones al involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, y el alcance de las iniciativas incorporadas en los planes de acción presentados a la OGP. Por otra, la distancia entre estas iniciativas y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras.

Sin embargo, cabría considerar una tercera brecha, un antes y un después del GA, es decir, una comparación entre la época de un gobierno obcecadamente cerrado y la situación actual. En este otro sentido, el balance parece más alentador.

Ahora bien, en esta línea temática debe enfatizarse a seguir el esfuerzo que se ha logrado, ya que no se puede ignorar los avances y resultados positivos de los últimos años, al punto que en 2017 la **Argentina** llegó a alcanzar el puesto 20 del Índice Global de Datos Abiertos de la **Open Knowledge Foundation**. En la anterior edición, nuestro país se encontraba en el puesto 54, por lo que se convirtió en la nación de mayor crecimiento, subiendo 34 puestos.

Algunas de las medidas que ya se han mencionado en este trabajo fueron:

- Se implementó en toda la Administración Pública Nacional el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), mediante el cual ya se crearon 12 millones de documentos digitales y 1 millón de expedientes electrónicos.
- También se puso en marcha Compr.Ar, el sitio web de compras y contrataciones de bienes y servicios del Estado, y ya se encuentra en funcionamiento Contrat.Ar, una nueva plataforma para la contratación y el seguimiento de las obras públicas.
- Asimismo, nuestro país ya cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275) para que cualquier ciudadano pueda solicitar información pública en manos de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial y tener una respuesta en tiempo y forma en un lapso no mayor a 15 días.



---

Fuente: el sistema de compras y contrataciones (CABA). Federico Carballo y Alejandro Rabinovich.

## EL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES:

Resulta llamativo como un gráfico tan sencillo resume un sistema/entorno tan complejo, estudiado y criticado. Incluso, hasta puede considerarse que incluye la totalidad de los aspectos mencionados en el desarrollo de este trabajo.

Entonces, es de destacar la importancia de las compras y contrataciones públicas, puesto que incluyen una gran cantidad de eslabones intermedios, un sinnúmero de actividades y todo concluye en un solo fin: *“la recepción de bienes y servicios, para cumplir una necesidad preestablecida y brindar un bien a la sociedad”*.

Respecto a la conclusión en sí, en primer lugar, cabe aclarar un aspecto que ya no es novedad, no existen fórmulas o recetas mágicas que planteen la solución perfecta, ni modelos de mejores prácticas internacionales, tal y como detallan Schapper, Veiga Malta y Gilbert (2006, p. 20): *“no existen modelos de mejores prácticas internacionales claramente acordados para la gestión de la contratación pública para abordar estos problemas y las respuestas gubernamentales han variado en consecuencia”*.

El rol del Estado puede ser concebido de diferentes formas y la importancia de la adquisición estatal considerada más o menos relevante para las organizaciones, agendas y partes interesadas.

Actualmente y por todo lo anteriormente expuesto, una situación ideal en Argentina sería la de enfatizarse en los preceptos de las teorías denominadas *Post-New Public Management* o *Neo-weberian Administration*, con las cuales se pretende lograr una mejor coordinación entre las administraciones así como una mayor responsabilidad y transparencia de las entidades públicas.

Paulatina y periódicamente van surgiendo ideas innovadoras que reemplazan a los postulados anteriores, tal es el caso de la NPM, la cual supo generar –y hoy es motivo de crítica–: un difuso control vertical, falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas, una fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión. Estos puntos generaron un mayor alejamiento de la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía, así como el olvido de los principios tradicionales del sector público en la provisión de bienes y servicios, tales como neutralidad, justicia social o bienestar social (Arellano y Cabrero, 2005).

Hace mucho tiempo, las **compras públicas** eran consideradas apenas como una herramienta necesaria para asegurar el funcionamiento de las distintas agencias gubernamentales y la atención se focalizaba meramente en que los procedimientos se adecuaran a las normas legales vigentes y el gasto no superara las asignaciones presupuestarias dispuestas.

No obstante, en la cursada se trató que con el paso del tiempo, esta idea fue cambiando. Teniendo en cuenta el amplio espectro de sus repercusiones, está claro que el diseño e implementación de un sistema adecuado de compras gubernamentales no puede considerarse meramente una cuestión técnica: su mejor o peor funcionamiento afectará directamente la calidad de vida de la población.

Es por ello que, en el último tiempo, el análisis y la evaluación de los sistemas de compras públicas comenzó a enfocarse desde una perspectiva sistémica, que encadena el proceso de compras, el gerenciamiento de existencias y la logística dentro de un marco integrado y vinculado simultáneamente al cumplimiento de los objetivos específicos de cada jurisdicción y a los objetivos económicos, sociales y ambientales más generales establecidos por el Estado para el conjunto del sector público.

Según la *teoría neoclásica* surge claramente que no puede considerarse al Estado como un comprador más, debido a que el mismo tiene como misión representar los intereses de toda la Sociedad.

## **EL DESAFÍO DE REDUCIR LA BUROCRACIA**

A lo largo de este trabajo se ha manifestado la importancia del rol de cada una de las instituciones públicas, por lo tanto, uno de los aspectos habitualmente apuntados es la necesidad de disminuir los elevados niveles de burocracia administrativa –y los considerables gastos que ella conlleva-. En un país donde el aumento del gasto público es tan complejo de frenar, al igual que la inversión en bienestar social y el aumento de funcionarios públicos (y sus salarios), tal política parece una utopía.

El comportamiento transparente del funcionario público demanda una ciudadanía activa y ello es posible con información oportuna y veraz. La consecuencia de la

transparencia y de la rendición de cuentas es la reducción arbitraria del poder, lo que representa la restricción de los márgenes de la discrecionalidad de los funcionarios públicos (Mezones 2006).

Una conclusión breve pero concisa y profunda extraída del texto *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing* afirma que las reformas de adquisiciones, particularmente en el área de las leyes y regulaciones de adquisiciones, ocurren en silencio pero con frecuencia. En los países en desarrollo, donde los sistemas legales de adquisiciones se han establecido recientemente, las reformas a las leyes y regulaciones de adquisiciones tienden a ocurrir con mayor frecuencia que en los países desarrollados donde un sistema legal de adquisiciones ha sido probado y modificado durante muchos años. Sin embargo, los sistemas legales de adquisiciones bien establecidos no son perfectos.

Si bien este trabajo ha expuesto temas que se repiten y redundan con el paso del tiempo, la importancia de los mismos es crucial, puesto que las herramientas para corregirlos que van surgiendo periódicamente son diferentes, innovadoras y hasta más productivas. Incluso, algunas de las ideas expuestas son defendidas por **Volosin** (2012), respecto de “*las principales fallencias en materia de gestión de compras públicas observadas en la evidencia latinoamericana*”. Entre ellas, se destaca el hecho de que muchas de las normativas han quedado obsoletas e incompletas respecto a los cambios estructurales en la manera que se realizan transacciones en la actualidad; se destaca la falta de previsión en la realización de compras habituales y estandarizadas. Así como resulta común observar múltiples deficiencias en la manera en que se confeccionan los pliegos licitatorios. Sobre este punto, a los defectos en sus formas se suman situaciones en las que los pliegos suelen carecer de especificaciones necesarias respecto a lo que se pretende adquirir o contratar, y en otros casos, las especificaciones resultan excesivamente delimitadas, de manera que limitan instancias de competencia respecto a lo que se pretende adquirir.

Según este trabajo realizado, la consulta de distintas fuentes y los intercambios de conocimientos y opiniones a lo largo de la cursada de esta maestría, creo que la presencia del Estado debe ser férrea, que las adquisiciones públicas no pueden ser sometidas a una desregulación –tal y como el autor estadounidense Schwartz, quien aboga por la necesidad de

esta situación, especialmente en una era en donde varios de los gobiernos han comenzado este proceso-.

Pero para erradicar esta idea o connotación negativa respecto de que el Estado es asociado a excesiva burocracia y la misma ligada a falta de eficiencia, demoras, entre otros puntos. De esta forma, los únicos y principales responsables somos los funcionarios públicos, aquellos que día a día desempeñamos nuestras tareas buscando cumplir los objetivos institucionales, pero contribuyendo a mejorar el contexto general que integramos.

Puede observarse un creciente reconocimiento del valor y la importancia de las adquisiciones públicas, al punto que sigue existiendo una continua necesidad de comprender mejor el impacto de las políticas y prácticas de contratación pública.

### **BIBLIOGRAFÍA.**

1. Almond, G y S. Genco, (1977) “*Clouds, Clocks, and the Study of Politics*” en Revista World Politics. Vol 29, Nro. 4 .
2. Andrenacci, L., (2016). *Problemas de Gestión en el Estado Argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica*. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.
3. Arcos Axt, I., (2017). *Hacia una nueva agenda de probidad*. Centro de Estudios Internacionales UC. BID
4. Arellano, D. y E. Cabrero, (2005). “*La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*”. En revista Gestión y Política Pública, Vol. XIV (3), 599-618.
5. Arozamena L. y F. Weinschelbaum, (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.
6. Arrowsmith, S., (2010), *Public procurement regulation: an introduction*. Europe Aid Co-operation Office (UE).

7. Azubadin, I. C., (2011). *Control interno del proceso de compras y su incidencia en la liquidez de la empresa comercial Yucailla Cia. Ltda. Latacunga durante el año 2010*. Universidad técnica de Ambato. Ambato – Ecuador.
8. Bleger, L., (2010) *Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYMES a las compras públicas*. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Documento de Trabajo Nro 2.
9. Cañizares Rivas, E., (2012). *El Principio de Eficiencia en la Contratación Pública*. X Congreso Agesport Andalucía. Sostenibilidad y Eficiencia en los Servicios e Instalaciones Deportivas.
10. Capello, M. y L. García Oro., (2015). “*Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales*”, en Revista Actualidad Económica, Nro. 85 (ene - abr 2015).
11. Cejudo, G., (2009). *La construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas México D.F.
12. Christensen, T.; Lise, A. y Lægreid, P. (2008). “*Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway*”. En revista Financial Accountability & Management, vol. 24, pp 15-30.
13. Comotto, S. y A. Meza, (2017). *Compras Públicas Para La Innovación: Nuevas Oportunidades De Políticas Para La Región*. Buenos Aires. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
14. Conti, C. (2019). *Buenas Prácticas Y Gestión Profesional En Compras Estratégicas*.
15. Cortés Arbeláez, A., (2014). *El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política*. En Cuadernos de Ciencias Políticas. Medellín. Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas.
16. Cunill Grau, N., (2006). “*Transparencia En La Gestión Pública. Ideas Y Experiencias Para Su Viabilidad*”. En Revista Chilena de Administración Pública.
17. Denhardt JV, Denhardt RB (2007). “*The new public service: Serving, not steering*”. En Public Administration Review (Washington, D.C.) v. 60 no6 (Nov./Dec. 2000) p. 549-59



18. Diefenbach, T. (2009) “New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark sides of Managerialist ‘Englishtenment’”. ”. En *Public Administration Review* (Washington, D.C.), 87 (4), 892-909.
19. García, M., (2001). *La Ley de Wagner: un Análisis Sintético*. Universidad de Almería. Instituto de Estudios Fiscales
20. Gottfredson M., R. Puryear y S. Phillips, (2005). “*Abastecimiento Estratégico de la periferia al centro*”. En *Harvard Business Review*.
21. Hernández A. y E. Arciniegas., (2011). *Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso*. En: A. Hernández & E. Arciniegas (Eds.), *Experiencias de Accountability Horizontal y Social en América Latina*. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá Bogotá Colombia: Ediciones Uniandes.
22. Jaime, E., E. Avendaño y M. García., (2012). *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. Secretaría de la Función Pública. México D.F.
23. E. Kaufman y O. Oszlak, (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones aprendidas de la experiencia internacional*.
24. López Ayllón, S., M. Merino y L. Morales, (2011). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. Red por la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación México.
25. Máttar, J., (2014) *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
26. Martner, R., (2008) *Planificar y presupuestar en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
27. McCue, C. y G. Gianakis, (2001). “*Public purchasing: Who’s minding the store?*”. En *Revista Journal of Public Procurement*, No. 1. Highland Beach, Estados Unidos.
28. Meyer Rodríguez, J. A., Estrada Rodríguez, J. L. y Ojeda Bustamante, J., (2017). *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto: la experiencia en México*. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

29. Mezones, F., (2006). *Transparencia en la Gestión Pública. Ideas y Experiencias para su Viabilidad*. Guatemala. Magnaterra Editores, S. A.
30. Miranda, G., (2013). *La auditoría de gestión y su incidencia en la optimización de los recursos del estado en los procesos de adquisición del sector interior*. Tesis de maestría. Lima, Facultad De Ciencias Contables, Económicas Y Financieras. Sección De Posgrado Universidad De San Martin De Porres.
31. Oszlak, O., (2002). *Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública*. República Dominicana.
32. Oszlak, O., (2013). *La gestión pública post-NGP en américa latina: balance y desafíos pendientes*. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público".
33. Oszlak, O., (2013). "Open government: promises, assumptions, challenges". En Revista *PA Times*. Vol.36, 1.
34. Pérez, G., O. Ortiz, Zafra, J.L. y L. Alcaide, (2011). "De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas". En Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 13, año 2011, pp. 129-150
35. Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas.
36. Rendón, R. y Snider, K., (2009). *Public Supply Management: A Public Interest and Policy Perspective*. En Proceedings 18th IPSERA Conference (IPSERA / International Purchasing and Supply Education and Research Association). Rheingau, Alemania.
37. Rodríguez, C., (1980). *Gasto Público, déficit y tipo real de cambio: un análisis de sus interrelaciones de largo plazo*. Buenos Aires. Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA)
38. Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky, (2012). *Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos*. Universidad de San Martín. San Martín, Argentina.
39. Rozenwurcel, G. y Drewes, L., (2012). *Las pymes y las compras públicas*. Universidad de San Martín. San Martín, Argentina.

40. Schapper, P., J. Veiga Malta y Gilbert, D., (2006). “*An Analytical Framework For The Management And Reform Of Public Procurement*”. En *Journal Of Public Procurement*, Volume 6, Issues 1 & 3, 1-26.
41. Schedler, A., (1999). *Conceptualizing Accountability*. En L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* Colorado, United States of America: Lynne, Rienner.
42. Schedler, A., (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México DF.
43. Serra, A., (2004). *La gestión transversal: expectativas y resultados*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 32. Caracas.
44. Tanzi, V. y L. Schuknecht, (1995). *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*. Madrid. International Monetary Found.
45. Torres, M., Buitrago Quintero, M. T., Giraldo Velez, P. y Parra Sanchez, J. H. (2014). Factores que explican la relacion principal-agente en seis empresas de la ciudad de Manizales. *Equidad & Desarrollo*.
46. Volosin, N., (2010). *Promoviendo compras públicas para el desarrollo. Recomendaciones para una agenda de incidencia e implementación en Argentina*. Fundación Poder Ciudadano. Capítulo Argentino de Transparency International. Buenos Aires.
47. Wagner, A., (1967). *Classics in The Theory of Public Finance*. Macmillan. London
48. Artículo 50, Decreto 1030/16 (2016). *Régimen De Contrataciones De La Administración Nacional*

Citas de instituciones:

1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (2016). *El Sistema de Compras y Contrataciones de la CABA. Análisis Doctrinario, Jurisprudencial y Normativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Instituto tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, (2010). Seminario en Administración Municipal. México.

3. Mercado Común del Sur, (2003) *Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR*.
4. Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras, (2014). *Manual de Contratación Pública*. Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización.
5. Oficina de Las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (2004). *Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupción*. Viena.
6. Organización Internacional del Trabajo, (2017). *Innovaciones En Compras Públicas Sustentables. Inclusión de criterio de empleabilidad en las compras públicas*. Documento de Trabajo Núm.215 Ginebra.
7. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2009). *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*.

Citas de leyes y normativa:

1. LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA – Ecuador
2. Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones – República Dominicana.
3. ley N°19.886 de "Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación De Servicios"
4. Directiva N° 002-2020-OSCE/CD - "CERTIFICACIÓN DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS QUE LABOREN EN LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LAS CONTRATACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS",
5. ONC en el dictamen 21/2013 (18 de Enero de 2013):
6. documento Alternativas para la contratación de bienes o servicios en la APN, de la Oficina Nacional de la Tecnología de la Información (ONTI):

Sitios web:

1. Aguirre Leason, J. (2010). “*La importancia de las compras públicas en el desarrollo nacional*”, en Panamá América. [En línea]. Panamá, disponible en: [www.panamaamerica.com.pa/opinion/la-importancia-de-las-compras-publicas-en-el-desarrollo-nacional-637703](http://www.panamaamerica.com.pa/opinion/la-importancia-de-las-compras-publicas-en-el-desarrollo-nacional-637703)
2. Bagattini M. (2016). “*Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente*”, en Revista del Notariado, Nro. 925 (jul - sep 2016). [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/](http://www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/)
3. Cruzado C. (2019). “*¿Cómo mejorar el control del gasto público?*”, en Nueva Tribuna. [En línea]. Madrid, disponible en: [www.nuevatribuna.es/articulo/economia/control-gastopublico-pib-gestha-eurostat-presionfiscal-impuestos/20190412182824161871.html](http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia/control-gastopublico-pib-gestha-eurostat-presionfiscal-impuestos/20190412182824161871.html)
4. Cuccaro, L. (2018). “*La logística: elemento clave para la competitividad y el desarrollo del país*”, en diario El Economista. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.eleconomista.com.ar/2018-04-la-logistica-elemento-clave-la-competitividad-desarrollo-del-pais/](http://www.eleconomista.com.ar/2018-04-la-logistica-elemento-clave-la-competitividad-desarrollo-del-pais/)
5. Diario Digital Expansión (2019). “*Gasto Público % PIB 2019*”, en Expansión. [En línea]. Madrid, disponible en: [www.datosmacro.expansion.com/estado/gasto](http://www.datosmacro.expansion.com/estado/gasto)
6. Diario Oficial de la República de Chile. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2019). Ley Núm. 21.131, “*Ley de pago 30 días*”. [En línea]. Santiago de Chile, disponible en: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2019/03/Ley-Pago-a-30-D%C3%ADas.pdf>
7. Diario Oficial de la Unión Europea (2011). Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. 16 de febrero de 2011. [En línea]. Lima, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&from=EN>
8. Dangond Indalecio (2018). “*Optimizar el gasto público*”, en Diario El Espectador. [En línea]. Bogotá, disponible en: [www.elespectador.com/opinion/optimizar-el-gasto-publico-columna-827869](http://www.elespectador.com/opinion/optimizar-el-gasto-publico-columna-827869)
9. Ferrer, F. (2018). “*En qué consiste la figura del arrepentido*”, en portal de Noticias Infobae, 02 de agosto de 2018. [En línea]. Buenos Aires, disponible en:

www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/08/02/en-que-consiste-la-figura-del-arrepentido/

10. Gebhardt, J. (2017). “*Gasto Público y déficit fiscal*”, en El Cronista. 04 de Septiembre de 2017. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.cronista.com/columnistas/Gasto-publico-y-deficit-fiscal-20170904-0038.html](http://www.cronista.com/columnistas/Gasto-publico-y-deficit-fiscal-20170904-0038.html)

11. **Grupo Ibertransit (2017)**. “*¿Como reducir los costes de almacenamiento?*”, 13 de Junio de 2017. [En línea]. Roca del Vallés, disponible en: [www.ibertransit.com/reducir-costes-almacenamiento](http://www.ibertransit.com/reducir-costes-almacenamiento)

12. Herrada Bazán V. (2019). “*Medidas legislativas contra el retraso en el pago de deudas a proveedores*”, en Portal La Pasión Por el Derecho [En línea]. Lima, disponible en: [www.lpderecho.pe/medidas-legislativas-retraso-pago-deudas-proveedores/](http://www.lpderecho.pe/medidas-legislativas-retraso-pago-deudas-proveedores/)

13. Jahan, S.; Mahmud, H. y Papageorgiou, C. (2014) “¿Qué es la economía keynesiana?” en Finanzas y Desarrollo. [En línea]. Septiembre de 2014 • Volumen 51 • Numero 3, disponible en: [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf)

14. Lago, M. (2018) “*El gasto público en España está 70.000 millones de euros por debajo de 2008*”, en Nueva Tribuna. [En línea]. Madrid, disponible en: [www.nuevatribuna.es/articulo/economia/gasto-publico-espana-brecha-social/20181128120100157930.html](http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia/gasto-publico-espana-brecha-social/20181128120100157930.html)

15. Martino, G. (2018). “*Las pymes son el motor de la Argentina*”, en Diario La Nación, 25 de marzo de 2018. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.lanacion.com.ar/economia/las-pymes-son-el-motor-de-la-argentina-nid2119790](http://www.lanacion.com.ar/economia/las-pymes-son-el-motor-de-la-argentina-nid2119790)

16. Ministerio de Economía, (2017). *Reporte Gasto Público Consolidado por finalidad y función*, disponible en: [www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado](http://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado) Oficina Nacional de Contrataciones. Secretaría de Modernización. (2017).

17. Manual de Compras Sustentables, disponible en: [www.argentina.gob.ar/reconversion-industrial/manual-de-compras-publicas-sustentables](http://www.argentina.gob.ar/reconversion-industrial/manual-de-compras-publicas-sustentables)

18. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “*Guidelines For Fighting Bid Rigging in Public Procurement*”, [En línea]. Paris, disponible en: [www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf](http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf)

19. Organización Mundial del Comercio. Acuerdo sobre Contratación Pública. [En línea], disponible en: [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gp\\_gpa\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm)
20. Perú Contable. (2017). “¿Cuánto tardan las entidades en efectuar el pago a proveedores?”, en Portal Perú Contable [En línea]. Lima, disponible en: [www.perucontable.com/gubernamental/cuanto-tardan-las-entidades-en-efectuar-el-pago-a-proveedores/](http://www.perucontable.com/gubernamental/cuanto-tardan-las-entidades-en-efectuar-el-pago-a-proveedores/)
21. Portal de Noticias Infobae, (2016). “Para frenar la corrupción, la clave es el sistema de contrataciones públicas”. 01 de enero de 2016. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.infobae.com/2016/01/02/1780372-para-frenar-la-corrupcion-la-clave-es-el-sistema-contrataciones-publicas/](http://www.infobae.com/2016/01/02/1780372-para-frenar-la-corrupcion-la-clave-es-el-sistema-contrataciones-publicas/)
22. Portal Electrónico Oficial de Compras y Contrataciones Públicas de la República Argentina. Acuerdo Marco. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.comprar.gov.ar/VenderPorConvenioMarco.aspx](http://www.comprar.gov.ar/VenderPorConvenioMarco.aspx)
23. Portal de Noticias Los Andes. (2019). “Mendoza es la primera en implementar el portal COMPR.AR”, en Portal Los Andes, 24 de abril de 2019 [En línea]. Mendoza, disponible en:  
[www.losandes.com.ar/article/view?slug=mendoza-es-la-primera-en-implementar-el-portal-comprar](http://www.losandes.com.ar/article/view?slug=mendoza-es-la-primera-en-implementar-el-portal-comprar)
24. Portal Global Purchasing Management. (2018). “Introducción al Strategic Sourcing”, 28 de Noviembre de 2018. [En línea]. Lima, disponible en: [www.gpmconsultoria.com/blog/introduccion-al-strategic-sourcing.html](http://www.gpmconsultoria.com/blog/introduccion-al-strategic-sourcing.html)
25. Revista IG Digital, (2018) *Gasto público en Argentina, lo que hay que saber*, disponible en: [www.contraeconomia.com/2018/09/gasto-publico-en-argentina-lo-que-hay-que-saber/](http://www.contraeconomia.com/2018/09/gasto-publico-en-argentina-lo-que-hay-que-saber/)
26. Ramírez Acosta E., en sitio [zonaeconomica.com](http://zonaeconomica.com) "Neoclásicos: Teoría económica neoclásica". [En línea], disponible en: [www.zonaeconomica.com/neoclasicos-0](http://www.zonaeconomica.com/neoclasicos-0)
27. Roldán, P. “Riesgo Moral”, en Portal Economipedia. [En línea], disponible en [www.economipedia.com/definiciones/riesgo-moral.html](http://www.economipedia.com/definiciones/riesgo-moral.html)
28. Roura, H. “Las PyMES en el desarrollo de la economía argentina”, en portal Informe Industrial. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=Las%20PyMES%20en%20el%20desarrollo%20de%20la%20econom%C3%ADa%20argentina\\_\\_169](http://www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=Las%20PyMES%20en%20el%20desarrollo%20de%20la%20econom%C3%ADa%20argentina__169)

29. Rose-Ackerman, G. (199). Corrupción y Economía Global, en *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 10, disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/n-10-abril-1999/>
30. Serra L. (2018). “Solo el 13% de las compras del Estado son por licitación pública”, en *Diario La Nación*, 14 de marzo de 2018. [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [www.lanacion.com.ar/politica/solo-el-13-de-las-compras-del-estado-son-por-licitacion-publica-nid2116773](http://www.lanacion.com.ar/politica/solo-el-13-de-las-compras-del-estado-son-por-licitacion-publica-nid2116773)
31. Subsecretaría de Relaciones Internacionales. Gobierno de Chile (2019). “*Entra en vigencia el nuevo Acuerdo Comercial entre Chile y Argentina*”, en sitio web oficial de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales. [En línea]. Santiago de Chile, disponible en: [www.subrei.gob.cl/2019/05/entra-en-vigencia-el-nuevo-acuerdo-comercial-entre-chile-y-argentina/](http://www.subrei.gob.cl/2019/05/entra-en-vigencia-el-nuevo-acuerdo-comercial-entre-chile-y-argentina/)
32. Torres de Castillo E. (2009). “*Accountability en la gestión pública*”, en *gestiónpolis*. Bogotá, [En línea], disponible en: [www.gestiopolis.com/accountability-en-la-gestion-publica/](http://www.gestiopolis.com/accountability-en-la-gestion-publica/)
33. Von Wolfersdorff, J. y Ferreiro, A. (2016). “*Propuestas para mejorar la rendición de cuentas del gasto público*”, Fundación Observatorio Fiscal. [En línea]. Santiago de Chile, disponible en: [www.observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/Propuestas\\_para\\_mejorar\\_la\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_del\\_gasto\\_publico1](http://www.observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/Propuestas_para_mejorar_la_rendicion_de_cuentas_del_gasto_publico1)