

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN – ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

**“Evaluación y propuestas de mejora del marco normativo del
Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de
Córdoba”.**

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: Cra. María Gimena Domenella

Director: Lic. Gabriel Bezchinsky

Córdoba, Marzo 2024

Resumen

COMPRAS PÚBLICAS, CÓRDOBA, NORMATIVA, EVALUACIÓN.

Los sistemas de contrataciones públicas son dinámicos; y por lo tanto requieren de una actualización permanente. Es por ello que, desde su implementación en el año 2014, el Régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Provincia de Córdoba ha sufrido numerosas modificaciones a fin de adecuarse a las necesidades de abastecimiento del sector público de la provincia y a las distintas realidades del contexto. Luego de algunos años de su implementación, surge la necesidad de contar con un diagnóstico integral de cómo se encuentra el marco normativo en referencia a las tendencias y buenas prácticas en la materia; a fin de evaluar la conveniencia de realizar nuevas modificaciones. Para realizar dicha evaluación, elegimos la metodología MAPS, desarrollada en base a las Recomendaciones sobre Contratación Pública de 2015 emitidas por el Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De la evaluación realizada, podemos concluir que el marco regulatorio, legislativo y de políticas del Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública de la Provincia de Córdoba, se encuentra bastante alineado a los estándares internacionales; sólo resta hacer algunos ajustes para disminuir o cerrar las brechas identificadas.

Abstract

PUBLIC PROCUREMENTS, CÓRDOBA, REGULATIONS, EVALUATION.

Hiring systems are dynamic and therefore require permanent updating. Since its implementation in 2014, the Purchasing and Contracting Regime of the Public Administration of the Province of Córdoba has undergone numerous modifications to adapt to changing realities. After a few years of its implementation, it has become relevant to conduct a comprehensive diagnosis to assess how this regulatory framework compares to the good practices in the area. To carry out this evaluation, we chose the MAPS methodology which is based on the 2015 Recommendations on Public Procurement issued by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). From the analysis, we conclude that the regulatory, legislative and policy framework of the Purchasing and Contracting Regime of the Public Administration of the Province of Córdoba is quite aligned with international standards. With some additional adjustments, the result could be optimum.

Abreviaturas

RCP	Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba
DGCyC	Dirección General de Compras y Contrataciones
OR	Órgano Rector en Compras Públicas de la Provincia de Córdoba
ROPyCE	Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado
LCP	Ley de Compras Públicas – Ley N° 10.155
DR	Decreto Reglamentario N° 305/2014
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
SEI	Subasta Electrónica Inversa
LP	Licitación Pública
LSyMA	Ley de Simplificación y Modernización de la Administración. Reformas a la Ley N° 5.350 (T.O. N° 6658 y modificatorias) – Ley N° 10.618
CDxM	Contratación Directa por Monto

Índice

Resumen	2
Abstract	2
Abreviaturas	3
Introducción	5
Capítulo I: Marco conceptual	8
I.1. Los Sistemas de Compras Públicas	8
I.2. Los Sistemas de Compras Públicas en Argentina	10
Capítulo II: Consideraciones generales	12
II. 1. Objetivo general	12
II.2. Objetivos específicos	12
II.3. Alcance	12
II.4. Metodología MAPS	13
Capítulo III: Evaluación MAPS del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba. Pilar I.	17
III.1. Análisis del contexto de la Provincia de Córdoba	17
III.2. Evaluación del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba	19
III.2.1. Fortalezas	20
III.2.2. Brechas identificadas. Clasificación y análisis de las mismas	37
Capítulo IV: Propuestas de Mejora	51
Capítulo V: Conclusiones	59
Bibliografía	65
Anexo “Composición del Poder Ejecutivo Provincial 2023”	67
Anexo “Listado de Organismos Contratantes 2023”	68
Anexo “Normativa del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba”	70
Anexo “Relevamiento Normativa EMAEES”	72

Introducción

Como todo Estado, el objetivo final de la Provincia de Córdoba es garantizar el bien común; lo que se encuentra establecido desde la Constitución Provincial. Considerando que las decisiones de los gobiernos se concretan en transacciones, y es allí donde radica la importancia de la administración financiera, en el año 2009 la provincia comenzó un proceso de modernización de la administración financiera gubernamental, que se materializó con la implementación del sistema informático SUAF (Sistema Único de Administración Financiera). Lo que se pretendía era fortalecer los sistemas de información y control de la administración financiera provincial que le permitieran al Estado una mejor toma de decisiones y el control interno y externo de la hacienda pública¹. En ese momento, el alcance de dicho proyecto estuvo circunscripto a la Contaduría General de la Provincia, la Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas, y la Dirección General de Tesorería y Crédito Público; quedando relegadas las compras públicas de este proceso de modernización.

El concepto de “Nueva Gerencia Pública”² o “Nuevo Gerencialismo” plantea la importancia de que los organismos públicos adopten prácticas propias de organizaciones privadas, como la división de funciones entre quien diseña las políticas y quien las ejecuta (función política vs administrativa); diferenciación entre las actividades exclusivas de un Estado de aquellas que pueden ser ejercidas por otros agentes; reducción de costos y mayor transparencia en el uso de los recursos; clara identificación de las responsabilidades y la rendición de cuentas. (Fleury, 2001, págs. 16-19) Esto le permite al Estado adecuar sus procesos a las nuevas realidades sociales, económicas y culturales; y de esa forma poder centrar todos sus esfuerzos en su objetivo estratégico, que no es más ni menos que garantizar el bien común. Es decir que el Estado sea más eficiente en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Y es en ese punto donde entran a jugar un rol importante las compras públicas, ya que son las que le proporcionarán al Estado los bienes y servicios necesarios para garantizar el bien común.

Es en este marco que, en el año 2012, la Provincia de Córdoba se propuso incorporar el concepto de Nueva Gerencia Pública en los procesos de compras y contrataciones. Sin embargo, las compras públicas no son un sistema aislado en sí mismo, sino que se encuentran relacionados con los distintos subsistemas del Sistema de Administración Financiera de la

¹ Resolución 366/2009 – Ministerio de Finanzas (<http://www.cba.gov.ar/legislacion-vigente-2/>)

² La Dra. Mayra Herré. Directora de Salud y Desarrollo Social de la Alcaldía del Municipio Valencia, la define como “la gerencia aplicada a desarrollar las áreas de actividad del Estado para alcanzar niveles de desarrollo que permitan SATISFACER LAS NECESIDADES fundamentales de los ciudadanos y mejorar su calidad de vida”. (Herré, pág. 6)

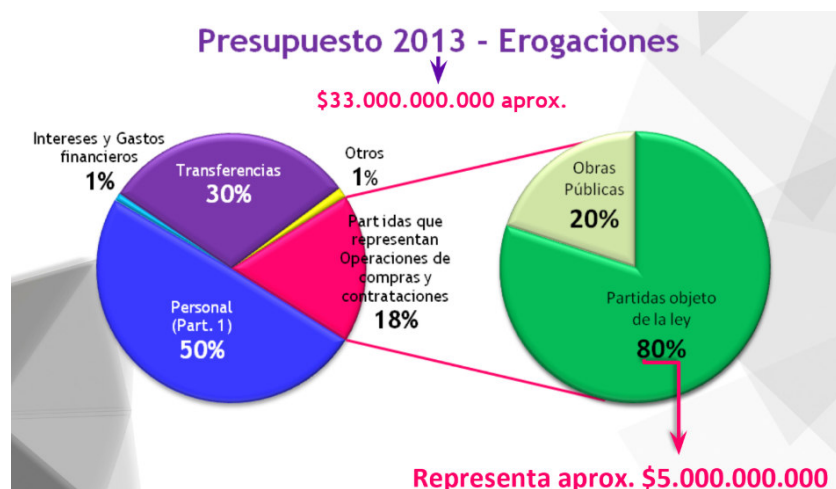
Provincia; Presupuesto, Tesorería, y Contaduría³ (Thai, 2001). Y así fue cómo se planteó este nuevo “sistema”. Es por ello que se desarrolló un nuevo módulo dentro del SUAF, de modo que quedara reflejado en un mismo sistema informático la detección de la necesidad; el proceso de contratación previo verificación del crédito presupuestario correspondiente; el procedimiento de ejecución del mismo (devengamiento de la obligación de pago); y el consecuente pago y registración.

El proceso de modernización se estructuró principalmente en base a dos objetivos estratégicos:

- la eficiencia y economicidad en las contrataciones, tanto para las reparticiones públicas como para los terceros intervinientes; y
- la transparencia de los actos de gobierno.

Analizando el presupuesto estimado para el año 2013, se concluyó que las compras públicas representaban el 18% del gasto total de la Provincia (Ver Imagen 1). Asimismo, se observó que, si dividíamos a los procesos de contratación entre obra pública y bienes y servicios en general, éstos representaban el 20% y el 80% del volumen de operaciones, respectivamente.

Imagen 1 – Análisis de la incidencia de las compras públicas en el gasto total de la Provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración interna del entonces Ministerio de Administración y Gestión Pública

³ Art. 8 de la Ley N° 9.086 - Ley de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial, que luego fue reemplazado por el Art. 10 de la Ley 10.835 - Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público No Financiero de la Provincia.

Dado que la complejidad de ambos tipos de contrataciones es muy distinta, no es lo mismo comprar insumos de oficina que la construcción de un puente, se concluyó en la importancia de manejar ambos regímenes de manera separada. Es por ello que se estableció como proceso de abastecimiento estratégico la necesidad de realizar el proceso de modernización en dos etapas. Si bien las contrataciones de obras públicas son mucho más significativas en términos monetarios que las compras de bienes y servicios, en virtud de que representan sólo el 20% de las operaciones, se definió dar prioridad a la modernización del régimen de compras de bienes y servicios. De esta manera, se lograría que sean más ágiles y eficientes, y las reparticiones públicas podrían destinar más recursos a las contrataciones de obras públicas. De esta forma, la primera etapa quedó definida como “modernización del régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios”; quedando para una segunda etapa la “modernización del régimen de obra pública”. El resultado, un Nuevo Régimen de Compras y Contrataciones de bienes y servicios que entró en vigencia en el año 2014 con la Ley N° 10.155 y su Decreto Reglamentario N° 305/2014.

En virtud de que los sistemas de contrataciones son dinámicos, resulta fundamental que se vayan actualizando de manera permanente. Es por ello que, desde su implementación en el año 2014, el Régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Provincia de Córdoba ha sufrido numerosas modificaciones a fin de *aggionarse* a las distintas realidades de abastecimiento del sector público de la provincia y del contexto. Sin embargo, luego de 8 años de aplicación, surge la necesidad de contar con un diagnóstico integral de cómo se encuentra dicho marco normativo en referencia a las tendencias y buenas prácticas en la materia; a fin de evaluar la conveniencia de realizar nuevas modificaciones.

Capítulo I: Marco conceptual

I.1. Los Sistemas de Compras Públicas

Podemos identificar diversos componentes de un sistema de compras y contrataciones públicas:

- 1- La normativa: el conjunto de leyes, reglamentos, instructivos que definen los procesos y cómo será la relación entre los organismos del estado que tienen a su cargo las contrataciones y sus proveedores, como así también con los responsables de la supervisión y el control.
- 2- El ambiente político: el que define el nivel de vinculación existente entre el sector público y el privado.
- 3- La tecnología: los constantes cambios que ocurren a nivel tecnológico, especialmente en lo relativo a las TICS (tecnologías de la información y comunicación), requieren que el sistema se actualice continuamente a las distintas tendencias en la materia, tanto en lo que respecta a las tecnologías propiamente dichas como a los tipos de procedimientos de contratación a fin de contemplar las posibles obsolescencias de los bienes tecnológicos.
- 4- El ambiente de negocios y mercado: el tamaño del mercado, la variedad de productos, la mayor o menor aversión al riesgo, entre otros, generan no sólo mayores opciones a los compradores a la hora de elegir cómo satisfacer las necesidades, sino que también favorecen una mayor competencia.
- 5- El entorno internacional: principalmente en lo que respecta al nivel de apertura del sistema de compras a proveedores externos; el ambiente de cooperación o acuerdos comerciales; y créditos internacionales.

Por lo tanto, podemos decir que un sistema de compras es un conjunto de herramientas que permite a un organismo regular y gestionar sus procesos de contratación. De allí la importancia que todas las organizaciones, tanto públicas como privadas, les otorgan a estos sistemas. Y si pensamos en organismos públicos, esa importancia es aún mayor, toda vez que el objetivo de sus compras es satisfacer las necesidades de toda una población; por lo que una contratación mal realizada se convertiría en una necesidad no satisfecha y, en consecuencia, en

el no cumplimiento de una política de gobierno. De esta forma, estaremos hablando de compras públicas toda vez que nos refiramos a las compras o contrataciones realizadas por un gobierno.⁴

Por otro lado, si consideramos que el presupuesto involucrado en las compras estatales es producto del esfuerzo de todos los ciudadanos, la rendición de cuentas cobra un papel primordial.

Finalmente, y no por ello menos importante, no debemos perder de vista el impacto que tienen las compras públicas en los mercados. La OCDE en su “Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública” expresa claramente esta idea al decir

“Simplemente por el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos. Unos sistemas de contratación pública bien diseñados contribuyen igualmente al logro de apremiantes objetivos de política, como la protección ambiental, la innovación, la creación de empleo y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.” (OCDE, 2015, pág. 3)

Si consideramos que las compras públicas representan en promedio entre el 10-15% del PBI de una economía (Organización Mundial de Comercio, s.f.), la OCDE las establece en el 12% (OCDE, s.f.), el Sistema de Contrataciones adquiere una relevancia aún mayor, en virtud de que cualquier decisión que se tome al respecto, puede tener un impacto en la economía local.

Por lo tanto, si consideramos el objetivo de las compras públicas, el impacto que éstas tienen, y la necesidad de rendir cuentas, podemos concluir que todo gobierno necesita de regulaciones que establezcan cómo hacer esas compras, a la vez que requieren del apoyo de las tecnologías de información y comunicación (TICs) para que esos procesos sean de la manera más eficiente y transparente. Es decir, necesitan de un sistema de compras.

Un aspecto importante a señalar, son los diferentes tipos de sistemas informáticos que podría tener un Sistema de Compras, especialmente si consideramos a aquellos que incluyen procesos electrónicos, a las TICs, en alguna etapa de su proceso, para dotar de mayor eficiencia a la gestión. Siguiendo a (Atencio J. , 2018, pág. 2), quien referencia a (Volosin, 2010), podemos mencionar que hay dos tipos de sistemas:

- a) informativos: donde se publican en la web toda la información relacionada a las contrataciones públicas;

⁴ A los fines del presente trabajo, utilizaremos de manera indistinta las frases “compras públicas”, “contrataciones públicas”, “compras” o “contrataciones”.

- b) transaccionales: que contemplan la posibilidad de gestionar de manera electrónica la mayor parte de los procesos de contratación. A su vez, a éstos los podemos clasificar en función a si permiten la gestión de contrataciones que involucran grandes montos (como las licitaciones públicas), los que se denominan “e-Tendering” o bien, si contemplan aquellos procesos de bajo presupuesto, pero de grandes volúmenes (como las subastas) que se denominan “e-Purchasing”

I.2. Los Sistemas de Compras Públicas en Argentina

Como mencionamos, los sistemas de compras se componen principalmente de un régimen normativo, de un sistema informático y de los actores del intercambio de los bienes y/o servicios.

La República Argentina, en virtud de lo que establece su Constitución, es un país federal, compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esa forma, cada una de estas jurisdicciones establece su propia constitución, asegurando la administración de justicia, la educación primaria y su régimen de gobierno. Es en ese marco, que cada una de las 25 jurisdicciones que podemos identificar en Argentina (el Gobierno nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) dicta su propia normativa respecto al régimen de compras públicas. De allí la gran dispersión de realidades que encontramos si analizamos todas ellas. Podemos encontrar jurisdicciones que tienen regímenes específicos en materia de compras públicas y otras que no poseen regulaciones al respecto o bien, que están regulados indirectamente por otras legislaciones.

Si analizamos la realidad de los sistemas informáticos, encontramos que algunas provincias comparten el mismo sistema informático de compras electrónicas (sistema transaccional). Esto se debe a la existencia de distintos convenios que suscribió el Gobierno Nacional donde pone a disposición de las jurisdicciones, las bases de su sistema COMPR.Ar,. A modo de ejemplo podemos nombrar el COMPR.Ar⁵ en el Gobierno Nacional, PBAC⁶ en la Provincia de Buenos Aires, BAC⁷ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, COMPR.AR Mendoza⁸, COMPR.AR Catamarca⁹, entre otros. Por otro lado, encontramos provincias que

⁵ <https://comprar.gob.ar/>

⁶ <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/>

⁷ Es importante señalar que el sistema COMPR.AR se basó en el sistema desarrollado inicialmente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<https://www.buenosairescompras.gob.ar/>)

⁸ <https://comprar.mendoza.gov.ar/>

⁹ <https://comprar.catamarca.gob.ar/>

han desarrollados sistemas electrónicos propios como son los casos de la Provincia de Córdoba, San Juan, La Rioja, entre otros. Finalmente, hay jurisdicciones que aún no poseen sistemas transaccionales de contrataciones, como es el caso de Chaco, Chubut, La Pampa, entre otras.

En resumen, podemos encontrar gobiernos provinciales que se encuentran en procesos de reforma normativo, otros que están en etapas de implementación de portales informativos; otros que están transformando esos portales informativos en portales transaccionales como es el caso de La Rioja; y otras jurisdicciones como Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba, entre otras, que poseen un portal transaccional que se viene utilizando desde hace algunos años. De esto podemos concluir que hay jurisdicciones que se encuentran más avanzadas que otras en términos de su alineación a las buenas prácticas.¹⁰ Sin embargo, estas distintas realidades no impiden que aquellas que ya han iniciado el camino de la modernización de las compras públicas, puedan continuar mejorándolos. Es por ello que algunas jurisdicciones han realizado evaluaciones de sus regímenes respecto a las buenas prácticas. El Gobierno Nacional realizó su evaluación en el año 2020¹¹ y la Provincia de Mendoza en 2022¹². La Provincia de Córdoba, si bien su régimen se implementó en el año 2014, aún no ha iniciado este proceso de evaluación, por lo que proponemos centrarnos en él.

Asimismo, si consideramos que el gobierno cordobés basó el desarrollo de su sistema en las buenas prácticas compartidas por el gobierno chileno de su sistema ChileCompra¹³, resulta más interesante aún poder evaluar si dichas prácticas se mantienen conforme a los estándares de la materia, o si es necesario realizar algún ajuste.

¹⁰ Es importante destacar que, en el año 2009, los referentes de compras de las distintas jurisdicciones crearon la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, con la intención de generar un espacio de intercambio de experiencias, contribuyendo al fortalecimiento de los distintos regímenes existentes en Argentina.

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

¹¹ Para mayor información consultar en <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria-gestion/maps>

¹² Para mayor información consultar en <https://www.mendoza.gov.ar/compras/2022/11/29/evaluacion-de-contrataciones-publicas-mendoza-es-pionera-en-aplicar-una-metodologia-universal-asistida-por-el-bid/>

¹³ Para mayor información respecto al sistema de ChileCompra consultar en <https://www.chilecompra.cl/>

Capítulo II: Consideraciones generales

II. 1. Objetivo general

El objetivo general del presente trabajo es evaluar la calidad y eficiencia del marco normativo del sistema de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba instaurado por la Ley N° 10.155 y sus modificaciones, a fin de que a partir de las fortalezas y debilidades identificadas, podamos desarrollar estrategias y proponer la implementación de las reformas necesarias para incorporar las buenas prácticas en materia de compras públicas.

II.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos que nos proponemos para el presente trabajo son:

- Identificar las fortalezas y debilidades del marco normativo del sistema de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba
- Proponer reformas al Régimen de compras y contrataciones a fin de incorporar las buenas prácticas internacionales en la materia

II.3. Alcance

Como señalaran (Arozamena & Weinschelbaum, 2010, pág. 31)

“Se puede decir que un sistema de compras funciona bien cuando cumple con los objetivos de transparencia, competencia, eficiencia, justicia y “accountability”. Suele considerarse que algunos de los elementos clave para conseguir estos objetivos son:

- Un marco legal claro, exhaustivo y transparente
- Claridad en la distribución de las funciones y responsabilidades
- Existencia de un mecanismo robusto de “enforcement”
- Disponibilidad de personal calificado”

Asimismo, señalan los autores que “los mecanismos electrónicos, bien empleados, mejoran la información disponible sobre y durante los procesos de compra y, sobre todo, promueven la transparencia, favoreciendo el cumplimiento de las normas legales vigentes.” (Arozamena & Weinschelbaum, 2010, pág. 38).

Como podemos observar, el marco normativo de un sistema de compras es esencial, toda vez que establece las reglas a las que se someterán los procesos de contrataciones propiamente dicho. Es decir, es el punto de partida a partir del cual se fijan las bases de los

distintos procesos, se diseñarán los sistemas electrónicos que permitan realizar esos procesos, se evaluarán los posibles actores a intervenir junto con sus derechos y obligaciones, etc. Es por eso que consideramos importante centrar nuestro análisis en el marco normativo del Régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Provincia de Córdoba.

II.4. Metodología MAPS

Como mencionamos, el Sistema de Contrataciones tiene una relevancia tanto social como económica; motivo por el cual el diseño del mismo y su correcto funcionamiento representan un importante desafío para la intervención estatal, al menos en lo relativo a (Rozenwurcel, Guillermo; Bezhinsky, Gabriel; (compiladores), 2012, págs. 11-14):

- lograr la transparencia de los procedimientos de contratación;
- promover una mayor eficiencia tanto en la calidad como en los costos de los bienes y servicios que necesita el Estado para desempeñar sus funciones;
- utilizar su gran poder de compra para promover el crecimiento de la economía local, la innovación y el desarrollo empresarial.

Para revisar el correcto funcionamiento del sistema, no es necesario que cada gobierno se ponga a estudiar las buenas prácticas en la materia a fin de analizar cómo se encuentra su sistema respecto a ellas y cuáles son los aspectos que necesita modificar. Existen sistemas de indicadores que permiten evaluar los elementos claves de un sistema de contrataciones y el cumplimiento de las reglas establecidas al respecto; a la vez que facilitan la identificación de las bondades y debilidades de los procesos de compras respecto de estándares internacionales a fin de identificar la necesidad de realizar modificaciones al mismo (Arozamena , Leandro; Weinschelbaum, Federico;(Compiladores), 2010, págs. 29-32). Estas técnicas de Benchmarking¹⁴ permiten identificar el buen desempeño alcanzado por algún sistema gracias a la aplicación de una buena práctica, a fin de analizar la posibilidad de obtener resultados similares al replicar dichas prácticas en nuestro sistema.

Con el objetivo de acompañar los procesos de reforma que realizan los distintos países de sus sistemas de contratación pública, entre 2003 y 2004, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desarrolló una herramienta que permite la evaluación integral de los Sistemas de Contratación Pública denominada Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS, Methodology for Assessing Procurement

¹⁴ “Es el proceso sistemático de búsqueda de las mejores prácticas, ideas innovadoras y procedimientos altamente efectivos que conducen a un desempeño superior” (Bogan & English)

Systems) (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021)). Esta metodología de carácter universal, que reúne las buenas prácticas en materia de compras públicas, tuvo una serie de revisiones a fin de adaptarla a los nuevos retos y buenas prácticas actuales en la materia, tomando en consideración las Recomendaciones sobre Contratación Pública de 2015 emitidas por el Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Actualmente se encuentra disponible la versión 2018. Esta última versión, “apunta a catalizar y acelerar la implementación de sistemas de contratación pública modernos, eficientes, sostenibles y más inclusivos en todos los países.”. (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 1)

Como lo señala el mismo prólogo de la metodología, “el MAPS proporciona un marco de evaluación holístico mediante el establecimiento de los criterios de un sistema de contratación efectivo y eficaz que todos los países deberían aspirar a lograr” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 2), ya que permite analizar la calidad y la eficiencia del sistema y, a partir de las fortalezas y debilidades, identificar las reformas necesarias, desarrollar las estrategias a seguir y establecer un plan de implementación. Es por ello que para la evaluación del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba instaurado por la Ley N° 10.155, proponemos utilizar la metodología MAPS.

Es importante señalar que la metodología MAPS define la estructura que permite analizar el contexto del país en el que se encuentra (para nuestro caso, de la Provincia de Córdoba), presentando indicadores para evaluar la calidad y el desempeño del sistema de contrataciones en términos de impactos y resultados. Estos indicadores, se encuentran divididos en cuatro pilares (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), págs. 5-10):

- i) El marco legal y de políticas existentes en materia de contratación pública
- ii) El marco institucional y la capacidad de gestión
- iii) El funcionamiento del sistema de contrataciones y la competitividad del mercado nacional
- iv) La rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación.

Cada uno de estos pilares tiene un número de indicadores y subindicadores, totalizando 14 indicadores y 55 subindicadores, que luego de su evaluación en conjunto, permiten conocer la situación de un sistema de contrataciones respecto de los estándares en la materia. Incluso la misma metodología MAPS establece una serie de pasos a seguir para la evaluación de cada uno de esos pilares.

En virtud de que el alcance del presente trabajo se centra en el análisis del marco normativo del Régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Provincia de

Córdoba, nos centraremos en el Pilar I presentado por la metodología descripta. Dicho pilar está compuesto por 3 indicadores y 18 subindicadores.

El Pilar I se refiere a cuatro elementos del marco legislativo, regulatorio y de políticas:

- i) el instrumento jurídico supremo que rige la contratación pública (leyes, actos, decretos);
- ii) los reglamentos y otros instrumentos que son de carácter más administrativo;
- iii) las disposiciones relacionadas con la contratación en otras leyes nacionales (por ejemplo, leyes que rigen las asociaciones público/privadas y adjudicaciones, de comercio y de competencia, de acceso a la información, contra la corrupción, de resolución alternativa de controversias, de empresas estatales, etc.);
- iv) las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales para asegurar la consistencia y la coherencia de políticas.

Es decir que realizaremos un análisis del tipo “cumple o no cumple”, centrado en evaluar si el RCP contiene los aspectos que establecen los indicadores del Pilar I del MAPS o no. La evaluación respecto a cómo se aplica esa normativa en la práctica, está incluida en los otros Pilares del MAPS y, por lo tanto, exceden el alcance del presente trabajo.

A medida que vayamos analizando los distintos criterios de evaluación que propone la metodología para cada uno de los subindicadores, iremos identificando fortalezas y/o brechas.

Entenderemos a las fortalezas como aquellos aspectos positivos que presenta el RCP en comparación con las buenas prácticas propuestas por MAPS.

Por su parte, estaremos frente a una brecha cuando identifiquemos diferencias entre el RCP y los criterios de evaluación de la metodología (OCDE, 2023, págs. 1-5). Estas brechas, identifican un punto débil del régimen en comparación con los criterios objetivos que deberían alcanzar todos los sistemas de compras, según el MAPS. Una vez identificada la brecha, la clasificaremos de la siguiente manera:

-No sustancial o Menor: cuando la brecha identificada pueda considerarse relativamente menor o bien cuando no habiendo identificado una brecha como tal, igualmente observemos que hay aspectos que podrían mejorarse.

-Sustancial: cuando su identificación nos lleve a concluir que algunos aspectos del subindicador evaluado no se cumplen. Este tipo de brecha nos exigirá establecer el nivel de riesgo asociado a la misma (bajo, medio o alto), considerando la probabilidad de que la misma genere situaciones que afecten el sistema de compras. Asimismo, deberemos considerar si existen obstáculos importantes al cumplimiento de los objetivos de la contratación pública o

que los mismos no puedan mitigarse rápidamente, para lo cual deberemos levantar una “bandera roja”.

Finalmente, a partir de las distintas brechas identificadas, realizaremos una serie de propuestas de mejora a fin de procurar que el RCP de la Provincia de Córdoba alcance los estándares internacionales en materia de compras públicas.

Capítulo III: Evaluación MAPS del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba. Pilar I.

A continuación, iniciaremos el proceso de evaluación propuesto por la metodología MAPS para el RCP. En primer lugar, haremos un análisis que nos permita contextualizar la Provincia de Córdoba, para luego adentrarnos en el análisis del régimen en si a fin de identificar sus fortalezas y debilidades.

III.1. Análisis del contexto de la Provincia de Córdoba

Córdoba, es una de las 23 provincias en las que se divide la República Argentina. Está ubicada en el centro del país y representa el 5.94% del territorio total (165.321 km² de extensión).¹⁵

Se estima que la Provincia posee el 8.3% de la población total argentina (3.798.261 habitantes estimados a julio 2021) (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2022, pág. 15), la que se encuentra aglomerada principalmente en la Ciudad de Córdoba, su capital provincial.

Conforme lo establece la Constitución de la Nación Argentina, Córdoba es una provincia autónoma, que dicta sus propias leyes para regir todo lo que no fue delegado al Gobierno Federal. En ese marco, dictó su propia Constitución, la que fue modificada por última vez en el año 2001.

La estructura de Gobierno de la Provincia, está repartida en tres poderes:

- Poder Ejecutivo, ejercido por el Sr. Gobernador y el Vicegobernador, quienes permanecen en el cargo por cuatro años, con la posibilidad de ser reelegidos por un solo período consecutivo. En el año 2023, el Poder Ejecutivo se componía de 16 Ministerios, 2 Secretarías, 9 Agencias, 1 Órgano de Control y 10 Organismos y Entes Autárquicos¹⁶.
- Poder Legislativo, ejercido por la Legislatura de la Provincia, que está compuesta por una sola cámara de setenta legisladores y es presidida por el Vicegobernador. Su mandato dura cuatro años y pueden ser reelegidos.
- Poder Judicial, ejercido por el Tribunal Superior de Justicia (integrado por siete miembros) y demás tribunales inferiores.

¹⁵ Información obtenida del portal web del Gobierno de la Provincia de Córdoba. (<https://www.cba.gov.ar/territorio/> - consultada en junio 2023)

¹⁶ Ver Anexo “Composición del Poder Ejecutivo Provincial 2023”

Conforme surge del Preámbulo de la Constitución Provincial, la finalidad de la Provincia de Córdoba, es

“exaltar la dignidad de la persona y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; reafirmar los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad; consolidar el sistema representativo, republicano y democrático; afianzar los derechos de la Provincia en el concierto federal argentino; asegurar la autonomía municipal y el acceso de todas las personas a la justicia, la educación y la cultura; y promover una economía puesta al servicio del hombre y la justicia social; para el definitivo establecimiento de una democracia pluralista y participativa y la consecución del bien común...”¹⁷.

Y es para satisfacer ese bien común, que el Estado posee una estructura administrativa y una serie de herramientas que le permiten dar respuesta a esas necesidades. El Sistema de Compras y Contrataciones es una de esas herramientas, y le permite al Estado cordobés obtener los bienes y servicios que le permiten brindar los servicios públicos necesarios, como así también asegurar el funcionamiento normal del gobierno, de manera eficiente, eficaz, oportuna y procurando obtener las mejores condiciones de mercado posibles. De allí la importancia de evaluar el marco normativo que establece dicho Régimen, a fin de compararlo con las buenas prácticas y las tendencias en la materia.

El sistema de compras de la Provincia de Córdoba está formado por, además del marco normativo señalado y el sistema informático, tres grandes actores:

- un Órgano Rector, representado por la DGCyC; quien tiene a su cargo, entre otras funciones, la de organizar el sistema de compras y contrataciones, y establecer políticas de contrataciones que deberán seguir los organismos contratantes.
- Organismos contratantes; que son quienes efectivamente realizan las compras y contrataciones que necesita la Provincia, asumiendo las facultades y obligaciones que establece el RCP. En 2023, existían unos cuarenta (48) organismos contratantes incluyendo Administración General Centralizada, Agencias, Empresas y Entes Descentralizados¹⁸.
- Los proveedores, que son quienes proveen de los bienes y servicios que necesita el Estado Provincial para ejecutar los distintos planes y programas que garantizan el cumplimiento de las políticas públicas.

¹⁷ Constitución de la Provincia de Córdoba y su reforma sancionada con fecha 14.09.01 (<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/>)

¹⁸ Ver el Anexo “Listado de Organismos Contratantes 2023”

En cuanto al sistema informático, es importante señalar que el mismo se encuentra inmerso dentro del Sistema Integral de Administración Financiera, y está compuesto por:

- Compras Públicas: que está formado por un sistema informativo en el que se publica toda la información relacionada a las compras gubernamentales, y un sistema transaccional (E-Commerce) que contempla la interacción con los proveedores.
- Bandeja de Compras (BC): sistema de gestión para los agentes de compras a fin de poder llevar a cabo los procesos de contratación de manera electrónica.
- Gestor Integral de Pedidos (GIP): sistema de gestión para las unidades requerentes, a fin de que formalicen todos sus pedidos y, en los casos que corresponda, realizar la autorización del gasto.

Es importante que señalar que estos sistemas interoperan¹⁹ entre sí, al mismo tiempo que se vinculan con los otros sistemas de la administración pública.

III.2. Evaluación del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba.

Como señalamos anteriormente, nos centraremos en el análisis del Pilar I. De la evaluación del marco regulatorio del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba, podemos encontrar una serie de fortalezas, como así también algunas brechas respecto de lo establecido por la metodología.

Indicador 1: El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.

Conforme señala la metodología, este indicador “abarca los diferentes instrumentos legales y regulatorios establecidos a distintos niveles, desde el nivel más alto (leyes, reglamentaciones, decretos nacionales, etc.) hasta la reglamentación detallada, los

¹⁹ La Comunidad Europea, en su Decisión 2004/387 Parlamento Europeo y de Consejo, define a la interoperabilidad como la “capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos.” (extraído en febrero 2024 del link [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0387R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0387R(01))).

Si aplicamos dicho concepto a los objetivos del Sistema Integrado de Administración financiera, entendemos a la interoperabilidad como la capacidad que poseen los distintos sistemas que intervienen en el proceso de contratación, de vincularse entre sí, de modo de facilitar el intercambio de datos y evitar el reproceso administrativo y de información.

procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 19).

Es importante señalar que los subindicadores “1(l) –Principios de contratación pública en la legislación especializada” y “3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales” no fueron considerados en la evaluación, en virtud de exceder el alcance del presente trabajo; los mismos se encuentran regulados en el Régimen de Contratación de Obra Pública.

III.2.1. Fortalezas

Del análisis pudimos identificar las siguientes fortalezas:

1. Marco jurídico ordenado jerárquicamente y registrado

El Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba se encuentra compuesto por:

1. Ley N° 10.155 que establece el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial (B.O. 10/07/2013).
2. Decreto Reglamentario N° 305/2014 (B.O. 25/04/2014) y sus modificaciones.
3. Disposiciones de la Dirección General de Compras y Contrataciones (DGCyC), en su carácter de órgano rector del régimen.
4. Otras normas complementarias.

Considerando las mejores prácticas en la materia, la Ley N° 10.155 es una ley marco compuesta por 36 artículos en los que se fijan los principios generales que deben regir todas las contrataciones, y establece las líneas generales del Régimen; delegando en la reglamentación los detalles del cómo y cuándo. Esto permite la flexibilidad suficiente para “contemplar el continuo dinamismo que el uso de la tecnología presenta”²⁰, permitiendo adaptar el RCP a esas necesidades cambiantes de manera más ágil; caso contrario, se debería recorrer todo el camino para la elaboración y sanción de una ley, que requiere el voto positivo de la mitad más uno de los Legisladores Provinciales para aprobar cada modificación.²¹

Por su parte, el Decreto Reglamentario N° 305/2014, es el instrumento legal aprobado por el Señor Gobernador para reglamentar dicha ley. El mismo establece los aspectos

²⁰ Sr. Ricardo Sosa, Legislador de la Provincia de Córdoba. Versión taquigráfica sesión ordinaria del 26/06/2013. (<https://legislaturacba.gob.ar/versiones-taquigraficas/>)

²¹ Para conocer los pasos para la sanción de una ley, se puede consultar el link: <https://legislaturacba.gob.ar/el-camino-de-la-ley/>

legales mínimos que deben tener los distintos procedimientos de selección, como por ejemplo las etapas; los plazos de publicación; quienes pueden participar de un procedimiento y quienes no; entre otros. Asimismo, siguiendo la misma técnica legislativa de la ley, delega en el Órgano Rector la facultad de reglamentar aspectos que pudieran resultar sujetos a mayores modificaciones en virtud de tratarse de cuestiones más bien operativas.

De esta forma, existen las disposiciones establecidas por la DGCyC, Órgano Rector en la materia conforme lo establece la propia Ley N° 10.155, quien tiene entre sus funciones la de “Dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias” (Ley N° 10.155, Art. 31 inc c)). A través de sus resoluciones, la DGCyC establece los procedimientos y demás lineamientos que complementan el Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia. Asimismo, emite documentos guía a fin de que, como su nombre lo indica, sirvan de base a los organismos contratantes al momento de realizar una contratación; y recomendaciones de armado de expedientes a fin de asegurar el contenido mínimo que deben tener conforme la normativa vigente.

Finalmente, existen otras normas que sin ser específicamente de compras, tienen impacto en el Régimen.²²

2. **Ámbito de aplicación bien definido**

El alcance del RCP está dado en función del objeto a contratar, y por el sujeto que realiza dicho procedimiento.

- 1) Objeto de la contratación: el Art 1 de la Ley N° 10.155, nos da una primera idea del alcance al referirse como “El Régimen de Contrataciones de Bienes y Servicios de la Administración Pública Provincial”. Asimismo, el Art 2 refuerza esa idea al señalar cuáles son los contratos que se encuentran excluidos; entre los que señala:
 - a. los de obras públicas (Ley N° 8.614),
 - b. empleo público,
 - c. crédito público y sus accesorios,
 - d. celebrados con Estados extranjeros, con entidades regidas por el derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos Estados o entidades, y

²² Ver Anexo “Normativa del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba”

- e. compras o locaciones que se realicen en países extranjeros y que tengan ejecución fuera del territorio nacional.
- 2) Sujeto que realiza la contratación: el RCP establece dos tipos de aplicaciones, una obligatoria y otra supletoria.

Resulta de *aplicación obligatoria* para la Administración General Centralizada; es decir:

- Poder Ejecutivo
- Ministerios
- Secretarías de Estado
- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Tribunal de Cuentas de la Provincia
- Defensoría del Pueblo

Una mención especial merece lo establecido por el Art 32, respecto a la posibilidad que otorga al Poder Legislativo y el Poder Judicial de apartarse de los “lineamientos, directivas y regulaciones que dicte la Dirección General de Compras y Contrataciones”; en pos de asegurar la independencia operativa de dichos poderes.

Por su parte, resulta de *aplicación supletoria* para las Empresas, Agencias y Entes Estatales. Esto implica que, en todo aquello que no se encuentre específicamente reglamentado por las propias normativas de cada uno de estos organismos, será de aplicación el Régimen establecido por la Ley N° 10.155.

Si consideramos las leyes de creación y/o los reglamentos de compras que dictaron cada uno de estos organismos públicos, encontramos que²³:

- Hay 17 EMAEES que aplican el RCP
 - 8 lo aplican por imperio de su ley de creación que así lo establece o bien por una adhesión formal al RCP
 - 6 lo aplican de manera supletoria
 - 3 lo aplican de manera indirecta; si bien cada una tiene un reglamento interno que establece su propio régimen de compras, el mismo se encuentra totalmente alineado al RCP
- Sólo 2 NO aplican el RCP ni siquiera de manera supletoria.

Esto nos permite pensar en un régimen de aplicación generalizado en prácticamente todos los estamentos públicos de la Provincia.

²³ Ver Anexo “Relevamiento Normativa EMAEES”.

3. Clara definición de los procedimientos de contratación

El RCP establece un abanico de opciones para la selección del procedimiento más adecuado para realizar una contratación:

- a) Licitación pública: llamado dirigido a una cantidad ilimitada de posibles oferentes, que tengan capacidad para obligarse y cumplan con los requisitos establecidos en los pliegos;
- b) Subasta electrónica o remate público: es una competencia de precios dinámica, en la cual los distintos oferentes presentan sus ofertas en tiempo real, dentro de un plazo establecido, las que pueden ir mejorando considerando un margen mínimo de mejora respecto de la última mejor oferta. Como podemos ver, el llamado está dirigido a una cantidad ilimitada de oferentes.

La subasta será inversa (SEI), cuando se trate de la compra de bienes y/o servicios; y directa para la venta de bienes propiedad del Estado.

En cuanto a qué bienes y servicios podrán comprarse a través de este procedimiento, la norma establece que serán aquellos que establezca el OR. Por su parte, la DGcYc ha establecido que podrán adquirirse a través de la SEI, todos los bienes y servicios del catálogo.

- c) Compulsas abreviadas; el llamado a participar está dirigido a por lo menos 3 posibles oferentes del rubro con capacidad para obligarse; o bien puede realizarse de manera pública, invitando a un número ilimitado de oferentes.
- d) Contratación directa: como su nombre lo indica, el llamado está dirigido a un solo oferente, ya sea por el monto de la contratación o bien por la causa o naturaleza de la misma; para lo cual la Ley establece taxativamente 22 causales²⁴.

No establece un procedimiento como regla general dado que el espíritu de la norma radica en que sea el organismo contratante quien, haciendo una valoración integral de la oportunidad, mérito y conveniencia de la situación, seleccione el procedimiento más adecuado para satisfacer la necesidad. Para ello debe considerar de manera integral, el presupuesto oficial y los topes del Art 11 de la LCP, que establece los índices máximos permitidos por procedimiento de selección y por autoridad interviniente; o bien los índices especiales del Decreto 402/2014. También es importante considerar la necesidad requerida,

²⁴ En función del Art 10 inc b de la LCP, podemos clasificar las causales en cuatro grandes grupos:

- a) según se traten de una situación en particular: acap. 1,2,6,9,10,17;
- b) en función del objeto a contratar: acap. 5,7,8,11,12,13,14,15,16;
- c) según sea sujeto con el que se contrata: acap. 3,4,18; y
- d) causales de venta: acap. 19,20,21 y 22.

ya que realizar una licitación pública o una subasta electrónica cuando lo que se busca contratar sólo es proveído en el mercado por un único oferente, o cuando se trata de una contratación de menor cuantía, el costo administrativo que eso implicaría sería altísimo comparado con seleccionar directamente al proveedor.

4. Prohibición expresa al fraccionamiento de contratos

El RCP lo denomina “desdoblamiento”; y establece que “el procedimiento de selección quedará sin efecto de pleno derecho” por presumir que hubo desdoblamiento, toda vez que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Lapso de tiempo: cuando se adjudique más de un procedimiento sin que haya transcurrido un (1) mes desde la adjudicación de la primera contratación.
- b) Identidad de sujeto: cuando la contratación original y los procedimientos posteriores fueran autorizados por la misma autoridad.
- c) Identidad de objeto: cuando se haya contratado el mismo ítem según el catálogo de bienes o servicios o, un servicio de igual descripción y características técnicas.
- d) Monto de las contrataciones: cuando la sumatoria de todas las adjudicaciones, supere el máximo establecido en la norma para ese procedimiento y para esa autoridad.

Sólo contempla una excepción a esa presunción de desdoblamiento, cuando “haya sido debidamente justificado por la autoridad competente”.

Quedan excluidos de esta prohibición, las contrataciones con proveedores de la economía popular legalmente constituidos como personas jurídicas o individualmente consideradas, que se encuentren en situación de vulnerabilidad social siempre que el objetivo del fraccionamiento sea promover la participación de los mismos, y que dichos proveedores se encuentren inscriptos en el Registro Provincial de la Economía Popular (Art 10 inc b) acp 18.II Decreto Reglamentario N° 305/2014).²⁵

5. Reglas de publicidad bien definidas

Con el objetivo de ampliar la competencia y la transparencia, el RCP establece la obligación de publicar los llamados de contratación en el BOE y en el portal ComprasPúblicas, ambos de acceso libre y gratuito; sin perjuicio de que, a consideración del organismo contratante, pueda publicarlo también en otros medios de amplia difusión.

²⁵ Esto refuerza la postura del Gobierno de la Provincia de Córdoba de promover las contrataciones sostenibles, en este caso, desde un punto de vista social.

Asimismo, fija, según el procedimiento de contratación a realizar, el mínimo de días a publicar:

*Licitación pública y remate público: 5 días con 3 días de antelación

*Subasta electrónica inversa: 1 día con 1 día de antelación

*Compulsa abreviada pública: 3 días con 1 día de antelación

En todos los casos se trata del mínimo de días a publicar, de modo que el organismo contratante podrá ampliar ese plazo cuando lo considere más conveniente para la contratación a realizar. Son días corridos, y se deben considerar los días de antelación a la fecha límite de presentación de las ofertas o del período de lances según sea el procedimiento, contados desde la última publicación.

Un aspecto importante a destacar es que una vez publicados en el portal ComprasPúblicas, permanecen publicados en el mismo por tiempo indeterminado, garantizando así el libre acceso a la información pública.

6. Políticas claras para eliminar asimetrías de información

La principal de estas políticas es el libre acceso a la información de compras y contrataciones. Si bien los distintos instrumentos legales que se emiten se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba (BOE), que es de acceso libre y gratuito; toda la información relacionada a las compras y contrataciones del gobierno provincial, se encuentra publicada en el portal ComprasPúblicas (<https://compraspublicas.cba.gov.ar/>). En el mismo podemos encontrar toda la normativa relativa a ambos regímenes de contrataciones, tanto de bienes y servicios como de obra pública; identificando incluso si se trata de una Ley, Decreto, de las disposiciones de la DGCyC o de otra normativa de referencia. Asimismo, podemos acceder a todos los procesos de contratación realizados por el gobierno provincial, identificando si se trata de procedimientos activos (en los cuáles se podría presentar cualquier interesado) o finalizados (aquellos en los que culminó la etapa de presentación de ofertas). Finalmente, podemos encontrar instructivos y procedimientos sobre las distintas etapas de cada proceso de contratación, información sobre los trámites que se realizan en el ROPyCE y videos explicativos de cómo ofertar, incluyendo un simulador de SEI²⁶. De esta forma, se reducen considerablemente los costos de transacción relacionados con la participación en el mercado público provincial (North, 1990).

²⁶ En agosto de 2016 la DGCyC puso en funcionamiento el simulador de subasta electrónica con el objetivo disminuir el desconocimiento por parte de los interesados en participar en estos procesos de contrataciones públicas. Esto les permite interactuar con el sistema como si estuvieran participando en una subasta electrónica,

Toda la información allí contenida se actualiza periódicamente, siendo la DGCyC el organismo encargado de administrar dicho portal.

Es importante destacar que toda esta información, es de acceso público y gratuito, sin necesidad de contar con un usuario y contraseña.

Por su parte, con el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones de los posibles oferentes, el RCP también establece el contenido mínimo que debe contener la publicación, en función a cada procedimiento de contratación; entre las que se incluye:

- Objeto de la contratación, sintético y de fácil interpretación
- Presupuesto oficial
- Organismo que contrata
- Portal ComprasPúblicas para acceder a los pliegos o condiciones de contratación
- forma y plazo de presentación de ofertas
- otra información específica en función del procedimiento

En todos los casos, la norma contempla la necesidad de que el organismo contratante incluya toda la información necesaria para asegurar la comprensión por parte de los interesados, de modo que les facilite la decisión acerca de participar o no de la contratación.

También establece el contenido mínimo que deben tener los pliegos o condiciones de contratación; el OR puso a disposición pliegos guía para complementarlo. Como señalamos, todos los pliegos de una contratación se encuentran publicados en el portal ComprasPúblicas; desde donde los interesados pueden acceder de manera libre y gratuita, junto con toda la documentación relacionada a la contratación en cuestión.

7. Eliminación de las barreras de acceso al mercado público

Como regla general, la norma establece que pueden contratar con el Estado Provincial todas las personas físicas o jurídicas que tengan capacidad de obligarse, siempre que no se encuentren prohibidas por el Art 18 de la Ley. Si analizamos las prohibiciones para contratar con el Gobierno de Córdoba encontramos:

- a) los proveedores suspendidos o inhabilitados en su calidad de tal por el OR;
- b) Los agentes y funcionarios del Estado Provincial y las empresas en las que tuvieron participación social o cargos con facultad decisoria, salvo las sociedades cooperativas

reduciendo las posibilidades de error en los procedimientos de contratación reales.
(<https://compraspublicas.cba.gov.ar/novedades/page/12/> - consultado en junio 2023)

que presten servicios públicos en las que se desempeñen como integrantes de los órganos de administración o fiscalización.

c) “los fallidos, concursados e interdictos, y

d) Los condenados por delitos contra la propiedad, contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, contra la fe pública o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción –Ley Nacional N° 24.759-.”

Por su parte, si bien se requiere contar con usuario y contraseña para participar de los procedimientos electrónicos, y el RCP establece la obligatoriedad de la inscripción en el ROPyCE para ser adjudicado en una LP, el Art 29.1 del Decreto Reglamentario N° 305/2014 establece que “Deberán considerarse las ofertas presentadas por los oferentes no inscriptos en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado en las mismas condiciones, derechos y obligaciones que los inscriptos, sin perjuicio del oportuno cumplimiento.”. Es importante destacar que la inscripción en el ROPyCE consiste en analizar la documentación legal, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la capacidad legal de realizar determinadas actividades, a fin de constatar la capacidad de contratar de los oferentes. De ninguna manera este requisito podríamos considerar una barrera para la participación, dado que la documentación solicitada corresponde a exigencias establecidas por las normas de fondo de nuestro país, como por ejemplo la Ley de Sociedades Comerciales. Además, los requisitos se encuentran taxativamente publicados en el portal ComprasPúblicas²⁷, estableciendo las equivalencias en la documentación a presentar entre las empresas nacionales y las internaciones. Finalmente, todas las gestiones que se realizan ante el ROPyCE pueden hacerse de manera totalmente gratuitas.

Asimismo, inicialmente establecido por el OR²⁸ y luego reforzado por la Ley 10.618 de Modernización del Estado, encontramos la prohibición de solicitar información o documentación que el propio estado provincial tenga. Por lo tanto, los organismos contratantes no podrían solicitar a los oferentes documentación que tenga algún organismo provincial, o bien que emita la misma administración. De esta forma, no se podría solicitar

²⁷ Todos los requisitos necesarios para obtener la inscripción en el ROPyCE se encuentran publicados en <https://compraspublicas.cba.gov.ar/requisitos-a-verificar-ropyce/>

²⁸ A través de la Circular N°3/2019 de la DGCyC (Complementada por Circular N° 3/2020) – Disposición 1.3 – se estableció la prohibición de solicitar en los pliegos, tanto la constancia de inscripción como así también aquella documentación que verifica el ROPyCE al momento de validar la inscripción correspondiente. (para acceder a la normativa consultar https://compraspublicas.cba.gov.ar/compras_normativa/circular-n-3-2019-complementada-por-circular-n-3-2020/)

en el marco de una contratación, aquella documentación que fuera acreditada ante el ROPyCE, reduciendo así los costos de preparación de la oferta.

Por otro lado, en virtud de que hay procedimientos donde la invitación a participar puede verse limitada, la norma establece que aun cuando no hubieran recibido notificación en la cual se los convoque a participar de un procedimiento de selección, todos los interesados tienen derecho a presentar una oferta, la que deberá ser evaluada en las mismas condiciones que aquellas que fueran presentadas por oferentes que hubieran sido convocados. Podemos considerar que esto se debe a que dos de los principios rectores del RCP son la “Oposición y libre concurrencia en los procedimientos de selección” y la “Igualdad de posibilidades para interesados y potenciales oferentes”.

Finalmente, a los fines de favorecer la competencia, el RCP establece la gratuidad de los pliegos como regla general. Sólo se contempla la posibilidad de establecer un valor para acceder a los pliegos, para casos excepcionales y siempre con la debida fundamentación. En esos casos, el valor no podrá superar el uno por mil del presupuesto estimado.

8. Criterios de evaluación y adjudicación claramente establecidos

El RCP determina que los criterios para seleccionar la oferta más conveniente deberán estar claramente establecido en los pliegos, junto con la ponderación asignada a cada criterio y la documentación o parámetros necesarios para la acreditación de los mismos. Dichos criterios deben estar vinculados al objeto de la contratación; como el precio, calidad, capacidad técnica, experiencia del oferente, garantías y demás condiciones de la oferta. En función del Art 5, también podrán incluirse criterios de sustentabilidad.

Entre los criterios a considerar, siempre debe estar el precio. El Decreto Reglamentario N° 305/2014 en su Art 22.1 establece que cuando se utilice más de un criterio, la ponderación atribuida al precio no podrá ser inferior al 80% salvo fundada justificación de la autoridad que adjudica.

También determina que, excepcionalmente cuando el criterio sólo sea el precio, podrá seleccionarse una oferta que no sea la más ventajosa cuando se presenten mayores garantías para el cumplimiento del contrato, siempre que el mayor valor no supere el 5% para el caso de suministro y el 2% cuando se trate de operaciones financieras.

Una particularidad que debemos contemplar es la Ley N° 9.331 que otorga preferencias en las contrataciones contratación de provisión de bienes, obras y servicios a aquellos que sean de origen provincial, “siempre que se configuren similares condiciones de contratación respecto de productos, bienes de uso, bienes de capital y servicios producidos o elaborados

fuera del territorio cordobés.” (Ley N° 9.331 Art.1). Asimismo, la normativa establece cuáles son los requisitos que deben cumplir, y los % de preferencia en función sea el tamaño de la empresa; a su vez otorga una preferencia adicional si la empresa se encuentra en proceso de certificación de calidad o si ya lo culminó.

Finalmente, el Art 22.2.3 del Decreto Reglamentario N° 305/2014 establece cómo proceder en caso de empate de ofertas.

9. Procedimientos electrónicos como regla general

El RCP establece la utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs) para la gestión de las contrataciones a fin de hacer más eficientes los procesos, a la vez que facilitan el acceso de la ciudadanía a la información. Asimismo, define que los procedimientos de selección deben ser electrónicos, a excepción de aquellos que en virtud del monto, pudieran hacerse a través de una contratación directa.

La DGCyC, en su carácter de OR del régimen, es la responsable de administrar el sistema informático que permita la realización de estas gestiones. Como mencionamos, existen dos grandes sistemas; el portal transaccional desde el cual los oferentes pueden presentar sus ofertas, recibir notificaciones y responderlas, y realizar todas las gestiones una vez adjudicado su contrato (ComprasPúblicas); y el sistema interno para la gestión completa de las contrataciones por parte de la APP. En ambos casos se procura la gestión íntegra a través de un único canal.

Comencemos analizando el sistema interno. Si bien el mismo se desarrolló inicialmente como un módulo dentro del SUAF, recientemente fue migrado a una nueva aplicación llamada “Bandeja de Compras” (BC). Ésta contempla la interoperabilidad de todos los sistemas que intervienen en un proceso de contratación (Ciudadano Digital (CiDi), Gestor Integral de Pedidos (GIP). Expediente Electrónico (EE), SUAF, ComprasPúblicas). De esta forma, podemos considerar que se encuentra sistematizado el proceso completo. La unidad requirente identifica su necesidad en el GIP, y el organismo contratante la recibe en la BC. Desde allí realiza toda la gestión de la contratación, incluyendo la afectación presupuestaria del gasto (en esta instancia del proceso la BC se vincula con el SUAF); el armado de los documentos de la contratación y su respaldo en el expediente electrónico (vinculación con EE en distintas instancias del proceso); publicación del llamado en ComprasPúblicas; recepción de las ofertas que presentan los interesados desde el portal transaccional; afectación definitiva del gasto; envío a intervención preventiva del Tribunal de Cuentas; notificación al proveedor adjudicado; recepción del comprobante presentado por el

proveedor; gestión de la conformidad del gasto (a través de la validación de la recepción del bien o servicio contratado y de la autorización del gasto). Es importante señalar que estas acciones permiten luego continuar con el proceso administrativo de devengamiento del gasto y posterior pago; procesos que, si bien no los suelen realizar los organismos contratantes por la segregación de funciones dentro de las administraciones propias, también se realizan de manera electrónica. Como podemos ver, el circuito completo se encuentra sistematizado y se realiza de manera electrónica.

En cuanto al portal transaccional, el mismo constituye un canal a través del cual los proveedores pueden acceder a todas las contrataciones que publica el gobierno, y participar de aquellas en las que se encuentre interesado. Tiene una sección para acceder al historial de las contrataciones en las que participó; todas las notificaciones recibidas, pudiendo responder desde el mismo portal; todas las órdenes de compra que recibió; la posibilidad de cargar los comprobantes relacionados a las contrataciones y la información de los pagos.

Es importante destacar que, a excepción del portal público de información ComprasPúblicas, tanto el sistema transaccional de los proveedores, como los sistemas internos de la APP, cuentan con restricciones de acceso. Para ellos se solicita la validación previa del Ciudadano Digital (CiDi)²⁹ que es la clave de acceso único para las gestiones con el gobierno provincial y, se exigen distintos niveles de validación en función de los servicios a los que se quiera acceder. Para el caso de los proveedores, es menester aclarar que, una vez validado el nivel requerido, el mismo puede acceder y participar de todos los procedimientos de selección, aún cuando no haya recibido invitación. En cuanto a los agentes públicos, además de las validaciones de CiDi, se requieren roles adicionales en función de la tarea que desarrolla. De esta forma, se resguarda tanto la identidad del oferente y del agente público, como la seguridad de los datos.

10. Posibilidad de consultar o pedir aclaratorias

El RCP establece la obligación de incluir en los documentos que componen el llamado para la contratación, la vía y la fecha hasta la cual los interesados podrán realizar consultas a los pliegos o bien solicitar aclaraciones.

Por su parte, si analizamos los pliegos guía publicados en ComprasPúblicas, encontramos que:

²⁹ Para mayor información consultar en: <https://cidi.cba.gov.ar/portal-publico/que-es>

- todos los procedimientos contemplan la posibilidad de que potenciales oferentes realicen consultas a los pliegos;
- en todos los casos se establece una fecha y hora límite para realizar dichas consultas;
- difiere la forma de ingresar la consulta en función del procedimiento de selección:
 - En la LP se envían por correo electrónico y luego las respuestas son recibidas al domicilio electrónico del potencial oferente³⁰
 - En las SEI y las CA que se publiquen, las consultas deben realizarse a través del portal ComprasPúblicas, ingresando con usuario y contraseña. En ambos casos, las consultas son anónimas, y una vez respondidas, las mismas quedan publicadas en el mismo portal, siendo de acceso público.
- En todos los casos, los pliegos contemplan que las aclaratorias, ya sean a pedido de los interesados o de oficio, sean publicadas en el portal web, debiendo fijar en pliegos el plazo hasta el cual pueden realizarse, en virtud de que luego de publicadas pasan a considerarse documentación complementaria de los pliegos.

11. Presentación de las ofertas y confidencialidad del proceso de evaluación

El RCP establece que las ofertas deben ser electrónicas, estableciendo incluso las formalidades que deben seguir en cuanto a la firma, por ejemplo. En caso de las ofertas presenciales, como es el caso de la licitación pública, las ofertas deberán presentarse en “sobre cerrado, firmadas por el oferente o su representante legal. En estos casos no deberán contener inscripción alguna, salvo indicación de la contratación a que corresponda y el día y hora de apertura” (Decreto Reglamentario N° 305/2014 Art 7.1.2.1).

Asimismo, los pliegos modelos, contemplan un apartado específico respecto a este tema, de modo de asegurar la menor cantidad de ofertas rechazadas por no cumplir estas condiciones.

Respecto al acto de apertura de ofertas, el RCP establece que en todos los casos tendrá el carácter de un acto público, designando el contenido mínimo que deberá contener el acta que constituya a tal fin. Asimismo, a los fines de garantizar la igualdad de oportunidades, la normativa dispone la información que debe ser publicada en cada instancia del proceso de selección. En la SEI, finalizado el período de lances, el sistema publica automáticamente

³⁰ En virtud del Art 4.3 del Decreto Reglamentario N° 305/2014, y el Art 6 y concordantes de la Ley N° 10.618 y su reglamentación, es el domicilio electrónico registrado ante la Administración Pública de la Provincia de Córdoba al momento de realizar el trámite de identidad digital en CiDi (Nivel 2).

un Acta de Prelación que detalla el total de las ofertas recibidas, identificando a cada uno de los oferentes. En el caso de la licitación pública, una vez realizado el acto de apertura, la siguiente documentación a publicar es el Acta de Preadjudicación; no contemplando publicaciones o comunicaciones intermedias con los participantes.

Si bien MAPS señala la necesidad de mantener una confidencialidad durante el proceso de evaluación de las ofertas para evitar interferencias indebidas o excesivas; el RCP establece la obligación de publicar el Acta de Preadjudicación. Esta exigencia busca el objetivo de que todos los participantes del proceso de selección puedan ejercer su derecho de impugnación. Sin embargo, es importante señalar que, la normativa hace hincapié en la necesidad de acreditar un interés legítimo para poder impugnar; de modo de que podríamos entender que no se distancia del objetivo buscado en el MAPS, motivo por el cual no lo consideramos una brecha.

Finalmente, una vez realizada la adjudicación del contrato, el RCP contempla la obligación de publicar el instrumento legal de adjudicación de modo de dar transparencia a los actos de gobierno.³¹

12. Prohibición expresa respecto a la divulgación de información sensible

Tal como lo indica la metodología en el subindicador 1 (g),

“No obstante los requisitos de publicación..., el sistema debe en todo momento tener en cuenta las necesidades legítimas para la protección de secretos comerciales, propiedad intelectual y otras cuestiones de privacidad, así como la necesidad de evitar la divulgación de información que puede ser utilizada por las partes interesadas para falsear la competencia en el proceso de contratación. El marco legal debe incluir definiciones y disposiciones que claramente identifiquen y protejan la información sensible.” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 26)

Si bien el RCP no contempla la obligación de publicar los documentos contenidos en las ofertas de los participantes de un proceso de contratación pública, como sí lo establece para otra documentación de la contratación como por ejemplo de Acta de Preadjudicación

³¹ Si bien como mencionáramos al delimitar el alcance de la evaluación, el Pilar I sólo analiza los aspectos normativos, dejando para los otros tres pilares el análisis de la aplicación práctica de la normativa, es importante mencionar que, desde la DGCyC se realizan periódicamente controles a la documentación publicada en el portal ComprasPúblicas a fin de identificar casos en los que no se haya dado acabado cumplimiento a esta exigencia, intimando a los organismos contratantes a completar la documentación publicada.

en la LP, tampoco se observan definiciones ni disposiciones que establezcan la prohibición expresa de publicar información sensible contenida en la oferta.

Si bien la normativa específica no lo contempla, hay una norma de alcance superior que reglamenta al respecto. La Ley N° 8.803 regula el derecho que tiene toda persona, a solicitar y acceder a información relacionada a los actos del Estado. Si bien establece que alcanzaría a todo tipo de documentación que sirva de sustento para un acto administrativo, también contempla una serie de limitaciones a dicho alcance; entre las que se encuentra la información que pudiera revelar estrategias empresariales. De esta forma, si bien toda la información relacionada a un proceso de contrataciones debiera ser de acceso público a fin de garantizar el derecho al conocimiento de los actos de gobierno; la documentación presentada por los oferentes que pudiera revelar sus estrategias empresariales, no.

13. Seguridad de la información y política de resguardo de documentos compatible con la normativa de prescripción argentina

El RCP establece que las herramientas deberán garantizar la neutralidad y la confidencialidad de los procesos, y que se basarán en los estándares públicos que le permitan integrarse a otros sistemas de información.

Asimismo, el Art 4.6 del Decreto Reglamentario N° 305/2014 determina que la tecnología

“deberá garantizar la seguridad de la información y su correcto resguardo, permitiendo asegurar la identidad de los usuarios, la autenticidad e integridad de los datos, el registro de operaciones en su origen y su operación continua, salvo caso fortuito o fuerza mayor.”

Por su parte, el Decreto N° 1.659/97, establece los plazos de resguardo para la documentación que se encuentra en poder de la APP, diferenciando los plazos según sea el tipo de documento. En lo que respecta a los expedientes de compras públicas, determina que deberán resguardarse los originales por el lapso de 10 años y, luego proceder al expurgo.

En virtud de la fecha de emisión de la normativa, podríamos considerar que se refiere únicamente a documentación en papel. Sin embargo, en virtud de que no lo aclara, su alcance podemos entender resulta abarcativo de todo tipo de documentación; tanto de soporte físico como electrónico.

Si consideramos los plazos legales establecidos a nivel nacional para los ciclos de auditoría impositiva (10 años)³² y los penales (un máximo de 6 años)³³, podríamos concluir que la política de resguardo de la información resulta compatible con ellos.

En cuanto a la seguridad de la información, la Provincia cuenta con una gran infraestructura para el resguardo tanto de las bases de datos como de las aplicaciones en general. No sólo que se han desarrollado distintos planes de contingencia, sino que a su vez se contrataron nuevos equipamientos como soporte ante posibles contingencias, permitiendo tener replicadas las bases de datos y las aplicaciones.³⁴

Finalmente, debemos mencionar la política de seguridad para el acceso de la información, que se encuentra normada por la Resolución N° 1.930/2017 de la Secretaría General de la Gobernación. En ella se establecen distintos protocolos de autorización de acceso a la información para el caso de usuarios internos de la APP o externos en el caso de prestaciones de servicios.

³² La Resolución 18/2011 de la Unidad de Información Financiera creada por la Ley N° 25.246, establece en su Art 18 que

“... los Sujetos Obligados deberán conservar para que sirva como elemento de prueba en toda investigación en materia de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, la siguiente documentación de manera suficiente que permita la reconstrucción de la operatoria:

- a) Respecto de la identificación del cliente, el legajo y toda la información complementaria que haya requerido, durante un período de DIEZ (10) años, desde la efectivización del pago;
- b) Respecto de las transacciones u operaciones, los documentos originales o copias certificadas por el sujeto obligado, durante un período de DIEZ (10) años, desde la efectivización del pago;
- c) El registro del análisis de las operaciones sospechosas reportadas deberá conservarse por un plazo de DIEZ (10) años;
- d) Los soportes informáticos relacionados con transacciones u operaciones deberán conservarse por un plazo de DIEZ (10) años a los efectos de la reconstrucción de la operatoria, debiendo los Sujetos Obligados garantizar la lectura y procesamiento de la información digital.”

³³ El Código Penal y Procesal establece, en su Art. 62, los plazos de prescripción penal que van desde los 2 años hasta los 15 años según sea la acción penal. Si consideramos las posibles acciones penales que podrían estar relacionadas con los procesos de contratación, podríamos considerar:

- Estafas y otras defraudaciones (Capítulo IV)
- Cohecho y tráfico de influencias (Capítulo VI)
- Malversación de caudales públicos (Capítulo VII)
- Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (Capítulo VIII)
- Exacciones ilegales (Capítulo IX)
- Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (Capítulo IX bis)

En todos estos casos, la pena máxima es la reclusión o prisión de un mes a seis años.

³⁴ Para mayor información consultar <https://portaltecnologico.cba.gov.ar/innovacion/infraestructura-para-la-innovacion/>

14. Contratación pública sostenible

El Gobierno de la Provincia de Córdoba tiene un fuerte compromiso con la sostenibilidad. En su constitución ya establece su declaración de resguardar el equilibrio ecológico, proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales. Asimismo, entre sus valores se encuentran las “políticas de gestión sostenible y abierta”³⁵; y tiene entre sus ejes de gestión, la justicia social y el crecimiento económico sostenible.

Con la entrada en vigencia del RCP, se incorporó formalmente la sustentabilidad en las compras públicas, y con ello el concepto de las “Compras Públicas Sustentables”, procurando la eficiencia económica y ambiental del gasto público y la promoción de patrones de consumo y producción socialmente responsables. Por su parte, la DGCyC, emitió la Resolución N° 50/2015 en la que, tomando como base las publicaciones realizadas en la materia por organismos internacionales, propuso una serie de criterios sustentables a ser considerados por los organismos públicos en el marco de una contratación, ya sea como criterio de selección, como un aspecto a cumplir por el bien/ servicio a adquirir, o bien como un requisito excluyente a acreditar por parte del proveedor para que su oferta sea considerada válida.³⁶

En cuanto al impacto social de las compras públicas, la Ley N° 9.331 establece un régimen de preferencias a las PyMes locales, siempre que se cumpla una serie de requisitos detallados en la misma ley: “siempre que se configuren similares condiciones de contratación respecto de productos, bienes de uso, bienes de capital y servicios producidos o elaborados fuera del territorio cordobés.” Por su parte, el Art 4 establece que

“LAS empresas u organizaciones de origen provincial que califiquen como Pequeñas y Medianas Empresas (pymes), serán preferidas en la contratación en la medida que su oferta no supere en hasta un tres por ciento (3%) el ofrecimiento más conveniente formulado por una empresa u organización no pyme y siempre que la oferta esté dentro de las bases y condiciones establecidas para la contratación.”.

³⁵ El Gobierno de la Provincia de Córdoba lo establece como uno de sus valores, al definir su perfil en el portal de gestión abierta. Para profundizar al respecto, consultar el portal oficial

<https://gestionabierta.cba.gov.ar/index.php/nuestro-perfil/>

³⁶ Esto motivó la incorporación de especificaciones técnicas a cumplir por el objeto de la contratación que siga criterios sustentables, como ser las contrataciones de adquisiciones de papel a través de convenio marco que incorpora criterios sustentables (como son el origen del papel, que tanto el papel y el embalaje sean reciclables, etc). Incluso la primera subasta electrónica realizada por el Gobierno Provincial (subasta electrónica 01/2014 del entonces Ministerio de Gestión Pública) para la adquisición de monitores LED, escáners y cámaras web, contempló entre las características técnicas solicitadas, que los productos debían presentar ventajas ambientales en el diseño, producción, uso de la energía y/o reciclaje, emitido por organismos internacionales

Asimismo, a través del programa “Fortalecimiento de la Economía Popular”³⁷, instaurado en la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial para el año 2017, y replicado en los años siguientes, la Provincia de Córdoba busca promover la formalización de las economías populares o informales, estableciendo que

“el 5% de las compras y contrataciones (..) relativas a bienes o servicios, tales como alimentos, textiles y servicios de mantenimiento, entre otros, sean contratadas a proveedores de bienes o servicios a pequeña escala, que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.” (Art 46 de la Ley N° 10.410 “Presupuesto General de la Administración Pública Provincial para al Año 2017”)

Esto motivó a que el Ministerio de Salud contrate la confección de las sábanas para los hospitales, a distintas costureras que cumplieran los requisitos establecidos para ser considerados Proveedor Social (Resolución 285/17 del Ministerio de Finanzas). También podemos mencionar la contratación de los pintorcitos para los niños de jardín que realizó el Ministerio de Educación; o la confección de los sets que entregaron a las mujeres embarazadas desde la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo en el marco del Programa “Córdoba con Ellas”³⁸.

Finalmente, en el año 2021 a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 10.721 de Promoción y Desarrollo de la Producción y Consumo de Biocombustibles y Bioenergía de Córdoba, se establece un régimen de preferencia en las contrataciones públicas “a las ofertas que incluyan la provisión de bienes reciclables o biomateriales y/o el uso de biocombustibles en los vehículos que integran su flota o de sus eventuales subcontratistas” (Art 2 -Resolución N° 14/2021 del Ministerio de Coordinación).

En resumen, de la evaluación de los distintos indicadores que propone el Pilar I, identificamos 14 fortalezas del RCP:

1. Marco jurídico ordenado jerárquicamente y registrado
2. Ámbito de aplicación bien definido
3. Clara definición de los procedimientos de contratación

³⁷ Por mayor información respecto del programa de Fortalecimiento de la Economía Popular, consultar el enlace: <https://habitatyfamilia.cba.gov.ar/fortalecimiento-de-la-economia-popular/>

³⁸ Estos programas de preferencias fueron complementados con programas de capacitación y fortalecimiento del empleo que buscan incrementar esa oferta; por ejemplo: “Córdoba Emprendedora” (<https://habitatyfamilia.cba.gov.ar/Cordoba-emprendedora/>), “Córdoba me capacita” (<https://empleoyformacion.cba.gov.ar/programas-de-formacion/>), entre otros

4. Prohibición expresa al fraccionamiento de contratos
5. Reglas de publicidad bien definidas
6. Políticas claras para eliminar asimetrías de información
7. Eliminación de las barreras de acceso al mercado público
8. Criterios de evaluación y adjudicación claramente establecidos
9. Procedimientos electrónicos como regla general
10. Posibilidad de consultar o pedir aclaratorias
11. Presentación de las ofertas y confidencialidad del proceso de evaluación
12. Prohibición expresa respecto a la divulgación de información sensible
13. Seguridad de la información y política de resguardo de documentos compatible con la normativa de prescripción argentina
14. Contratación pública sostenible

III.2.2. Brechas identificadas. Clasificación y análisis de las mismas

Como señalamos anteriormente, si de la comparación del RCP respecto de los criterios de valuación que propone MAPS identificamos diferencias, estamos frente a una brecha. A continuación, analizaremos cada una de las brechas que fuimos identificando a lo largo de nuestro análisis:

a) Inexistencia de condiciones de contratación obligatorias por tipo de contrato

El Subindicador 2(c) del MAPS establece “Las condiciones estándares del contrato proporcionan información que permite que los participantes comprendan la asignación del riesgo entre las partes en un contrato, así como otras obligaciones que tendrán los firmantes del contrato”. Luego refuerza la idea de que las mismas deben ser justas, claras y equilibradas, de modo de brindar mayor previsibilidad a los participantes. Por último, señala “Las condiciones referidas deben ser obligatorias en cuanto a su uso, y no serán objeto de negociaciones en los términos y condiciones del contrato.” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 32)

Como mencionáramos anteriormente, el OR puso a disposición distintos pliegos guía, confeccionados teniendo en cuenta la normativa vigente y las condiciones contractuales generalmente aceptadas a nivel local y nacional. Sin embargo, como su nombre lo indica,

los mismos fueron elaborados con el propósito de ser una referencia para los organismos contratantes al momento del armado de una contratación. Por lo tanto, no son de uso obligatorio, de forma que los organismos contratantes podrían utilizarlos o no.

Asimismo, estos pliegos guía están estructurados por tipo de procedimiento de selección (LP, SE, CA, CD), y no por tipo de contrato o rubro. Es decir, que es el mismo pliego guía para una subasta electrónica inversa para la compra de vehículos que para contratar la provisión de alimentos. Esto lleva a que, por errores inateriales e involuntarios, puedan incluirse artículos relacionados a requisitos de idoneidad que debe cumplir el personal del adjudicatario, cuando en realidad se trata de una contratación de entrega de insumos.

Por último, es importante resaltar que estos pliegos guía contienen las cláusulas que componen las bases de condiciones generales y particulares de una contratación, no incluyendo regulaciones del pliego de especificaciones técnicas. Si bien el RCP establece la necesidad de que las especificaciones contengan la descripción exacta de los bienes y/o servicios solicitados, sus características y condiciones especiales y técnicas, a la vez que prohíbe la inclusión de una marca específica salvo casos fundados (ej reparación de vehículos), y de cláusulas que limiten la participación de los oferentes; no establece expresamente la exigencia de que las especificaciones allí contenidas sean neutrales y que, en lo posible, se basen en normas internacionales estándar u oficialmente reconocidas.

Con el fin de evitar errores al incluir cláusulas inadecuadas, el OR realiza controles aleatorios en los pliegos, motivando la publicación de aclaratorias de oficio por parte de los organismos contratantes o bien, el desistimiento de la contratación y publicación de una nueva, según sea la gravedad de los errores identificados. Si bien hasta el momento no se ha tomado conocimiento de grandes inconvenientes en los procesos de selección y de ejecución de los contratos debido a errores en las cláusulas incluidas en los pliegos; no podemos dejar de considerar el costo administrativo que conllevan estos controles.

Siendo que el OR es quien tiene la facultad de elaborar los pliegos y la de establecer políticas de contrataciones; podríamos considerar apropiada la evaluación de que la misma DGCyC emita una Resolución a fin de establecer condiciones de contratación obligatorias por tipo de contrato, comenzando por los principales tipos de contrato como son los servicios de limpieza, racionamiento, seguridad; y que refuerce la exigencia de la neutralidad de las especificaciones técnicas.

Todo esto nos lleva a concluir que la inexistencia de condiciones de contratación obligatorias por tipo de contrato, se trata de una brecha menor.

b) Necesidad de reforzar el concepto del valor por dinero

El subindicador 1(f) del MAPS establece

“Evaluar y considerar solamente el precio no asegura en todos los casos valor por el dinero. Dicho principio requiere la evaluación de costos y beneficios relevantes, junto con un análisis de riesgos, y atributos no relacionados con el precio y/o los costos del ciclo de vida, según corresponda. Por lo tanto, el marco legal debe permitir el uso de atributos relacionados y no relacionados con el precio y/o la consideración de los costos del ciclo de vida y características medioambientales/sociales, según corresponda en la contratación relevante para asegurar las decisiones basadas en el valor por el dinero.” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 24)

Cuando analizamos las fortalezas del RCP dijimos que una de ellas era la incorporación de la sustentabilidad en las compras públicas, estableciendo expresamente en su normativa que “procurarán propiciar la incorporación de criterios de sustentabilidad que permitan mejorar la eficiencia económica y ambiental del gasto público, y promover en los proveedores del Estado Provincial cambios hacia patrones de consumo y producción socialmente responsables” (Ley N° 10.155 - Art 5). Si bien podemos considerar que estos lineamientos guardan un cierto equilibrio con el concepto de valor por dinero, entendemos que la aplicación podría resultar un poco acotada en la práctica. Recordemos que al analizar los criterios de evaluación y adjudicación señalamos que el margen que establece la norma para contemplar atributos no relacionados con el precio es del 20%. Si bien dentro de esos atributos podríamos incluir criterios sustentables que deberían cumplimentar los proveedores para obtener un mayor puntaje al momento de la evaluación de su oferta; podríamos considerar este porcentaje acotado si tomamos en consideración que el otro 80% lo representa sólo el precio.

Incluso es importante considerar estos aspectos no sólo como criterio de evaluación de ofertas, o como especificaciones técnicas del bien o servicio, sino también a lo largo de todo el proceso de la contratación. Como señala la RICG

“En este sentido, el concepto de sustentabilidad debe integrarse al proceso de compras a través de la identificación de objetivos ambientales, económicos y sociales en cada una de sus etapas: al definir la necesidad de comprar, al establecer las especificaciones, al definir los requisitos de pre adjudicación, adjudicación, y en el desarrollo y monitoreo de contratos” (Victoria Beláustegui, 2011, pág. 13)

Si consideramos que el concepto de valor por dinero nos invita a pensar las compras públicas más allá de recibir un bien y/o servicio a cambio de un precio; entenderemos la

importancia de su inclusión en el RCP. Al adquirir bien o servicio, hay que evaluar también las especificaciones técnicas de los mismos, asegurarnos que efectivamente satisfagan la necesidad a cubrir, que la calidad sea la adecuada, además del impacto que generan en el ambiente. Por el otro lado, hay que tener presente que el costo de la adquisición no se limita al precio que se paga al momento de comprarlo, sino que también involucra costos directos e indirectos a lo largo del ciclo de vida del bien o servicio (relacionados al mantenimiento, al costo de reposición o de disposición final). Como podemos ver, el concepto de valor por dinero va mucho más allá que el incorporar criterios sustentables en las compras. De no hacer una evaluación integral, podríamos estar adquiriendo bienes o servicios que, al momento de hacer la comparativa de ofertas pudieran parecer las más económicas pero que, al considerar el ciclo de vida completo, podrían ser mucho más costosas en términos económicos, sociales o ambientales.

c) Imposibilidad de utilizar la modalidad electrónica para todos los procedimientos de selección

El Subindicador 1 (j) del MAPS propone evaluar

“...en qué medida el marco legal aborda, permite y/o exige el uso de medios e instrumentos electrónicos en la contratación pública”. Asimismo, establece que “El marco legal también debe aclarar si la contratación convencional en papel todavía está permitida, ya sea en paralelo o como una alternativa de los procedimientos electrónicos de contratación.” (OCDE, 2018 (Traducción revisada en 2021), pág. 29)

Como vimos al analizar las fortalezas del RCP, éste define como regla general la realización de los procedimientos de contratación de manera electrónica. Sin embargo, también contempla la posibilidad de realizar la gestión de manera presencial en aquellos casos que el OR establezca. Por su parte, la DGCyC determinó la posibilidad de realizar de manera presencial las contrataciones que no superen el límite establecido para la contratación directa por monto (a finales del año 2023 ese valor ascendía a \$1.500.000³⁹) y, los procedimientos de licitación pública.

³⁹ Este valor resulta de considerar 10 veces el índice 1 conforme lo establece el Art 11 de la Ley N° 10.155 para los procedimientos de contratación directa por monto. El valor del índice 1 lo establece la Ley de Presupuesto anual, es por ello que el Art 42 de la Ley Anual de Presupuesto N° 10.852, lo fijó en \$90.000. Sin embargo, el mismo artículo autoriza al Ministro de Finanzas a actualizar ese valor en función de las variaciones de precio. En virtud de ello, a través de la Resolución N° 384 - Letra:D del día 28 de agosto de 2023 (BOE 30.08.2023), el nuevo valor queda establecido en \$150.000.

Si bien el espíritu de la excepción para el caso de las CDxM es dotar de cierta inmediatez a los procedimientos, buscando reducir los costos administrativos asociados a un proceso que involucra presupuestos menores; con el objetivo de no resignar la transparencia y la trazabilidad del gasto, se desarrolló un módulo para la gestión de estas contrataciones. Éste permite que las unidades requirentes puedan identificar rápidamente su necesidad, a la vez que los organismos contratantes pueden gestionar las compras de manera simple e inmediata, incluyendo la notificación de la orden de compra al proveedor y la gestión de la conformidad del gasto para su devengamiento y pago.

En lo que respecta al procedimiento de LP, si bien la normativa contempla que la misma deba realizarse de manera electrónica, el sistema no tiene desarrollada esta posibilidad; motivo por el cual se realiza de manera presencial. Con el agravante de que el expediente que respalda estos procesos, por impero de la Ley de Simplificación y Modernización de la Administración (LSyMA) debe ser digital; por lo que los organismos contratantes deben digitalizar cada una de las actuaciones en papel para armar el expediente a la vez que deben resguardar en papel las ofertas recibidas, por ejemplo. De esta forma, el costo administrativo de realizar una LP se eleva considerablemente. Probablemente este sea el motivo por el cual la gran mayoría de los procedimientos de selección se realicen a través de SEI, incluso las contrataciones de servicios. Si bien como mencionamos, normativamente es correcto dado que el OR dispuso la posibilidad de ser subastados todos los bienes y servicios incluidos en el catálogo de bienes y servicios de la APP, el hecho que el criterio de selección en una SEI se limite al precio, podría llevarnos a pensar que no sería el procedimiento más adecuado para estos casos. Está de más resaltar la importancia que tiene en la selección de un servicio de limpieza, por ejemplo, la consideración del plan de trabajo, la idoneidad y disponibilidad del personal necesario, la capacidad del oferente para brindar un servicio de similares características a las necesarias, los insumos utilizados, entre otros. Como podemos ver, el precio es una parte, pero no el todo; lo que resalta aún más la necesidad de contar con un procedimiento electrónico de LP.

Por su parte, la LSyMA establece que toda la administración del Estado deberá desarrollarse a través de medios electrónicos o digitales; incluso determina la eliminación definitiva del papel como soporte de expedientes y actuaciones administrativas. Esto nos lleva a pensar, que podría haber una contradicción entre la LSyMA y el RCP. Sin embargo, debemos resaltar que la despapelización del procedimiento de compras presencial ya está en proceso de implementación. Una vez que el sistema contemple la posibilidad de recibir

las ofertas de manera electrónica para la licitación pública, esto se habrá implementado en su totalidad.

El desarrollo de las modificaciones necesarias al sistema para contemplar la gestión de las licitaciones de manera electrónica se encuentran contempladas en la segunda etapa del plan de implementación de la Bandeja de Compras⁴⁰. Es por ello que, si consideramos que su implementación está próxima a realizarse, y que la misma podría no considerarse un obstáculo toda vez que se vienen desarrollando procedimientos electrónicos desde hace más de diez años, podríamos concluir que la inexistencia de la modalidad electrónica para todos los procedimientos de selección se trata de una brecha menor.

d) Ausencia de un organismo administrativo independiente para la resolución de conflictos

La Ley N° 5.350, de Procedimiento Administrativo (LPA), establece el régimen de impugnaciones administrativas para la Provincia de Córdoba. Éste determina que “Son impugnables (...) los actos administrativos definitivos que lesionen derechos subjetivos o que afecten intereses legítimos, y que considerasen los impugnantes que han sido dictados con vicios que los invalidan” (Ley N° 5.350 (T.O. Ley N° 6.638) Art 77). Asimismo, establece las instancias de apelación en el orden administrativo; regulando así los recursos de reconsideración, jerárquico o de alzada a los fines de agotar las vías administrativas.

Si consideramos las disposiciones de dicho régimen en el ámbito de las compras públicas podemos concluir que el marco normativo resulta aplicable en línea a los siguientes parámetros:

-¿Quiénes podrían impugnar? Aquellos que acrediten interés legítimo para impugnar. En el caso de un oferente que participó de un procedimiento de selección, podríamos considerar que ya tendría acreditado dicho interés. El mero hecho de haber presentado una oferta, acredita el interés de que sea analizada conforme las normas que rigen el procedimiento. Por su parte, quien resulta adjudicatario tiene un interés legítimo en que se firme el contrato y se comience con la ejecución del mismo (Altamira Gigena, 2011, págs. 176-183).

⁴⁰ El 10 de mayo de 2023, la DGCyC implementó la primera etapa de la Bandeja de Compras, en el marco del proceso de modernización, eficiencia y transparencia de los procesos de administración financiera, con el objetivo de agilizar las gestiones que realizan los agentes de las áreas de administración. (<https://compraspublicas.cba.gov.ar/ya-esta-en-marcha-la-primera-etapa-de-la-implementacion-en-la-bandeja-de-compras/> y <https://compraspublicas.cba.gov.ar/pasos-cotizacion/>)

-¿Qué se podría impugnar en un proceso de selección? La LPA habla de “actos administrativos definitivos”. Asimismo, aclara que no son recurribles los actos preparatorios de las decisiones, como podría ser una preadjudicación. Por lo tanto, los oferentes de un proceso de selección, tiene el derecho a impugnar el instrumento legal de adjudicación, toda vez que el mismo se constituye en un acto administrativo definitivo⁴¹.

Sin embargo, el RCP contempla una excepción respecto a los actos preparatorios en los procedimientos de LP, ya que prevé una instancia de impugnación específica al “Acta de Preadjudicación”. En ella, la comisión de preadjudicación expone la evaluación de cada una de las ofertas recibidas y emite a su juicio, cuál es la oferta que, habiendo cumplimentado con todos los requisitos establecidos en los pliegos de esa contratación, resulta más conveniente a los fines del Estado. Si bien el organismo contratante no está obligado a adjudicar al oferente que la comisión hubiere recomendado, y que dicha Acta no podría nunca considerarse un acto definitivo; el RCP contempla la posibilidad de impugnación a la misma cuando los oferentes consideren se podría estar vulnerando su interés eventual. (Gordillo, 2016, pág. 192). Para ello, establece que los pliegos deberán consignar un plazo en el cual los oferentes pueden formular su impugnación a la mencionada Acta; a la vez que fija un plazo para aquellos casos en que los pliegos no digan nada al respecto. Asimismo, a los fines de evitar que los oferentes presenten impugnaciones sólo con el objetivo de dilatar los plazos del procedimiento de selección, el RCP establece la necesidad de que acompañen junto con la impugnación una garantía equivalente al 1% del valor del renglón impugnado, la que deberá ser devuelta al impugnante si se determina que la que la misma ha sido fundada. Finalmente, establece que será la autoridad competente para adjudicar la contratación, quien deberá resolverla.

⁴¹ Para reforzar el concepto de qué se entiende por acto definitivo, podemos remitirnos a la jurisprudencia en el tema. Entre ellos podemos citar:

“...El acto definitivo es el que resuelve el fondo de la cuestión, a diferencia de los actos preparatorios, interlocutorios o de trámite que solo resuelven las medidas procedimentales. Como es sabido, excepcionalmente estos últimos pueden asimilarse a los definitivos cuanto impiden totalmente la tramitación de la cuestión que interesa al administrado -archivo, caducidad de instancia, etc.- (cfr. doctrina Sent. Nro. 59/1998 “F.E.T.A.P. c/...”; Sent. Nro. 148/2000 “Marcoletta, Juan Carlos c/...”; Sent. Nro. 99/2002 “Telefónica Comunicaciones Personales S.A. c/...” y Sent. Nro. 119/2002 “Herrando Comoli, Marcelo Rodolfo c/... (...) la decisión definitiva comprende, en forma genérica, la resolución final o concluyente de un procedimiento determinado; en este caso lo opuesto a acto definitivo es aquello que en derecho administrativo significa acto previo o acto preparatorio”. (Sala Contencioso Administrativa del Excmo. Tribunal Superior de Justicia en autos "KARANICOLAS, MANUEL C/ TRIBUNAL DE DISCIPLINA DEL COLEGIO DE ABOGADOS - PLENA JURISDICCIÓN - RECURSO DE CASACIÓN - (Expte. Letra "K", N° 01).”

-¿Qué instancias impugnativas tiene un interesado y quiénes las resuelven?. Las instancias serían,

- el recurso de reconsideración, que deberá presentarlo ante la misma autoridad que emitió el acto, quién tendrá a su cargo la resolución del mismo;
- el recurso jerárquico, que podrá ser presentado en forma subsidiaria al recurso de reconsideración ante la autoridad que emitió el acto, para que ésta lo eleve para resolución a la máxima autoridad de la jurisdicción a la que pertenece la autoridad que emitió el acto que se recurre, o bien por el Gobernador, según corresponda. En el caso que se recurran instrumentos emanados por los entes autárquicos, este recurso recibe el nombre “de alzada” y serán resueltos por el Gobernador.

Finalmente, agotadas todas estas instancias administrativas, es decir, cuando el acto ha “causado estado” en esta sede, el oferente que considera vulnerado su derecho podrá acudir a la vía judicial.

Como podemos observar, el derecho de impugnación está totalmente garantizado en el RCP. Sin embargo, si consideramos que MAPS establece la importancia de contar con un organismo independiente que sea el encargado de revisar las decisiones de los organismos contratantes, podemos señalar la existencia de una brecha. La posibilidad de que recaiga sobre un organismo que no tenga relación directa con el proceso de contratación y que no deba responder al organismo contratante, permite dotar de mayor objetividad a la resolución de conflictos, evitando la necesidad de recurrir a la justicia en todos estos casos. No obstante, no debemos dejar de considerar la implicancia que podría generar su inclusión en el RCP dado que, en base a lo establecido en el Art 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 5.350), ningún recurso suspende el curso del acto impugnado y, por lo tanto, tampoco podría hacerlo en una contratación. Excepcionalmente, la Administración podría disponer la suspensión de la ejecución cuando de no hacerlo pudiera causarse un daño grave al administrado, siempre y cuando no se vea afectado el interés público.

Todo esto nos lleva a considerar a ésta, una brecha sustancial de riesgo medio.

e) Dispersión de la regulación en materia de ejecución de contratos

Antes de adentrarnos en el análisis de las regulaciones en materia de gestión de contratos, es importante que identifiquemos el punto de partida de nuestra evaluación, es decir, cuando nace esa relación contractual. Al respecto, la norma establece que se considera

perfeccionado el contrato, cuando el organismo contratante le notifica al proveedor la orden de compra junto con el instrumento legal de adjudicación (este último en los casos que correspondiere)⁴². Es decir, que una vez notificada la adjudicación, comenzarán a regir los derechos y las obligaciones para ambas partes. Ahora bien, ¿cuáles serían esos derechos y obligaciones?

Comencemos analizando al *organismo contratante*. La normativa en lugar de derechos los define como “facultades”; entre las que se encuentran la de interpretar los contratos; resolver las dudas que pudieran surgir durante la ejecución contractual; modificar los contratos por razones de interés público; determinar su caducidad, rescisión o resolución y los efectos que conllevan. Asimismo, aclara que, en todos los casos, deberá tratarse de razones objetivas, garantizando el equilibrio de las prestaciones en pos del interés público comprometido. Finalmente, resalta que cuando se resuelva la modificación, caducidad, rescisión o resolución del contrato, eso no le dará al proveedor el derecho a reclamar indemnizaciones por lucro cesante.

Otra de las facultades que le otorga el RCP al organismo contratante, es la de modificar las cantidades contratadas, hasta el límite del 20%.

Asimismo, lo faculta a controlar, dirigir e inspeccionar la contratación, respecto a la forma y el cómo cumplimenta el proveedor sus obligaciones; pudiendo imponerle penalidades cuando considere que el mismo incurrió en algún incumplimiento⁴³. Incluso, lo faculta a controlar los libros tributarios, laborales y contables del proveedor, y hasta sus oficinas, para verificar el cumplimiento del objeto del contrato.

Finalmente, establece que cuando el proveedor no iniciare con la ejecución del contrato dentro de los plazos estipulados, el organismo contratante podrá contratar a otro para que lo haga, quedando a cargo del proveedor incumplidor los costos resultantes de esa ejecución.

⁴² Recordemos que, en los procedimientos de contratación directa por monto, no es necesaria la emisión de un instrumento legal de adjudicación.

⁴³ El RCP, en el Anexo V del Decreto Reglamentario N° 305/2014, establece el régimen sancionatorio, que contempla las penalidades que pueden imponer los organismos contratantes, cuando se verifiquen los incumplimientos que taxativamente establece. Estas son: “a. Pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta. b. Pérdida de la garantía de cumplimiento del contrato. c. Multa. d. Rescisión.”

Asimismo, detalla también las sanciones que el Órgano Rector podrá imponer ya sea de oficio o bien, a pedido del organismo contratante. Estas son: “a. Apercibimiento. b. Suspensión. c. Inhabilitación.” Al igual que lo que mencionamos con las penalidades, en este caso la norma también establece de manera taxativa, las graduaciones de cada una de las sanciones, en función de la causal del incumplimiento.

Si bien la norma se refiere de manera general respecto a las obligaciones que tienen los organismos contratantes, al señalar que debe cumplimentar las disposiciones del RCP, en virtud de la importancia que implica en el proceso de ejecución de un contrato, vamos a centrarnos en la referente al pago. En virtud de las particularidades de cada organismo contratante y de cada proceso de selección en sí, es en los pliegos donde se establecen los plazos y las condiciones para el efectivo pago. Se regula también la modalidad de facturación y la forma en la que deberán ingresar dichos comprobantes para que se proceda a la “conformidad”⁴⁴.

Es importante destacar que, si bien no se observa en el RCP expresamente la obligación del pago oportuno, podríamos considerar que no resulta del todo necesaria esa disposición toda vez que es la misma administración la que establece en los pliegos que ellos mismos confeccionan, los plazos que van a cumplir. Además, su incumplimiento podría considerarse un enriquecimiento sin causa por parte del Estado, en los términos establecidos en el Código Civil y Comercial Argentino⁴⁵.

Por su parte, la Ley de Reforma del Estado contempla el pago de intereses y actualizaciones por mora en aquellos casos en los que la APP pague fuera de término sus obligaciones⁴⁶.

Hasta ahora sólo hemos hablado de las facultades y las obligaciones de los organismos contratantes; pero en esta relación contractual, existe una contraparte que es el *proveedor adjudicado*. Si consideramos que, lo que es derecho para una de las partes resulta

⁴⁴ En virtud de lo establecido por la Resolución N° 2023/SAF-00000001 de la Secretaría de Administración Financiera (B.O. 01.06.2023), se entiende que un comprobante está en condiciones de ser devengado y, por lo tanto, disponible para iniciar el proceso de pago, cuando se cuenta con el control favorable de las formalidades del comprobante presentado, con la conformidad de la recepción de los bienes o de la prestación del servicio en función de lo contratado, y con la autorización del gasto por parte de un funcionario en los términos del Art 11 de la Ley N° 10.155. Es importante destacar que, desde julio de 2023, todas estas acciones a fin de generar la “conformidad de un comprobante”, se realizar de manera electrónica o digital, según sea el control.

⁴⁵ Para profundizar en el tema, remitirse al Capítulo 4 del Título V “Otras fuentes de las obligaciones” del Libro Tercero “Derechos Personales” del Código Civil y Comercial de la Nación – consulta web <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm> realizada en febrero 2024

⁴⁶ El Art 41 de la Ley N° 7.850 de Reforma del Estado establece

“La Dirección General de Tesorería y Crédito Público cancelará los intereses y actualizaciones por mora que se devenguen como consecuencia del pago fuera de término de las obligaciones contraídas por la Administración Central. (..) Quedan excluidos de la presente disposición los pagos de intereses y actualizaciones por mora de servicios públicos, que serán atendidos por cada Servicio Administrativo”.

De esta forma, es el órgano rector provincial en materia de tesorería, quien realiza el control del pago oportuno, a fin de que no se deba abonar intereses y actualizaciones por sus demoras.

una obligación para la otra, aun cuando expresamente el RCP no contenga disposiciones al respecto, podríamos concluir que el principal derecho de los proveedores es que se cumplimente con cada una de las pautas establecidas en el contrato. Y, contrario sensu, su obligación principal es la de entregar los bienes o prestar los servicios a los que se comprometió en su oferta, en los términos y en las mismas condiciones establecidas en la adjudicación.

Es decir que es un derecho del proveedor que se le permita entregar en el lugar establecido, los bienes pactados, o bien brindar el servicio adjudicado; poder presentar su facturación conforme a las pautas establecidas en el pliego; que se le efectúe el pago en el tiempo y forma estipulado; que se le devuelva la garantía de ejecución del contrato una vez finalizado el mismo; entre otros.

También es un derecho del proveedor poder solicitar, y que se le reconozcan las variaciones en la estructura de costos ante los impactos de las fluctuaciones de precios; de modo de mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera⁴⁷.

Otro derecho es poder reclamar ante un incumplimiento por parte del organismo contratante, para lo cual podrá presentar un reclamo administrativo exigiendo el cumplimiento; pudiendo finalmente recurrir a la justicia en caso de no estar de acuerdo con la resolución obtenida o si no hubiere recibido resolución alguna⁴⁸.

En cuanto a las obligaciones, tal como señalamos, las mismas se circunscriben a dar cumplimiento a lo establecido en el contrato. Entre ellas, la presentación de la garantía de cumplimiento de contrato dentro del plazo establecido en la norma; a entregar los bienes o prestar los servicios en los tiempos y las formas acordadas; a poner a disposición del organismo contratante toda la información tributaria, laboral y contable cuando, en virtud del objeto del contrato, le fuera requerida; a dar cumplimiento con las obligaciones laborales y previsionales establecidas en los pliegos, cuando correspondiere; entre otros.

⁴⁷ En la normativa recibe el nombre de “Régimen provincial de redeterminación de precios por reconocimiento de variación de costos para la provisión de bienes y/o prestación de servicios” y se encuentra regulado en el Art 6.2.4.1 del Decreto Reglamentario N° 305/2014 que remite al Anexo I. Al respecto es importante hacer dos aclaraciones. En primer lugar, el RCP limita este régimen a contratos de “provisión de bienes y/o prestación de servicios de ejecución diferida o continuada”. Por otro lado, establece la condición de operatividad de este derecho a que haya sido contemplado en los pliegos y a que el proveedor efectivamente la solicite.

⁴⁸ El Capítulo VIII de la Ley N° 5.350 (T.O. Ley N° 6.658) – Ley de Procedimiento Administrativo, establece el Régimen de las demandas judiciales contra la Provincia, contemplando la posibilidad del proveedor en este caso, de presentar un reclamo administrativo previo a la presentar una demanda judicial.

Otro aspecto que propone evaluar el MAPS respecto a la gestión de contratos, es la existencia de *regulaciones respecto a la resolución de disputas*. Éstas se encuentran contempladas en el “Art 5. Jurisdicción” de los pliegos guía⁴⁹, que establecen:

“Las partes se someten a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, para resolver cualquier controversia emergente de la presente contratación, haciendo expresa renuncia al Fuero Federal o cualquier otro de excepción que pudiera corresponder.”

Asimismo, es importante remitirnos al análisis que realizamos del régimen de impugnaciones administrativas cuando evaluamos la brecha anterior; toda vez que resultan de aplicación para el caso que el proveedor decidiera recurrir un acto administrativo emitido por el organismo contratante en el marco de la relación contractual. Por ejemplo, las modificaciones en las cantidades que señaláramos como derecho de los organismos contratantes al comenzar este apartado; o cuando no estuviera de acuerdo con alguna penalidad que le hubiera impuesto.

Por otro lado, a los fines de garantizar los principios de oposición y libre concurrencia como el de igualdad de posibilidades para todos los interesados, es que el RCP establece como regla general, la imposibilidad de realizar *enmiendas al contrato*. Es decir, que las pautas establecidas en los pliegos de bases y condiciones que dieron origen a la relación contractual, no están sujetos a modificaciones. Sin embargo, como toda regla, existen excepciones. Estas son:

- 1- Modificación en las cantidades. Tal como mencionamos al inicio de este apartado, el organismo contratante tiene la facultad de ampliar o disminuir hasta un 20% las cantidades adjudicadas.
- 2- Prórroga del plazo para el cumplimiento del contrato, que generalmente es ante el pedido formulado por el proveedor adjudicado. El organismo contratante podrá autorizarlo, siempre que no ocasione perjuicio a la APP ni resienta la prestación del servicio.
- 3- Prórroga de la vigencia del contrato. El RCP contempla esta posibilidad sólo para los casos de locaciones de bienes y servicios que se hayan contratado a través de procedimiento de licitación pública. Al respecto, el régimen aclara que será en las

⁴⁹ Para mayor información consultar en <https://compraspublicas.cba.gov.ar/armado-de-expedientes/> consultado en enero 2024.

mismas condiciones que la contratación original, pudiendo modificar sólo el precio; para lo cual deberá considerarse el precio vigente al mes previo al vencimiento del contrato⁵⁰.

Habiendo analizado los distintos indicadores que propone la normativa a fin de considerar cómo se encuentra el RCP respecto a las regulaciones de gestión de contratos, podemos concluir que la normativa contempla todos los requisitos a evaluar. No consideramos necesario formular reparo alguno en lo que respecta a las enmiendas a los contratos, dado que las mismas son acordes a los indicadores propuestos por el MAPS, a la vez que garantizan el cumplimiento de los principios de oposición y libre concurrencia que pregonan la propia Ley. Sin embargo, en lo que respecta a la información relacionada a los derechos y obligaciones de las partes, vimos que la misma se encuentra poco precisa y muy dispersa, lo que resulta contraproducente con el objetivo de garantizar una buena relación contractual que asegure la satisfacción de la necesidad que dio origen al contrato. Como mencionamos anteriormente, es necesario que los potenciales oferentes conozcan acabadamente toda la normativa aplicable a fin de poder evaluar su interés en participar de una contratación pública. Al encontrarse dispersa toda la información, esa evaluación resulta más costosa, lo que puede ocasionar que posibles oferentes pierdan el interés en participar o bien, que participen y que luego se generen inconvenientes relacionados a ello.

Como dijimos, la información está contemplada en el régimen, por lo que podríamos pensar que se trata de una brecha menor. Sin embargo, en virtud de la magnitud que podría implicar la existencia de controversias por la falta de claridad en estos aspectos, es que podríamos considerar que estamos frente a una brecha sustancial de riesgo medio.

En resumen, del análisis realizado del Pilar I del Régimen de compras y contrataciones de la Provincia de Córdoba, identificamos 5 brechas:

1. Inexistencia de condiciones de contratación obligatorias por tipo de contrato
2. Necesidad de reforzar el concepto del valor por dinero

⁵⁰ La norma hace esta aclaración para el caso que durante la vigencia del contrato se hubieran aprobado redeterminaciones de precios en el marco del régimen establecido por el Art 6.2.4.1. del Decreto Reglamentario N° 305/2014 que remite al Anexo I, de modo que el precio vigente del mes anterior al vencimiento podría no coincidir con el precio adjudicado al inicio de la relación contractual.

3. Imposibilidad de utilizar la modalidad electrónica para todos los procedimientos de selección
4. Ausencia de un organismo administrativo independiente para la resolución de conflictos
5. Dispersión de la regulación en materia de ejecución de contratos

Capítulo IV: Propuestas de Mejora

Como mencionamos al inicio de este trabajo, los objetivos que nos planteamos son identificar las fortalezas y las debilidades del RCP a fin de proponer las reformas necesarias de modo de incorporar las buenas prácticas internacionales en la materia. En el capítulo anterior identificamos 14 fortalezas respecto a los criterios de evaluación que proponen los indicadores del Pilar I del MAPS, y 5 brechas que, luego de su valoración, concluimos que 3 se tratan de brechas menores y 2 sustanciales de riesgo medio.

En el presente capítulo, vamos a centrarnos en analizar algunas propuestas de mejora a fin de acortar las brechas identificadas.

1. Incorporar el concepto de valor por dinero en el RCP

Si bien el RCP contempla diversos aspectos relacionados a la sostenibilidad en las compras públicas, como dijimos al analizar las brechas identificadas en nuestro análisis, resulta de vital importancia la incorporación del criterio de valor por dinero en las compras públicas provinciales.

Como señala la Organización Internacional de Normalización, mediante la ISO 20400:2017,

“Las compras sostenibles representan una oportunidad para brindar más valor a la organización mediante la mejora de la productividad, la evaluación del valor y del desempeño y posibilitando la comunicación entre compradores, proveedores y todas las partes interesadas, y mediante el fomento de la innovación.” (ISO, 2017)

De allí la importancia de evaluar la conveniencia de reforzar el contenido del RCP incorporando el concepto del valor por dinero durante todo el proceso de las contrataciones públicas. Si bien estas modificaciones podría realizarlas el OR. Se sugiere evaluar una modificación a la propia Ley N°10.155 a fin de darle una mayor fuerza, o bien modificar el Decreto Reglamentario consolidando este concepto en el Art 5. Al igual que mencionamos anteriormente, es importante que la normativa refuerce la necesidad de incluir el valor por dinero a lo largo de todo el proceso de la contratación, incluyendo la planificación, la gestión de la compra (armado de la contratación, evaluación y selección de la oferta ganadora), culminando con la ejecución del contrato adjudicado y la disposición final del bien cuando correspondiere.

Pero de nada sirve si a la normativa no se la acompaña con capacitaciones al personal que realiza las contrataciones, de modo que tengan las herramientas necesarias para poder

llevar a la práctica estos conceptos y generar un verdadero valor para la sociedad cordobesa. En esto es importante destacar que el OR tiene plena facultad para llevar adelante esta propuesta.

También resulta importante la actualización de los criterios de sostenibilidad contenidos en la Resolución N° 50/15 del OR, no sólo para *aggiornarlos* a los avances en las especificaciones técnicas de los distintos bienes y servicios en función de la oferta disponible en el mercado luego de más de 8 años desde que se emitió dicha norma, sino también para dotar a los organismos contratantes de una noción de cómo aplicar estos criterios en sus procesos de selección. Al igual que se hizo en el año 2015, el OR podría publicar estas especificaciones, tomando como referencia los trabajos realizados por otros organismos públicos argentinos, como por ejemplo las fichas de recomendaciones emitidas por la Oficina Nacional de Contrataciones⁵¹ o el Manual para agentes de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) “Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe” (Casier, Huizenga, Perera, Ruete, & Turley, 2016)⁵².

Por otra parte, considerando que no hay mercado público sin una contraparte que ofrezca los bienes o servicios que la administración pública necesita, es importante tomar acciones que aseguren una oferta que contemple el concepto del valor por dinero. Y esto no se logra de la noche a la mañana. De allí la importancia de la concientización de los oferentes. Para ello, podría evaluarse la adopción de HAPS⁵³, la Herramienta de Autoevaluación de Proveedores Sostenibles desarrollada por la OEA que permite identificar las prácticas sostenibles de las empresas a fin de evaluar y promover un mercado sostenible. Al ser una herramienta de uso gratuito, podría resultar atractiva tanto para el gobierno provincial como para los proveedores. Para ello, el mismo OR tiene la facultad de coordinar capacitaciones específicas a los proveedores para acompañar este proceso, a la vez que puede ir instruyendo a los organismos contratantes respecto a estas herramientas al momento de evaluar sus procesos.

⁵¹ Las fichas de recomendación emitidas por la Oficina Nacional de Contrataciones puede descargarse desde la web Compras Públicas Sostenibles | Argentina.gob.ar

⁵² La RICG publicó el Manual para la implementación de las compras públicas sostenibles como una herramienta de colaboración para los distintos países de América Latina y el Caribe. Se puede acceder al mismo desde la web <https://ricg.org/en/publicaciones/implementando-compras-publicas-sostenibles-en-america-latina-y-el-caribe/>

⁵³ Mayor información sobre la herramienta como así también los links para acceder a los formularios que propone para realzar la evaluación están disponibles en la web, <https://haps-impacto.com/>

2. Implementar la modalidad electrónica para el procedimiento de licitación pública.

Al evaluar las fortalezas, señalamos la bondad del RCP de establecer la modalidad electrónica para todas las gestiones de contrataciones como regla general. Sin embargo, identificamos como brecha que el sistema informático no contempla la posibilidad de gestionar las licitaciones públicas de manera electrónica.

También comentamos que desde el OR se viene trabajando en el desarrollo del sistema para poner en producción estas funciones, incluso ya se encuentra anunciado como uno de los hitos de la implementación de la Bandeja de Compras⁵⁴; por lo que se tornaría innecesario ahondar en la necesidad de su desarrollo. En cambio, centraremos nuestra propuesta en la importancia de planificar correctamente su implementación.

Como mencionamos al evaluar la brecha, no es menor que el Gobierno de Córdoba viene realizando procedimientos electrónicos desde hace varios años, por lo que podríamos considerar que no habría resistencia al cambio y, en consecuencia, podría ser una implementación simple. Sin embargo, no hay que perder de vista que la gestión del cambio en toda implementación es fundamental. No es menor considerar que la LP es un procedimiento sumamente formal, donde el RCP establece instancias adicionales a los otros procesos como la de impugnación, que hasta el momento se realizan de manera presencial y, en consecuencia, en papel. Esto resalta la importancia de diseñar instructivos que asistan a los usuarios en el paso a paso, comunicaciones efectivas que anticipen a los usuarios cómo se harán los cambios, el impacto que estos tendrán y los canales de comunicación establecidos para resolver consultas al respecto. Tampoco pueden faltar las capacitaciones y un plan de contingencia ante posibles inconvenientes con el sistema.

Luego, una vez que se haya implementado efectivamente el procedimiento electrónico de LP, y se haya comprobado que el mismo funciona correctamente, consideramos importante revisar el alcance de los bienes y servicios que pueden ser adquiridos mediante SEI. Como señalamos, actualmente todos los bienes y servicios del catálogo pueden ser adquiridos mediante SEI, lo que podría considerarse que desvirtúa la naturaleza de dicho procedimiento. Por lo tanto, una vez *aceitado* el procedimiento de LP electrónica, se podría limitar el alcance de la SEI a aquellos bienes que sean perfectamente identificables de modo que la única diferencia que exista entre los oferentes, sea el precio. Si bien esta limitación

⁵⁴ Como señalamos anteriormente, la DGCyC planteó la implementación de la Bandeja de Compras en dos etapas. En cuanto a la licitación electrónica, está identificada para la segunda etapa de implementación. Ver <https://compraspublicas.cba.gov.ar/ya-esta-en-marcha-la-primer-etapa-de-la-implementacion-en-la-bandeja-de-compras/>

en el alcance requiere de una modificación normativa, es el OR quien tiene la facultad para su determinación.

Finalmente, y con el objetivo de reforzar el compromiso de la Provincia con la transparencia y el acceso a la información, se podría evaluar establecer el uso obligatorio de la Bandeja de Compras para todas las contrataciones de bienes y servicios, incluyendo así las contrataciones directas por monto.⁵⁵

3. Establecer la obligatoriedad de utilizar los pliegos modelos por tipo de contratación

Como vimos al analizar las brechas, el OR publicó una serie de pliegos guía para cada proceso de selección, con el objetivo de establecer el contenido mínimo que deben tener los mismos a fin de facilitar no sólo la gestión de los organismos contratantes sino también de brindar mayor información a los oferentes para la toma de decisiones respecto a su participación o no en las contrataciones. Sin embargo, esos pliegos, como su nombre lo indica, no son obligatorios. De modo que los organismos contratantes podrían establecer cláusulas diferentes a las allí contenidas (de más está decir que respetando la normativa vigente). De esta forma, las cláusulas de una contratación de limpieza de un ministerio podrían diferir considerablemente respecto de las de otro.

Asimismo, como ya mencionamos, si bien los pliegos guía contemplan tanto el RCP como toda la normativa y las prácticas aceptadas a nivel local, no contemplan los distintos tipos de contrato que podrían haber; dejando en evidencia aún más la necesidad de su consideración.

Esto resalta la importancia de confeccionar pliegos que establezcan las bases y condiciones generales por tipo de contrato, comenzando con los más comunes a todos los organismos contratantes y que generalmente involucran presupuestos considerables, como son los servicios de limpieza, seguridad, racionamiento, desarrollo informático, entre otros. Asimismo, y con el objetivo de brindar mayor seguridad a los posibles oferentes, consideramos importante que la utilización de dichos pliegos deba ser obligatoria. De esta forma, los oferentes podrían reducir los costos asociados al estudio de los pliegos, al saber que las condiciones contenidas en contrataciones del mismo objeto, no difieren según el organismo que contrata; es decir, reducir los costos de transacción.

⁵⁵ Es importante aclarar que hasta el momento, el uso de la Bandeja de Compras es opcional para los procedimientos de contratación directa por monto

En virtud de que el RCP delega en el OR la facultad de elaborar pliegos y de establecer políticas complementarias al régimen, estas modificaciones podrían realizarse mediante una Resolución de la DGCyC.

4. Reforzar la exigencia de definir especificaciones neutrales para los bienes y/o servicios a adquirir y que, en lo posible, estén basadas en normas internacionales estándar u oficialmente reconocidas.

A fin de procurar reglas de contratación claras para que los interesados en ofertar tengan certeza sobre las condiciones de contratación, y promover así la competencia y la libre concurrencia, el RCP refuerza la importancia de la neutralidad al momento de confeccionar las especificaciones técnicas. Es por ello que establece que

“Salvo que existan razones científicas o técnicas debidamente fundadas, no deberá solicitarse marca determinada, entendiendo que, si se mencionase alguna marca o tipo, es al solo efecto de señalar las características generales del objeto pedido, sin que ello implique que no pueda el oferente ofrecer artículos similares de otras marcas. Sin embargo, para casos como la reparación de aparatos, máquinas o motores por ejemplo, podrá solicitarse repuestos denominados originales.” (Decreto Reglamentario N° 305/2014 Art 6.2.1)

Asimismo, contempla penalidades cuando se evidencia que los pliegos fueron direccionados para favorecer a algún oferente en particular:

“En caso de que se acredite que se hubieren formulado especificaciones o incluido cláusulas cuyo cumplimiento solo sea factible para determinada persona, firma o entidad, de manera que el llamado esté dirigido a favorecer situaciones particulares, se dará lugar a su inmediata anulación en el estado del trámite en que se encontrare y a la iniciación de la investigación administrativa y/o sumario pertinente, que se podrá instruir para determinar a los responsables que se considerarán incurso en falta grave a los efectos de las sanciones que correspondiere aplicar.” (Decreto Reglamentario N° 305/2014 Art.6.2.5.2)

Sin embargo, a fin de que se refuerce la importancia de la neutralidad al momento de establecer las características técnicas de los bienes y/o servicios, es que consideramos oportuno proponer la incorporación expresa en la normativa de la exigencia de definir especificaciones neutrales para los bienes y/o servicios a adquirir y que, en lo posible, dichas especificaciones estén basadas en normas internacionales estándar u oficialmente reconocidas ya sea ambientales, sociales, de calidad u otras.

Esta modificación normativa podría instrumentarse a nivel de Resolución del OR o bien, a fin de darle una mayor fuerza jurídica, a través de una modificación al DR.

5. Establecer regulaciones específicas en materia de derechos y obligaciones de las partes en la relación contractual

Si consideramos que el fin último de un proceso de selección es la satisfacción de una necesidad, la gestión del contrato recobra mayor significado toda vez que de ella dependerá el éxito de la relación entre el Estado y el proveedor adjudicado en la consecución del objetivo que motivó la contratación. De allí la importancia de contar con un régimen que no sólo contenga toda la regulación necesaria a fin de facilitar las relaciones contractuales, sino también que la misma no se encuentre dispersa para que sea de fácil acceso.

Como señalamos al evaluar las brechas, el RCP contempla todos los requisitos necesarios para favorecer la relación contractual en función de los indicadores que propone el MAPS. Sin embargo, hay varios aspectos que consideramos sería conveniente mejorar. Comencemos por el tema de los derechos y obligaciones de las partes. Vimos que la normativa contempla expresamente un artículo que habla de las facultades del organismo contratante, pero el mismo no expresa todos los derechos y las obligaciones que estos tienen. En cuanto a la contraparte, no encontramos normativa específica al respecto; sino que debemos inferirlos como contraposición de los atributos de los organismos contratantes, y de las especificaciones que establecen los pliegos guía.

De allí la importancia de proponer se evalúe modernizar el esquema legal vigente de modo tal que queden centralizadas en un solo cuerpo normativo las disposiciones que establezcan de manera clara y precisa, los derechos y obligaciones de ambas partes y la importancia del pago oportuno; de modo que en cada contratación se pueda remitir directamente a esta normativa. En virtud del alcance de la regulación, esta modificación debiera realizarse a través de una modificación al Decreto Reglamentario N° 305/2014, demostrando a su vez el compromiso del gobierno con estos aspectos. De esta forma, se garantizaría que los potenciales oferentes puedan obtener toda la información necesaria para evaluar su participación o no del proceso de selección, ya que, como mencionamos, de ello dependerá el éxito de la relación contractual y la consecución de los objetivos de las políticas públicas.

6. Incorporar una instancia independiente de resolución administrativa de conflictos

Como mencionamos al analizar las brechas, si bien el RCP garantiza el derecho de impugnación y reclamos por parte de los interesados, no contempla una instancia de resolución de los conflictos que sea independiente a las partes que intervienen en el proceso de contratación.

Dado que el Órgano Rector no interviene en los procesos de selección, podría considerarse que dicho organismo actuaría con la independencia necesaria para resolver posibles conflictos. No es menor destacar que, como señalamos anteriormente, el RCP le otorga una función similar al ser el encargado de aplicar el régimen sancionatorio durante la ejecución del contrato.

De esta forma, proponemos evaluar la asignación de esta función a la DGCyC, para que actúe como mediador entre las partes a fin de evitar que los conflictos lleguen a instancias judiciales. Se podría incluso contemplar la posibilidad de que el OR pueda crear “Comisiones de Resolución de Conflictos” que intervengan ante reclamos de los interesados durante el proceso de selección, o bien ante alguna penalidad impuesta por el organismo contratante durante la ejecución del contrato. Para ello, sugerimos considerar la experiencia de gobiernos como Perú, Panamá y España, que cuentan con organismos administrativos con funciones como las que estamos mencionando.⁵⁶

Es importante destacar la necesidad de dotar a estas Comisiones de la facultad de suspender los procesos de selección en los casos que así lo considere, o de modificar una adjudicación si del análisis de la situación planteada, surgiera que la decisión inicial fue errónea. Es decir, que las resoluciones que emanen de estas Comisiones, debieran tener efectos suspensivos⁵⁷ y de ejecución obligatoria, pudiendo confirmar, revocar o modificar la decisión tomada por el organismo contratante. Resulta de vital importancia que la normativa contemple las situaciones en las que deberían intervenir estas Comisiones,

⁵⁶ Estos organismos son: el Tribunal de Contrataciones del Estado de Perú (<https://www.gob.pe/7303-organismo-supervisor-de-las-contrataciones-del-estado-tribunal-de-contrataciones-del-estado>), el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de Panamá (<https://tacp.gob.pa/>), y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de España (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/TACRC/Paginas/Tribunal%20Administrativo%20Central%20de%20Recursos%20Contractuales.aspx>)

Una mención particular merece el Tribunal de Contratación Pública de Chile que, a diferencia de los casos mencionados, este tribunal pertenece al ámbito judicial (<https://tribunaldecontratacionpublica.cl/>)

⁵⁷ Es importante recordar lo que mencionamos al analizar las brechas, respecto a lo que establece el Art 91 de la Ley N° 5.350 en cuanto a la limitación para establecer la suspensión de la ejecución de un acto impugnado a que la misma fuera susceptible de causar un daño grave al administrado y que no afecte el interés público.

posibles soluciones, los plazos y la obligación de dar publicidad a todas las decisiones que tomen.

Capítulo V: Conclusiones

Como mencionamos al inicio del presente trabajo, el poder de las compras públicas es radical, no sólo porque las mismas se llevan adelante con el objetivo de satisfacer una necesidad (políticas públicas) sino también por el impacto que estas generan en la sociedad. De allí la importancia que adquieren los sistemas de compras públicas.

En ese marco es que el Gobierno de la Provincia de Córdoba se embarcó durante el año 2012 en un proceso de modernización que dio origen a un nuevo Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial. El mismo se basó en las mejores prácticas en la materia. Tomó como referencia no sólo las bondades del régimen de Chile (ChileCompras) sino que se enfocó especialmente en sus debilidades.

Hoy, a 11 años de su entrada en vigencia, resulta de vital importancia poder evaluar cómo se encuentra respecto de los estándares en la materia,

Es probable que 11 años pudieran parecer poco tiempo, especialmente si estamos hablando en un régimen estatal, pero estaríamos cometiendo un error si no consideramos que el Estado está incurso dentro de una sociedad cuya realidad cambió significativamente. Hacer de manera electrónica el pedido al supermercado, pedir un delivery, pagar con las billeteras virtuales, parecían cosas muy lejanas. Sin embargo, hoy tenemos tecnología rodeándonos en cada uno de nuestros pasos, y constantemente están apareciendo nuevas propuestas. Palabras como big data, cloud computing, blockchain, ciberseguridad, inteligencia artificial, ya no sólo son familiares para la gran mayoría de las personas, sino que uno no concibe el siglo XXI sin ellos⁵⁸.

Como mencionamos al evaluar el marco conceptual, un sistema de compras es el conjunto de herramientas que le permiten a un organismo gestionar sus contrataciones, y se compone no sólo por la normativa, el ambiente político y la tecnología, sino también por el mercado y el entorno local e incluso internacional. Por lo tanto, si el entorno en el que se llevan a cabo las compras evolucionó tanto en estos años, pareciera lógico pensar que el sistema de compras también debiera cambiar, adaptarse. Atencio, en su artículo “Contrataciones Públicas: tres frases para pensar el cambio” expresa claramente la importancia de que los estados acompañen el cambio, especialmente al señalar “Mientras la sociedad twittea un reclamo, la administración arma un expediente” (Atencio J. M., 2017)

⁵⁸ Las innovaciones tecnológicas mencionadas son sólo algunas de las que recopila el portal IT Masters MAG en su publicación del 15 de diciembre de 2023 (<https://www.itmastersmag.com/noticias-analisis/los-2010-la-decada-tecno/>)

Existen distintas herramientas de evaluación que permiten identificar las bondades y las debilidades de los sistemas respecto de indicadores que establecen los estándares internacionales. Para realizar la evaluación del RCP decidimos utilizar el MAPS, metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el objetivo de dotar de herramientas a los distintos países que se encontraban en el proceso de reformar sus sistemas de compras. Como dijimos, esta metodología de carácter universal, reúne las buenas prácticas en materia de compras públicas, a la vez que permite analizar la calidad y la eficiencia del sistema y, a partir de las fortalezas y debilidades, identificar las reformas necesarias para alcanzar los estándares internacionales en la materia.

Si bien la metodología propone la evaluación de cuatro pilares, en virtud de que establecimos como alcance del presente trabajo el análisis del marco normativo del Régimen de compras y contrataciones de bienes y servicios de la Provincia de Córdoba; nos centramos en el “Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas”. De los 3 indicadores y 18 subindicadores que lo componen, excluimos del análisis dos subindicadores por referirse a cuestiones regladas en el Régimen de Obras Públicas y, por lo tanto, exceder el alcance definido.

Al tratarse de una evaluación respecto de si la normativa contempla o no los aspectos propuestos por los indicadores, realizamos un análisis del tipo “cumple o no cumple”. En total, identificamos 14 fortalezas:

1. Marco jurídico ordenado jerárquicamente y registrado
2. Ámbito de aplicación bien definido
3. Clara definición de los procedimientos de contratación
4. Prohibición expresa al fraccionamiento de contratos
5. Reglas de publicidad bien definidas
6. Políticas claras para eliminar asimetrías de información
7. Eliminación de las barreras de acceso al mercado público
8. Criterios de evaluación y adjudicación claramente establecidos
9. Procedimientos electrónicos como regla general
10. Posibilidad de consultar o pedir aclaratorias
11. Presentación de las ofertas y confidencialidad del proceso de evaluación
12. Prohibición expresa respecto a la divulgación de información sensible
13. Seguridad de la información y política de resguardo de documentos compatible con la normativa de prescripción argentina
14. Contratación pública sostenible

Asimismo, fuimos identificando las diferencias existentes entre el RCP y los criterios de evaluación de la metodología, a las que denominamos “brechas”, y las fuimos clasificando entre menores o sustanciales. En total identificamos 5 brechas, a las tres primeras las clasificamos como menores o no sustanciales; mientras que, a las últimas, en función del riesgo que podrían ocasionar, las consideramos sustanciales:

1. Inexistencia de condiciones de contratación obligatorios por tipo de contrato
2. Necesidad de reforzar el concepto del valor por dinero
3. Imposibilidad de utilizar la modalidad electrónica para todos los procedimientos de selección
4. Ausencia de un organismo administrativo independiente para la resolución de conflictos
5. Dispersión de la regulación en materia de ejecución de contratos

De esta forma, si consideramos el cumplimiento o no de los subindicadores analizados, podemos resumir los resultados identificados en el Cuadro 1 que se presenta a continuación

Cuadro 1 - Síntesis de la evaluación MAPS del Régimen de Compras y Contrataciones de la
Provincia de Córdoba

Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

Indicador 1. El marco legislativo del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba cumple con las siguientes normas acordadas y las obligaciones aplicables:

- 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio
- 1(b) - Procedimientos usados para la contratación
- 1(c) – Reglas de publicidad y plazos
- 1(d) – Reglas de participación
- 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas
- 1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

Se identificaron propuestas de mejora respecto a las normas relacionadas a:

- 1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas
- 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación
- 1(h) – Derecho a impugnación y apelación
- 1(i) – Gestión de contratos
- 1(j) – Contratación electrónica (e-procurement)

Indicador 2. El Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba contempla reglamentos y herramientas en apoyo a la implementación del marco legal.

- 2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos
- 2(b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios
- 2(d) – Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

Se identificaron propuestas de mejora respecto a:

- 2(c) – Condiciones contractuales estándar

Indicador 3. El marco legal del Régimen de Compras Públicas refleja los objetivos complementarios de política del Gobierno de la Provincia de Córdoba

- 3(a) – Contratación pública sostenible (SPP)

Se excluyeron del análisis por exceder el alcance del presente trabajo:

- 1(l) – Principios de contratación pública en la legislación especializada
 - 3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales
-

Con el objetivo de procurar que el marco regulatorio del RCP de la Provincia de Córdoba alcance los estándares internacionales en materia de compras públicas, y por lo tanto

cumplimiento con todos los subindicadores establecidos por la metodología, realizamos 6 propuestas de mejora:

1. Reafirmar el concepto de valor por dinero en el RCP
2. Implementar la modalidad electrónica para el procedimiento de licitación pública.
3. Establecer la obligatoriedad de utilizar los pliegos modelos por tipo de contratación
4. Reforzar la exigencia de definir especificaciones neutrales para los bienes y/o servicios a adquirir y que, en lo posible, estén basadas en normas internacionales estándar u oficialmente reconocidas.
5. Establecer regulaciones específicas en materia de derechos y obligaciones de las partes en la relación contractual
6. Incorporar una instancia independiente de resolución administrativa de conflictos

En el Cuadro 2 podemos identificar la relación entre las propuestas formuladas y el subindicador al que está relacionado a fin de alcanzar los estándares en la materia

Cuadro 2 - Síntesis de los subindicadores con brechas, las brechas identificadas y las propuestas de mejora

Subindicador en el cual se identificó un brecha	Brecha Identificada	Propuesta de Mejora
1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas	Inexistencia de condiciones de contratación obligatorios por tipo de contrato	Reforzar la exigencia de definir especificaciones neutrales para los bienes y/o servicios a adquirir y que, en lo posible, estén basadas en normas internacionales estándar u oficialmente reconocidas
1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación	Necesidad de reforzar el concepto del valor por dinero	Reafirmar el concepto de valor por dinero en el RCP
1(h) – Derecho a impugnación y apelación	Ausencia de un organismo administrativo independiente para la resolución de conflictos	Incorporar una instancia independiente de resolución administrativa de conflictos
1(i) – Gestión de contratos	Dispersión de la regulación en materia de ejecución de contratos	Establecer regulaciones específicas en materia de derechos y obligaciones de las partes en la relación contractual
1(j) – Contratación electrónica (e-procurement)	Imposibilidad de utilizar la modalidad electrónica para todos los procedimientos de selección	Implementar la modalidad electrónica para el procedimiento de licitación pública.
2(c) – Condiciones contractuales estándar	Inexistencia de condiciones de contratación obligatorios por tipo de contrato	Establecer la obligatoriedad de utilizar los pliegos modelos por tipo de contratación

Si realizamos una evaluación integral de los resultados obtenidos luego de nuestro análisis, podemos concluir que el marco regulatorio, legislativo y de políticas del Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública de la Provincia de Córdoba, se encuentra bastante alineado a los estándares internacionales; sólo resta hacer algunos ajustes para disminuir o cerrar las brechas identificadas. Lo importante a destacar es que, a excepción de la creación de lo que denominamos “Comisiones de Resolución de Conflictos”, las reformas normativas necesarias no requieren de nuevas leyes; como vimos, podrían ser implementadas a través de Decretos emitidos por el Sr. Gobernador, o bien, por Resoluciones del mismo Órgano Rector.

De más está decir que, dada la importancia de las compras públicas, este tipo de evaluaciones debería repetirse cada una cierta cantidad de años, probablemente antes de que el régimen cumpla otra década más, ya que como vimos el entorno cambia a ritmos vertiginosos y estas herramientas no se pueden quedar atrás.

Finalmente, los resultados presentados en este trabajo constituyen un aporte para que, a través de una iniciativa oficial del Gobierno de la Provincia, se pueda abordar la evaluación completa del RCP de la Provincia de Córdoba en comparación con los estándares internacionales en la materia.

Bibliografía

- Altamira Gigena, J. I. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo* (2da ed.). Córdoba: Advocatus.
- Arozamena, Leandro; Weinschelbaum, Federico;(Compiladores). (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Universidad Nacional de San Martín., Buenos Aires.
- Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/unsam/ict4gp/1.pdf
- Arozamena, L., & Weinschelbaum, F. (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Programa ICT4GP Documento de Trabajo N°1 , Buenos Aires. Recuperado el 25 de Noviembre de 2023, de <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/unsam/ict4gp/1.pdf>
- Atencio, J. (Mayo de 2018). *Contratación Pública Electrónica: Análisis E Introducción A La Temática. Erreius on line*, 1-5.
- Atencio, J. M. (2017). *CONTRATACIONES PÚBLICAS: TRES FRASES PARA PENSAR EL CAMBIO*. ERREIUS On Line. Recuperado el 15 de Enero de 2024, de <https://www.linkedin.com/pulse/contrataciones-p%C3%BAblicas-tres-frases-para-pensar-el-cambio-atencio/>
- Bogan, C., & English, M. (s.f.). *Benchmarking for Best Practices: Winning Through Innovative Adaptation*. McGraw-Hill. Recuperado el 6 de Marzo de 2024, de <https://www.best-in-class.com/bestp/domrep.nsf/insights/chapter-1-benchmarking-best-practice-book?OpenDocument>
- Casier, L., Huizenga, R., Perera, O., Ruete, M., & Turley, L. (2016). *Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe*. (R. I. (RICG), Ed.) Obtenido de <https://ricg.org/en/publicaciones/implementando-compras-publicas-sostenibles-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Fleury, S. (2001). *Reforma del Estado. Revista de Administração Pública*, 5/2001, 7-48.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2022). *Memoria de Gestión Gubernamental 2021*. Informe de Gestión, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Córdoba. Obtenido de <https://gestionabierta.cba.gov.ar/index.php/publicaciones/>
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas - Tomo 4* (11ª ed., ahora como 1ª ed. del Tratado de derecho administrativo y obras selectas ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de <https://www.gordillo.com/tomo4.php>
- Herré, M. (s.f.). *Presentación del tema: "GERENCIA PÚBLICA Dra. Mayra Herré"— Transcripción de la presentación*. Recuperado el 25 de Febrero de 2024, de <https://slideplayer.es/slide/2761934/>

- ISO, O. I. (2017). *ISO.ORG*. Obtenido de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:20400:ed-1:v1:es>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (2015). *Recomendación sobre Contratación Pública*. (O. O. Económicos, Ed.) Recuperado el 20 de Enero de 2024, de <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- OCDE. (2018 (Traducción revisada en 2021)). *METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (MAPS)*. Obtenido de <https://www.mapsinitiative.org/>:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-Methodology-ES-v2.pdf>
- OCDE. (2023). *MAPS: Orientación: Identificación de brechas, evaluación de riesgos y banderas rojas*. Obtenido de https://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/16_Guidance_on_risks_and_red_flags_es.pdf
- OCDE. (s.f.). <https://www.oecd.org>. Recuperado el 25 de Noviembre de 2023, de <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>: <https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>
- Organización Mundial de Comercio. (s.f.). <https://www.wto.org>. Recuperado el 25 de Noviembre de 2023, de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm
- Rozenwurcel, Guillermo; Bezchinsky, Gabriel; (compiladores). (2012). *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos*. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado el 02 de Marzo de 2024, de Universidad Nacional de San Martín: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/38/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf
- Thai. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9-50. Recuperado el 4 de Marzo de 2024, de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001/full/html>
- Victoria Beláustegui, p. p. (junio de 2011). (R. I. RICG, Ed.) Obtenido de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/compras2.pdf>
- Volosin, N. (2010). *Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

Anexo “Composición del Poder Ejecutivo Provincial 2023”

Tipo de Organismo	Nombre
Ministerio	Ministerio De Agricultura Y Ganadería
Ministerio	Ministerio De Ciencia Y Tecnología
Ministerio	Ministerio De Desarrollo Social
Ministerio	Ministerio De Educación
Ministerio	Ministerio De Empleo Y Formación Profesional
Ministerio	Ministerio De Finanzas
Ministerio	Ministerio De Gobierno Y Seguridad
Ministerio	Ministerio De Hábitat Y Economía Familiar
Ministerio	Ministerio De Industria, Comercio Y Minería
Ministerio	Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos
Ministerio	Ministerio De La Mujer
Ministerio	Ministerio De Obras Públicas
Ministerio	Ministerio De Salud
Ministerio	Ministerio De Servicios Públicos
Ministerio	Ministerio De Trabajo
Ministerio	Ministerio De Vinculación Comunitaria, Protocolo Y Comunicación
Organismo de Control	Fiscalía de Estado
Secretaría con rango ministerial	Secretaría De Integración Regional
Secretaría con rango ministerial	Secretaría General De La Gobernación
Agencia	Agencia Córdoba De Inversión Y Financiamiento S.E.M.
Agencia	Agencia Conectividad Córdoba S.E.
Agencia	Agencia Córdoba Cultura S.E.
Agencia	Agencia Córdoba Deportes S.E.M.
Agencia	Agencia Córdoba Innovar Y Emprender S.E.M
Agencia	Agencia Córdoba Joven
Agencia	Agencia Córdoba Turismo S.E.M.
Agencia	Agencia Para La Competitividad De Córdoba S.E.M.
Agencia	Agencia ProCórdoba S.E.M.
Empresa del Estado	Caminos De Las Sierras S.A.
Empresa del Estado	Lotería De La Provincia De Córdoba S.E.
Empresa del Estado	Terminal De Ómnibus Córdoba S.E.
Empresa del Estado	Empresa Provincial de Energía de Córdoba
Ente Autárquico	Administración Provincial De Recursos Hídricos
Ente Autárquico	Administración Provincial del Seguro de Salud
Ente Autárquico	Caja De Jubilaciones Pensiones Y Retiros De Córdoba
Ente Autárquico	Centro De Excelencia En Productos Y Procesos
Ente Autárquico	Universidad Provincial De Córdoba
Ente Autárquico	Ente Regulador de Servicios Públicos

Anexo “Listado de Organismos Contratantes 2023”

	Tipo de Organismo	Nombre
1	Ministerio	Ministerio De Agricultura Y Ganadería
2	Ministerio	Ministerio De Ciencia Y Tecnología
3	Ministerio	Ministerio De Desarrollo Social
4	Ministerio	Ministerio de Educación
5	Ministerio	Ministerio De Empleo Y Formación Profesional
6	Ministerio	Ministerio De Finanzas
7	Ministerio	Ministerio De Gobierno Y Seguridad
8	Ministerio	Ministerio De Hábitat Y Economía Familiar
9	Ministerio	Ministerio De Industria, Comercio Y Minería
10	Ministerio	Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos
11	Ministerio	Ministerio De La Mujer
12	Ministerio	Ministerio De Obras Públicas
13	Ministerio	Ministerio de Salud
14	Ministerio	Ministerio De Servicios Públicos
15	Ministerio	Ministerio De Trabajo
16	Ministerio	Ministerio De Vinculación Comunitaria, Protocolo Y Comunicación
17	Secretaría con rango ministerial	Secretaría De Integración Regional
18	Secretaría con rango ministerial	Secretaría General De La Gobernación
19	Servicio Administrativo	Delegación Del Gobierno De La Pcia. De Cba En Río IV
20	Servicio Administrativo	Dirección General De Vivienda
21	Servicio Administrativo	Fuerza Policial Antinarco tráfico
22	Servicio Administrativo	Policía De La Provincia
23	Servicio Administrativo	Secretaría De Transporte
24	Servicio Administrativo	Servicio Penitenciario
25	Agencia	(A.C.I.F.) Agencia Córdoba De Inversión Y Financiamiento S.E.M.
26	Agencia	Agencia Conectividad Córdoba S.E.
27	Agencia	Agencia Córdoba Cultura S.E.
28	Agencia	Agencia Córdoba Deportes S.E.M.
29	Agencia	Agencia Córdoba Innovar Y Emprender S.E.M
30	Agencia	Agencia Córdoba Joven
31	Agencia	Agencia Córdoba Turismo S.E.M.
32	Agencia	Agencia Para La Competitividad De Córdoba S.E.M.
33	Agencia	Agencia ProCórdoba S.E.M.
34	Empresa del Estado	Caminos De Las Sierras S.A.
35	Empresa del Estado	Lotería De La Provincia De Córdoba S.E.
36	Empresa del Estado	Terminal De Ómnibus Córdoba S.E.
37	Empresa del Estado	Empresa Provincial de Energía de Córdoba
38	Ente Autárquico	Administración Provincial De Recursos Hídricos
39	Ente Autárquico	Administración Provincial del Seguro de Salud
40	Ente Autárquico	Caja De Jubilaciones Pensiones Y Retiros De Córdoba

	Tipo de Organismo	Nombre
41	Ente Autárquico	Centro De Excelencia En Productos Y Procesos - CEPROCOR
42	Ente Autárquico	Universidad Provincial De Córdoba
43	Ente Autárquico	Ente Regulador de Servicios Públicos
44	Organismo Autónomo	Defensoria de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
45	Organismo Autónomo	Defensoria Del Pueblo
	Organismo de Control	
46	Externo	Tribunal de Cuentas
47	Poder	Poder Judicial
48	Poder	Poder Legislativo

Anexo “Normativa del Régimen de Compras y Contrataciones de la Provincia de Córdoba”

Clasificación	Tipo de Norma y Número
Directa	Ley N° 10.155
Directa	Decreto Reglamentario N° 305/2014
Directa	Decreto N° 1.282/23
Directa	Resolución del Ministro de Finanzas N° 2023/D-00000384 (B.O. 30/08/23)
Directa	Resolución N° 50/2015 (B.O. 30/11/2015)
Directa	Resolución N° 2022/SCPIP-00000015
Directa	Resolución N° 2022/SCPIP-00000012
Directa	Resolución N° 2022/D-00000012 (B.O. 06/09/2022)
Directa	Resolución N° 2022/D-00000203 del Ministerio de Finanzas (B.O. 23/08/2022)
Directa	Resolución N° 2022/D-00000008 (B.O. 17/08/2022)
Directa	Resolución N° 01/2022 (B.O. 12/01/2022)
Directa	Resolución N°35/21 (B.O. 09/12/21)
Directa	Decreto N° 1.349/21
Directa	Decreto N° 1157/2021
Directa	Resolución Nª 28/2021. (B.O. 01.11.2021)
Directa	Decreto de índices N° 402/2014
Directa	Decreto de índices N° 676/2016
Directa	Resolución N° 29/2018 (B.O. 18/06/2018)
Directa	Resolución N° 02/2016 (B.O. 11/02/2016)
Directa	Resolución N° 04/2015 (B.O. 20/02/2015)
Directa	Resolución N° 32/2014 (B.O. 30/12/2014)
Directa	Resolución N° 31/2014 (B.O. 23/12/2014)
Directa	Resolución N° 29/2014 (B.O. 16/12/2014)
Directa	Resolución N° 27/2014 (B.O. 09/12/2014)
Directa	Resolución N° 24/2014 (B.O. 25/11/2014)
Directa	Resolución N° 13/2014 (B.O. 10/09/2014)
Directa	Circular N° 3/2019 (Complementada por Circular N° 3/2020)
Directa	Circular N° 4/2018
Directa	Circular N° 1/2017
Directa	Resolución N° 08/2020 (B.O. 04.08.2020)
Directa	Resolución N° 37/2019 (B.O. 19.11.2019)
Directa	Resolución N° 42/2018 (B.O. 28/09/2018)
Directa	Resolución N° 39/2018 (B.O. 20/09/2018)
Directa	Resolución N° 40/2017 (B.O. 25/07/17)
Directa	Resolución N° 19/2017 (B.O. 03/04/2017)
Directa	Resolución N° 07/2020 (B.O. 20.07.2020)
Directa	Resolución N° 02/2021 (B.O. 08/01/21)

Clasificación	Tipo de Norma y Número
Directa	Resolución N° 55/2017 (B.O. 23/10/2017)
Directa	Decreto N° 55/15
Directa	Ley N° 9.331 (B.O. 23/11/06)
Directa	Decreto N° 321/19 (B.O. 27/03/19)
Directa	Decreto N° 405/07 (23/03/07)
Directa	Resolución N° 13/20 del Ministerio de Coordinación (18/02/20)
Directa	Resolución N° 128/19 del Ministerio de Finanzas (B.O. 06/05/19)
Directa	Resolución Ministerial N° 245/17 del Ministerio de Finanzas (20/07/17)
Directa	Resolución N° 126/16 del Ministerio de Finanzas (B.O. 25/04/16)
Directa	Resolución N° 1731/15 del Ministerio de Gestión Pública (20/11/15)
Indirecta	LEY N° 10927 PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL PARA EL AÑO 2024 (B.O. 15.12.2023; EDICIÓN EXTRAORDINARIA)
Indirecta	LEY N° 10930 TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA – DEROGA LEY N° 7630 (B.O. 22.11.2023)
Indirecta	Ley N° 10.835 (B.O. 12.10.2022)
Indirecta	Ley N° 10.852 (B.O. 29/12/22)
Indirecta	Ley N° 10.854 (B.O. 29/12/22)
Indirecta	Ley N° 10.411
Indirecta	Ley N° 10.721 (B.O. 27/11/20)
Indirecta	Ley N° 5.350 (B.O. 24/11/81)
Indirecta	Ley N° 10.618 (B.O. 27/03/19)
Indirecta	Ley N° 10.690 (B.O. 18/03/20)
Indirecta	Ley N° 8.836 (B.O. 28/03/00)
Indirecta	Ley N° 7.630 (B.O. 02/12/87)
Indirecta	Decreto N° 08/17
Indirecta	Decreto N° 30/18
Indirecta	Decreto N° 259/17
Indirecta	Decreto N° 196/20 (B.O. 18/03/20)
Indirecta	Decreto N° 156/20 (B.O. 11/03/20)
Indirecta	Decreto N° 750/19 (B.O. 11/07/19)
Indirecta	Decreto N° 1280/14 (B.O. 19/11/14)
Indirecta	Resolución N° 222/2023 del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba (B.O. 15.12.2023)
Indirecta	Resolución N° 180/21 del Tribunal de cuentas (B.O. 19/11/21) “Cuerpo Normativo Unificado” del Tribunal de Cuentas de la Provincia
Indirecta	Resolución N° 2023/SAF-00000001 de la Secretaría de Administración Financiera (B.O. 01.06.2023)
Indirecta	Resolución N° 2022/MC-00000046 del Ministerio de Coordinación (B.O. 29/09/2022)
Indirecta	Resolución N° 14/21 del Ministerio de Coordinación (B.O. 11/02/21)
Indirecta	Resolución N° 773/20 (B.O. 23/12/20)
Indirecta	Resolución N° 366/012 del Ministerio de Finanzas

Anexo “Relevamiento Normativa EMAEES”

REPARTICIÓN	Aplica la Ley N° 10.155	Modalidad de Aplicación	RÉGIMEN PROPIO	ACLARACIONES
Administración Provincial De Recursos Hídricos	SI	Completa	NO	Aplican Ley N° 10.155 por disposición del art. 16 de la Ley de creación N° 9867
Agencia Córdoba De Inversión Y Financiamiento S.E.M.	SI	Completa	NO	
Agencia Córdoba Innovar y Emprender S.E.M.	SI	Completa	NO	Aplica Ley N° 10.155 por disposición del art. 15 de su Estatuto, aprobado por Ley N° 10.351.
Agencia Córdoba Joven	SI	Completa	NO	Aplica Ley N° 10.155 por disposición de la Ley de creación
Administración Provincial del Seguro de Salud	SI	Completa	NO	Sujeción a la Ley N° 10.155 por Ley N° 9.277 art. 40. Asimismo, prevén un procedimiento puntual para contrataciones directas urgentes (Resolución 445/19)
Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba	SI	Completa	NO	Adhesión completa a la Ley N° 10.155
Centro De Excelencia En Productos Y Procesos	SI	Completa	NO	Aplica Ley N° 10.155 por Ley de Creación N° 9717 art. 12
Terminal de Ómnibus Córdoba S.E.	SI	Completa	NO	Aplica Ley N° 10.155 conforme Acta de Directorio N° 40/16; pero con índices propios.
Agencia Conectividad Córdoba S.E.	SI	Indirecta - Régimen Alineado	SI	Posee un régimen de compras totalmente alineado al establecido en la Ley N° 10.155. Asimismo, considera su aplicación supletoria en el mismo Art.1
Agencia Para La Competitividad De Córdoba S.E.M.	SI	Indirecta - Régimen Alineado	Si (Procedimiento general de compras y contrataciones)	Régimen totalmente alineado a la Ley N° 10.155. Igualmente, el art. 2 del procedimiento especifica que se aplican las disposiciones del RCP
Empresa Provincial de Energía de Córdoba	SI	Indirecta - Régimen Alineado	SI (Decreto N° 399/19)	Régimen alineado a la Ley N° 10.155

REPARTICIÓN	Aplica la Ley N° 10.155	Modalidad de Aplicación	RÉGIMEN PROPIO	ACLARACIONES
Agencia Córdoba Cultura S.E.	SI	Supletoria	SI (Manual de Procedimientos)	Aplican la Ley N° 10.155 en forma supletoria.
Agencia Córdoba Deportes S.E.M.	SI	Supletoria	SI (Conforme Estatuto aprobado por Ley 9035 art. 4; Resolución N° 447/17 (Procedimiento) y N° 217/17 (Índices))	Aplican supletoriamente la Ley N° 10.155, pero con índices y procesos propios.
Agencia ProCórdoba S.E.M.	SI	Supletoria	SI (Procedimiento general de compras y contrataciones)	Aplican la Ley N° 10.155 de manera supletoria conforme el Art1 de su procedimiento
Ente Regulador de Servicios Públicos	SI	Supletoria	SI (Anexo único de la Resolución N° 83/18)	Disponen que su régimen "debe integrarse" a la Ley N° 10.155 (art. 23° de dicho Anexo único). En la práctica, implica que lo aplican supletoriamente.
Lotería De La Provincia De Córdoba S.E.	SI	Supletoria	SI (Resolución N° 770/18)	Alineado a la Ley N° 10.155. Lo aplican supletoriamente conforme art. 9 de su régimen
Universidad Provincial de Córdoba	SI	Supletoria	SI (Resolución N° 33/2013, modificada por Resolución N° 84/14)	Aplican supletoriamente la Ley N° 10.155 (conforme el régimen legal que prevén en pliegos)
Agencia Córdoba Turismo S.E.M.	NO		SI	No prevé aplicación supletoria de la Ley N° 10.155
Caminos De Las Sierras S.A.	NO		SI	No prevé aplicación supletoria de la Ley N° 10.155

