



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN -ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**

# **MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS**

**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE MEJORAS EN LOS PROCESOS DE  
CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS PARA LA UNTDF.**

**USHUAIA-ARGENTINA, 2023**

Trabajo presentado como parte de los requisitos para optar por el título de  
Magíster en Compras Públicas por la Universidad Nacional de San Martín

Alumna: Diana Judith Debonis.

Director: Gabriel Bezchinsky.

Ushuaia, 18 de Abril de 2023

Diana J. Debonis1

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
Hacia una gestión eficiente de compras en las Universidades .....	4
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	8
Organización y gestión de las compras en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A. e Islas del Atlántico Sur .....	8
Grafico 1: Distribución Porcentual Por Tipo De Procedimiento Gestionados En Año 2019 .....	9
Grafico 2: Distribución Porcentual Por Rubro Sobre Total De Procedimientos Gestionado En Año 2019.....	13
Procesos ineficaces e ineficientes.....	13
Grafico 3: Resultados obtenidos sobre el total de procedimientos gestionados en Año 2019.....	14
Imagen Nro.1 Variación De Precios Acumulada IPC-Año 2019 .....	17
Precios que superan los valores estimados .....	17
Grafico 4: Precios adjudicados sobre el total de procedimientos adjudicados en Año 2019 .....	18
Gráfico 5: Porcentajes de sobrepuestos respecto de los valores estimados.....	19
Insuficiencia en la Concurrencia de oferentes .....	19
Gráfico 6. Participación de oferentes en procedimientos año 2019.....	20
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	22
CAPITULO I- IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES CAUSAS QUE IMPACTAN EN LA INEFICIENCIA DE LOS PROCESOS DE COMPRAS.....	24
El marco normativo de las compras y contrataciones en la UNTDF.....	24
Régimen General aplicable a los procedimientos de Compras y Contrataciones en la UNTDF durante el ejercicio 2019. ....	24
Régimen Especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros.....	27
Impactos por la disparidad normativa .....	28
Importancia de la Planificación de las Contrataciones acorde a los planes y programas institucionales. ....	30
Sistema de gestión de compras aplicado en la UNTDF.....	33
Circuitos administrativos, Etapas y Plazos de los procedimientos de adquisiciones..	34
Plazo promedio de tramitación en Contrataciones Directas –Año 2019.....	41

Gráfico 7: Plazo de tramitación desde solicitud de adquisición hasta notificación orden de compra en CD por monto- Año 2019.....	42
Gráfico 8: Porcentaje de tramitaciones según Plazos reales de tramitación versus plazos estimados. CD por monto- Año 2019 .....	43
Publicidad y Difusión de las contrataciones .....	44
Gráfico 9: Canales de difusión de las contrataciones durante el Año 2019.....	46
Promoción de la concurrencia y competencia de oferentes.....	47
Gráfico 10: Cantidad de oferentes en el tipo Contratación Directa por Monto – Año 2019 .....	47
Gráfico 11: Cantidad de oferentes en el tipo Licitación Privada – Año 2019. ....	48
Gráfico 12: Cantidad de oferentes en el tipo Licitación Pública – Año 2019. ....	48
Cuadro Nro. 1: Proveedores invitados versus proveedores oferentes. ....	50
Cuadro Nro.2: Relación entre los proveedores invitados y los oferentes presentados...51	
Impactos por deficiencias en la Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones que rigen las contrataciones .....	54
Resultado de las entrevistas a los agentes de áreas requirentes.....	57
Evaluación de Ofertas.....	59
Criterios de selección en la evaluación de ofertas .....	59
Deficiencias en las evaluaciones realizadas por las Comisiones Evaluadoras .....	60
CAPITULO III- PROPUESTAS DE MEJORAS.....	64
Implementación de un sistema de gestión de expedientes digitales.....	64
Presentación de ofertas de manera virtual. ....	66
Planes de Capacitación como insumos de mejora.....	68
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES .....	71
ANEXO I - ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS .....	73

## **INTRODUCCIÓN**

### **Hacia una gestión eficiente de compras en las Universidades**

En Argentina, las Universidades tanto públicas como privadas, cumplen un rol muy importante en la sociedad, ya que persiguen el objetivo de formar profesionales que garanticen y acrediten el cumplimiento de sus actividades en forma eficiente y efectiva, debido a la competitividad y al mundo globalizado.

Particularmente, las Universidades Nacionales son organismos que pertenecen a la administración pública y deben propiciar una gestión universitaria de excelencia con la formación de espacios académicos y pedagógicos. Para cumplir con dichos cometidos, se requiere una eficiente ejecución de los recursos a través de la adquisición de bienes y servicios y por consiguiente se deben establecer mecanismos para garantizar que las contrataciones públicas se realicen ajustadas a principios de legalidad, economía, transparencia, igualdad, eficacia y eficiencia.

En este sentido, es imprescindible que las Universidades fortalezcan la gestión administrativa de las compras y contrataciones, incluso cuando dentro de estas instituciones educativas, la gestión de las adquisiciones es una función considerada de apoyo a las actividades académicas. Las unidades operativas de contrataciones (UOC) son centros de servicio y apoyo a las distintas áreas de la institución, las cuales llevan adelante los procedimientos de contrataciones, y por tal motivo, deben focalizar acciones en pos de minimizar los costos de los bienes y servicios requeridos para su funcionamiento, así como maximizar la calidad de los mismos, siempre velando por los principios básicos de las contrataciones y el cumplimiento de los plazos de provisión establecidos. Se trata de lograr valor agregado a la cadena de abastecimiento, es decir, consolidar acciones tendientes a concretar la aplicación de conceptos relacionados con el “abastecimiento estratégico”<sup>1</sup>. Para

---

<sup>1</sup> “Abastecimiento estratégico” es un proceso sistemático enfocado en reducir el costo total de compra de productos y servicios, manteniendo o mejorando los niveles de servicio mediante la evaluación de los proveedores y alianzas estratégicas. ( Deloitte Suply Chain Management: Visión de la logística en el nuevo milenio, 2004)

esto, los agentes públicos deben fortalecer capacidades de realizar una planificación estratégica de abastecimiento en función de los objetivos, programas y planes de acción planteados para determinado lapso de tiempo, poseer pleno conocimiento de los productos que se comercializan en el mercado, - como las innovaciones y nuevas tecnologías -, así como tener visión y experticia para la selección de los mejores medios de distribución y entrega disponibles (Camacho Camacho y otros, 2012).

Ahora bien, es oportuno enfatizar que los resultados obtenidos en materia de adquisiciones en el marco de las contrataciones públicas, resulta determinante en la concreción de los objetivos estratégicos institucionales, tanto generales como particulares, como su definición lo expresa:

*“... la contratación pública se define como toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una se encuentra en ejercicio de la función administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra, la prestación de un servicio público, así como la obtención o enajenación de un bien o servicio que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales.” (Oficina Anticorrupción , 2020:2).*

A partir de esta perspectiva, en las instituciones públicas se deben establecer alianzas estratégicas entre los agentes y los proveedores. En el primer caso se trata de asumir el compromiso para lograr que los recursos públicos se asignen de manera eficiente al menor costo posible, con estándares aceptables de calidad en los productos y servicios que adquiera, y controlar que estos sean entregados en tiempo y forma; mientras que las empresas proveedoras, con el objetivo de lograr mayor competitividad, deben buscar alternativas para disminuir los costos de los servicios y productos que ofrecen, sin perder de vista la calidad, y por supuesto, cumplir en tiempo y forma los compromisos que hayan asumido en los contratos de prestación de servicios y/o de entrega de bienes.

En este sentido, en la permanente búsqueda de eficiencia, se deben aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos en todos sus aspectos, ya que las tecnologías de información y comunicación (TIC) a menudo han jugado un rol decisivo en facilitar o gatillar

Diana J. Debonis5

cambios paradigmáticos de las organizaciones generando mayor conocimiento, desarrollo e innovación (Naser A., Concha G., 2014)

En este orden de ideas, en un contexto gobalizado<sup>2</sup>, las Universidades como toda institución pública, necesitan contar con personal idóneo, profesional y ampliamente capacitado, que se focalice en identificar las mejores oportunidades de abastecimiento, al menor costo y riesgo posible. Por tal motivo, los responsables de formular los requerimientos, así como quienes intervienen en el proceso de evaluación, seguimiento y recepción de las compras públicas, deben tener pleno conocimiento de las innovaciones, nuevas tecnologías y criterios de sustentabilidad en materia de los productos y servicios que se deban licitar<sup>3</sup>.

En este contexto, los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares que rigen las contrataciones son instrumentos claves. En ellos se consignan las condiciones de admisibilidad de los oferentes, las especificaciones técnicas propiamente dichas, los plazos y lugares de entrega, las monedas de cotización aceptadas, y demás condiciones formales que rigen el proceso. Esto implica ser claros, precisos y ajustados a las necesidades reales de la organización, al tiempo que requieren estar despojados de condicionamientos que limiten la igualdad y concurrencia de los potenciales oferentes.

Ahora bien, el presente trabajo, pretende realizar un diagnóstico referido a los procesos de adquisición en la Universidad Nacional Tierra del Fuego (UNTDF); Universidad Nacional de gestión pública, ubicada en la ciudad más austral de la República Argentina. La naturaleza insular de la Isla de Tierra del Fuego A. e Islas del Atlántico Sur y su emplazamiento geográfico distante a los grandes polos de producción, presenta dificultades

---

<sup>2</sup> Según la definición de Tobelen A, el fenómeno de la globalización es entendido como un proceso de integración mundial de los sectores de la comunicación, de la economía, de las finanzas y, progresivamente, de la sociedad entera, trayendo como consecuencia una significativa caída de los costos de aranceles, barreras, comunicaciones y consecuentemente una disminución de los costos de transporte. (Tobelen A, 2002).

<sup>3</sup> En un contexto de responsabilidad con el desarrollo sustentable, es importantísimo detenerse en analizar el "ciclo de vida" de los productos y servicios que adquirimos. Las unidades requirentes, deben tener un enfoque basado en la disminución de los impactos ambientales, y la eficiencia económica medida en toda la "cadena de abastecimiento", debiendo evaluarse los impactos ambientales en todas las etapas relacionadas con la fabricación de los productos, ya sea desde la extracción de la materia prima o su elaboración, así como en la evaluación del diseño, proceso de fabricación, transporte, distribución, uso, reutilización, mantenimiento, reciclaje, hasta su disposición final.

logísticas comparativamente mayores a las del resto del país. La distancia que la separa de las ciudades que centralizan la manufacturación y/o distribución de bienes, aumenta las complicaciones en cuanto a los canales y tiempos de entrega, ya que para llegar a la ciudad de Ushuaia por vía terrestre, los transportes de mercaderías deben enfrentarse a condiciones terrestres y climáticas, tales como fuertes vientos, tormentas de nieve, congelamiento de las rutas, trayectos con ripio, así como al cruce en barcaza del Estrecho de Magallanes; todas situaciones que dificultan el trayecto. Asimismo, la Provincia de Tierra del Fuego tiene un régimen aduanero especial<sup>4</sup>, por lo que deben realizarse trámites aduaneros particulares para el ingreso de productos a la citada provincia.

Las dificultades antes descritas, desalientan la concurrencia, participación y competencia de proveedores. Como consecuencia, el fortalecimiento de vínculos con proveedores, se torna una dimensión estratégica para propiciar un gestión de compras eficiente.

En síntesis, este documento pretende realizar un diagnóstico del sistema de compras, analizar en profundidad las etapas del proceso de adquisición, y generar una propuesta de mejora en aras a contribuir a la eficiencia de los procesos gestionados tanto en la UNTDF, como en demás universidades y organismos públicos de la administración pública nacional.

---

<sup>4</sup> Mediante Ley 19640 sancionada en el año 1972, se establece un régimen especial fiscal y aduanero para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, constituido por territorio de la Isla Grande de la Tierra del Fuego.

## **DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

### **Organización y gestión de las compras en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A. e Islas del Atlántico Sur**

En la provincia de Tierra del Fuego A. e Islas del A. Sur, la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, a través de la Ley 26.559 del Honorable Congreso de la Nación Argentina, cuya sanción fue el 18 de noviembre del año 2009, ha sido de sustancial importancia para todos los habitantes de la isla, aportando al desarrollo y vinculación con el territorio; sus propósitos fundacionales se enfocan en la formación académica, la investigación y prestación de servicios a la comunidad.

En materia de contrataciones, su estructura organizativa posee una Dirección de Compras y Contrataciones dependiente de la Secretaría de Administración cuyas funciones versan en la gestión de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que le sean requeridos por las distintas áreas de la institución, debiendo aplicar en todas las etapas de la tramitación, los preceptos estipulados en el Decreto P.E.N 1023/01 “Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional”, sus normas reglamentarias y complementarias.

Por distintas causas y debilidades del proceso en su conjunto, las cuales serán abordadas en la presente investigación, la UNTDF durante el transcurso del año 2019 transitó un período crítico en materia de adquisiciones, conforme los procedimientos tramitados desde la DCC no han reflejado óptimos resultados sino, muy por el contrario, los mismos fueron tan críticos que han generado un sinnúmero de quejas y descontento generalizado en la Institución, tanto del personal permanente dependiente de las áreas requirentes, como de las autoridades y funcionarios políticos.

Como punto de partida del diagnóstico, se realizó recuento por tipo de procedimiento tramitado con una breve descripción; luego se muestran la distribución de los rubros más demandados por la UNTDF, para continuar con el análisis de los resultados obtenidos en los procedimientos los cuales dan cuenta de la problemática planteada.

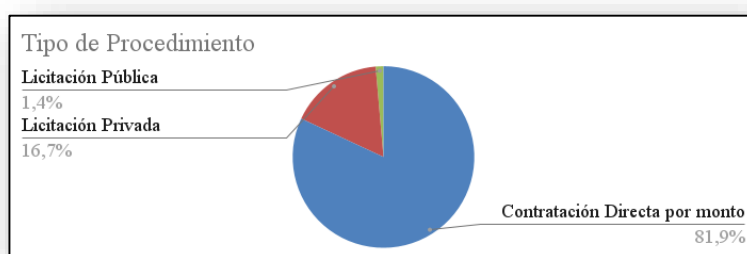
Del análisis de los datos emanados del sistema de gestión de compras utilizado surge que en el ejercicio 2019, se tramitaron desde la DCC un total setenta y dos (72)

Diana J. Debonis8



procedimientos de selección, de los cuales cincuenta y nueve (59) fueron encuadrados en el tipo Contratación Directa por monto<sup>5</sup>, doce (12) procedimientos bajo las exigencias de las Licitaciones Privadas<sup>6</sup> y sólo un (1) procedimiento de selección fue realizado utilizando el tipo Licitación Pública<sup>7</sup>. Tal como se verifica en el gráfico que se expone a continuación, se observa que la mayoría de los procedimientos se realizaron mediante Contratación Directa por monto, representando el 81,9 % del total de los procedimientos tramitados; el 16,7% se gestionó a través de Licitación Privada y sólo el 1,4% se encauzó utilizando el procedimiento de Licitación Pública, que por regla general recoge mayores recaudos en materia de transparencia, publicidad y difusión.

Grafico 1: Distribución Porcentual Por Tipo De Procedimiento Gestionados En Año 2019



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del sistema Siu Diaguita Módulo Compras UNTDF.

---

<sup>5</sup> Encuadre legal previsto en el punto 1 del inc. d) del Art. 25 del Decreto P.E.N 1023/01. Para el caso de la U.N.T.D.F, durante el año 2019, la suma de pesos un millón trescientos (\$ 1.300.000) era el monto máximo para gestionar las adquisiciones a través de la Contratación Directa por monto, según jurisdiccional aprobado por Ordenanza CS Nro. 004-2018.

<sup>6</sup> Encuadre legal previsto en el inc. c) del Art. 25 del Decreto P.E.N 1023/01. Para el caso de la U.N.T.D.F, durante el año 2019, la suma de pesos seis millones (\$ 6.000.000) era el monto máximo para gestionar las adquisiciones a través de Licitación Privada, según jurisdiccional aprobado por Ordenanza CS Nro. 004-2018.

<sup>7</sup> Encuadre legal previsto en el inc. a) del Art. 25 del Decreto P.E.N 1023/01 siendo que la Licitación Pública se realiza cuando el criterio de selección del cocontratante recae primordialmente en factores económicos y el llamado a participar está dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes. Para el caso de la U.N.T.D.F, durante el año 2019, si bien pueden encuadrarse las adquisiciones a través de Licitación Públicas, cualquiera fuera el monto estimado, este tipo de procedimiento está previsto cuando el monto estimado supera la suma de pesos seis millones (\$ 6.000.000), según jurisdiccional aprobado por Ordenanza CS Nro. 004-2018.

El Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional aprobado por el Decreto 1023/01 aplicable a la UNTDF, establece como regla general para encauzar los procedimientos de selección, la utilización de la Licitación Pública. Sin embargo, la reglamentación estipula que los organismos deben definir montos a partir de los cuales se habilita la utilización de la Licitación Privada y Contratación Directa por monto, siempre haciendo hincapié para todos los casos previstos deberá aplicarse el procedimiento que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos mejor se adapte a las necesidades de las instituciones.

En relación las Contrataciones Directas, vemos que mediante art. 25 inc. “d” del Decreto PEN 1023/01 se regulan once (11) procedimientos abreviados denominados “Contratación Directa” los cuales contemplando diversas situaciones de hecho vinculadas con el objeto o con el sujeto cocontratante, así como por otras cuestiones que hicieran imposible la aplicación de otro procedimiento de selección, habilitan la formalización de procesos más acotados y con menores recaudos formales, propiciando así mayor agilidad en las tramitaciones en razón que se prescinden determinadas etapas y/o intervenciones en el proceso, favoreciendo la reducción de los plazos administrativos, expuestos a continuación.

1. Contratación Directa abreviada por monto: cuando la selección del procedimiento se basa en el monto presunto de la contratación, y este monto sea inferior o igual a la suma de pesos \$ 1.300.000, según jurisdiccional<sup>8</sup> aprobado por Ordenanza UNTDF CS Nro. 004-2018<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Referido a los montos máximos para la elección del tipo de procedimiento, determinado en cantidad de “módulos”, y para el módulo se determina un “valor”, creándose una tabla que define los tipos de procedimientos de selección a utilizarse según los montos allí determinados y las autoridades competentes para autorizar las convocatorias, aprobarlas, dejarlas sin efecto y/o declararlas fracasadas.

<sup>9</sup> En el año 2019 estaba vigente en la UNTDF la Ordenanza CS Nro. 004-2018, y el monto máximo para impulsar una contratación directa estaba estipulado en pesos \$ 1.300.000; desde \$ 1.300.000 hasta \$ 6.000.000 se debían impulsar Licitaciones privadas y a partir de ese monto, indefectiblemente aparecen las Licitaciones Públicas. Respecto de las autoridades competentes, el Rector realizaba las autorizaciones como la aprobación de los llamados y adjudicaciones, excepto la autorización de las Contrataciones Directas, las cuales quedaban a cargo de la Secretaría de Administración.

2. Compulsa abreviada por licitación o concurso desierto o fracasado: Procede cuando un procedimiento licitatorio (público o privado) haya quedado desierto o fracasado dos veces, no pudiendo modificarse el PBCP del segundo llamado licitatorio fracasado o desierto
3. Compulsa abreviada por urgencia o emergencia: procede cuando se produzcan accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre que requiera una acción inmediata y que comprometan la vida, la integridad física, la salud y la seguridad de la población.
4. Compulsa abreviada con efectores de desarrollo local y economía social
5. Adjudicación simple por especialidad: Cuando la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo.
6. Adjudicación simple por exclusividad: La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre que no hubiere sustitutos convenientes.
7. Adjudicación simple o compulsas abreviadas por razones de seguridad o defensa nacional: cuando el Poder Ejecutivo Nacional lo haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional. Este procedimiento de selección se encuentra taxativamente excluido de aplicación para la UNTDF.
8. Adjudicación simple por desarme, traslado o examen previo: cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación
9. Adjudicación simple interadministrativa: contrataciones entre entidades públicas nacionales, provinciales y municipales, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato

10. Adjudicación simple con Universidades Nacionales: contrataciones interadministrativas entre Universidades Nacionales y entidades estatales<sup>10</sup>.
11. Locación de inmuebles cuando las entidades públicas, este caso la UNTDF, actúen como locataria.

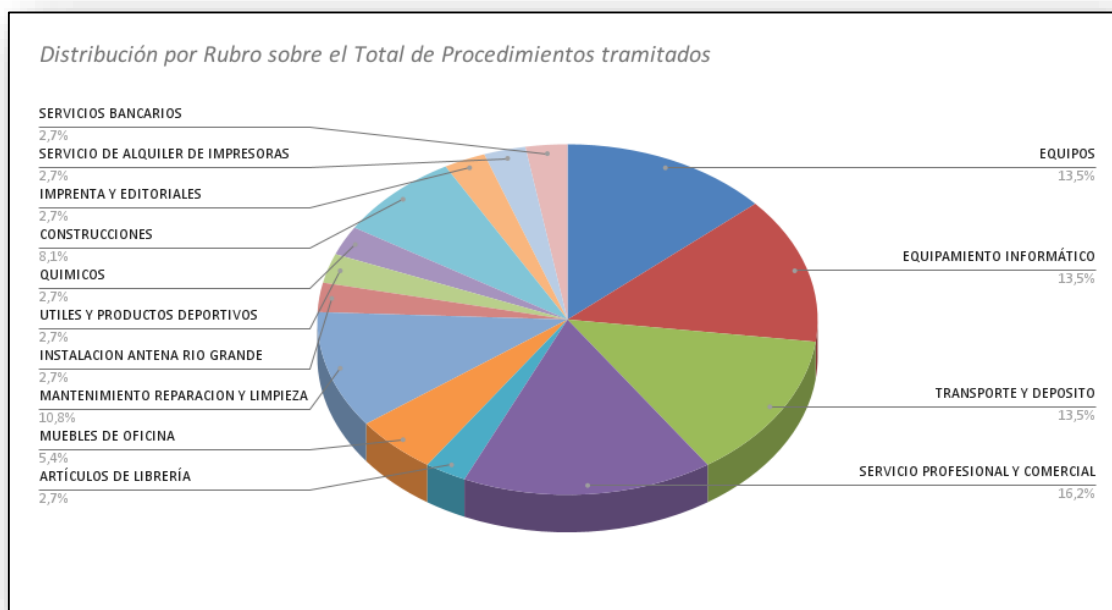
Tal como surge del Gráfico 1, durante el año 2019 no se impulsaron procedimientos de excepción en cuanto a la limitación de oferentes o en virtud de estarse frente a condiciones que justificaren encuadres legales definidos en los puntos 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, y 11 indicados “ut supra”, siendo que se tramitaron (59) Contrataciones Directas por monto (punto 1), doce (12) Licitaciones Privadas y una (1) Licitación Pública.

Asimismo, como se observa en el Gráfico 2 que se expone a continuación, el Rubro más significativo en relación a las necesidades de adquisición planteadas, fue el Rubro Servicios Profesionales y Comerciales con una incidencia porcentual del 16,2 % sobre el total de procedimientos impulsados. Luego, en igual proporción se encuentran los rubros de provisión de Equipos en General (en este período todos asociados a Equipos de Laboratorio y Equipamiento Audiovisual), Equipamiento informático y Transporte y Depósito, con una incidencia porcentual del 13,5 % sobre el total de procedimientos tramitados; el 10,8% corresponde al Rubro Mantenimiento, Reparación y Limpieza; el 8,1 % para Construcciones; 5,4% Muebles de Oficina y el resto de los Rubros tales como Servicios Bancarios, Servicio de Alquiler de Impresoras, y restantes, representando en igual proporción el 2,7%, siendo los menos significativos en proporción a las necesidades proyectadas.

---

<sup>10</sup> El objeto de la contratación deberá limitarse a servicios de consultoría, auditoría, investigación, relevamiento de políticas públicas y capacitación y formación vinculadas con las funciones de ambas partes firmantes, resultando excluidos los convenios de asistencia técnica y de adquisición de bienes de uso o de consumo. Al realizarse la contratación de la Universidad Nacional en función de sus particulares condiciones, estará expresamente prohibida la cesión, tercerización o subcontratación del objeto del convenio, en todo o en parte a un tercero.

Grafico 2: Distribución Porcentual Por Rubro Sobre Total De Procedimientos Gestionado En Año 2019



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del sistema Siu Diaguita Módulo Compras UNTDF.

Hasta aquí, se muestra la distribución porcentual por tipo de procedimiento, así como la distribución por Rubros tramitados que exteriorizan las necesidades que fueron planteadas por la Universidad en el período analizado.

### Procesos ineficaces e ineficientes

En las instituciones públicas y/o privadas, siempre es importante –como mínimo- contar con algún tipo de indicador de desempeño que mida la eficacia alcanzada, en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

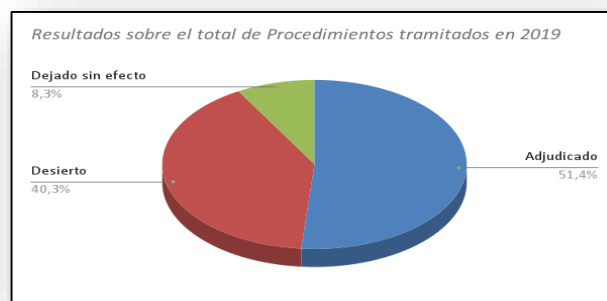
En este sentido, y tal como lo expresan Bonnefoy y Armijo, el concepto de “eficacia” se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, o sea en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta, está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Estos autores definen que la eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas, y que las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren

las metas u objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final (Bonney & Armijo, 2005).

En este sentido, advertimos que la Universidad no ha implementado indicadores de desempeño de ningún tipo, a efectos de evaluar la gestión y resultados de las contrataciones, así como tampoco cuenta con definición de indicadores que le sean de utilidad para el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas que implementa.

Ahora bien, con el objeto de contar con un algún indicador que mida la eficacia alcanzada en el período examinado, se recolectaron y analizaron los datos del sistema informático de gestión de las compras en la UNTDF. De las resultados del análisis, y tal como se expone en el Gráfico 3 vemos que el 48,6% de los procedimientos de contrataciones tramitados durante 2019 no han cumplido con los objetivos óptimos esperables, considerando que el resultado “esperable” se asocia con la adjudicación y entrega a tiempo de los bienes y servicios licitados. Los procedimientos tramitados no alcanzaron a cubrir satisfactoriamente la demanda de las áreas requirentes, el 8,3% por haberse dejado sin efecto<sup>11</sup>, y el 40,3% por resultar desiertos<sup>12</sup>, asociándose con la sub-ejecución del gasto.

Gráfico 3: Resultados obtenidos sobre el total de procedimientos gestionados en Año 2019



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del sistema Siu Diaguita Módulo Compras UNTDF

<sup>12</sup> Entiéndase procedimientos desiertos cuando no se han presentado oferentes al llamado.

Otro antecedente relevante para sumar al análisis de situación deviene de advertir que, tal como surge de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec)<sup>13</sup>, el Índice de Precios al consumidor acumuló una suba del 53,8% durante todo el año 2019 (véase imagen 1) agravando el panorama de las adquisiciones en la Universidad.

Es importante señalar que en un contexto inflacionario la ejecución de gastos ajustados a los plazos procedimentales y realizados en el menor tiempo posible resulta determinante en términos de economía y eficiencia, ya que la depreciación constante de la moneda se traduce en una disminución de la capacidad de compra y en una ineficiente ejecución de los recursos públicos. En este sentido, la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible. (Bonney & Armijo, 2005).

En la administración pública, la dinámica y los plazos administrativos necesarios para la concreción de adjudicaciones son bastante extensos y las tramitaciones poseen recaudos y/o rigormos formales legales que no permiten modificaciones a las condiciones previamente estipuladas en las bases y condiciones de los llamados a convocatoria de oferentes<sup>14</sup>. Por tales motivos, en especial en contextos inflacionarios, para que las instituciones puedan ejecutar sus recursos de manera más eficiente, deviene sustancial que se ajusten las condiciones de los PBCP a la realidad económica coyuntural, y que las contrataciones públicas sean ejecutadas en el menor tiempo posible, ya que el factor “tiempo” se convierte en un aspecto determinante en la capacidad de compra de las instituciones.

Esta situación reviste manifiesta complejidad y es pluricausal; exige un abordaje que interpela a los actores en su capacidad de gestión ya que el éxito de los procedimientos no sólo depende de la celeridad en los procesos, sino fundamentalmente en la creación y definición de condiciones que tiendan a generar mayor participación y concurrencia de oferentes. Por tal

---

<sup>13</sup> Índices de precios. Vol. 4, n° 1, Índice de precios al consumidor Diciembre 2019, Año 2019 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_20578B3E8357.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_20578B3E8357.pdf)

<sup>14</sup> El ordenamiento jurídico nacional en materia de compras públicas, no prevé una etapa de posibilidad de negociación con el oferente. El Decreto Nro. 1030/2016 aplicable a la UNTDF, establece en su artículo 53 el principio de inmodificabilidad de la oferta, el cual reza: “... *La posibilidad de modificar la oferta precluirá con el vencimiento del plazo para presentarla, sin que sea admisible alteración alguna en la esencia de las propuestas después de esa circunstancia.*”

motivo, es importante contar con personal idóneo y capacitado que tenga la visión y perspectiva suficiente para adelantarse a determinadas situaciones, bregando por la implementación de medidas que amortigüen el impacto de este tipo de escollos coyunturales exógenos.

Si bien el análisis del contexto inflacionario y sus impactos en las compras públicas excede la temática del presente trabajo, la evolución de los precios del mercado se introduce como un factor importante, ya que parte del diagnóstico pretenderá dilucidar si los agentes competentes en el proceso de compras dentro de la Universidad tuvieron la capacidad de contemplar alternativas a partir del manejo, conocimiento y habilidades para desarrollar estrategias asociadas a la interpretación y aplicación de las normativas existentes que permitan aliviar y compensar el impacto de la inflación en los potenciales oferentes y/o proveedores. Se trata en definitiva de promover y ampliar la base de la concurrencia a partir de alternativas tales como el acortamiento de los plazos de mantenimiento de ofertas<sup>15</sup>, la aceptación de cotización en moneda extranjera<sup>16</sup>, la entrega de anticipos financieros contra integración de garantías, entre otras.

Como se observa en la imagen Nro. 1 que se expone a continuación, los Rubros más demandados por la Universidad durante el año 2019, verifican aumentos por encima del nivel general, en el orden del 63,7 y 63,9% anual para equipamientos en general y de comunicación.

---

<sup>15</sup> El plazo de mantenimiento de ofertas se refiere al tiempo durante el cual los oferentes no pueden modificar sus ofertas. En art. 54 del Decreto 1030/16, reglamento aplicable a la UNTDF, establece que los oferentes deberán mantener las ofertas por el término de SESENTA (60) días corridos contados a partir de la fecha del acto de apertura, salvo que en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares se fijara un plazo diferente.

<sup>16</sup> Especialmente, para proveedores que comercializan productos de fabricación extranjera contemplar ofertas en monedas diferentes a las de curso legal, cobra mayor relevancia, ya que estos deben cancelar sus deudas en la citada moneda. Flexibilizar los tipos de moneda para la cotización desalienta la especulación y la creación de escenarios artificiales y consecuentemente la estimación de sobrepuestos en sus ofertas.



## Imagen Nro.1 Variación De Precios Acumulada IPC-Año 2019



Fuente: INDEC Índices de precios. Vol. 4, nº 1, Índice de precios al consumidor, diciembre de 2019.

Los procedimientos de contrataciones fracasados y/o desiertos se vinculan indefectiblemente con el concepto de eficiencia, máxime en contextos inflacionarios, ya que la adquisición de los bienes y servicios demandará el inicio de nuevos trámites administrativos y refuerzos de los recursos monetarios, generándose así el aumento en el costo de las transacciones.

Con los resultados revelados, debemos realizar un abordaje integral del proceso de adquisiciones para detectar malas prácticas, debilidades y escollos en el proceso.

### **Precios que superan los valores estimados**

Adicionalmente, como parte del estado de situación se consideró pertinente ahondar en la verificación de los precios efectivamente adjudicados, en comparación con los precios de referencia o estimados por las áreas requirentes de la Institución.

Tal como vimos en el acápite anterior, se alcanzó a cubrir la demanda -con la provisión de bienes y servicios- en apenas el 51,4% de los procedimientos tramitados (37 del total de 72 tramitados). De los 37 procedimientos adjudicados, 20 de ellos -los cuales representan el 54,1%- fueron adjudicados a valores superiores a los estimados por las áreas requirentes (Véase Gráfico 4).

Grafico 4: Precios adjudicados sobre el total de procedimientos adjudicados en Año 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa en expedientes.

Adicionalmente, se analizó en qué porcentaje los precios adjudicados superan los valores de referencia. Del resultado del análisis de los 20 expedientes, observamos que, en promedio, los precios adjudicados superan al valor de referencia en un 22,49%; además, se observa que el 70% de las adjudicaciones, superan el precio estimado por las áreas desde el 7,5% hasta el 20%; para el 30% restante de adjudicaciones, los precios adjudicados superan los precios de referencia desde el 21% hasta el 70% (Véase Gráfico 5). En este aspecto, vale aclarar que se tomaron los montos adjudicados en su conjunto, sin discriminar por ítem del Pliego de Bases de la contratación, en contraste con los montos totales estimados por procedimiento de adquisición.

Gráfico 5: Porcentajes de sobrepuestos respecto de los valores estimados.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa en expedientes.

A la luz de estos resultados se propone analizar dos cuestiones muy relevantes. Por un lado, se examinarán las fuentes de consulta utilizadas como base en la determinación de los precios estimados, las capacidades y estrategias implementadas por las áreas requirentes, con especial atención a la estipulación de condiciones que debían incorporarse en el PBCP a efectos de fomentar concurrencia.

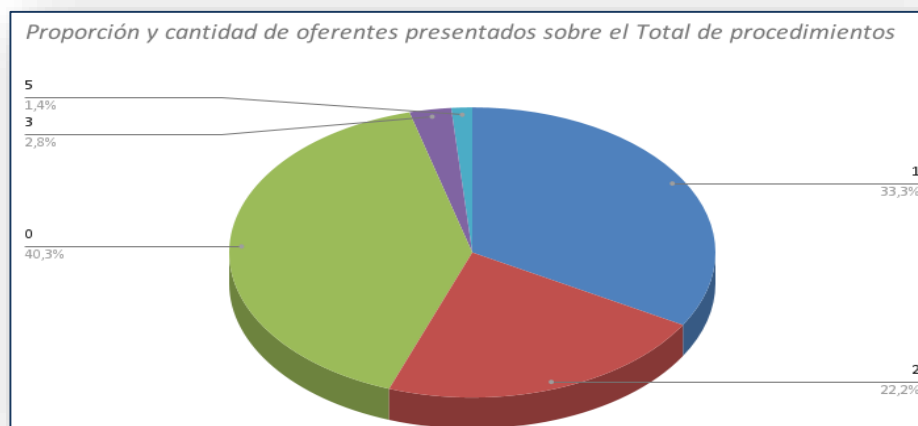
Por otra parte, se examinará el accionar de las Comisiones Evaluadoras de Ofertas, especialmente se observará si tomaron registro respecto del modo en que se elaboraron las estimaciones, si dejaron constancia en las actuaciones y si constan el o los motivos que justificare que los precios ofrecidos superaran los costos estimados por las áreas; entre otras cuestiones que se abordará en el análisis.

### **Insuficiencia en la Concurrencia de oferentes**

Del análisis realizado se desprende que la concurrencia resulta exigua; tal como puede observarse en el Gráfico 6, vemos que, sobre el total de procedimientos tramitados en el 2019, el 40,3% NO tuvo concurrencia de oferentes, el 33,3 % tuvo la presentación de un sólo un (1)

oferente, el 22,2% tuvo dos (2) oferentes, el 2,8% tuvo tres (3) y en sólo el 1,4% de los procedimientos se presentaron cinco (5) oferentes.

Gráfico 6. Participación de oferentes en procedimientos año 2019



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del sistema Siu Diaguita Módulo Compras UNTDF.

Fomentar la competencia y concurrencia de oferentes es un principio insoslayable en los procesos de adquisición, ya que los organismos públicos deben procurar recibir el mayor número posible de ofertas, para obtener una mejor comparación de ofertas y tomar la decisión que resulte más oportuna y conveniente; la competencia de oferentes propicia la puja de precios entre los participantes, contribuyendo a la mejora de la eficiencia; en definitiva, lo importante es conseguir que se presente la mayor cantidad de oferentes, para que se puedan realizar comparaciones entre diversas propuestas y/o alternativas para lograr las mejores condiciones posibles en los objetos contractuales.

En este sentido, como parte del diagnóstico se analizarán las prácticas relacionadas con la accesibilidad, transparencia y publicidad de las contrataciones, propiciando la identificación de las causas y prácticas que generan la escasa participación y competencia de oferentes.

Finalmente, a la luz de la problemática planteada, es menester profundizar el análisis para detectar las debilidades de proceso en su conjunto, nodos problemáticos y prácticas inoperantes dentro de la UNTDF, con el objetivo de desarrollar propuestas que mejoren los resultados de las tramitaciones. En este sentido, es importante despejar interrogantes tales como:

*¿Sería conveniente y necesario cambiar la normativa aplicable a las compras públicas de la Universidad?; ¿Es relevante identificar dimensiones en la normativa que habiliten adaptaciones a los nuevos escenarios y contextos, a efectos de impulsar que las tramitaciones se realicen aplicando nuevos métodos y tecnologías de la información disponibles?; ¿El personal que interviene en los procesos de compras y contrataciones se encuentra capacitado; y/o actualizado en función de las exigencias normativas y tecnológicas que requieren actualmente las contrataciones públicas? ¿Sería pertinente implementar cambios y/o mejoras en los procesos de compras y contrataciones gestionadas en el marco del Régimen General?*

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

El presente trabajo se refiere a un estudio de caso, cuyo objeto empírico de estudio se constituye en la gestión de las compras de bienes y servicios en la UNTDF, delimitado a los procedimientos tramitados específicamente en el marco del Régimen General de Contrataciones- excepto los de Obra Pública-. De las resultas del diagnóstico, se propondrán recomendaciones y propuestas de mejoras.

En lo referido a dimensión temporal, se considerará una investigación de corte sincrónico, ya que el análisis se realizará en un punto específico en el tiempo, es decir, el recorte abarca la gestión de los procedimientos tramitados en la UNTDF durante todo el transcurso del año 2019.

Si bien se plantea como una investigación de tipo descriptiva, es importante destacar que el diseño metodológico se definió a partir de la elaboración del problema. Esto significa que el esfuerzo metodológico deviene a posterior y es traccionado por recorte del objeto y de ninguna manera fue determinado a priori. Se trata de un proceso reflexivo con retroalimentación cuya complejidad del problema y la multidimensionalidad de los procesos que intervienen requieren para el abordaje una estrategia sostenida en una triangulación metodológica. Esto implica en el diseño utilizar tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. En el primer caso, los usos de datos estadísticos necesarios aportarán a la contextualización del problema así como serán base e insumos para la elaboración del diagnóstico y análisis; mientras que las técnicas cualitativas, como la realización de entrevistas semiestructuradas presenciales a fuentes especializadas y actores claves de la UNTDF, así como encuestas presenciales y telefónicas a proveedores le darán densidad y profundidad a la comprensión del problema y a la elaboración más rigurosa del diagnóstico.

Conforme se pretende obtener un panorama global y detallado de los procesos de contrataciones públicas en la Universidad, buscando conseguir intensidad en el análisis de los datos, podemos decir que es preponderante el enfoque cualitativo.

Para realizar el diagnóstico, nos enfocaremos en los resultados obtenidos en los procedimientos de contrataciones bajo el Régimen General, desde la perspectiva de eficiencia, y para tener parámetros medibles, se analizarán datos estadísticos y documentales, proporcionados por distintas fuentes de información tales como: el Sistema de Compras y

Contrataciones utilizado en la UNTDF SUI-Diaguita; las páginas web del Sistema electrónico de contrataciones COMPR.AR; el portal web “Argentina Compra”; los registros de Actas de apertura de sobres archivadas en la DCC ; el Registro documental de publicaciones archivadas en la DCC; expedientes físicos seleccionados por muestreo selectivo según los parámetros que pretendan medirse, en algunos casos de selección aleatoria, y otros casos, en función de los rubros involucrados. Adicionalmente, se proyecta el análisis de la normativa vigente, manuales de procedimientos, bibliografía y demás fuentes legislativas, académicas y teóricas, así como otras investigaciones o estudios realizados que aporten al conocimiento general de la temática planteada.

## **CAPITULO I- IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES CAUSAS QUE IMPACTAN EN LA INEFICIENCIA DE LOS PROCESOS DE COMPRAS.**

### **El marco normativo de las compras y contrataciones en la UNTDF.**

En este acápite, se enuncian los plexos normativos más relevantes aplicables a la gestión de compras y contrataciones en la Universidad, en concordancia con la delimitación del objeto de la presente investigación, y se enuncian algunos efectos negativos que trae aparejada la heterogeneidad normativa dentro de la institución.

#### Régimen General aplicable a los procedimientos de Compras y Contrataciones en la UNTDF durante el ejercicio 2019.

El Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, aprobado por el Decreto P.E.N 1023/01, es el régimen aplicable a los procedimientos de compras y contrataciones que se tramitan desde la DCC de la Universidad; este régimen es un plexo normativo creado y sancionado en el año 2001, para unificar y dar uniformidad a los procedimientos de selección que emplean los distintos organismos nacionales, eliminando así la limitación que significa para la concurrencia de oferentes, la necesidad de conocer cada uno de los regímenes previo a la presentación de las ofertas; asimismo, adecua la normativa al desarrollo científico y tecnológico operado en materia de comunicaciones e informática, y a las transacciones electrónicas <sup>17</sup>.

El Decreto P.E.N 1023/01 ha sido de aplicación a los procedimientos de compras gestionados por la Universidad, desde el momento de su creación; en consecuencia los procesos de contrataciones que se lleven a cabo por la institución deben ajustarse a los principios generales allí establecidos<sup>18</sup>, entre los que cuales se encuentran los siguientes: la) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado; b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre

---

<sup>17</sup> Véase que estos son los conceptos enunciados en el cuarto considerando del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional Decreto P.E.N 1023/01.

<sup>18</sup> Así lo dispone el art. 1° del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional Decreto PEN Nro. 1023/01.



oferentes; c) Transparencia en los procedimientos; d) Publicidad y difusión de las actuaciones; e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones; f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Por su parte, el Decreto P.E.N 1023/01 establece pautas generales referidas a la organización del sistema de compras públicas; el ámbito de aplicación; principios a seguir; contratos comprendidos; facultades del Órgano Rector; procedimientos de selección a utilizar; confección del plan anual de contrataciones; pautas de publicidad y transparencia; condiciones de elegibilidad de oferentes; penalidades y sanciones; entre otras disposiciones.

A su vez, el Régimen Nacional se encuentra reglamentado por el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto 1030/16, el cual complementa al Régimen General, y regula entre otras cuestiones las siguientes: de competencia; procedencia de los tipos de procesos de selección; modalidades; confección de pliegos; pautas de transparencia, publicidad y difusión; vistas y acceso a la información; ofertas; evaluación; recepción de bienes y servicios; admisión y desestimación; elegibilidad; garantías; ejecución contractual; circunstancias accidentales; penalidades y sanciones; etc.

El Régimen Nacional define como Órgano Rector del sistema de contrataciones a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación, cuyas principales funciones varían desde la proposición de políticas de contrataciones y organización del sistema, capacitación y asesoramiento a las entidades y proveedores que intervienen en el proceso, hasta facultades normativas, sancionatorias y de regulación del Registro de Proveedores del Estado (SIPRO).

De lo anterior se desprende que el Régimen General y su reglamentación, se complementan con normativas dictadas por el Órgano Rector, entre las más destacadas se encuentra la Disposición 62 - E/2016, mediante la cual se aprueba el “Manual de Procedimientos para el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”; la Disposición 63 - E/2016 la cual establece el “Pliego General de Contrataciones para la Administración Nacional”; la Disposición 64 - E/2016, mediante la cual se regula la inscripción de proveedores al “Registro de Proveedores del Estado Nacional”; la Disposición 65- E/2016, mediante la cual se habilita el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional” denominado “COMPR.AR”, entre otras reglamentaciones.

En el año 2018, el Consejo Superior como órgano de gobierno de la UNTDF, en el marco de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Nacional decidió por unanimidad adoptar el Decreto Reglamentario P.E.N N° 1030/16 como “Reglamentación del Régimen de Compras y Contrataciones” aplicable a la Universidad en materia de compras y contrataciones, así como la aplicación de las Disposiciones ONC N° 62- E/2016 y N° 63- E/2016<sup>19</sup>.

La Disposición 64- E/2016 que regula la inscripción de proveedores al Registro de Proveedores del Estado Nacional no se adoptó formalmente por la UNTDF; no obstante ello, al no contar la institución con un registro propio, los proveedores que participan en compulsas tramitadas por la DCC deben realizar la inscripción en el citado registro<sup>20</sup>.

Por Disposición 65- E/2016 se habilita el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional” denominado COMPR.AR y cuyo sitio de internet es <https://www.comprar.gob.ar> ; la Universidad no la adoptó formalmente y no utiliza el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional” para gestionar sus procedimientos de contrataciones de forma electrónica; únicamente utiliza la plataforma para dar publicidad y difusión de los Planes Anuales de Contrataciones y de las etapas de los procedimientos que tramita<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El Consejo Superior, en virtud de las atribuciones conferidas en el art. 50 del Estatuto de la Universidad, por Ordenanza C.S. N° 04/2018 de fecha 16 de marzo de 2018, en sus art. 1 y 2 adopta como reglamento de contrataciones al Decreto Reglamentario PEN N° 1030/1, así como la aplicación de las Disposiciones ONC N° 62- E/2016 y N° 63- E/2016

<sup>20</sup> En la UNTDF, la inscripción en el SIPRO es condición necesaria para que los proveedores resulten adjudicatarios, con determinadas excepciones basadas en circunstancias de hecho, por razones legales, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto cocontratante; por tal motivo, en procedimientos que se propicien fundados en urgencia, emergencia, especialidad, exclusividad, contrataciones interadministrativas, adjudicaciones simples con Universidades Nacionales, entre otras, los proveedores prescindirán de contar con la inscripción en el SIPRO.

<sup>21</sup> La Universidad difunde todas las etapas que el sistema permite, tales como la difusión de la Convocatoria, actas de apertura, cuadros comparativos, dictámenes de evaluación, adjudicaciones, órdenes de compra o suscripción de los contratos. Vale destacar que el portal tiene limitaciones ya que sólo permite la difusión de las etapas desde la difusión de la convocatoria hasta la adjudicación; a la fecha no tiene habilitado funcionalidades que permita realizar el seguimiento de los contratos, así como tampoco se difunden los montos pagados a proveedores y demás trámites generados con posterioridad a la adjudicación.

En este sentido, es importante destacar que muchas Universidades Nacionales han dictado su propio Reglamento de compras<sup>22</sup>, y no utilizan la plataforma COMPR.AR para dar difusión de sus convocatorias, sino que utilizan el portal “Universidades Compran” <https://universidadescompran.cin.edu.ar/>, el cual fue puesto en marcha por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a través de su Sistema de Información Universitaria (SIU), siendo esta una plataforma que consolida los procedimientos de compras de bienes y servicios vigentes en las instituciones universitarias públicas del país.

Régimen Especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros

Por otra parte, supletoriamente al Régimen General antes referenciado, la UNTDF en las facultades propias de su autonomía universitaria consagrada en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 19) y la Ley de Educación Superior N° 24.521, a través de su Consejo Superior aprobó en el año 2015, un Régimen alternativo de compras, denominado “*Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros*” –utilizado de manera restrictiva en función de los montos involucrados y el origen de financiamiento-, el cual permite la gestión descentralizada de las compras; sucintamente, podemos decir que este régimen tiene la particularidad que la tramitación administrativa de adquisiciones resulta más simple y flexible puesto que el pedido de presupuestos, recepción de ofertas, evaluación y selección del adjudicatario, es realizada directamente por los distintos docentes en calidad de Directores de Proyectos de Investigación, Extensión y Vinculación; bajo la aplicación de este Régimen no se realiza publicidad de las etapas del proceso afectándose el principio de transparencia, y se prescinde absolutamente de la intervención de la DCC.

---

<sup>22</sup> Universidades Nacionales, alegando la autonomía Universitaria, se han apartado de lo normado en el Decreto 1030/2016, aprobando sus propios Reglamentos de Contrataciones, tales como La Universidad Nacional de La Plata, La Universidad Nacional de Hurlingham, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional del Litoral, UBA, entre otras.

## Impactos por la disparidad normativa

Entonces como se puede vislumbrar existen en la Universidad distintos andamiajes normativos para gestionar las adquisiciones, los cuales plantean diferentes lógicas y exigencias para encauzar los pedidos y gestionar las compras, dependiendo de los montos involucrados y de las fuentes de financiamiento que deban ejecutarse. En este trabajo, abordaremos la problemática basada en los resultados obtenidos en las contrataciones tramitadas bajo las exigencias del Régimen General, sin ahondar en el análisis de los impactos particulares que la creación e implementación del Régimen especial tuvo en la Universidad, conforme excede el objeto de análisis del presente trabajo, y el tratamiento del tema fue abordado en la investigación “*Análisis de los impactos producidos por la implementación del Régimen especial de Compras y Contrataciones aplicable a Proyectos de Investigación, Extensión, Vinculación Tecnológica y Servicios a Terceros, de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, periodo 2016-2019*” ( Barone N., 2022).

Uno de los entrevistados, sostiene que “...tal como lo han hecho otras Universidades, es necesario que se impulse la redacción de un Régimen propio aplicable a la Universidad, que permita flexibilizar los procesos y lograr mejores resultados...” (Entrevista propia, Vicerrectora en 2019); “...decidimos adoptar el reglamento Decreto 1030/16 de forma transitoria hasta que se redacte un régimen propio, ya que varios representantes del Consejo Superior compartimos la postura que el plexo normativo tiene demasiados rigorismos formales que no permiten que las contrataciones se ejecuten a tiempo..” (entrevista propia, representante del claustro no docente del Consejo Superior)

Esta propuesta de apartarse de las exigencias de “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por Decreto 1030/16 a la fecha no se ha formalizado, conforme no existe consenso por parte de las áreas técnicas competentes en la materia<sup>23</sup>. Uno de los entrevistados, sostiene que “...para introducir una modificación tan

---

<sup>23</sup> Estas manifestaciones surgen del resultado de las entrevistas que se han realizado al personal técnico profesional dependiente de las Secretarías de Administración, General y Planeamiento y Coordinación Institucional, así como de los profesionales afectados a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad.

significativa, deben previamente analizarse las causas fácticas y escollos del proceso en su conjunto para tener amplitud, coherencia, y claridad de las recomendaciones y cambios que aporten a mejorar sustancialmente los resultados...” (entrevista propia, Director General de Administración). De lo antes expuesto, se desprende la importancia de no avanzar en modificaciones normativas carentes de un análisis técnico previo. En este sentido, parece necesario conseguir consenso por parte los profesionales técnicos con funciones de conducción para que prosperen las directivas políticas, tal como lo manifiestan Atrio y Piccone:

*“...si bien la decisión política de avanzar en el cambio es clave, para darle continuidad al proceso debe existir un compromiso sostenido de los cuadros profesionales y de los niveles de conducción más altos dentro de los cargos del escalafón. Para ello, debe haber una conducción técnico-profesional estable e idónea...”* (Atrio, J., & Piccone, M.S, 2008: 168)

Sumado a lo ya expuesto, las entrevistas realizadas al personal de la institución visibilizan cierto descontento respecto de la aplicación de los distintos regímenes, especialmente en el personal dependiente de las unidades requirentes; uno de los entrevistados sostuvo “...frecuentemente no tenemos claridad respecto de los criterios que debemos evaluar para encauzar y encuadrar los pedidos, ya sea gestionarlos a través de la DCC o bien que los tramiten los Directores de Proyectos en el marco del Régimen Especial.” (Entrevista propia, personal de unidad requirente); “...recibimos quejas de los docentes investigadores, ya que expresan que gestionar las compras de sus proyectos les quita tiempo para dedicarse a sus funciones académicas...” (Entrevista propia, personal de unidad requirente); “...en muchas oportunidades comenzamos a gestionar las tramitaciones por el Régimen especial y cuando los presupuestos superan los montos permitidos para la aplicación de este camino, tenemos que suspender el trámite y terminamos realizando el pedido a la DCC...” (Entrevista propia, personal de unidad requirente). En orden a la brevedad se transcriben las opiniones de algunos entrevistados, pero la realidad es que la gran mayoría de ellos manifestaron con énfasis que los pedidos que se canalizan a través de la DCC se dilatan en el tiempo, que son extremadamente burocráticos y que finalmente no logran que la entrega de los bienes y servicios se realice a tiempo.

Entonces, vemos que la falta de homogeneidad normativa dentro de la organización genera desconcierto en las diversas áreas internas de la Universidad; ese mismo desorden se hace extensivo a los potenciales oferentes y proveedores, quienes deberán conocer las particularidades, exigencias y formalidades de cada uno de los regímenes de contrataciones aplicables a una misma institución limitando la concurrencia. Sumado a ello, esta atomización normativa que propende a la diversificación de los “referentes de adquisiciones” dentro de una misma institución, obstaculiza la consolidación de alianzas estratégicas estables con los proveedores.

En consecuencia, refrescando los conceptos esgrimidos en la creación del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional<sup>24</sup>, se resalta la importancia de unificar y dar uniformidad a los procedimientos de selección que se empleen dentro de la Universidad, ya que la pérdida de homogeneidad normativa afecta negativamente la eficiencia de los procesos, así como la concurrencia y la competencia de oferentes.

### **Importancia de la Planificación de las Contrataciones acorde a los planes y programas institucionales.**

La planificación estratégica que realicen las instituciones y el presupuesto son de suma relevancia y devienen fundamentales, ya que resulta virtuoso que se plasmen en el presupuesto las políticas públicas consensuadas emergentes de los planes institucionales a desarrollarse (Martner R., 2008). En este sentido, se destaca que los planes estratégicos señalan la orientación y el presupuesto facilita recursos para poder implementar los planes propuestos. Tal es así que la “planificación” debe sustentarse en las reales necesidades de cada organismo o institución con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, de acuerdo con las fuentes de recursos asignados en el presupuesto.

Puntualmente, respecto de la planificación de las contrataciones cabe mencionar que el Plan Anual de Contrataciones (PAC) surge del imperativo legal incluido en el Art. 6° del Decreto

---

<sup>24</sup> Véanse los conceptos expuestos en los Considerandos numerales 15 y 16 del Decreto P.E.N Nro. 1023/01.

Delegado N°1023/01 y en Art. 8 del Decreto Nro.1030/16<sup>25</sup>; el mismo debe confeccionarse de acuerdo a la proyección de necesidades de las distintas áreas, en función de la distribución de créditos presupuestarios asignados por la Ley de Presupuesto, y/o por otras fuentes de financiamiento.

La UNTDF debe proyectar, aprobar y publicar anualmente su PAC en el sitio oficial que sea dispuesto por el órgano rector. El espíritu de la proyección de procedimientos que se impulsarán en el año radica fundamentalmente en dar a conocer a la ciudadanía en general y a los potenciales oferentes, los bienes y servicios que serán requeridos en el año, así como los momentos específicos -expresados en trimestres- en los cuales la Universidad iniciará sus procedimientos de contrataciones, a las veces de propiciar una gestión transparente y organizada.

El PAC se convierte en una herramienta de gestión a través de la cual se exponen los distintos “Proyectos” a ejecutarse, se definen los tipos de procedimiento de selección a utilizarse, los montos involucrados, los trimestres proyectados para realizar las contrataciones, la descripción por objeto del gasto de los distintos ítems incluidos en el proyecto, entre otros datos relevantes. Se estipulan tres momentos para dar difusión al PAC; el primero corresponde a publicación del PAC “Proyectado”, el segundo momento se realiza a mitad de ejercicio publicándose los “Ajustes” al PAC “Proyectado”; y el tercer y último momento corresponde al PAC “Ejecutado”<sup>26</sup>, el cual se publica dos o tres meses después del cierre de ejercicio.

Ahora bien, para la dimensión de análisis referida a la planificación de las contrataciones en la UNTDF, las distintas fuentes para la elaboración del diagnóstico incluyeron: el expediente que

---

<sup>25</sup> El art. 6 del Decreto P.E.N Nro. 1023/01 establece que cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional; así como el art. 8 del Decreto Nro.1030/16 establece que las unidades operativas de contrataciones elaborarán el plan anual de contrataciones, de conformidad con los créditos asignados en la respectiva Ley de Presupuesto, el que será aprobado por el titular de las mismas o autoridad superior competente. A tales fines las unidades requirentes deberán brindar la información que les requiera la unidad operativa de contrataciones

<sup>26</sup> Las fechas límite para realizar cada una de estas publicaciones, son determinadas anualmente por Comunicaciones emitidas por la ONC.

tramitó el PAC 2019 para la UNTDF; los datos publicados en el sitio oficial COMPR.AR<sup>27</sup>, los Informes de auditoría interna de la Universidad N° 8/2018 y N° 12/2021 y las entrevistas a los referentes de las unidades requirentes y al personal dependiente de la Secretaría de Administración.

Del análisis del expediente, en la etapa de recolección de información para proyectar el PAC Programado se desprende que la DCC cursó pedidos de información a diez (10) áreas de la Universidad, entre las cuales se encuentra el Rectorado, la Secretaría de Administración, Secretaría General, Secretaría de Planeamiento Institucional, Secretaría de Extensión, Secretaría de Ciencia y Tecnología, y cuatro Institutos que forman parte de la casa de estudios, a efectos que centralicen los requerimientos de sus áreas a cargo y envíen sus proyecciones a la DCC para que confeccione el PAC 2019 Programado, y realice los trámites que concluyen en la publicación del mismo.

Como respuesta a los requerimientos formulados por la DCC se pudo verificar que únicamente tres (3) áreas de la Universidad remitieron la información (Instituto de Ciencias Polares, Secretaría de Administración y Secretaría de Ciencia y Tecnología), a pesar que la DCC reiteró los pertinentes pedidos de información a las áreas -otorgándoles plazos improrrogables de respuesta- conforme se deben cumplir con plazos definidos por la ONC para cargar la información en el sitio oficial.

Particularmente, de las entrevistas realizadas al Director General de Administración y al personal dependiente de la DCC surge las proyecciones del PAC terminan realizándose desde la Secretaría de Administración utilizando como parámetro las compras realizadas en ejercicios anteriores-ajustando los montos a la inflación promedio del año anterior-, ya que la mayoría de las áreas no cursan respuestas a los pedidos de información; uno de los entrevistados sostiene que ...“ la realidad es que el PAC Programado no refleja las verdaderas necesidades de la institución en el período 2019 ya que las áreas no dan respuestas a los pedidos realizados por la DCC, a pesar de las intimaciones realizadas” (Entrevista propia,

---

<sup>27</sup> Para el sistema COMPR.AR, la UNTDF es el Servicio Administrativo Financiero 864, y la DCC es la UOC 0393.



agente administrativo de la DCC). En este mismo sentido, se transcribe lo manifestado por la Unidad de Auditoría interna de la Universidad en el Informe U.A.I Nro. 12/2021:

*“...el Plan Anual de Contrataciones debe guardar relación con los créditos asignados en la Ley de Presupuesto, es decir, comprender la totalidad de compras y contrataciones que se prevean realizar con dichos fondos, siendo responsabilidad de las unidades requirentes brindar la información requerida por la UOC ... se advierte que continúa existiendo una baja receptividad por parte de las áreas ejecutoras ante los requerimientos de información formulados por la Dirección de Compras y Contrataciones para la elaboración del plan, lo cual repercute negativamente en el proceso de formulación y la calidad de su contenido...”* (Informe U.A.I 12/2021, p 24)

De lo antes expuesto, podemos observar que, a pesar de la importancia que reviste la elaboración y difusión de un PAC anual ajustado a las necesidades reales de la institución, en la Universidad esta herramienta de gestión no es aprovechada, ya que es notable el persistente incumplimiento por parte de los funcionarios y directivos de las distintas áreas en brindar la información; este comportamiento refleja desconocimiento sobre los beneficios que una consistente planificación trae aparejada, ya que favorece al agrupamiento coherente de las necesidades por rubro y objeto del gasto, evitando la atomización de los procedimientos; en este sentido, es menester resaltar que convocatorias que agregan la demanda logran mayor concurrencia y competencia de oferentes, mejores condiciones y precios, todos aspectos de suma relevancia que aportan a mejorar la eficiencia de los procesos, beneficios que no se han aprovechado en las tramitaciones gestionadas durante el período analizado.

### **Sistema de gestión de compras aplicado en la UNTDF**

Como ya lo hemos anticipado, la UNTDF no ha implementado el “Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional” el cual fuera desarrollado para que los organismos estatales aprovechen las ventajas de las nuevas Tecnologías de Información disponibles en la actualidad, ya que en una sola plataforma se puede gestionar todo circuito correspondiente a los procesos de compras.

La creación del SEC “COMPR.AR” genera un cambio de paradigma para los organismos públicos obligando a rediseñar procesos para aggiornarse a las nuevas tecnologías de

información; particularmente, para poder implementar el SEC, la UNTDF debería como primer paso desterrar el expediente físico e implementar algún sistema de gestión de expedientes electrónicos compatible con las funcionalidades del SEC, en aras de fomentar la despapelización y el cuidado del medio ambiente.

Ahora bien, como sistema de base de los procesos de contrataciones, la Universidad ha implementado desde el año 2015 el sistema de gestión de las compras y contrataciones SIU – Diaguita desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU (Sistemas de Información Universitaria), el cual fuera diseñado para centralizar la información de todo el proceso de adquisición, permitiendo a las Universidades Nacionales realizar la gestión de las compras de bienes y servicios de acuerdo a la normativa vigente; el sistema permite la generación de documentos que involucran el proceso, tales como las solicitudes de adquisición, los PBCP, Actas de apertura, cuadros comparativos, Dictámenes de Evaluación, Informes Técnicos, Actas de recepción, entre otros reportes que pueden emitirse.

El sistema está diseñado para acompañar el proceso completo, desde las solicitudes de adquisición hasta la recepción de bienes y servicios, otorgando perfiles funcionales y niveles de autorizaciones a todas las áreas participantes en el proceso. Es importante destacar que la operación del sistema por todos los actores involucrados permite aprovechar las funcionalidades del mismo, dinamizando el flujo de los procesos.

Del relevamiento realizado en la UNTDF surge que el sistema es operado únicamente por el área de compras. En este sentido, en la Universidad se duplican tareas durante el proceso, ya que las áreas producen documentos por fuera del sistema y la DCC debe incorporarlos. Este circuito entorpece la dinámica de la tramitación generando distorsiones en todo el circuito administrativo y dilatando los tiempos de respuesta; en definitiva, esta forma de trabajo fomenta la ineficiencia de los procesos.

### **Circuitos administrativos, Etapas y Plazos de los procedimientos de adquisiciones**

Sucintamente, podemos decir que los circuitos administrativos de compras son los recorridos que realizan las tramitaciones por las distintas áreas de la organización para llevar adelante los procedimientos de adquisiciones. Estos procesos dependen de la activa participación de determinadas áreas de una institución, de cuerpos colegiados -por ej. el caso

de intervenciones de las comisiones de evaluación y recepción respectivamente-, de oferentes, proveedores, particulares interesados, organismos de control internos y externos, entre otros. Por su parte, las diferentes etapas de las contrataciones están íntimamente ligadas al circuito de contrataciones, y comúnmente suelen dividirse en tres (3) etapas. La primera comúnmente llamada “Pre-Contractual” involucra la planificación de las compras, la preparación de las bases de las contrataciones y su publicación, así como las instancias en las cuales se invita oferentes, se presentan y evalúan las ofertas presentadas y se propone el acto administrativo en base a la recomendación realizada en la evaluación de ofertas; en el intermedio del proceso, nos encontramos con la etapa “Contractual” en la cual se suscribe por autoridad competente el acto administrativo de adjudicación y se notifica a los proveedores la orden de compra o se promueve la suscripción del contrato entre las partes<sup>28</sup> ; por último, revelamos la etapa de “Ejecución del Contrato” propiamente dicha, en la cual se entregan los bienes y/o se brindan los servicios contratados y se procede con los pagos.

El circuito administrativo de tramitación así como las etapas de las contrataciones, son muy similares tanto para las Licitaciones Públicas, Privadas o Contrataciones Directas, con algunas diferencias formales dependiendo del tipo de procedimiento que hacen que algunos sean más rigurosos y extensos, ya que según el caso varían los plazos y canales de publicidad dispuestos, la cantidad de invitaciones que deban cursarse a los potenciales oferentes; o bien por las intervenciones de las comisiones evaluadoras ya que en determinados procedimientos se puede prescindir de esta intervención, entre otras diferencias.

En el presente acápite, se realizará una descripción bien detallada de las etapas y circuitos internos que guían los procedimientos de contrataciones en la UNTDF con estimación de plazos estimados en cada etapa, para luego compararlos con el lapso de tiempo real que tuvieron las tramitaciones durante el año 2019. Para la estimación se analizaron fuentes normativas, así como se realizaron entrevistas a los agentes que intervienen en el proceso,

---

<sup>28</sup> La notificación formal de la orden de compra o suscripción del contrato por las partes materializa la relación jurídica entre las partes creándose obligaciones entre las partes; el proveedor contrae la obligación de cumplir en tiempo y forma con la prestación del servicio y/o entrega de los bienes contratados, y el organismo licitante la de efectuar los pagos, luego de recibidos de conformidad los bienes y/o prestados los servicios contratados.

quienes colaboraron con las proyecciones temporales estimadas para cada etapa, según la estructura organizativa y personal que poseen para atender cada tramitación.

La Universidad no posee manuales de procedimiento u otros documentos que cumplan la función de estandarizar y guiar el proceso administrativo, por lo tanto el personal no cuenta con pautas claras respecto de las tareas, puntos de control y plazos que deben cumplir en las intervenciones que realizan- excepto los plazos legales definidos en normativa aplicable-; por el contrario, las tramitaciones se ejecutan utilizando lógicas basadas los “usos y costumbres”, quedando a cargo de cada agente interviniente.

Es importante contar con guías procedimentales diseñadas para acompañar el proceso de forma ordenada, con el objetivo de guiar a los participantes, evitar incumplimientos de plazos normativos, malestares internos entre los agentes, paralización de trámites, etc; en este sentido, los manuales son importantes para evitar la desorganización, el quiebre en el flujo de las tramitaciones y los dispendios administrativos inadecuados e innecesarios, así como la contribución de una tramitación eficiente.

En este aspecto, de las entrevistas realizadas a los agentes de la organización, se ha observado desconocimiento de las áreas con relación al proceso de contratación en sí mismo, incluso de las propias funciones y tareas que les compete como áreas participantes del mismo.

A continuación, se describen las etapas del proceso de compras y el tiempo de intervención estimado para cada una de ellas:

#### Etapa precontractual

- ❖ Etapa preparatoria de la Contratación: Solicitud de adquisiciones por áreas requirentes y Recepción de los pedidos- Registro de reserva de crédito presupuestario - Elaboración del PBCP - Autorización de la convocatoria y aprobación del PBCP.

Las áreas requirentes deberán realizar los pedidos a la DCC; recibidas las solicitudes de adquisición se agrupan los pedidos estimándose el trámite en UN (1) día y luego se giran las actuaciones a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad (DPC) a efectos de realizar las reservas de crédito presupuestario, estimándose el trámite en UN (1) día; realizado el registro la DCC elabora el PBCP y proyecta el acto administrativo de autorización del llamado a convocatoria en un plazo mínimo de DOS (2) días; elaborado el acto se remite a la autoridad

competente para suscripción y registración del acto, estimándose para estos trámites un plazo de DOS (2) días.

Como observamos hasta aquí se estiman SEIS (6) días<sup>29</sup> para el trámite completo contados desde la recepción de los pedidos por parte de la DCC hasta la aprobación del PCBP.

❖ Etapa de Publicación de la contratación e invitaciones:

Recibido el acto registrado, la DCC deberá dar publicidad y difusión de la convocatoria en los medios y plataformas de difusión dispuestos por la ONC<sup>30</sup> y se cursan las invitaciones. Para el caso de las Licitaciones Públicas, además de la difusión en las plataformas antes mencionadas, las publicaciones también deberán realizarse en el Boletín Oficial por el término de dos (2) días como mínimo y en caso que los procedimientos no se realicen en formato digital -como es el caso de la UNTDF- las publicaciones deberán realizarse con un mínimo de VEINTE (20) días corridos de antelación, computados desde el día hábil inmediato siguiente al de la última publicación, hasta la fecha de apertura de las ofertas; para las Licitaciones Privadas con un mínimo de SIETE (7) días corridos de antelación; y para el caso de las Contrataciones Directas con un mínimo de TRES (3) días corridos de antelación, computados desde el día hábil inmediato siguiente al de la última publicación en las plataformas, no siendo obligatorio para estos dos últimos tipos de procedimientos, la publicación en Boletín Oficial.

Si bien podemos observar que, dependiendo del tipo de procedimiento se podrían acortar los plazos de difusión y envío de las propuestas por los oferentes, en la UNTDF los plazos tienden a equipararse en casi todos los procedimientos ya que como la institución no tiene habilitada

---

<sup>29</sup> Cuando hablamos de días, entiéndase hábiles administrativos.

<sup>30</sup> Los portales puestos a disposición por la O.N.C. como órgano rector durante el año 2019, fueron el portal web “Argentina Compra” [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar), y el portal “COMPR.AR” <https://comprar.gob.ar/>, respectivamente.

la recepción de ofertas de forma electrónica, deben estratégicamente extenderse los plazos de presentación de ofertas para lograr mayor participación y concurrencia.

De las entrevistas realizadas a los agentes que laboran en el área de compras surge que al encontrarse la UNTDF en una ciudad muy alejada del centro del país y ubicada en una zona geográfica de complicado acceso, se les otorga a los oferentes un plazo aproximado de entre QUINCE (15) y VEINTE (20) días corridos desde la invitación hasta la fecha de apertura de las ofertas con el objetivo principal que sus propuestas lleguen en término a la mesa de entradas de la UNTDF.

Entonces, como podemos observar, para que las propuestas puedan llegar a tiempo cualquiera fuera el tipo de procedimiento que se impulsa, en la UNTDF debemos estimar un plazo mínimo prudencial de VEINTIDOS (22) días, contados desde el momento que se realiza la publicación de los Pliegos y se invita a los oferentes, hasta día del acto de apertura.

❖ Etapas de apertura y evaluación de ofertas: Acto público de apertura de ofertas- verificaciones de las inscripciones de los proveedores en el Registro de Proveedores del Órgano Rector- Evaluación de Ofertas-Intervención del Servicio Jurídico- Proyección del acto de conclusión de procedimiento.

Recibidas las ofertas, realizado el acto apertura de ofertas, la DCC notifica el Acta a los oferentes y se publica. Por el término de DOS (2) días contados a partir del día siguiente al de la apertura, la DCC deberá confeccionar el cuadro comparativo de ofertas y dará vista de las ofertas a los oferentes que así lo requieran; de forma concomitante, la DCC realiza las verificaciones en el SIPRO del estado en que se encuentra cada uno de los oferentes y, en su caso, les comunica que realicen las gestiones necesarias ante la ONC para que se encuentren inscriptos; cumplido los DOS (2) de publicación de las ofertas, se remiten las actuaciones a la Comisión Evaluadora, cuerpo colegiado que deberá emitir el Dictamen de Evaluación dentro del término de CINCO (5) días contados a partir del día hábil inmediato siguiente a la fecha de recepción de las actuaciones; dicho plazo sólo podrá ser excedido por causas excepcionales, las que deberán ser debidamente fundadas por las Comisiones Evaluadoras en su dictamen. Emitido el Dictamen de Evaluación se difunde en sitio dispuesto por la ONC y se notifica a

los participantes dentro de los DOS (2) días de emitido, pudiendo los oferentes impugnarlo<sup>31</sup> dentro de los TRES (3) días de notificado.

Posteriormente, la DCC con la recomendación y orden de mérito propuesto proyectará el acto administrativo de finalización del procedimiento de selección, en UNO (1) o DOS (2) días; confeccionado el proyecto de acto, se remiten las actuaciones al servicio jurídico de la UNTDF a efectos de que emita Dictamen Jurídico, estimándose que esta área legal podría tardar de DOS (2) a CUATRO (4) días realizar su intervención. Luego, este servicio jurídico remite al área competente, en este caso al Rector de la Universidad, para la suscripción del acto de adjudicación, intervención que se estima sumaría al circuito entre UNO (1) y DOS (2) días.

Entonces, desde el acto de apertura de sobres hasta la suscripción del acto de adjudicación se estima un plazo de VEINTE (20) días.

#### Etapa Contractual

Una vez suscripto el acto adjudicación, este deberá ser notificado por la DCC a todos los oferentes dentro de los TRES (3) días de dictado, así como publicado. Una vez realizadas las publicaciones en los portales dispuestos por la ONC, la DCC deberá remitir las actuaciones a la DPC a los fines de que se registre compromiso presupuestario, trámite que conlleva aproximadamente DOS (2) días; luego la DCC deberá emitir la correspondiente orden de compra debiendo ser autorizada por el funcionario competente que hubiere aprobado el procedimiento de selección o por aquél en quien se hubiese delegado expresamente tal facultad<sup>32</sup>. Suscriptas las órdenes de compra, la DCC procede a notificar a los oferentes,

---

<sup>31</sup> Si se recibieran impugnaciones al Dictamen de Evaluación, en el caso de versar sobre cuestiones técnicas, se remiten las actuaciones al área técnica de la UNTDF con competencia en la materia, a la unidad requirente de los bienes o servicios objeto del procedimiento o bien se dará intervención nuevamente a la Comisión Evaluadora, para que se expidan sobre la impugnación presentada. Por su parte, cuando la impugnación verse sobre cuestiones jurídicas podrá solicitar la intervención del servicio permanente de asesoramiento jurídico.

dándose comienzo a la relación contractual; también deberán publicarse en la página web puestas a disposición por el órgano rector. En los casos en que corresponda, la DCC deberá proyectar el correspondiente contrato y propiciar la suscripción del mismo por las partes. Entonces, vemos que el plazo estimado para la elaboración, suscripción de las órdenes de compra y/o contrato, notificaciones y publicaciones se estima en aproximadamente TRES (3) días.

Es así que, desde el momento de notificación del acto de adjudicación hasta la efectiva notificación de orden de compra o suscripción de contrato se estima un plazo de aproximado de OCHO (8) días.

Como podemos observar hasta aquí, la tramitación que inicia con la recepción de los pedidos en la DCC hasta la efectiva notificación de orden de compra o suscripción de contrato a los oferentes- abarcando las etapas pre-contractual y contractual- se estima realizar en un plazo de CINCUENTA y UN (51) días.

#### Ejecución del contrato

##### ❖ Cumplimiento del contrato o de las órdenes de compra.

Los proveedores adjudicados deberán cumplir la prestación en la forma, plazo o fecha, lugar y demás condiciones establecidas en el PBCP que rijan el llamado, los cuales varían en función de las necesidades de abastecimiento que se hayan previamente establecido. El seguimiento referido al cumplimiento de las prestaciones es responsabilidad de las Comisiones de Recepción; en caso de registrarse mora o dilaciones en la entrega estas comisiones deberán realizar las intimaciones correspondientes<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> En el transcurso del plazo de entrega establecido en el PBCP, existe la posibilidad que los proveedores soliciten a las Comisiones de Recepción la extensión del plazo de cumplimiento de la prestación, siendo justificada y admisible tal extensión cuando existieran causas debidamente justificadas y las necesidades de la entidad admitan la satisfacción de la prestación fuera de término.



Es importante resaltar que, cuando los bienes son entregados, estos se reciben con carácter provisional, y los recibos o remitos que se firmen quedarán sujetos a la conformidad de la recepción. La conformidad definitiva de la recepción, deberán otorgarse dentro del plazo de DIEZ (10) días, a partir de la recepción de los bienes o servicios objeto del contrato. En caso de silencio, una vez vencido dicho plazo, el proveedor podrá intimar la recepción, a efectos que se continúe con el trámite de pago de las prestaciones.

En la UNTDF, las Actas de Recepción Definitivas suscriptas por los tres (3) integrantes de la Comisión certifican que los bienes y/o servicios se han ajustado a las especificaciones y condiciones establecidas en el PBCP, por lo que son elementos necesarios para que proceda la tramitación de los pagos.

#### Plazo promedio de tramitación en Contrataciones Directas –Año 2019.

Como se ha manifestado anteriormente, la duración de las contrataciones es un factor que debemos analizar especialmente para detectar en qué etapas existen desvíos o dilaciones que generen ineficiencia en el proceso. Tal es así que, en el acápite anterior, se proyectó el tiempo estimado de tramitación en cada etapa, estimándose un plazo aproximado de CINCUENTA y UN (51) días de tramitación, desde la recepción de la solicitud de adquisición por parte de la DCC hasta la efectiva notificación de orden de compra o suscripción de contrato a los oferentes.

En esta sección, considerando que el 81,9% de los procedimientos de contrataciones tramitadas se realizaron bajo las premisas de las Contrataciones Directas por monto, focalizaremos el análisis en este tipo de procedimiento, seleccionando una muestra de diecisiete (17) expedientes físicos con instancia de adjudicación<sup>34</sup> la cual representa el 45,94 % del universo de 37 expedientes que lograron alcanzar la etapa de adjudicación; el objetivo es comparar el lapso de tiempo real de las tramitaciones durante el año 2019 respecto del plazo

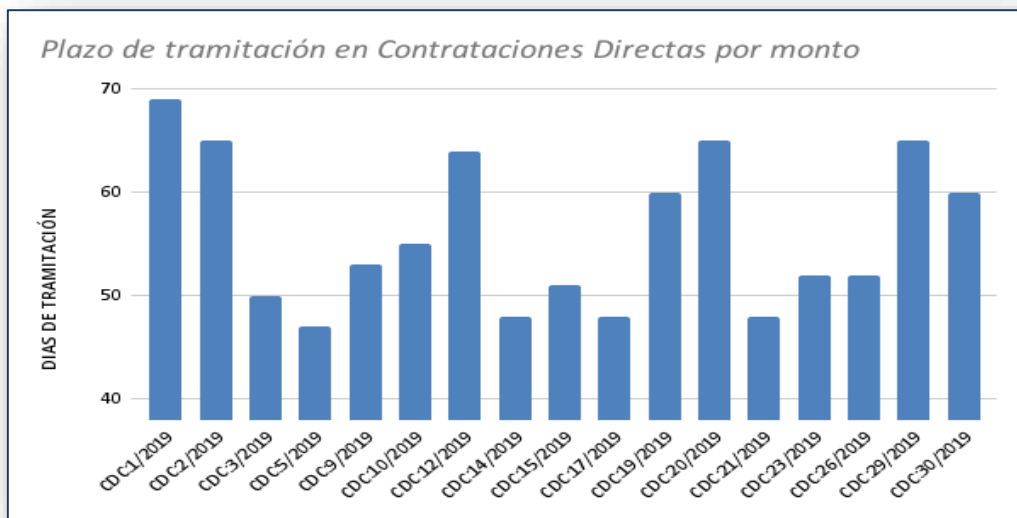
---

<sup>34</sup> Se utilizaron los 17 expedientes que sirvieron de base para el análisis de los precios adjudicados, según Gráfico 4.

estimado de tramitación -limitado a las etapas pre-contractual y contractual-; así como la detección de intervenciones que han generado dilaciones significativas en el proceso.

Del análisis realizado surge que la duración total del procedimiento de compra en las Contrataciones Directas, desde la fecha de solicitud de adquisición hasta la fecha de notificación de la orden de compra o suscripción del contrato varía de 48 a 69 días con un promedio de 56 días. En este sentido, se verificó que nueve (9) contrataciones excedieron el plazo promedio estimado, siete (7) contrataciones no superaron el plazo estimado, y sólo una (1) contratación se realizó en 51 días, coincidiendo con el plazo promedio estimado, tal como puede observarse en el gráfico 7.

Gráfico 7: Plazo de tramitación desde solicitud de adquisición hasta notificación orden de compra en CD por monto- Año 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa en expedientes.

Gráfico 8: Porcentaje de tramitaciones según Plazos reales de tramitación versus plazos estimados. CD por monto- Año 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa en expedientes.

Entonces, del análisis realizado se desprende que el 52,9% de los procedimientos de contrataciones han excedido el plazo promedio estimado de CINCUENTA y UN (51) días de tramitación.

Asimismo, de las nueve (9) contrataciones que excedieron el plazo promedio se detectó que las intervenciones que registran mayores retrasos son las realizadas por las Comisiones Evaluadoras - habiendo superado el plazo de intervención legal no se verifican justificaciones por los retrasos así como tampoco consta que hayan solicitado prórroga para la emisión fuera de término de los dictámenes de evaluación- (en 5 expedientes verificados) ; en segundo orden se observan retrasos en las intervenciones del Servicio Jurídico de la UNTDF (en 3 expedientes), así como en la tramitación que involucra la suscripción del acto administrativo de adjudicación por parte del Rectorado de la Universidad ( en 1 expediente).

En el caso del retraso de las Comisiones de Evaluación, las cuales deben realizar sus intervenciones en el plazo de cinco (5) días, en todos los casos se verifica que las mismas han tardado entre SIETE (7) y ONCE (11) días en emitir el Dictamen.

En el caso de la intervención del servicio jurídico, conforme las estimaciones realizadas, surge que esta área legal debería tardar de DOS (2) a CUATRO (4) días para realizar su intervención. Del análisis de los expedientes, se verifica que han tardado entre SIETE (7) y VEINTE (20) días en efectuar la correspondiente intervención.

Diana J. Debonis43

En el caso de la intervención del Rectorado, se estima para la suscripción del acto de adjudicación, un plazo de intervención entre UNO (1) y DOS (2) días. De la verificación del expediente, se observó se tardó CINCO (5) para el trámite de suscripción y registro del acto. Estos retrasos en el proceso de adquisición demuestran ineficiencia de los procedimientos tramitados durante el período analizado, generando impactos negativos en la cadena de abastecimiento. Es destacable que la demora en las tramitaciones retarda la satisfacción de necesidades de los clientes internos de la institución y afecta negativamente en materia de concurrencia de oferentes.

### **Publicidad y Difusión de las contrataciones**

Los principios de publicidad y de transparencia son pilares esenciales en toda contratación pública, principios que no sólo se encuentran receptados por el régimen nacional de contrataciones sino que vinculan a la Argentina a nivel internacional<sup>35</sup>,

En lo que respecta al principio de publicidad de las actuaciones sabemos que garantiza el adecuado conocimiento por parte de los eventuales interesados, asegurando asimismo la correcta tramitación del procedimiento. Es así que la difusión, publicidad y transparencia tienden justamente a permitir la participación de interesados, la competencia entre oferentes, el conocimiento público y el control ciudadano. Por lo antes expuesto, es posible inferir que existe una relación intrínseca entre los principios de publicidad y transparencia, los que a su vez se “entrelazan” con el de promoción de la concurrencia de potenciales oferentes.

Tal como se manifiesta en el Dictamen ONC N° 61/2013, de fecha 25 de marzo de 2013,

*“...La publicidad funciona como una vía de control de los actos de gobierno, para garantizar a los administrados el correcto ejercicio de la función pública de quienes han asumido la responsabilidad de desempeñar tal tarea. Recae sobre la*

---

<sup>35</sup> El principio de publicidad ha sido contemplado, por la Ley N° 24.759, a través de la cual se ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), cuyo artículo III, apartado 5°, exige a los Estados parte adoptar medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y para la contratación de servicios que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Asimismo, es particularmente destacable que el artículo 9° de la ley 26.097, ratificatorio de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, impone también la necesidad de dar amplia publicidad oportuna a los procedimientos de contratación, los pliegos, la adjudicación del contrato y su posterior ejecución.

*Administración pública la obligación de difundir toda aquella información que no tenga carácter secreto o reservado, otorgando transparencia a sus decisiones y a su gestión.” (Oficina Nacional de Contrataciones, 2012-2015, p 284-285)*

Recordemos que el 40,3% de los procedimientos tramitados resultaron desiertos por lo que resulta importante examinar si la DCC ha propiciado correctamente la publicidad de los procedimientos en los canales y tiempos dispuestos por la normativa.

La UNTDF, en cumplimiento del Régimen de contrataciones aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01<sup>36</sup>, y bregando por el principio de transparencia en los procedimientos, publicidad y difusión de las actuaciones, desde su génesis, ha utilizado las plataformas puestas a disposición por la ONC como órgano rector.

A efectos de verificar si los procedimientos de contrataciones durante el año 2019 fueron debidamente publicados, se utilizaron fuentes de información tales como el registro físico de publicaciones en resguardo de la DCC, datos publicados en los portales de difusión utilizados y entrevistas realizadas al personal dependiente de la DCC.

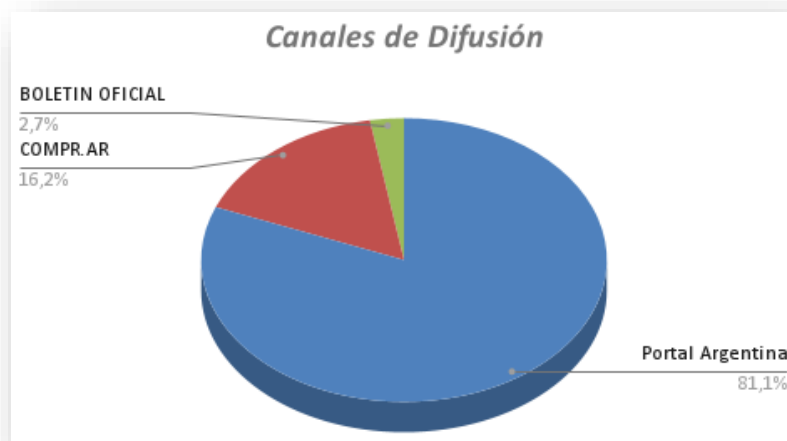
Tal como surge de los registros, se desprende que hasta el mes de Noviembre del año 2019, la UNTDF difundió sus convocatorias en el portal web “Argentina Compra” [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar) y a partir de esa fecha se comenzó a publicar procedimientos en el sistema electrónico de contrataciones “COMPR.AR” <https://comprar.gob.ar/>; asimismo surge que en un sólo procedimiento- referido a Licitación Pública- se difundió la convocatoria en el Boletín Oficial.

Del análisis realizado surge que el 100% de los procedimientos tuvieron difusión y publicidad; del Grafico 9 se desprende que el 81,1% de las publicaciones se realizaron en el portal web “Argentina Compra” [www.argentinacompra.gov.ar](http://www.argentinacompra.gov.ar), el 16,2% en el “COMPR.AR” y el 2,7% en el Boletín Oficial de la República Argentina.

---

<sup>36</sup> El Decreto Delegado N° 1023/01, en su artículo 3°, prevé los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, encontrándose entre ellos el principio de transparencia en los procedimientos y la publicidad y difusión de las actuaciones.

Gráfico 9: Canales de difusión de las contrataciones durante el Año 2019



Fuente: Elaboración propia de datos del registro físico de publicaciones de la DCC

Los entrevistados manifestaron que, si bien el sistema “COMPR.AR” se creó por la Disposición 65-E/2016 en el año 2016, no fue implementado de inmediato por los organismos ni por la Universidad. En este sentido, expresaron: “...la ONC como órgano rector definió un cronograma gradual para la implementación por parte de los distintos organismos ...” (Entrevista propia, personal administrativo DCC); “...los proveedores debieron incorporarse en el Registro de Proveedores del nuevo sistema (SIPRO) y paulatinamente dejaron de utilizar la antigua plataforma...” ; “...en la etapa de transición coexistieron ambas plataformas ya que fue necesario brindar capacitaciones de uso a organismos y proveedores, nuevas claves de acceso y demás cuestiones operativas, situación que generó malestar y confusiones en los proveedores ya que si bien el portal web “Argentina Compra” seguía operativo, la normativa exigía que los proveedores cuenten con la inscripción en “COMPR.AR” como requisito para resultar adjudicados...” (Entrevista propia, Director de Compras y Contrataciones DCC)

Por lo antes expuesto, advertimos como una “mala práctica” la existencia de portales web funcionando en paralelo, ya que propende a generar confusión tanto los proveedores como en las entidades públicas contratantes.

Particularmente, la Universidad en el año 2019 comenzó a realizar la transición hacia el nuevo sistema “COMPR.AR” y como puede observarse el mayor porcentaje de sus publicaciones fueron realizadas en la anterior plataforma, situación que puede haber afectado la concurrencia y participación de los oferentes en ese lapso de tiempo.

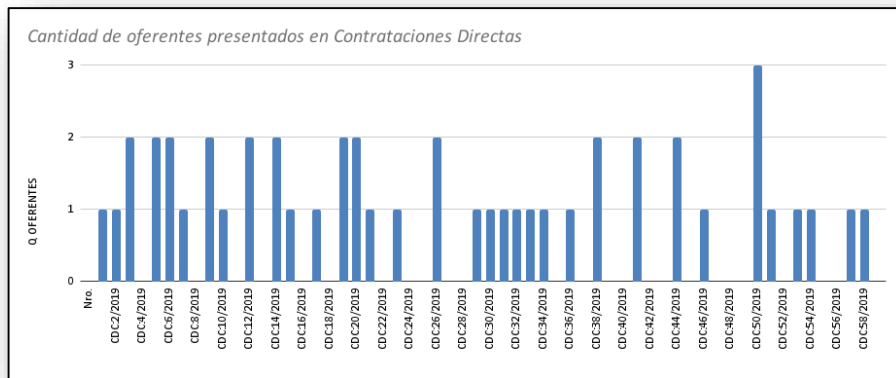
Diana J. Debonis46

## Promoción de la concurrencia y competencia de oferentes

La dimensión relativa a la participación y concurrencia de oferentes, ha generado impactos negativos en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la UNTDF.

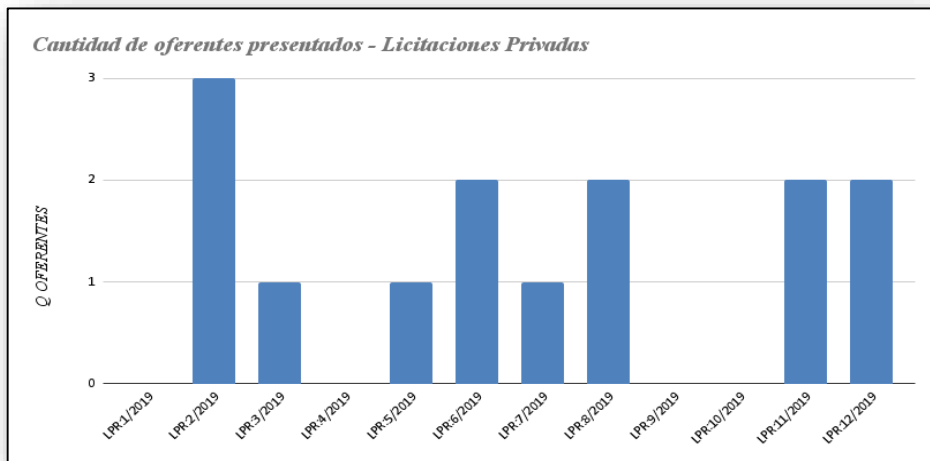
Además del promedio de oferentes presentados sobre el total de 72 procedimientos tramitados, los cuales hemos anticipado en la definición del problema (40,3% sin oferentes, el 33,3 % sólo un (1) oferente, el 22,2% dos (2) oferentes, el 2,8% tres (3) y sólo el 1,4% con cinco (5) oferentes) resulta interesante mostrar la participación de oferentes para cada tipo de procedimiento, tomando de base la totalidad de los procedimientos tramitados.

Grafico 10: Cantidad de oferentes en el tipo Contratación Directa por Monto – Año 2019



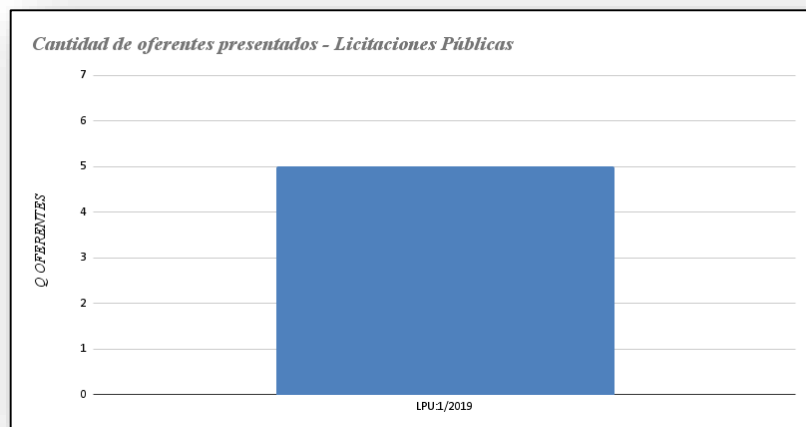
Fuente: Elaboración propia de datos emanados del registro de Actas de apertura de la DCC.

Gráfico 11: Cantidad de oferentes en el tipo Licitación Privada – Año 2019.



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del registro de Actas de apertura de la DCC.

Gráfico 12: Cantidad de oferentes en el tipo Licitación Pública – Año 2019.



Fuente: Elaboración propia de datos emanados del registro de Actas de apertura de la DCC.

Como podemos observar, la concentración de la oferta es mayor en el procedimiento de Licitación Pública, ya que es el único procedimiento que alcanzó 5 oferentes; para las Licitaciones Privadas y Contrataciones Directas, la cantidad de oferentes varía entre cero (0) y tres (3) oferentes.



En virtud de los resultados antes expuestos, resulta interesante agregar otras dimensiones de análisis a efectos de conocer si desde la DCC se cursaron correctamente las invitaciones a proveedores; si existe una correlación entre los oferentes invitados y los presentados, así como generar conocimiento respecto de las principales dificultades y limitaciones que visibilizan los proveedores en el marco de las convocatorias que se impulsan desde la Universidad.

Para el análisis descripto “ut supra”, se recolectaron datos plasmados en los 17 expedientes que fueron previamente utilizados en el análisis de los precios adjudicados y se sumaron 7 expedientes referidos a procedimientos desiertos elegidos al azar sumando un total de 24 expedientes; asimismo se realizaron entrevistas -algunas telefónicas otras presenciales- a 12 proveedores invitados en convocatorias tramitadas en 2019 de los cuales 4 pertenecen al Rubro Informática, 3 al Rubro Servicios, 2 al Rubro Equipos de laboratorio y 3 al Rubro Equipamiento audiovisual y educativo; así como entrevistas al personal dependiente de la DCC.

Ahora bien, el reglamento de contrataciones Decreto 1030/16 además de las exigencias de difusión y publicidad establece que en Licitaciones Públicas debe invitarse a por lo menos CINCO (5) proveedores del rubro; en las Licitaciones Privadas debe realizarse el envío a CINCO (5) proveedores del rubro que se hallaren inscriptos en el SIPRO; y en las Contrataciones Directas por compulsas abreviadas, a por lo menos TRES (3) proveedores.

Cuadro Nro. 1: Proveedores invitados versus proveedores oferentes.

<b>Proveedores invitados versus proveedores oferentes</b>				
<b>Nro. convocatoria</b>	<b>Expediente</b>	<b>Proveedores invitados</b>	<b>Oferentes presentados</b>	<b>Estado</b>
CDC:1/2019	EXP:1425/2018	5	1	Adjudicado
CDC:2/2019	EXP:1613/2018	3	1	Adjudicado
CDC:3/2019	EXP:1612/2018	5	2	Adjudicado
CDC:5/2019	EXP:28/2019	7	2	Adjudicado
CDC:9/2019	EXP:260/2019	3	2	Adjudicado
CDC:10/2019	EXP:259/2019	5	1	Adjudicado
CDC:12/2019	EXP:355/2019	3	2	Adjudicado
CDC:14/2019	EXP:392/2019	7	2	Adjudicado
CDC:15/2019	EXP:95/2019	3	1	Adjudicado
CDC:17/2019	EXP:527/2019	3	1	Adjudicado
CDC:19/2019	EXP:571/2019	5	2	Adjudicado
CDC:20/2019	EXP:537/2019	3	2	Adjudicado
CDC:21/2019	EXP 620/2019	6	1	Adjudicado
CDC:23/2019	EXP:1424/2018	5	1	Adjudicado
CDC:26/2019	EXP:342/2019	4	2	Adjudicado
CDC:29/2019	EXP:1026/2019	3	1	Adjudicado
CDC:30/2019	EXP:454/2019	7	1	Adjudicado
CDC:8/2019	EXP:1628/2018	3	0	Desierto
CDC:11/2019	EXP:1247/2018	7	0	Desierto
CDC:13/2019	EXP:342/2019	3	0	Desierto
LPR:1/2019	EXP:1546/2018	7	0	Desierto
LPR:4/2019	EXP:582/2019	8	0	Desierto
LPR:9/2019	EXP:494/2019	6	0	Desierto
LPR:10/2019	EXP:1342/2019	6	0	Desierto

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa en expedientes.

Cuadro Nro.2: Relación entre los proveedores invitados y los oferentes presentados

Proveedores invitados	Proveedores oferentes		
	1 oferente	2 oferentes	3 oferentes
3 invitados	4	3	0
4 invitados	0	1	0
5 invitados	3	2	0
6 invitados	1	0	0
7 invitados	0	2	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados por observación directa

De los datos que surgen de los cuadros 1 y 2 se desprende lo siguiente:

- 1- No hay una correlación positiva directa entre el número de invitaciones y el número de oferentes;
- 2- En todos los casos verificados el número de invitaciones cursadas se ajusta a la cantidad de invitaciones exigida en la normativa aplicable.
- 3- En todos los casos se presentan menos proveedores oferentes que los proveedores invitados.
- 4- Se analizó la procedencia de los 24 oferentes presentados, surgiendo que el 62,5% corresponde a proveedores locales (15 oferentes), y el restante el 37,5% a proveedores radicados fuera de la provincia (9 oferentes).

Adicionalmente, se analizó el plazo que se le otorgaba a los proveedores entre la difusión de la convocatoria y el momento de presentación de las propuestas ya que por la ubicación geofísica de la institución y considerando que no cuenta con la implementación de canales digitales para la presentación de ofertas, deben otorgarse plazos coherentes para permitir que

oferentes radicados en otras provincias logren enviar sus propuestas<sup>37</sup> en formato físico a la mesa de entrada de la Universidad.

Como ya lo hemos anticipado, para las Licitaciones Privadas con un mínimo de SIETE (7) días corridos de antelación, computados desde el día hábil inmediato siguiente al de la última publicación y para el caso de las Contrataciones Directas con un mínimo de TRES (3) días corridos de antelación, computados desde el día hábil inmediato siguiente al de la última publicación en las plataformas, no siendo obligatorio para estos dos últimos tipos de procedimientos, la publicación en Boletín Oficial.

Del análisis realizado sobre los 24 expedientes, tanto para las Contrataciones Directas (20 expedientes) como para las Licitaciones Privadas (4 expedientes), se verifica que el plazo otorgado en los PBCP para la confección y envío de las propuestas físicas, contado entre las invitaciones y la apertura de ofertas varía entre 15 y 20 días; se verifica que los plazos otorgados cumplieron y superaron los estipulados en la normativa vigente, suponiendo una previsión suficiente de tiempo para la remisión física de las ofertas por oferentes locales y regionales. De esta manera, se reducen las barreras que limitan la concurrencia, especialmente para proveedores radicados fuera de la provincia de Tierra del Fuego.

Sumado a todo lo expuesto, es oportuno plasmar alguna de las manifestaciones de los entrevistados quienes advertían que: “...al no tener autorizados los canales digitales para el envío de propuestas en formato electrónico debemos otorgar un plazo más extensos para que los sobres cerrados lleguen a tiempo para la apertura de ofertas, especialmente los enviados por proveedores radicados en otras provincias...” (Entrevista propia, agente administrativo de la DCC) ; “...A pesar que ampliamos los plazos para la entrega de las propuestas, es muy común recibir sobres de forma extemporánea a la apertura de ofertas, situación que fastidia mucho a los oferentes ya que gastan tiempo y dinero, especialmente en la emisión de las pólizas de caución que integran como garantías de mantenimiento de ofertas ...” (Entrevista propia, agente administrativo de la DCC)

---

<sup>37</sup> Es importante destacar que la Universidad no tiene habilitada la opción de envío de propuestas de manera electrónica, así como tampoco utiliza el sistema electrónico de contrataciones, con lo cual los oferentes deben enviar sus propuestas en formato papel a la mesa de entrada de la Universidad.

Del producto de las entrevistas mantenidas con los proveedores, se resumen las principales dificultades que limitan su concurrencia en los procedimientos de contrataciones impulsados desde la Universidad, entre las cuales se destacan las más relevantes:

- ✓ Plazos de pago muy extensos; manifiestan que es necesario la previsión de porcentajes de pago anticipado.
- ✓ Dificultades por el envío de propuestas de forma física, manifestando que resulta poco ágil y que conlleva el riesgo de entrega fuera de término de las propuestas.
- ✓ Problemas relacionados con la logística para concretar la entrega de productos a Tierra del Fuego.
- ✓ Problemas de desabastecimiento de los productos que comercializan, por lo cual optan por no participar, ya que no están dispuestos a tomar el riesgo de presentarse a licitaciones sin tener la certeza que podrán realizar las entregas en el plazo establecido en los PBCP.
- ✓ Problemas relacionados con la situación fiscal estacionaria que poseen, ya que en determinados momentos no cuentan con el “libre deuda” exigido para resultar adjudicatarios<sup>38</sup> y en consecuencia desisten de participar en las convocatorias.
- ✓ Plantean dificultades respecto de los trámites aduaneros que deben realizar para el ingreso de mercadería.
- ✓ Esgrimen que en los PCBP se establecen plazos de mantenimiento de ofertas muy extensos y que virtud del contexto económico en Argentina no pueden mantener ofertas por extensos lapsos de tiempo.

Como podemos observar, algunas de las dificultades planteadas por los proveedores son causas exógenas que escapan a la capacidad de gestión la Universidad, las mismas referidas a desabastecimiento, políticas aduaneras, cuestiones de contexto económico y exigencias legales tributarias; sin embargo, se podrían impulsar cambios que fomenten la concurrencia, tales

---

<sup>38</sup> El Art 28 inc. f) del Decreto Nro. 1023/01 establece que no podrán contratarse personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

como permitir el envío de ofertas en formato digital, evaluar si la prestación permite la extensión de los plazos de entrega, la disminución de los plazos de mantenimiento de ofertas, la aceptación de ofertas en moneda extranjera para bienes sujetos a importaciones, impulsar canales de asesoramiento y apoyo a proveedores, entre otras medidas que resolverían algunas problemáticas planteadas por los proveedores, mejorarían la concurrencia y eficiencia de los procedimientos.

### **Impactos por deficiencias en la Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones que rigen las contrataciones**

La construcción del pliego es decisivo en las contrataciones, ya que se definen las condiciones, las cantidades y requisitos técnicos, los criterios de evaluación de las propuestas, la moneda de cotización para la presentación de ofertas<sup>39</sup>, los plazos y lugares de entrega, la calidad exigida, las tolerancias aceptables, el plazo mantenimiento de las ofertas, si se aceptarán ofertas variantes y/o alternativas, entre otras cuestiones, y por ello debe ser preciso y claro para que los oferentes puedan cotizar de forma adecuada (Raigorodsky, N., 2007).

Tal como se expresa a continuación:

*“El Pliego de Bases y Condiciones es el conjunto de reglas que elabora la Administración Pública para organizar el procedimiento de selección del contratista y delimitar el contenido y alcances del contrato estatal en su integridad. Este conjunto de cláusulas, especifican el suministro, obra o servicio que se licita (objeto), las pautas que regirán el contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y del futuro contratista (relación*

---

<sup>39</sup> El artículo 58 del Decreto 1030/16, expresa que [ “...la moneda de cotización de la oferta deberá fijarse en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares y en principio deberá ser moneda nacional. Cuando se fije que la cotización debe ser efectuada en moneda extranjera deberá fundarse tal requerimiento en el expediente” (...). “En aquellos casos en que la cotización se hiciera en moneda extranjera y el pago en moneda nacional, deberá calcularse el monto del desembolso tomando en cuenta el tipo de cambio vendedor del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA vigente al momento de liberar la orden de pago, o bien, al momento de la acreditación bancaria correspondiente, lo que deberá determinarse en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares.”]

*jurídica) y las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento).” (Raigorodsky, N., 2007, 65)*

En materia de contratación pública, existen un conjunto coherente de acciones llamadas “Mejores Prácticas” las cuales han rendido buenos resultados dentro de los procedimientos de contratación celebrados por las diversas dependencias y entidades, ya que se espera que, en contextos similares, se obtengan los mismos resultados (Zabala Chavero, 2013: 4). Dentro de estas mejores prácticas existen acciones tales como la determinación de “Especificaciones técnicas claras en las bases de licitación” debiendo elaborarse de manera tal que permitan la libre participación de los interesados, la igualdad de tratamiento entre oferentes, entre cuestiones de rigor técnico que no generen ambigüedades en oportunidad de la evaluación de las propuestas; es decir se deberán establecer criterios claros para la evaluación y adjudicación de los contratos.

En la Universidad, los requerimientos deben ser proporcionados por las distintas unidades requirentes, quienes tienen a cargo la definición de las especificaciones técnicas y demás condiciones que deben estipularse en el llamado. Según circulares emanadas de la Secretaría de Administración y de acuerdo a lo expresado por el Art. 6 de la Disposición 62-E/16, las áreas requirentes deben justificar la necesidad del requerimiento y como mínimo indicar lo siguiente:

a) Las cantidades y especificaciones técnicas de los bienes o servicios solicitados con indicación de calidad exigida y criterios de sustentabilidad que deberán cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores; b) Determinar prioridad, así como si los elementos deben ser nuevos, usados, reacondicionados o reciclados, fijando tolerancias aceptables; c) En su caso, fundamentar la necesidad de hacer uso de procedimientos que impliquen restringir la concurrencia de oferentes, para el caso de especialidad, exclusividad, contrataciones interadministrativas, etc.; d) Estimar el costo de acuerdo a las cotizaciones de plaza ; e) Suministrar todo otro antecedente que se estime de interés para la elaboración del PBCP.

Ahora bien, ha quedado de manifiesto que en la Universidad existen problemas asociados con la concurrencia de oferentes, y entre otras cuestiones, se verificaron procedimientos que se adjudicaron superando los precios estimados por las áreas.

En este sentido, resulta interesante abordar dimensiones que focalicen el análisis en las dinámicas de trabajo de las áreas requirentes en cuanto a la elaboración de los requerimientos ya que son insumos claves en la conformación de los Pliegos; siendo particularmente necesario que comprendan los fundamentos y la importancia de brindar información clara y precisa en los pedidos que realizan, en especial al realizar un análisis previo del mercado para conocer las mejores opciones de provisión.

En esta sección, se plasman los resultados del análisis de veinticuatro (24) expedientes, los mismos que fueron referidos en el análisis del punto 6- Promoción de la concurrencia y competencia de oferentes del Capítulo I del presente (20 referidos a Contrataciones Directas y 4 a Licitaciones privadas) y del análisis realizado surge lo siguiente:

- ✓ En ningún expediente analizado se previó acortar el plazo de mantenimiento de ofertas definido en la normativa, siendo sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha del acto de apertura.
- ✓ Sobre el total de expedientes analizados, sólo en tres (3) de ellos, 2 del Rubro Informática y 1 de Equipo de Laboratorio, los pliegos aceptan cotización en moneda extranjera, representando el 12,5% de la muestra seleccionada.
- ✓ En un (1) solo procedimiento referido al Rubro Equipamiento, se contempló el otorgamiento del 50% de anticipo financiero contra entrega de garantías, siendo que el mismo se tramitó en moneda de curso legal, esto es Pesos Argentinos, siendo que sólo en el 4,16% de la muestra seleccionada, se autorizó la entrega de anticipos.
- ✓ Sólo en dos (2) procedimientos, el área requirente indicó la “tolerancia” aceptable frente a posibles aumentos de los precios, representando el 8,3 % del total de la muestra.
- ✓ Ningún requerimiento consideró la inclusión de cláusulas con criterios de sustentabilidad específicos.
- ✓ En ningún procedimiento se verificó la existencia de “cotizaciones” o “presupuestos con membrete” elaborados y/o remitido por potenciales oferentes; sólo se adjuntan las planillas de requerimientos con la indicación del monto estimado, aunque no se verifica la fuente de tal estimación. En el 100% de la muestra no se verifican adjuntos, presupuestos formales membretados; si bien no es obligatorio la presentación de presupuestos para la



prosecución formal del trámite, es una herramienta muy importante como fuente que valida el precio estimado por el área requirente.

- ✓ En cuatro (4) procedimientos, se verifica que desde la DCC se solicita la ampliación de especificaciones técnicas conforme las enviadas eran inespecíficas y muy confusas.
- ✓ En dos (2) procedimientos del Rubro Informática, se verifica que la DCC solicita Informe Técnico que fundamente la necesidad de adquisición de marcas específicas, ya que se solicitaba marca y modelo sin ofrecer motivos y justificaciones en relación a compatibilidad técnica.

#### Resultado de las entrevistas a los agentes de áreas requirentes

Asimismo, se realizaron entrevistas presenciales a diez (10) agentes administrativos dependientes de las áreas requirentes, y si bien el intercambio abarcó muchas cuestiones referidas al proceso de adquisición en su conjunto, todos los entrevistados fueron interpelados con los siguientes interrogantes:

- 1- *¿Recibieron capacitación de aspectos generales y particulares referidos a compras públicas?* Respuestas: De los 10 agentes entrevistados sólo 2 recibieron capacitación en materia de compras de forma general; todos manifestaron que necesitan más capacitación orientada y más específica respecto de las consideraciones y requisitos que deberán incluir en sus pedidos.
- 2- *¿Solicitan frecuentemente el asesoramiento de la DCC previo a realizar los pedidos a efectos de mejorar las condiciones requeridas a las necesidades planteadas?* Respuestas: Los 10 respondieron que en general antes de formular sus pedidos consultan a la DCC.
- 3- *¿tienen conocimiento de la normativa aplicable a las compras en la Universidad, en especial del circuito administrativo y plazos estimados en cada etapa de las contrataciones?* Respuestas: 9 contestaron que nunca han leído la normativa, que desconocen los plazos de cada etapa y que entienden que esas cuestiones son funciones inherentes a la DCC; sólo 1 entrevistado manifestó haber leído la norma y conoce cuestiones muy básicas del procedimiento.
- 4- *¿tienen conocimiento que existen alternativas normativas que permiten ajustar los requerimientos a las necesidades reales de la institución, como por ejemplo el*

*acortamiento de los plazos de mantenimiento de las ofertas, la posibilidad de solicitar presentaciones de ofertas en moneda extranjera, o anticipos a proveedores, ampliaciones de plazos de entrega de la mercadería, entre otros?* Respuestas: Los 10 respondieron que esas cuestiones no debían ser definidas por las áreas requirentes, sino que eran cuestiones que deben ser estipuladas y resueltas por la DCC.

- 5- *¿tienen conocimiento de los requisitos básicos que deben contener los pedidos de adquisiciones?* Respuestas: 9 respondieron que sí conocen cuales son los requisitos básicos de los pedidos; 1 respondió que hacía un mes que había ingresado en la Universidad y todavía no había realizado ningún pedido.
- 6- *¿cuál es el mecanismo que utilizan para determinar los montos o precios estimados en las solicitudes de adquisición?* Respuestas: Los 10 respondieron que generalmente utilizan páginas como mercado libre, Amazon, o páginas web de empresas que comercializan los productos que necesitan y que en algunas oportunidades se acercan a los negocios de los proveedores y le consultan los precios; 3 de ellos manifestaron que muy pocas veces envían correos electrónicos a proveedores para conocer el precio estimado de los productos que necesitan, porque entienden que son funciones y tareas de la DCC.
- 7- *¿Previamente a realizar los pedidos, se ponen en contacto con algún proveedor del rubro para generar vínculos y tener claridad del mercado, así como para contar con presupuestos que contengan la inclusión de fletes y acarreos hasta la isla de Tierra del Fuego?* Respuestas: 8 contestaron que rara vez se ponen en contacto con proveedores; sólo 2 respondieron que antes de realizar los pedidos contactan a los proveedores para conocer si el producto lo venden y si las entregas las realizan a la Provincia.
- 8- *¿Conocen la importancia de realizar estipulaciones de “tolerancias aceptables de precios” en sus requerimientos?* Respuestas: los 10 entrevistados desconocían que debían fijar tolerancias, tanto de calidad como de precios máximos que podrían aceptarse.

Los hallazgos provenientes de la observación directa de expedientes -expuestos en la sección 7 que antecede- así como los argumentos que surgen de las entrevistas realizadas al personal, evidencian la necesidad de mejorar capacidades que tiendan a generar mayor participación y concurrencia de oferentes, máxime considerando el contexto inflacionario del año 2019. Por el contrario, a la luz de los resultados observamos que los agentes de las áreas requirentes no

cuentan con la capacitación suficiente y conocimiento normativo; por su parte, resulta necesario que desde la DDC se brinde asesoramiento a las áreas, y gestionen alternativas en orden a mejorar la eficiencia en los procesos.

Es oportuno destacar que las estimaciones de costos o precios de referencia son imprecisas, ya que en pocas oportunidades se consideran los costos de logística y distribución de la mercadería hasta el lugar de entrega; conforme a estos resultados podemos advertir que adquiere sentido que los precios efectivamente adjudicados hayan superado los precios estimados por las áreas requirentes.

Reforzando lo antes expuesto, se observa desconocimiento del mercado de bienes y servicios que requieren, así como las ventajas de fomentar alianzas estratégicas con los potenciales proveedores.

## **Evaluación de Ofertas.**

### Criterios de selección en la evaluación de ofertas

La normativa aplicable a la UNTDF permite que la selección de las ofertas no se encuentre atada exclusivamente a la evaluación del precio ofertado, sino que la adjudicación deberá recaer sobre la oferta “más conveniente” para la Universidad<sup>40</sup>, siendo la oferta que se ajuste a las previsiones del PBCP, y que, basándose en criterios económicos, de calidad, de idoneidad del proveedor, entre otros, logra satisfacer la necesidad del organismo licitante.

Por lo expuesto, vemos que el principio de mayor valor por el dinero no siempre se asegura seleccionando a la propuesta de menor costo, ya que el precio es sólo uno de los tantos criterios que un organismo puede tener en cuenta a la hora de seleccionar una oferta.

En este orden, se colige que cuando se selecciona una oferta, no se encuentra constreñida exclusivamente al precio ofertado, sino que la elección de la “oferta más conveniente”

---

<sup>40</sup> Al respecto, el Art. 15 del Decreto 1023/01 establece que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta, y cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común cuyas características técnicas puedan ser “inequívocamente especificadas e identificadas”, se entenderá, en principio, como oferta más conveniente, “la de menor precio.”

conlleva la necesidad de apreciar cuestiones de hecho, al mismo tiempo que se realizan consideraciones técnicas y jurídicas (v. gr. calidad de los bienes, nivel de tecnología, criterios de sustentabilidad, modo de financiación, idoneidad del oferente, etc.).

En conclusión, no es posible soslayar que la determinación de la oferta más conveniente es una prerrogativa propia del órgano competente para decidir, el que en cada caso la selección de la oferta más conveniente debe efectuarse con arreglo a las cláusulas del PBCP y demás normas complementarias que rigen la contratación; se pone de manifiesto que la elección de la oferta debe encontrarse “razonablemente fundada y motivada”, debiendo explicitarse las razones y el criterio objetivo que permitió seleccionar una determinada propuesta como “la más conveniente” para satisfacer la necesidad planteada por el organismo.

#### Deficiencias en las evaluaciones realizadas por las Comisiones Evaluadoras

En este acápite abordaremos el análisis de las capacidades de los integrantes de comisiones evaluadoras en relación a las recomendaciones de adjudicación realizadas, especialmente para conocer si estos cuerpos colegiados, en oportunidad de evaluar la conveniencia técnica, formal y económica de las propuestas, fundamentaron sus elecciones basados en los factores determinados en el PBCP; para los casos de adjudicaciones en las cuales los precios superaban los estimados, analizaremos si esta situación fue advertida y justificada en las actuaciones.

Recordemos que, si bien las evaluaciones no están únicamente centradas en el “precio”, estas comisiones deberían detectar, justificar e inclusive desechar las propuestas que no resulten económicamente convenientes por presentarse cotizaciones que superen los precios de mercado o valores de referencia.

En orden con lo antes expuesto, adquiere relevancia que las unidades requirentes hayan definido claramente los requisitos técnicos y formales de admisibilidad de los oferentes, entre otras cuestiones, junto con la “calidad exigida y precio aceptable”, ya que es posible que se presenten ofertas de calidad inferior a la requerida y/o precios que excedan los estimados; en caso que determinados bienes verifiquen aumentos que superen la tolerancia aceptable previamente definida, estratégicamente sería conveniente buscar sustitutos que cumplan las funciones planteadas por las áreas, a efectos de propiciar una ejecución eficiente de los

Diana J. Debonis60

recursos. Respecto de este planteo, ya vimos en la sección 7-Impactos por deficiencias en la Elaboración de Pliegos de Bases y Condiciones que rigen las contrataciones-, que la mayoría de los pedidos no son elaborados consignando “calidad exigida” o tolerancia en cuanto a “precio”.

Son funciones de las Comisiones Evaluadoras analizar y evaluar las propuestas, teniendo competencias técnico-consultiva; los integrantes que la conforman examinan las diversas ofertas y expresan su conclusión a través de un dictamen de carácter no vinculante; por ese motivo la autoridad competente -en este caso el Rector de la Universidad- puede apartarse de la recomendación formulada por la Comisión, fundamentando debidamente aquella decisión.

Ahora bien, de acuerdo a lo previsto en el art. 5 inc. “t” por la Ley de Ética en la Función Pública N° 25.188, los integrantes de comisiones evaluadoras deben presentar declaraciones juradas patrimoniales de forma anual ante la Dirección de Recursos Humanos de la Universidad, desde donde se remiten a la Oficina Anticorrupción<sup>41</sup> ; las Comisiones Evaluadoras de ofertas se integran por TRES (3) miembros y sus respectivos suplentes designados por acto administrativo emanado del Rector de la UNTDF.

Del análisis realizado surge que en la Universidad las comisiones no son fijas para todos los procedimientos tramitados, sino que en cada caso se asignan sus integrantes. Estos en su gran mayoría son funcionarios políticos, en menor cuantía agentes técnicos administrativos no docentes y docentes investigadores.

Al respecto, un entrevistado manifiesta lo siguiente: “... es difícil conformar las comisiones a partir de la voluntad de los agentes, y no se aplican mecanismos formales que obliguen a asumir este rol inclusive los Jefes de Departamento evitan intervenir con el fundamento que si participan se verán obligados a presentar anualmente Declaraciones Juradas ante la Oficina Anticorrupción” (Entrevista propia, Director General de Administración)

---

<sup>41</sup> Se transcribe el Art. 5 de la Ley Ética en la Función Pública N° 25.188: — Quedan comprendidos en obligación de presentar la declaración jurada: (...) t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras.

A continuación, se plasman los hallazgos más relevantes sustentados en el análisis de (20) expedientes en los cuales los montos superaron los precios estimados:

- ✓ En la mayoría de los casos que verifican más de un (1) oferente presentado, el fundamento utilizado para recomendar las adjudicaciones es la oferta “de menor precio” y no se hace mención a las capacidades de los oferentes, calidad y otros factores que se hayan estipulado en el PBCP; en los casos que hay un sólo (1) oferente, se indica que “la oferta se ajusta técnicamente” sin hacer mención respecto de la calidad y el precio.
- ✓ Se han detectado casos que se adjudican ofertas con condicionamientos como “pago de contado” cuando el PBCP estipulaba “pago a 30 días de recibido los bienes y prestado los servicios”.
- ✓ Se han detectado casos en los cuales se presenta un solo oferente con propuesta que visiblemente no cumple las características técnicas del PBCP donde se estipuló que “no se aceptan ofertas variantes<sup>42</sup>”, empero la comisión, justificando que es la única oferta presentada recomienda la adjudicación en su favor.
- ✓ En un sólo caso, de monto muy significativo (referido a la compra de un servidor informático) se desestimó la oferta por precio inconveniente, ya que se presentó un solo oferente y su propuesta era sustancialmente mayor que los precios de mercado.
- ✓ En los expedientes verificados, excepto en el caso anterior, observamos que las comisiones no han plasmado en el expediente las consultas o fuentes de información que validaron los precios de los bienes y servicios que recomendaron adjudicar.
- ✓ En todos los casos se pone de manifiesto que se evaluaron los requisitos formales de admisibilidad, observándose que esta información es proporcionada por la DCC<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El Art. 57 del Decreto Nro. 1030/16 reza: “...se entiende como oferta variante a aquella que modificando las especificaciones técnicas de la prestación previstas en el pliego de bases y condiciones particulares, ofrece una solución con una mejora que no sería posible en caso de cumplimiento estricto del mismo”(…)“...Sólo se admitirán ofertas variantes cuando los pliegos de bases y condiciones particulares lo acepten expresamente”

<sup>43</sup> En todos los casos verificados, se advierte que la DCC les proporciona a las Comisiones, información referida a requisitos formales de admisibilidad, tales como si los oferentes han presentado las ofertas en tiempo y forma, si las garantías cumplen con la forma y montos preestablecidos, si los oferentes cuentan con las inscripciones en el SIPRO, poniendo asimismo a disposición la consulta de deuda en AFIP y el resultado de la consulta efectuada en el REPSAL referido a sanciones laborales.

Del análisis antes expuesto, vemos que las evaluaciones presentan múltiples falencias, evidenciando debilidades y falta de rigurosidad tanto técnica como normativa. Recomendar adjudicaciones sobre ofertas que no cumplen los requisitos estipulados en los PBCP pueden ser inobservancias que vulneren los principios de las contrataciones públicas.

Finalmente, es menester poner de resalto que las Comisiones Evaluadoras deberían estar integradas por personal idóneo y profesional que comprenda que la ejecución del gasto público está sujeto a rendición de cuentas, con lo cual se deben reforzar los controles asociados a la verificación de aspectos formales de admisibilidad, técnicos y económicos, en pos de gestionar el recurso público en un marco de responsabilidad y observancia de los principios de las contrataciones.

## CAPITULO III- PROPUESTAS DE MEJORAS

Luego del diagnóstico y análisis realizado, es menester la proposición de mejoras a implementarse dentro de la Institución que faciliten sustancialmente la dinámica y optimicen los resultados de las contrataciones. En el presente trabajo, no se formulan propuestas específicas para cada uno de los problemas detectados, sino que las mismas se focalizan en tres (3) acciones concretas que generarían un alto impacto positivo en las tramitaciones que se gestionen en el ámbito de la UNTDF y cuya implementación sería factible realizarla por etapas en el corto plazo.

### **Implementación de un sistema de gestión de expedientes digitales**

En virtud de las facilidades y avances tecnológicos de esta nueva generación, se ha instalado en la administración pública un nuevo paradigma de trabajo bajo la modalidad virtual. La digitalización de los procesos administrativos, así como la implementación de expedientes electrónicos fomenta la celeridad de los procesos, la despapelización y el cuidado del medio ambiente y la optimización de los espacios de trabajo; asimismo, facilita la difusión y el acceso a la información pública mejorando la transparencia; entre otros beneficios asociados.

A pesar de la existencia de estos adelantos, como ya se ha expuesto en el desarrollo del presente trabajo, en la Universidad los trámites administrativos se gestionan y compilan en expedientes físicos; y las ofertas recibidas en el marco de los procedimientos de compras tramitados bajo el Régimen General se entregan en formato físico.

Por tales motivos, la primera línea de acción para mejorar la eficiencia de los procesos administrativos y conseguir la integración de los documentos emitidos por los sistemas de gestión en un único archivo digital, es **la implementación de un sistema de gestión de expedientes digitales** que adapte las tramitaciones a los métodos virtuales, máxime luego de haber transitado el contexto de la pandemia COVID-19 declarada en el mes de marzo de 2020, etapa en la cual, indefectiblemente, los organismos gubernamentales tuvieron que adaptar sus procedimientos a la modalidad de trabajo virtual, emitiendo normativas, decisiones, recomendaciones y comunicados de distintos órdenes.

Diana J. Debonis64



En cuanto a la elección del sistema a implementarse en la Universidad, la “Solución de Expediente Electrónico Integrado” puesta a disposición por el Sistema de Información Universitaria-SIU, es una herramienta compuesta por SUDOCU<sup>44</sup> y SIU-Araí<sup>45</sup>, que permite sostener la gestión integral de documentos y expedientes en forma digital, siendo una alternativa altamente recomendable conforme se integraría perfectamente con los demás sistemas de gestión o módulos del Ecosistema del SIU que se vienen utilizando en la UNTDF, tanto en la gestión administrativa como académica.

En este punto, no podemos dejar de manifestar que si bien existen otros sistemas de gestión documental digital, como lo es el Expediente Electrónico (EE) del GDE-Sistema de Gestión Documental<sup>46</sup>, utilizado en muchos organismos del Sector Público Nacional, es dable poner de resalto que, para la UNTDF resultaría más conveniente y ventajoso optar por soluciones informáticas diseñadas especialmente para el sistema Universitario Nacional, ya que estas recogen la dinámica del sistema educativo y permiten integraciones con otros módulos del ecosistema del Sistema Interuniversitario–SIU. Para el caso de la UNTDF, se integraría con el sistema de gestión económico, financiero presupuestario y contable SUI-PILAGA, con el módulo de recursos humanos SIU-MAPUCHE, con el módulo de gestión académica SIU-GUARANÍ, así como con el sistema de gestión de compras, contrataciones y patrimonio SIU-DIAGUITA y el sistema de información gerencial SIU-WICHI.

---

<sup>44</sup> El Sistema Único Documental (SUDOCU), es un sistema de gestión documental integral que permite administrar documentos, expedientes y trámites.

<sup>45</sup> SIU-Araí es una plataforma ofrece un conjunto de herramientas básicas que permiten ejecutar de forma cooperativa y coordinada los servicios ofrecidos tanto por los diferentes módulos SIU como por desarrollos propios, sentando las bases para la construcción del “ecosistema” de la institución.

<sup>46</sup>GDE-Sistema de Gestión Documental es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, el cual posee varios módulos, siendo el Expediente Electrónico (EE) el módulo que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos. Este sistema podría ser una alternativa viable de implementación para la UNTDF.

Asimismo, los sistemas de gestión del SIU no sólo tienen la ventaja que fueron desarrollados para ofrecer soluciones a la comunidad universitaria, sino que además poseen equipos de especialistas y capacitadores que ofrecen soporte técnico permanente en la implementación de los sistemas, sumado a que gestionan y promueven diferentes espacios presenciales y virtuales, como comités de usuarios, foros de consultas, capacitaciones y desarrollos colaborativos con todos los usuarios de los sistemas.

En síntesis, la inexorabilidad de su uso promovería una mejora en sí misma, y puntualmente en relación al diagnóstico y falencias detectadas, impulsar la utilización del expediente digital generaría un apalancamiento hacia todas las áreas intervinientes, ya que restringe la posibilidad de su disociación con los documentos emitidos de los sistemas de gestión utilizados; debiendo los agentes intervinientes incluir la documentación emitida del sistema de gestión de las contrataciones SUI- Diaguita al expediente digital en cada etapa del trámite.

Como corolario, se pone de manifiesto que la implementación de un sistema de documentación digital desencadenaría un proceso de sinergia a partir de una gran transformación en el campo de la comunicación, mejorando la dinámica y flujo de los procesos, promoviendo la posibilidad de integración e interoperabilidad entre todos los sistemas de gestión de la Universidad.

### **Presentación de ofertas de manera virtual.**

En concordancia con la primera propuesta, con el objetivo de adaptar las tramitaciones a los métodos virtuales, es inminente establecer **una modalidad de presentación de ofertas de forma virtual en el marco de los procedimientos de contrataciones** tramitados en el Régimen General, a fin de compatibilizar todo el proceso de adquisiciones con el formato de expediente digital, promoviendo la concurrencia de oferentes, la reducción de los plazos administrativos de tramitación y la eficiencia de los procesos.

En este sentido, es de relevancia buscar un mecanismo para garantizar que las ofertas se presenten mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, en la

búsqueda de mecanismos para asegurar que las ofertas digitales sean efectivamente privadas hasta la apertura de las ofertas.

Por lo antes expuesto, la línea de acción que se propone es habilitar que las ofertas se presenten por medios electrónicos a una casilla de correo institucional dispuesta para tal fin, siendo necesario realizar pequeñas adaptaciones normativas en el contexto de la Universidad, así como actualizaciones al sistema de compras SIU-Diaguita.

La alternativa propuesta podría implementarse sin mayores complejidades, utilizando el sistema de gestión de compras SIU-Diaguita operado en la Universidad, ya que una de las versiones disponibles ha incorporado el servicio de validación de “sello de tiempo” a través de su integración con Blockchain Federal Argentina (BFA)<sup>47</sup> para los circuitos de compras, específicamente en las actividades de recepción de ofertas por parte de los proveedores. Este servicio, permite demostrar que el contenido de cualquier documento digital existió en un momento y que, desde entonces, no ha cambiado. Es así que, cualquier persona podrá verificar el día y la hora en que su código de encriptación o hash almacenado en BFA, ofreciendo seguridad en la transacción conforme la información no es modificable.

Por lo tanto, la utilización de esta herramienta virtual permite ofrecer seguridad en la presentación de las ofertas, garantizando que no han sufrido alteraciones o modificaciones de forma posterior, permitiendo validar el cumplimiento del principio de “inmodificabilidad de la oferta”<sup>48</sup> establecido en la normativa aplicable, tanto en la apertura de ofertas como en los controles posteriores que se realicen en el proceso.

---

<sup>47</sup> Blockchain es una tecnología diseñada para administrar un registro de datos online, caracterizada por ser transparente y prácticamente incorruptible, funcionando como una escribanía virtual, la cual es actualmente utilizada por muchos organismos estatales y privados, tales como la Cámara de Diputados, Colegio de Escribanos de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Enacom, Boletín Oficial de la República Argentina, SIU, entre otros.

<sup>48</sup> El Decreto Nro. 1030/2016 aplicable a la UNTDF, establece en su artículo 53 el principio de inmodificabilidad de la oferta, el cual reza: “... *La posibilidad de modificar la oferta precluirá con el vencimiento del plazo para presentarla, sin que sea admisible alteración alguna en la esencia de las propuestas después de esa circunstancia.*”

En este sentido, vemos que es una propuesta de bases sólidas ya que la herramienta a utilizarse ha sido desarrollada por especialistas en sistemas informáticos, ofreciendo confidencialidad, seguridad y transparencia para estos fines.

En resumen, la habilitación de canales digitales para el envío de propuestas en formato electrónico proporcionaría beneficios superlativos, ya que se aprovecharían las ventajas de las nuevas tecnologías de la información para atraer a nuevos proveedores, especialmente los radicados en otras provincias, a los cuales se les complejiza la logística de entrega de sus ofertas en formato físico, y se lograría una reducción de los plazos de la tramitación, especialmente acortando los plazos de presentación de ofertas.

### **Planes de Capacitación como insumos de mejora**

En virtud de todas las debilidades que se han detectado en el desarrollo del presente trabajo, se vislumbra la necesidad de **profesionalización y capacitación de todo el personal que interviene en el proceso de adquisiciones**, siendo de suma importancia para la institución definir un cronograma de capacitaciones periódicas que apunten a fortalecer las habilidades y capacidades de gestión de los agentes intervinientes. A efectos de mejorar el desempeño de sus capacidades laborales, es necesario que las acciones apunten a generar conocimiento exhaustivo del mercado de bienes y servicios, al seguimiento de los valores de referencia, al fomento de la correcta aplicación de la normativa, haciendo hincapié en los beneficios de utilizar las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En este aspecto, es importante poner de resalto que el programa de capacitaciones debe formularse sobre temas específicos que apunten a mejorar las habilidades y competencias de los agentes que participan del proceso, debiendo incluirse como mínimo las siguientes temáticas:

- ✓ Planificación estratégica de las contrataciones.
- ✓ Principios básicos de las contrataciones públicas.
- ✓ Solicitudes de adquisición y proceso de compras.

- ✓ Elaboración de los pliegos de bases y condiciones como instrumento fundamental para una contratación exitosa; la definición de criterios de selección, evaluación de las ofertas, monitoreo de precios y adjudicación de contratos.
- ✓ Mejores prácticas en compras públicas.
- ✓ Compras públicas sustentables en las contrataciones públicas.
- ✓ Desarrollos tecnológicos asociados a las compras públicas y las ventajas en su aplicación.
- ✓ Ética pública: la importancia de capacitaciones orientadas en esta temática se fundamenta en que los agentes que intervienen en los procesos de compras públicas deben tener un fuerte compromiso ético, debiendo al mismo tiempo ser capaces de identificar y prevenir conflictos de interés y prácticas fraudulentas que pudieran surgir en los procesos de adquisición.

En la actualidad, además de capacitaciones presenciales, existe amplia oferta de cursos y talleres virtuales de fácil acceso, debiendo seleccionarse aquellos que sean impartidos por expertos en cada una de las áreas temáticas, en los cuales se utilicen metodologías pedagógicas adecuadas para lograr una experiencia de aprendizaje efectiva y atractiva.

Asimismo, es importante que se estimule el sentido de pertenencia de los agentes en la Universidad y que se fortalezcan los hábitos de colaboración para promover un desarrollo continuo en la mejora de estos procesos. En esta línea, se recomienda que, a través de la DCC de la Universidad se desarrollen espacios de trabajo con las demás áreas, especialmente con las unidades requirentes y los integrantes de las comisiones de evaluación y recepción, enmarcados en un ambiente participativo y respetuoso de los diversos puntos de vista, así como del registro atento a las referencias respecto de las problemáticas de las áreas.

En paralelo con las capacitaciones internas, se propone que desde la DCC se trabaje en el fortalecimiento de los canales de asesoramiento y apoyo a proveedores, definiendo **un cronograma preestablecido de reuniones virtuales abiertas**, con el objetivo principal de registrar y realizar un seguimiento personalizado de las consultas y/o problemáticas que presentan, en pos de mejorar la calidad de la gestión pública. En síntesis, la naturaleza transversal de los procesos de adquisición y contratación pública ponen en evidencia la necesidad de capacitación continua ya que la calidad del proceso y el resultado alcanzado se

encuentran intrínsecamente asociados al grado de conocimiento por parte de todos los integrantes intervinientes a lo largo del proceso.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Martner, Ricardo (2008), “Planificar y presupuestar en América Latina” Serie Seminarios y Conferencias Nro 51, CEPAL, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6897/S0800014\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6897/S0800014_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1) [Accesado el 05 de Junio de 2022].

Arozamena, L. y Weinschelbaum F. (2010), “Compras públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas”, Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 1. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires. disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Documento%20de%20Trabajo%20N%C2%BA%201.pdf> [Accesado el 12 de Mayo de 2022].

Armijo M. (2011), “Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público”, Serie Manuales Nro 69, CEPAL, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Accesado el 13 de Mayo de 2022].

Bonnefoy, J C y Armijo, M (2005), “Indicadores de desempeño en el Sector Público” Serie Manuales Nro 45, CEPAL, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/4/S05900\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/4/S05900_es.pdf) [Accesado el 23 de Abril 2022]

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 1023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (2001). Publicado en Boletín Oficial el 24 de Agosto de 2001. Argentina.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 1030/2016. Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (2016). Publicado en Boletín Oficial el 24 de Agosto de 2001. Argentina.

Disposición Oficina Nacional de Contrataciones 62/2016. Manual de Procedimiento (2016). Publicado en Boletín Oficial el 29 de Septiembre de 2016. Argentina.

Disposición Oficina Nacional de Contrataciones 63/2016. Pliego único de Bases y Condiciones Generales (2016). Publicado en Boletín Oficial el 29 de Septiembre de 2016. Argentina.

Disposición Oficina Nacional de Contrataciones 64/2016. Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO (2016). Publicado en Boletín Oficial el 29 de Septiembre de 2016. Argentina

Disposición Oficina Nacional de Contrataciones 65/2016. Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO (2016). Publicado en Boletín Oficial el 29 de Septiembre de 2016. Argentina

Oficina Nacional de Contrataciones, Manual de Compras Públicas Sustentables 2017, Ministerio de Modernización, Argentina, (2017)

Finquelievich, S. & Prince A. (2006). “Universidades y Tics en Argentina. Las Universidades Argentinas en la Sociedad del Conocimiento” en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, [En línea] Vol. 4 núm. 15, Abril-Junio 2006 pp. 39-58, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496451230004>

Diana J. Debonis71

Maccarone, J.L. (2015), "Gobernanza de las Universidades Públicas" en *Ciencias Administrativas*, [En línea] Vol., núm.5, Enero-Junio 2015, Argentina, Universidad Nacional de la Plata, disponible en : <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/849> [Accesado el 10 de Julio de 2022]

Mallar, M.A. (2010). "La Gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente" en *Visión de Futuro*. [En línea] Vol. 13, núm.1, Enero-Junio 2010, Universidad Nacional de Misiones de Argentina, disponible en: [http://www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/index.php?option=com\\_content&view=article&id=184&Itemid=51](http://www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=51) [Accesado el 12 de Mayo de 2022]

Naser A, y Concha G. (2014), "Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", Serie Gestión Pública N° 79 CEPAL disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35951/1/S1420470\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35951/1/S1420470_es.pdf) [fecha de Consulta 13 de Mayo de 2022]

Oficina Anticorrupción (2020), Herramientas para la transparencia en la gestión Compras y Contrataciones Públicas, en *página web Argentina.gov.ar*, [En línea] Argentina, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras\\_guidelines\\_4.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras_guidelines_4.pdf) [Accesado el 17 de Junio de 2022]

CAMACHO CAMACHO, H., GOMEZ ESPINOZA, K. L.; MOROY, C.. (2012) "Importancia de la cadena de suministros en las organizaciones". (Año 2012). Panamá. 10º Conferencia para Latinoamérica y el Caribe de Ingeniería y Tecnología

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

Zavala Chavero R. (2013), "Mejores prácticas en los procesos de licitación en materia de obras públicas y adquisiciones" en *Academia de Contratación Pública de México*, [En línea], México, disponible en: <http://www.contratacionpublica.mx/articulos/adquisiciones.html> [Accesado el 16 de Junio de 2022]

Tobelen, Alain (2002), "El proceso de globalización: su impacto en la administración pública" en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.



## **ANEXO I - ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur	UNTDF
Unidades Operativas de Contrataciones	UOC
Oficina Nacional de Contrataciones	ONC
Oficina Anticorrupción	OA
Dirección de Compras y Contrataciones UNTDF	DCC
Dirección de Presupuesto y Contabilidad UNTDF	DPC
Unidades requirentes	UR
Sistema de Información a Proveedores	SIPRO
Sistemas Electrónicos de Contrataciones	SEC
Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional	COMPR.AR
Pliego de Bases y Condiciones Particulares	PBCP
Plan Anual de Contrataciones	PAC
Poder Ejecutivo Nacional	P.E.N
Administración Federal de Ingresos Públicos	AFIP
Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales	REPSAL