



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN Cohorte (2018)

Contrataciones, problemas en la confección de los
pliegos.

AUTOR: CARLOS RODOLFO IRAZU

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

DICIEMBRE DE 2018

AGRADECIMIENTOS

A los profesores del posgrado por su calidad académica, profesionalidad, seriedad y dedicación, incentivando la participación, la investigación y el pensamiento crítico.

A mi amada esposa y compañera de vida por su apoyo incondicional en todo momento.

RESUMEN

Esta investigación se enfocará en el estudio de las causas por las cuales, en determinados casos, se generan problemas al confeccionar los pliegos de bases y condiciones para las contrataciones nacionales de productos y servicios que se instrumentan bajo las normas establecidas en el Decreto Delegado N° 1.023/01 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, el Decreto N° 1.030/16 - Reglamentario del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y la Disposición N° 63-E/16 de la Oficina Nacional de Contrataciones "Pliego Único de Bases y Condiciones Generales" que aprueba dos anexos, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y los requisitos mínimos de los pliegos de bases y condiciones particulares.

No tiene por objeto poner en tela de discusión los mencionados decretos y disposiciones, solo pretende aportar información respecto a inconvenientes suscitados en los procedimientos llevados adelante y buscar el modo de esbozar posibles soluciones aplicables, a fin de mejorar la gestión.

La puesta en marcha de los procedimientos de compra implica para la Armada el inicio de una serie de procesos con determinados participantes.

En el Reglamento para la Administración del Personal de la Armada, R.A.P.A., entre otros temas de gran interés, se determina la movilidad o pases del personal militar a través de distintos cargos.

El personal militar tiene la obligación de desempeñar funciones dentro de la institución cubriendo distintos destinos.

Esto hace que no lleguen a adquirir un nivel especialización en una tarea o procedimiento y si bien existen controles diseñados a los efectos de evitar inconvenientes, en determinadas

oportunidades se generan problemas indeseados al confeccionar los mencionados pliegos de bases y condiciones, produciendo algunos contratiempos en los procedimientos planificados en el Plan Anual de Contrataciones, P.A.C. debido a retrasos de los tiempos establecidos, errores y hasta la necesidad de generar disposiciones para desafectar procedimientos.

Antes de elaborar el proyecto de pliego, la Unidad Operativa de Compras, U.O.C. debe verificar:

- Si para el objeto contractual específico existen modelos de pliegos vigentes confeccionados por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. ya que de ser así, deberá utilizarlos.
- Si existe un acuerdo marco efectuado por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C., de oficio o solicitado por las partes, que seleccione a proveedores para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades y que contemple los bienes o servicios objeto de la contratación, ya que en caso de existir uno vigente, el organismo deberá utilizarlo para la adquisición de los mismos.
- Verificados los ítems anteriores y ante la inexistencia de los mismos, elaborará el proyecto de pliego de bases y condiciones particulares, sobre la base de los pedidos efectuados por las Unidades Requirientes, considerando el procedimiento de selección, la clase y modalidad a utilizar, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en el Reglamento del Régimen y en el Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Al elaborar el proyecto de pliego resulta necesario tener en cuenta el cumplimiento de las normas de jerarquía superior, aplicando el principio de legalidad.
- Deberán ajustarse a lo determinado en el Decreto Delegado N° 1.023/01, en el Decreto N° 1.030/16, las Disposiciones N° 62 a 65 de 2016 y demás disposiciones que se dicten en consecuencia. Por el contrato, convenio, orden de compra o venta según corresponda, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del Título III de la Ley N° 19.549 y sus modificaciones en cuanto fuere pertinente. Aplicando supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y de derecho privado, por analogía.

- Los procedimientos de selección elaborados por la Unidad Operativa de Contrataciones, U.O.C. deberá confeccionarlos sobre la base de los pedidos efectuados por las Unidades Requirentes.
- La aprobación de los mismos será efectuada por la autoridad que tenga competencia para autorizar los procedimientos.
- En su composición deberán contener las especificaciones técnicas, las cláusulas particulares y en el pliego único, Disposición N° 63 - E/2016, de bases y condiciones generales. En ella hay un anexo en donde constan todos los temas que deben incluir los pliegos de bases y condiciones particulares.
- Tienen que estar comprendidos por renglones afines.
- En su composición, cada renglón debe estar compuesto por un ítem del catálogo, Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común S.I.B.I.S., que establece los criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los mismos requeridos por las jurisdicciones y entidades comprendidas dentro de la Administración Pública Nacional.
- Cuando resulte inconveniente la provisión o prestación por distintos cocontratantes de diferentes ítems del catálogo se deberá estipular que la adjudicación se efectúe a un único proveedor, utilizando una modalidad que se denomina llave en mano, que permite adjudicar todos los renglones a un mismo proveedor, o bien pueden establecer en el pliego que hay determinados renglones que se van a adjudicar en forma íntegra. Esto se debe justificar en el expediente, ya que restringe la concurrencia.
- Cuando una misma convocatoria abarque un número importante de unidades pertenecientes al mismo ítem del catálogo se puede distribuir esa cantidad en diferentes renglones. Esta es una política de fomento a las Mipymes ya que cada renglón tiene menos unidades para que exista una posibilidad de que la pequeña y mediana empresa pueda cotizar.

INDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	9
2.1. Normativa	9
2.2 Normativa vigente	9
2.3. Dictámenes ONC	10
2.4. Orden de prelación	11
2.5. Principios	11
2.6. Principios generales del procedimiento administrativo	12
2.6.1. Juridicidad o Legalidad	12
2.6.2. Oficialidad	12
2.6.3. Verdad Material	12
2.6.4. Formalismo moderado o Principio de informalismo	13
2.7. Debido procedimiento previo	13
2.8. Principios específicos de la contratación pública	14
2.8.1. Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado	14
2.8.2. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes	14
2.9. Objetivo	15

2.10. Concepto	15
2.11. Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O.	15
2.12. Sistema de Identificación de Bienes y Servicios. (Catálogo de Bs y Serv.)	16
2.13. Sistema electrónico de contrataciones COMPR.AR	18
2.14. Fase preparatoria	20
2.14.1. Plan Anual de Contrataciones.	20
2.14.2. Pedidos – Requerimientos que efectúan las unidades requirentes	23
2.14.3. Estudios de mercado	25
2.14.4. Estimaciones de precio	25
2.14.5. Afectación preventiva del gasto	27
2.14.6. Definición de las especificaciones técnicas	27
2.14.7. Determinación del procedimiento de selección	29
2.14.8. Proyecto de Pliego de bases y condiciones particulares	31
CAPÍTULO 3: DIAGNÓSTICO	32
CAPÍTULO 4: PROPUESTA DE MEJORA	34
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES	37
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	41

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Los pliegos de bases y condiciones particulares redactados para adquisición de bienes y servicios especifican, entre otras cosas, la calidad exigida. Esta hace que no todos los proveedores puedan cumplir con los requisitos solicitados. La merma generada en la cantidad de oferentes disminuye la concurrencia y por ende la necesaria competencia para conseguir las mejores condiciones de precio para la Administración. Se trata entonces de encontrar un equilibrio en las condiciones exigidas, de manera tal que permita cumplir con la mayor cantidad posible de oferentes participando en el proceso de selección y la participación genuina, con ofertas reales y competitivas.

Se puede exigir que los bienes o servicios a proveer cumplan con determinadas exigencias por lo que en los pliegos es habitual la inclusión de algún tipo de norma de calidad dentro de las especificaciones técnicas como las normas ISO o las normas DEF. Las especificaciones técnicas a definir para iniciar un procedimiento comienzan con lo que solicita la Unidad Requirente, UR.

Definir criterios de sustentabilidad. Desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas. Artículo N° 115 del reglamento aprobado por el Decreto N° 1.030/16.

Cantidades y características de los bienes o servicios con su número de catálogo. El artículo N° 38 del Decreto N° 1.030/16: "...Los pliegos de bases y condiciones particulares deberán estar comprendidos por renglones afines. La afinidad de los renglones se determinará en función de las actividades comerciales de los proveedores que fabrican, venden o distribuyen los distintos grupos de bienes o servicios. En tal sentido, se considerarán afines los renglones que pertenezcan a un mismo grupo de bienes o servicios, con independencia del nivel de agregación que adopte la Oficina Nacional de Contrataciones para la clasificación de los rubros comerciales a otros efectos.”.

Si los elementos deben ser nuevos, usados, reacondicionados o reciclados.

Si se aceptan tolerancias. Por ejemplo, si hay bienes que tienen determinada medida, volumen o peso que la Unidad Requirente, U.R. pueda decir este es el standard pero se

aceptan ofertas que estén dentro de un 10% más o menos de esta medida de este peso de este volumen, los desvíos aceptados.

Cuando resulte dificultosa la determinación de ciertas características del bien requerido, éstas podrán remitirse a las de una muestra patrón, en poder de la jurisdicción o entidad contratante. Esto hoy en día no se usa tanto más aún con el tema de los procedimientos electrónicos. O directamente pedir muestras a los oferentes.

Podrá requerirse en el pliego de bases y condiciones particulares indicarse si se requerirá o no la presentación de muestras y, en su caso, el modo, plazo, lugar y horario en que éstas deberán ser presentadas con fecha anterior a la presentación de ofertas.

Para la reparación de aparatos, máquinas o motores se pueden solicitar repuestos denominados legítimos.

Marca. Solo por razones científicas, técnicas o de probada conveniencia. Salvo casos especiales originados en razones científicas, técnicas o de probada conveniencia para lograr un mejor resultado de la contratación, no podrá pedirse marca determinada.

Deben permitir el acceso al procedimiento en condiciones de igualdad. Colocar a todos los potenciales oferentes en condiciones de igualdad de competencia ayuda a que no se generen hechos en materia de corrupción.

No deben crear obstáculos injustificados a la competencia. Las especificaciones técnicas de los pliegos de bases y condiciones particulares deberán elaborarse de manera tal que permitan el acceso al procedimiento de selección en condiciones de igualdad de los oferentes y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la competencia (Dto. N° 1.030/16, Art. N° 37 y Disp. N° 63/16, anexo 2, inc. 12).

Deben ser lo suficientemente claras y precisas. A la inversa, también los pliegos con especificaciones técnicas insuficientes suelen generar campo propicio para actos de corrupción, pues otorgan una amplia discrecionalidad a la autoridad contratante para adjudicar a quien desee. A los efectos de evitar los casos mencionados, se ha afirmado que los pliegos deben incluir fórmulas claras y precisas acerca de las variables y parámetros a utilizar en la evaluación de las ofertas.

Esta tarea requiere de un avanzado conocimiento sobre el producto o la prestación materia del requerimiento. La normativa prevé que puede haber una instancia previa a emitir un pliego definitivo. Puede hacerse un proyecto de pliego y someterlo a consideración pública.

Generalmente este conocimiento técnico no lo tienen los expertos en contratación pública, sino los especialistas de cada materia.

Uno de los factores más importantes para el éxito o fracaso de una contratación es la buena definición de especificaciones técnicas.

Todo lo antedicho permite formularnos una serie de interrogantes cuyas respuestas darán contenido al presente Trabajo de Investigación:

- ¿Es posible encontrar dentro de la normativa existente en nuestra legislación herramientas que permitan llevar adelante la correcta redacción de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares?.
- ¿Existen verdaderas posibilidades de revertir el problema de no contar con especialistas capaces de redactar pliegos que respeten los principios de concurrencia y competencia?.
- ¿Es viable proponer acciones concretas que permitan optimizar desde el punto de vista operativo el desarrollo de las adquisiciones?.

El planteo de los interrogantes expuestos en la parte final del apartado anterior, generan el enunciado de algunos objetivos para la presente Investigación:

- Principal: Identificar un mecanismo viable para llevar adelante las adquisiciones dentro de la normativa existente en nuestra legislación.
- Secundario 1: Demostrar las ventajas del sistema para revertir el problema de no contar con especialistas capaces de redactar pliegos.
- Secundario 2: Demostrar las ventajas y proponer acciones concretas que permitan optimizar desde el punto de vista operativo el desarrollo de las adquisiciones.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1. Normativa

Ley de Contabilidad, Decreto-Ley N° 23.354/56, Capítulo VI De las Contrataciones, artículos N° 55 a 64. Ratificado por Ley N° 14.467/58 y vigente por el Artículo N° 136 de la Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control N° 24.156.

“Reglamento de las Contrataciones del Estado” Decreto N° 5720/72.

Decreto N° 1.545/94, Capítulo VII, Art. N° 25 a 29 Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones, Órgano Rector del Sistema de Contrataciones.

Decreto N° 436/2000, Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional. Sustituyó al Decreto N° 5720/72, pero continuaba vigente el Decreto-Ley N° 23.354/56.

Decreto Delegado N° 1.023/01, Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional. Derogó los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354/56, ratificado por la Ley N° 14.467, vigente en función de lo establecido por el inciso a) del Artículo 137 de la Ley 24.156.

Decreto N° 436/2000 continuó siendo el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, hasta tanto se dictara el nuevo Reglamento.

Decreto Reglamentario N° 893/12, Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, deroga el Decreto N° 436/2000.

Decreto N° 1.030/16 nuevo Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, deroga, entre otros, el Decreto N° 893/12 y sus modificatorios.

2.2 Normativa vigente

Decreto Delegado N° 1.023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Decreto N° 1.030/2016. Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 62/2016. Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 63/2016. Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.

Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 64/2016. Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO.

Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 65/2016. Manual de Procedimiento del COMPR.AR.

Aplicación directa del T.3° de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 en lo que fuere pertinente.

Aplicación supletoria de las restantes normas de derecho administrativo.

En su defecto normas de derecho privado por analogía.

2.3. Dictámenes ONC

Dictamen 553/2010: Normativa aplicable. No aplica el Decreto 1.023/2001 sino la ley 20.124. Contrato perfeccionado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1.023/2001.

IF-2017-09040121-APN-ONC#MM: Normativa aplicable. Adhesión voluntaria. Alcances. Limitaciones. Figura prevista por el Decreto 893/12 pero no por el Decreto 1.030/2016. Régimen jurídico aplicable. Obras públicas vs. Bienes o servicios. Aplicación supletoria, subsidiaria por adhesión.

IF-2017-00940859-APN-ONC#MM: Segundo llamado a licitación o concurso. Nuevo procedimiento o nuevo llamado. Normativa aplicable al segundo llamado. Procedencia de la contratación directa por llamado desierto o fracasado.

Dictamen 1.023/2012, IF-2017-05339666-APN-ONC#MM: Normativa a considerar para aplicar sanciones. Principio de la ley penal más benigna.

2.4. Orden de prelación

Todos los documentos que rijan el llamado, así como los que integren el contrato serán considerados como recíprocamente explicativos. En caso de existir discrepancias se seguirá el siguiente orden de prelación:

- a) Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios.
- b) Las disposiciones del reglamento aprobado por Decreto 1.030/2016.
- c) Las normas que se dicten en consecuencia.
- d) El Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional que dicte la Oficina Nacional de Contrataciones o las normas que dicte dicha Oficina Nacional en su carácter de órgano rector.
- e) El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.
- f) El pliego de bases y condiciones particulares aplicable.
- g) La oferta.
- h) Las muestras que se hubieran acompañado.
- i) La adjudicación.
- j) La orden de compra, de venta o el contrato, en su caso.

2.5. Principios

Los principios representan importantes herramientas a la hora de interpretar los textos para dar solución a casos particulares. Los distintos procedimientos utilizados por las administraciones públicas para seleccionar al contratista estatal constituyen típicos procedimientos administrativos. Los procedimientos de selección se encuentran regidos por los principios que informan al procedimiento administrativo en general.

2.6. Principios generales del procedimiento administrativo

2.6.1. Juridicidad o Legalidad

El accionar del estado, en procura del bien común, tiene que respetar un bloque de legalidad integrado por los tratados internacionales, la Constitución Nacional, las leyes, los reglamentos, los pliegos y el contrato en sí. Trasladando esto a los procedimientos de selección del contratista, el principio se ve reflejado en el orden de prelación normativa. Desplaza del ámbito de los contratos públicos la autonomía y voluntad de las partes porque están sometidas a condiciones preestablecidas en las normas que regulan las contrataciones. Los contratos que celebra la Administración, supeditan su validez y eficacia al cumplimiento estricto de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes, por lo que deben cumplir con el ordenamiento jurídico.

2.6.2. Oficialidad

Establece que la administración es la que tiene la obligación de instar las actuaciones independientemente de las presentaciones de los particulares. Trasladando este principio a las contrataciones públicas es aplicable, incluso en mayor medida que otros procedimientos administrativos, ya que otro tipo de procedimiento puede ser iniciado por el particular. En los procedimientos de selección, en cambio, hasta el inicio del proceso le corresponde a la Administración.

2.6.3. Verdad Material

Implica el deber de la Administración de ajustar su decisión, a la realidad objetiva de los hechos, prescindiendo de cómo fueron alegados o probados por los interesados. De modo tal de no quedarse con lo que alegan y prueban las partes, sino de ir más allá de eso. Esto se ve reflejado en dos cosas, las amplias facultades de instrucción que tiene la administración y en la posibilidad de decidir más allá de lo que le piden las partes. Esto no pasa, entre otros, en el proceso civil. En materia de contratos administrativos este principio se traduce en el deber de la administración de ponderar adecuadamente sus requerimientos, previo a la confección de la convocatoria, determinando con exactitud las necesidades.

2.6.4. Formalismo moderado o Principio de informalismo

No implica la ausencia de formas. Lo que se busca es luchar contra el excesivo rigorismo formal. Erradicar el formalismo por el formalismo mismo, a evitar una formalidad que no tiene sustento. Lo que se plantea a través de este principio es la atenuación de las exigencias formales, no esenciales, que puedan ser cumplidas con posterioridad. Este principio merece un tratamiento especial cuando se pretende aplicarlo a los procedimientos de selección, ya que en este tipo de procedimientos los participantes compiten entre sí. Es por ello que al aplicarlo es necesario ponderar otros principios como el de igualdad, concurrencia y transparencia.

Al tratar el principio de informalismo en las contrataciones surge inmediatamente el interrogante de su aplicación, ya que la posibilidad de subsanación de determinadas exigencias se opondría al principio de inmodificabilidad de las ofertas que se aplica en los procedimientos de selección. Al participar más de un interesado en competencia, con el resto, es posible que se generen conflictos. Es por ello que al aplicarlo es necesario respetar a su vez los principios de igualdad y concurrencia. El punto de equilibrio es permitir la subsanación de defectos formales no esenciales sin permitir la subsanación de cuestiones esenciales de la oferta.

2.7. Debido procedimiento previo

Específicamente, en lo que hace a procedimientos de selección, cuando la norma establece que hay que seguir un procedimiento determinado. Como hacer una licitación pública cuando la norma requiere. Eso es cumplir con el debido procedimiento previo. Hay casos en donde esto no se cumple, el típico caso es el del uso del legítimo abono que genera una ausencia absoluta del procedimiento. No es que hay algún vicio del proceso, hay ausencia del mismo. Generalmente estos casos se dan cuando existe un contrato vigente, se utiliza la prórroga y habiendo transcurrido el tiempo originario del contrato y el tiempo de la prórroga, después, por algún motivo no se hace el nuevo procedimiento de selección. El organismo sigue necesitando el servicio, el proveedor sigue lo prestando y el organismo sigue pagando. Los organismos lo llaman de distinta manera, reconocimiento de gastos, legítimos abonos, pago de servicios usufructuados. Lo cierto es que se presenta una situación irregular. La validez y eficacia de los contratos se supedita al cumplimiento de

las formalidades exigidas por las normas aplicables. Si no se cumple con esas formalidades previas, no existe contrato, de manera tal que no hay fuente de las obligaciones. Por lo que no corresponde seguir pagando como si existiera un contrato vigente.

A los efectos de reconocer algún tipo de resarcimiento patrimonial a las personas que se encuentran en el citado conflicto, se utiliza la figura denominada enriquecimiento sin causa.

2.8. Principios específicos de la contratación pública

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de estos principios Artículo 3° del Decreto N° 1.023/01.

2.8.1. Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado

Es la proporcionalidad entre el medio utilizado y el fin buscado.

2.8.2. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes

La concurrencia tiene como objeto lograr que la gestión del procedimiento de selección del contratista se oriente a obtener la mayor cantidad de ofertas válidas posibles y para esto es necesario no imponer condiciones restrictivas que en forma poco razonable impidan el acceso a ofertar. Cuanto mayor sea la cantidad de oferentes participantes, mayores serán las posibilidades de que el Estado seleccione una oferta más conveniente.

En cambio la competencia está más relacionada a una participación genuina y sincera, con la existencia de ofertas reales y efectivas que resulten competitivas en el mercado y con disminuir la posibilidad de colusión o eliminarla. Para esto es necesario tomar medidas a los fines de desalentar, evitar e incluso sancionar la conducta relativa a concertar o coordinar posturas en los procedimientos de selección. Puede darse el caso de haber muchos oferentes, pero con acuerdos de precios y cantidades por parte de las empresas participantes, en ese caso habrá concurrencia pero no habrá competencia.

Se trata de dos principios que deben regir en la contratación. Antes de la utilización del Sistema electrónico de contrataciones el procedimiento se publicaba en el Boletín Oficial, B.O.R.A. y se enviaban cinco invitaciones. En la actualidad, un procedimiento de selección se publica en el B.O.R.A. y como mínimo se envían 200 invitaciones, ya que se disparan a todos los proveedores inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O. para ese rubro del procedimiento, promoviendo la concurrencia.

2.9. Objetivo

El objetivo del sistema de contrataciones es asegurar la disponibilidad de bienes, obras y servicios, para el cumplimiento de los fines del Estado en la forma más inteligente con un procedimiento eficaz, eficiente, transparente, económico y sustentable.

2.10. Concepto

Comprende el conjunto de normas, políticas, procedimientos administrativos, órganos, personas, recursos y sistemas que hacen posible la obtención de las obras, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

2.11. Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O.

Decreto N° 1.023/2001. Capítulo III, Organización del Sistema de Selección del Cocontratante, Artículos N° 25 y 27.

Decreto N° 1.030/2016. Título VI, Capítulo Único, Sistema de Información de Proveedores, Artículos N° 111 a 114.

Disposición O.N.C. N° 64/2016. Manual de Procedimiento para la Incorporación y Actualización de Datos en el Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O.

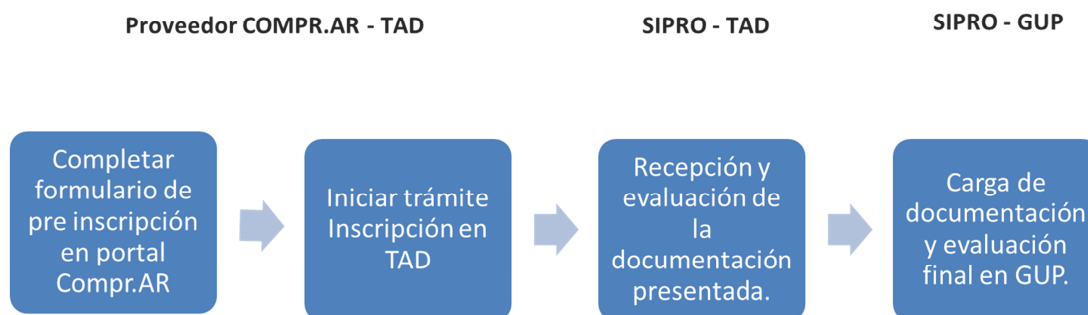
La base de datos diseñada, implementada y administrada por la Oficina Nacional de Contrataciones es el Sistema de Información de Proveedores. Su objetivo es contar con información unificada y pública de oferentes, adjudicatarios y cocontratantes del Estado. Su registro incluye información relativa a los proveedores, sus antecedentes, historial de los procedimientos de selección en los que se hubieran presentado como oferentes, historial de los contratos, órdenes de compra o venta, incumplimientos contractuales y

extra contractuales, en ambos casos por causas imputables al proveedor, sanciones de apercibimiento, suspensión e inhabilitación y toda otra información que la O.N.C. considere de utilidad.

La existencia del Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O. genera una doble utilidad. Por un lado, promueve la participación de un mayor número de oferentes, ya que una vez que el proveedor se incorpora en el sistema, no es necesario que vuelva a presentar toda la información requerida en cada procedimiento de selección en el que se presenta a ofertar. Por el otro, protege los intereses de la Administración Nacional evitando que se contrate con proveedores sancionados ya que a partir de la utilización de este registro todos los organismos comparten esa información.

Se gestiona a través de una plataforma web centralizada. Anteriormente la gestión del sistema era descentralizada, si bien existía una base única, las altas eran aprobadas por cada una de las Unidades Operativas de Contrataciones, U.O.C. que ahora no intervienen en el alta de proveedores.

El proceso de Inscripción de Proveedores se centraliza en el SIPRO perteneciente a la Oficina Nacional de Contrataciones. Dentro del circuito intervienen el portal Compr.AR – Trámites a Distancia y el Gestor Único de Proveedores.



2.12. Sistema de Identificación de Bienes y Servicios. (Catálogo de Bs. y Serv.)

Disposición Administrativa 344/1997. Creación del S.I.B.I.S.

Decreto N° 1.030/16. Artículos N° 38 y 115.

El Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común, tiene por objeto establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos de compras provenientes de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional. Básicamente lo que se busca con la utilización del catálogo es poder identificar de forma unívoca cada producto y acceder a la posibilidad de realizar algún tipo de estadística en función de analizar cuantos organismos compran cada producto, cuanto lo pagan y la razón de las diferencias existentes.

El número de catálogo acompaña al bien o servicio que se va a comprar o contratar en todas las etapas del procedimiento de manera uniforme, tanto en la etapa de formulación del presupuesto como en la gestión de compra.

Debido a su clasificación y codificación. Resulta de gran utilidad para la formulación de los planes anuales de contrataciones. Esto genera la posibilidad evaluar la concordancia entre lo programado y lo ejecutado.

Para el sistema estadístico resulta indispensable contar con la identificación de bienes y servicios ya que se pueden comparar los precios de los bienes y servicios adquiridos por las distintas Unidades Operativas de Contrataciones, U.O.C. y generar precios de referencia.

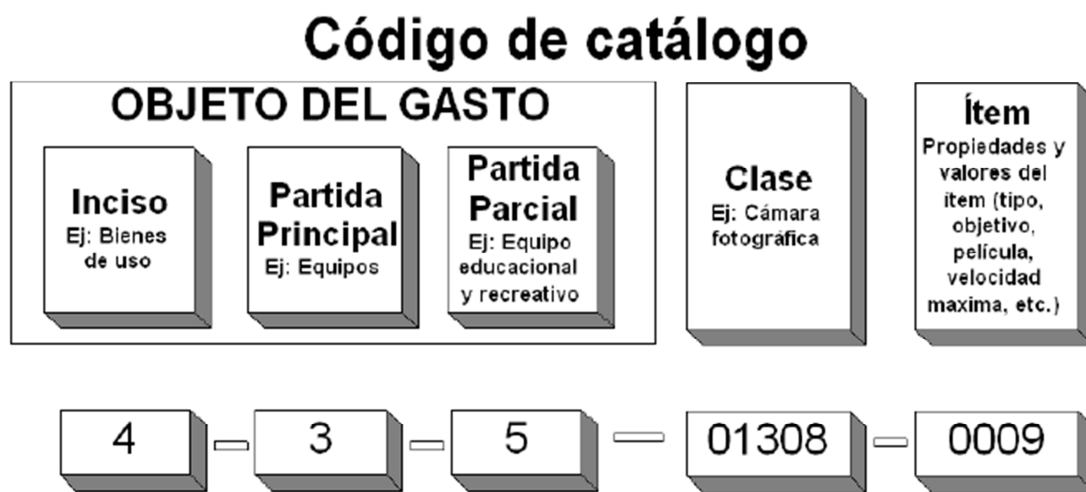
La gestión se realiza a través de la plataforma web centralizada. Los organismos realizan las solicitudes de alta de determinados bienes y servicios al catálogo, la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. recibe esos pedidos y da de alta o no en función de lo catalogado.

El catálogo se crea por Disposición Administrativa N° 344/97 y es regulado por el decreto 1.030/16.

La Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. está estudiando la restructuración del mismo a los efectos de depurarlo, ya que contiene más de 385.000 ítems y desde la aplicación del sistema electrónico de contrataciones, de ese universo se ha utilizado un mínimo porcentaje.

Por otro lado, la apertura de rubros comerciales es acotada, generando que en un mismo rubro y clase figuren proveedores que no estén directamente relacionados con el bien o servicio buscado, produciendo confusiones al momento del envío de invitaciones efectuadas de forma automática por el sistema electrónico de contrataciones.

En su estructura utiliza un catálogo que contiene parte de la imputación presupuestaria, denominada clasificador por objeto del gasto, individualizando ítems específicos contemplando un único número de código para cada bien o servicio como se detalla en la figura adjunta.



2.13. Sistema electrónico de contrataciones COMPR.AR

Decreto N° 1.023/01, Capítulo III, Organización del Sistema de Selección del Cocontratante, Artículo N° 23.

Decreto N° 1.030/16. A lo largo de todo el texto del Decreto.

Disposición O.N.C. N° 65/16, Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, COMPR.AR

El sistema electrónico de compras públicas se habilitó a través de la disposición N° 65/16. Actualmente se encuentra en la etapa de implementación progresiva en todos los organismos de la administración pública nacional.

Hoy en día casi la totalidad de los organismos lo utilizan. El objetivo del Órgano Rector es efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional ya que posibilita el seguimiento del estado de avance de los procedimientos en tiempo real.

Es un sistema transaccional que gestiona en forma electrónica los procedimientos de selección.

Los sistemas electrónicos de contrataciones públicas se dividen en sistemas informativos y transaccionales.

En los sistemas informativos se realiza la gestión por un lado, como ocurría al utilizar el sistema MCC4, y se envía la información por correo electrónico a la Oficina Nacional de Contrataciones, ONC.

El sistema transaccional se utiliza para gestionar, no resultando posible hacerlo de otra forma. No se utiliza el expediente en papel, la información se gestiona directamente a través del sistema electrónico.

El sistema es usado por la Administración y por los oferentes, que presentan sus ofertas a través de este.

Al estar vinculado con el sistema de expediente electrónico, aspecto fundamental para su funcionamiento, esto permite que a medida que se gestionan los procedimientos en las distintas etapas se generen documentos que migren vinculándolos con el mismo.

En su momento la publicación en el boletín oficial se tenía que hacer por fuera, hoy se hace por medio del sistema COMPR.AR.

Las invitaciones a las cámaras, necesarias para que no caiga la contratación, no las efectúa automáticamente el sistema COMPR.AR, se generan por fuera y se vincula la información.

Gracias a la vinculación existente entre el comprar y el expediente electrónico, todo lo que no forma parte del proceso de selección puede realizarse a través del procedimiento electrónico.

Artículo N° 112.- INSCRIPCIÓN. En el Sistema de Información de Proveedores se inscribirá a quienes pretendan participar en los procedimientos de selección llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, salvo las excepciones que disponga la Oficina Nacional de Contrataciones al regular cada procedimiento en particular. No constituye requisito exigible para presentar ofertas la inscripción previa en el Sistema de Información de Proveedores.

2.14. Fase preparatoria

Básicamente, es todo lo que hace el organismo contratante antes de sacar la convocatoria y dar a conocer el procedimiento.

Es la relativa al orden interno de la Administración Pública, se refiere a la formación de la voluntad administrativa, a la decisión de contratar y a la forma y condiciones de esa contratación. Está conformada por:

2.14.1. Plan Anual de Contrataciones

El Decreto N° 1.023/01, Título I, Disposiciones Comunes, Capítulo I, Regimen General, Artículo N° 6.

Decreto N° 1.030/16, Capítulo III, Programación de las Contrataciones, Artículo N° 8.

Disposición N° 62 - E/2016, Capítulo II, Programación de las Contrataciones, Artículos N° 3 y 4.

Comunicación General N° 92/18 y 94/18.

Cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos que le fueran asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

El Plan Anual de Contrataciones, P.A.C., será elaborado por las Unidades Operativas de Contrataciones, U.O.C., y será aprobado por el titular de las mismas o autoridad superior competente.

Para su confección, las Unidades Requirientes, U.R. deberán brindar la información requerida.

Cuando la naturaleza de las actividades, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieren necesario, se efectuará la programación por períodos mayores a 1 año. En estos casos, los planes se ajustarán a las previsiones del artículo N° 15 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones.

La Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. centralizará la información resultante de los planes anuales de contrataciones y los difundirá en su sitio de internet o en el sitio de internet del sistema electrónico de contrataciones.

El plan anual de contrataciones, así como sus correcciones en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria o en otras razones, deberá ser enviado por la Unidad Operativa de Contrataciones mediante correo electrónico desde una cuenta institucional a la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. a la dirección paconc@modernización.gob.ar, utilizando el formulario que difunda la citada Oficina en su sitio de Internet.

La programación, deberá ser remitida dentro de los 60 días corridos contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio presupuestario correspondiente.

La ejecución de la programación, deberá ser enviada dentro de los 60 días corridos de finalizado el ejercicio presupuestario correspondiente, y se deberán informar las correcciones que se efectúen al plan anual de contrataciones, en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones.

Es un instrumento de gestión, su fin es satisfacer las necesidades de una jurisdicción o entidad de acuerdo con los objetivos estratégicos sectoriales y el cumplimiento de sus metas institucionales.

Es la base de un buen funcionamiento del sistema de contrataciones. Propicia una contratación pública eficiente y eficaz.

Sirve para programar. A través de este documento las instituciones públicas determinan qué bienes, servicios y obras necesitan, en qué cantidades y para cuándo van a contratarlos. Además, esta información resulta básica para programar los recursos financieros en forma oportuna.

Ordena la gestión, ayuda a que el presupuesto acompañe la gestión de compras. Es un instrumento gerencial. Una herramienta de medición de la gestión administrativa.

Sirve para evaluar. Permite dar a conocer el estado de avance de la programación. Brinda información sobre los procesos de selección en cuanto a los retrasos, las conclusiones exitosas, las cancelaciones, las anulaciones y las ejecuciones.

Hace posible cuantificar y calificar periódicamente los resultados, estableciendo las causas de las contrataciones no realizadas, adoptando las medidas correctivas o replicando las buenas prácticas.

Es un instrumento al servicio de la transparencia ya que sirve para difundir. La puesta en conocimiento de este documento en forma oportuna facilita a los futuros participantes del proceso de selección la programación de sus ventas al Estado, negociar con sus propios proveedores, organizar sus compras y el financiamiento de las mismas.

Es un anticipo de las convocatorias que va a realizar el organismo, sirve para ordenar el mercado, sobre todo en situaciones de coyuntura inestable.

Su difusión en internet, por ahora es meramente a título informativo, hasta el momento no se realizan análisis de correlación entre lo informado y lo ejecutado. Si los organismos inician procedimientos no incluidos, por el momento el sistema no les impide iniciar el proceso. Pero se generan avances, hasta no hace mucho tiempo se preparaban en planillas

de cálculo Excel que hacían difícil comparar la información. Hoy en día se ingresa la información a través del sistema COMPR.AR., lo que facilita su análisis de cara al futuro.

El plazo de envío lo determina la Oficina Nacional de Contrataciones O.N.C. cada año a través de comunicaciones oficiales en las que informa las fechas indicadas para informar los programados, las correcciones y la ejecución.

El programado del Plan Anual de Contrataciones, P.A.C. se realiza a través de un formulario que tiene por finalidad uniformar los criterios de elaboración para todas las entidades del Sector Público. Los datos que se requieren son:

- 1) Que es lo que se va a adquirir, Número y descripción a nivel de código de clase de acuerdo al catálogo del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios S.I.B.I.S.
- 2) Que procedimiento se utilizará para su adquisición, Licitación Pública, Privada o Contratación Directa.
- 3) En que trimestre se realizará la apertura de ofertas para el procedimiento.
- 4) El monto estimado de la contratación y la cantidad del bien o servicio a adquirir.

A continuación se adjunta una imagen del citado formulario:

PLAN ANUAL DE CONTRATACIONES - AÑO 20__ (1)							
N° DE SAF (2):							
N° DE UOC (3):							
SECCIÓN I: PROGRAMADO							
Fecha Apertura estimada	Procedimiento (4)	Inciso (5)	Partida Principal (6)	Partida Parcial (7)	N° Clase y Descripción (8)	Cantidad (9)	Monto Estimado (10)
I Trimestre							

2.14.2. Pedidos – Requerimientos que efectúan las unidades requirentes

Decreto N° 1.030/16, Capítulo III, Pliegos, Artículo N° 37, Especificaciones Técnicas.

Disposición N° 62 - E/2016, Capítulo II, Etapa Inicial, artículo N° 6.- Requisitos de los Pedidos.

La Unidad Requirente deberá formular sus requerimientos de bienes o servicios a la respectiva Unidad Operativa de Contrataciones, con la debida antelación y cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a) Indicar las cantidades y especificaciones técnicas de los bienes o servicios a los que se refiera la prestación, con el número de catálogo correspondiente al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios que administra la Oficina Nacional de Contrataciones y conforme lo dispuesto en el artículo N° 37 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- b) Incluir bienes o servicios que pertenezcan a un mismo grupo en función de las actividades comerciales de los proveedores que fabrican, venden o distribuyen los distintos grupos de bienes o servicios.
- c) Determinar si los elementos deben ser nuevos, usados, reacondicionados o reciclados.
- d) Fijar las tolerancias aceptables.
- e) Establecer la calidad exigida y, en su caso, las normas de calidad y criterios de sustentabilidad que deberán cumplir los bienes o servicios o satisfacer los proveedores.
- f) Determinar la prioridad y justificar la necesidad del requerimiento de los bienes o servicios.
- g) En su caso, fundamentar la necesidad de hacer uso de procedimientos que impliquen restringir la concurrencia de oferentes.
- h) Estimar el costo de acuerdo a las cotizaciones de plaza o de otros elementos o datos que se estimen pertinentes a tal efecto.
- i) Suministrar todo otro antecedente que se estime de interés para la mejor apreciación de lo solicitado y el mejor resultado del procedimiento de selección.

2.14.3. Estudios de mercado

Es un proceso de recopilación, procesamiento y análisis de la información que proporciona a la entidad contratante información relevante para estructurar adecuadamente los documentos precontractuales, el proceso de selección y maximizar los resultados obteniendo el mejor costo.

Del análisis de sus resultados surge información la disponibilidad en el mercado nacional o extranjero. Es probable que no haya disponibilidad en el mercado nacional con la consecuente necesidad de tener que generar una contratación internacional.

En caso de contar con proveedores nacionales, determinar cuántos son los que cuentan con la capacidad de proveer, si se puede garantizar la competencia entre ellos, cuales son los precios promedio del mercado y cuál es la composición de insumos nacionales e importados en la composición del bien, ya que de ser alta en la estructura de costo se puede indicar en el pliego que la moneda de cotización sea extranjera.

En algunos casos, dependiendo de los bienes o servicios a adquirir, no es necesario realizar un estudio de mercado. Resulta suficiente contactar a la Cámara que nuclea a los proveedores para contar con información útil y suficiente.

2.14.4. Estimaciones de precio

Para realizarlas se utilizan diversas fuentes. Contratos históricos, a los que se aplica el porcentaje de inflación del período transcurrido. Contratos vigentes. Publicaciones especializadas. Información solicitada a los gremios, cámaras de producción o de comercio y si fuera procedente análisis de mercado.

Los precios de mercado representan un promedio de los valores de plaza para los bienes y servicios a contratar. Generalmente ese valor de mercado difiere en el ámbito de las contrataciones públicas por distintas circunstancias como las exigencias formales que constan en los pliegos de un procedimiento de contratación determinado, por las demoras que se generan en los pagos o por el uso de facultades exorbitantes de la Administración.

La normativa no establece límites cuando se generan diferencias entre los montos estimados y los adjudicados. Sin embargo, hay Organismos que tienen por política no adjudicar un bien o servicio si supera en más de un 20% el monto estimado.

Pero establece límites en otros casos. Uno de ellos está representado por el crédito disponible. La afectación preventiva se calcula por el valor estimado, al adjudicar por un mayor valor hay que verificar que tenga crédito disponible.

Otro está dado por el tipo de procedimiento debido a que hay procedimientos que se determinan de acuerdo al monto del contrato.

Si el precio se estima de acuerdo a valores de plaza y las adjudicaciones se realizan por un valor mayor resulta importante tener un especial cuidado al elegir el procedimiento de selección ya que si se opta por una contratación directa o privada y se encuentra muy cerca del límite la variación del precio de adjudicación puede generar efectos indeseados como dejar sin efecto la contratación, no adjudicar algunos renglones o disminuir las cantidades.

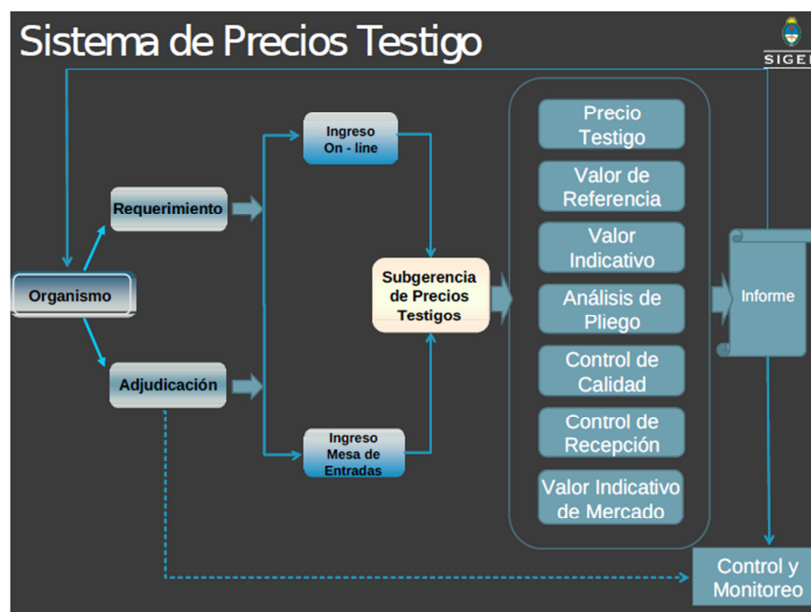
El sistema de precios testigo de la Sindicatura General de la Nación, S.I.G.E.N. es de aplicación obligatoria para determinados procedimientos. Cuando se supera el valor de los cuatro mil módulos se solicita obligatoriamente un informe de precio testigo salvo que se trate de contrataciones de obra pública, contrataciones interadministrativas, contrataciones por exclusividad, contrataciones por especialidad y las contrataciones que no sean de productos estandarizados u homogéneos. De todos modos los Organismos suelen dar intervención a la Sindicatura General de la Nación, S.I.G.E.N. que emite un informe donde expresa que dada la naturaleza particular del bien no emite precio testigo.

Para las Licitaciones Públicas, el informe se solicita con un plazo de 20 días de antelación a la fecha de apertura si se trata de una contratación en papel y 7 días si se trata de una contratación electrónica. Si se trata de una Licitación Privada, con 7 días de anticipación a la fecha de apertura, si es una Contratación Directa, la anticipación deberá ser de 5 días. Si se tratara de una Contratación de Urgencia o Emergencia, lo antes posible.

El Organismo utiliza el precio testigo para evaluar las ofertas y determinar la razonabilidad de los precios. En la Resolución 122 - E/16, se establece que la postura del informe no es vinculante para el organismo, solamente es un elemento para evaluar la oferta y determinar

la razonabilidad de los precios y establece una serie de pautas que le dan al organismo contratante que quiera seguir adelante a pesar del mayor valor para que pueda adjudicar a pesar del informe.

Si la oferta más conveniente excede en más de un 10% el precio testigo, el Organismo contratante debe propiciar un mecanismo de mejora de precio. Si como resultado la solicitud de mejora el precio del proveedor queda dentro del mencionado porcentaje no hay problema. De lo contrario la norma dice que la autoridad va a poder adjudicar de todos modos fundamentando la razón por la que adjudica a pesar del mayor valor.



2.14.5. Afectación preventiva del gasto

Es opcional, se realiza con anterioridad a la convocatoria. Es un procedimiento por el cual se verifica la existencia de crédito presupuestario para la partida. Se efectúa una reserva interna a través de la dependencia que corresponda.

2.14.6. Definición de las especificaciones técnicas

Uno de los factores más importantes para el éxito o fracaso de una contratación es la buena definición de especificaciones técnicas. La descripción de los principios se aplica

especificaciones técnicas, ya que al redactarlas se debe permitir la igualdad, no crear obstáculos injustificados a la competencia, debiendo ser suficientemente claras y precisas.

Las especificaciones técnicas a definir para iniciar un procedimiento comienzan con la solicitud de la Unidad Requirente, UR. Se establecen las cantidades, el número de catálogo relacionado con los productos, exigir algún tipo de calidad determinada que deban cumplir los productos o servicios avalados por normas de calidad como las ISO o las DEF que pueden incluirse en los pliegos, algún criterio de sustentabilidad como eficiencia energética o seguridad eléctrica.

Con respecto a las pautas sociales se puede exigir que el contratista cumpla con determinadas funciones de seguridad e higiene en el trabajo. Exigir la ausencia de trabajo infantil. El cumplimiento de las normas laborales vigentes.

Al redactar los pliegos es importante tener en cuenta dos puntos. Uno es que si bien estas cláusulas se pueden incluir en los pliegos, restringen la concurrencia, de modo tal que es necesario fundar suficientemente el motivo por el que se incluyen salvo que se trate de criterios de sustentabilidad obligatorios.

El otro es que todo lo que se incorpora en la redacción del pliego, en una instancia posterior va a ser evaluado. De modo tal que si se agregan requisitos sin tener en cuenta que hay proveedores capaces de satisfacerlos, es probable que no se pueda seguir adelante con la contratación a pesar de contar con productos y precios convenientes. Por lo que hay que prestar especial atención al momento de redactar los pliegos y solicitar solo los requisitos que resulten necesarios.

Establecer porcentajes de tolerancias ayuda a que se pueda contar con mayor cantidad de ofertas válidas disponibles, que se pueda elegir mejor y que no se impugnen los pliegos.

La remisión a una muestra patrón, hoy en día casi no se utiliza, directamente se solicita la presentación de muestras a los oferentes con la indicación del plazo que deberá ser anterior al fijado para las ofertas.

La solicitud de marcas se acepta por razones científicas, técnicas o de probada conveniencia. Así como para la reparación de aparatos, máquinas o motores se pueden solicitar repuestos legítimos.

2.14.7. Determinación del procedimiento de selección

La Unidad Operativa de Contrataciones sobre la base de los pedidos efectuados por las Unidades Requirentes y de acuerdo a las disposiciones establecidas en la normativa vigente, elegirá el procedimiento de selección a utilizar junto con la clase y la modalidad, para luego proponerlo a la autoridad competente para seleccionar el procedimiento.

Los diferentes tipos de procedimientos constituyen una caja de herramientas para cumplir con el objetivo de la mejor compra posible.

La Unidad Requirente efectúa los pedidos, adjuntando las especificaciones técnicas y el monto estimado a la Unidad Operativa de Contrataciones para que determine cuál será el procedimiento de selección a utilizar.

Esta elección puede basarse en distintos criterios:

El monto estimado del contrato es uno de ellos, ya que de acuerdo al importe y teniendo en cuenta la cantidad de módulos se puede optar por llevar adelante una Contratación Directa si el monto no supera los 1.300 módulos, una Licitación Privada si el monto no supera los 6.000 módulos o una Licitación Pública si el monto supera los 6.000 módulos. Resulta importante, para la determinación del monto estimado, en este caso las opciones de prórroga previstas ya que formarán parte del mismo.

Es posible que se tenga en cuenta el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1.023/01 que expresa la Regla General en materia de contrataciones. En este caso no se tomaría en cuenta el monto estimado de la contratación, todos los procedimientos se llevarían adelante mediante una Licitación Pública o Concurso Público.

En función de lo que suceda en el mercado se puede tener en cuenta hacia quien se direcciona la convocatoria. Generando una contratación nacional si está direccionada a proveedores nacionales o una internacional si existiera la necesidad de que se presenten oferentes extranjeros.

Tener en cuenta los factores sobre los que recae el criterio de selección al elegir la mejor oferta. Si recae sobre factores económicos, el mejor precio, el procedimiento a elegir será una Licitación de acuerdo a lo expresado en el Artículo N° 25, inciso a), apartado 1 del Decreto Delegado N° 1.023/01. De lo contrario, si el proceso de selección no dependiera de los mencionados factores y se utilizaran fórmulas polinómicas para su selección, se optará por un Concurso.

El cumplimiento de circunstancias legales, de hecho, referentes al sujeto o bien al objeto que habiliten procedimientos de excepción. Si la Contratación se perfecciona con otro organismo de la Administración Pública Nacional, se va a optar por una Contratación Interadministrativa. Si el bien a adquirir no tuviera sustitutos convenientes y solo pudiera ser proveído por un único proveedor del mercado, se optaría por una Contratación Directa por Exclusividad. En la compra de libros a editoriales la Normativa habilita, del mismo modo la Contratación Directa por Exclusividad. Las circunstancias de hecho producidas por catástrofes como terremotos, epidemias o inundaciones entre otros, otorgan la posibilidad de optar por una Contratación Directa por Emergencia o Urgencia.

Teniendo en cuenta las características específicas de la prestación, la Complejidad del objeto y la extensión del término del contrato. Es posible recurrir a una contratación de doble sobre para poder establecer un orden de mérito con los proveedores que cumplan determinadas condiciones o pautas establecidas en una fórmula polinómica de determinación de ofertas en el primer sobre y entre los proveedores que superan la primera elección, recurrir a la parte económica de las ofertas en el segundo sobre.

Antes de determinar el procedimiento de selección, la Unidad Operativa de Compras, agrupa las solicitudes de contratación considerando que los pliegos estén comprendidos por renglones afines, pertenezcan al mismo rubro comercial y a un mismo grupo de bienes o servicios, para unificarlas en una única gestión.

Al momento de iniciar el procedimiento resulta importante tener en cuenta prohibición de desdoblamiento. Conforme a lo normado en el artículo 30 del Decreto N° 1.030/16: “No se podrá fraccionar un procedimiento de selección con la finalidad de eludir la aplicación de los montos máximos fijados en el presente reglamento para encuadrarlos o de las competencias para autorizar o aprobar los procedimientos de selección”. Con esto, se

pretende evitar la utilización de un procedimiento que implica una menor cantidad de requisitos de transparencia y publicidad.

La prohibición de desdoblamiento tiene en cuenta el tipo de procedimiento y no evadir a la Autoridad Competente para autorizarlos.

Es probable que se opte como regla general la Contratación Pública, en este caso desde el punto de vista normativo se estaría aplicando el procedimiento previo, pero al no agruparlas, desde el punto de vista de la Autoridad Competente se estaría evitando la firma de una autoridad superior para autorizarlas.

Esta presunción admite prueba en contrario, si se justifica el motivo por el cual se tuvieron que hacer dos procedimientos dentro del plazo de tres meses para adquirir los mismos bienes o servicios la presunción puede caer.

Tampoco se incurriría en desdoblamiento al hacer varias Licitaciones Públicas dentro del plazo de tres meses para adquirir los mismos bienes o servicios si todas son autorizadas por la máxima Autoridad Competente, pero se podría intuir la existencia de un problema de gestión.

2.14.8. Proyecto de Pliego de bases y condiciones particulares

Antes de elaborar un proyecto de pliego de bases y condiciones particulares, es preciso que la Unidad Operativa de Contrataciones, U.O.C. verifique si para el objeto contractual específico existen modelos de pliego elaborados por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. ya que en ese caso, deberá utilizarlos.

Del mismo modo, deberá verificar si para ese objeto hay un acuerdo marco vigente que contenga esos bienes o servicios, en cuyo caso deberá contratar a través del mismo. El sistema COMPR.AR elimina la opción de elección para esos productos.

Si no se cumple lo expresado en los párrafos anteriores se procederá a elaborar el proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares, que debe cumplir con las normas de jerarquía superior aplicando el principio de legalidad. No pueden incluir requisitos que se aparten de lo determinado en el decreto N° 1.023/2001, en el Decreto N° 1.030/2016 y en la Disposición N° 62/16.

Se elaboran para cada Procedimiento de Selección. Deben ser aprobados por la Autoridad que tenga competencia para hacerlo. Deben contener las especificaciones técnicas y las cláusulas particulares. La Disposición N° 63, Pliego de Bases y Condiciones Generales, consta un anexo donde constan los ítems a incluir en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.

Tiene que estar comprendido por renglones afines. Cada renglón debe que estar compuesto por un ítem del catálogo. En el caso que se necesite la adjudicación, no por renglón, sino a un único proveedor hay que utilizar una modalidad denominada llave en mano, que permite adjudicar todos los renglones a un único proveedor. Es posible establecer en el pliego que hay determinados renglones que se van a adjudicar en forma íntegra. Esto se tiene que justificar ya que restringe la concurrencia. Si se va a hacer una adjudicación total y no por renglón, esto tiene que estar justificado en el expediente.

Cuando una misma convocatoria abarque un número importante de unidades pertenecientes al mismo ítem se permite distribuir esa cantidad en distintos renglones. Es una política de fomento a las Mipymes. Que cada renglón tenga menos unidades para que existan más posibilidades de que una pequeña empresa pueda cotizar.

CAPÍTULO 3: DIAGNÓSTICO

La Armada argentina es una fuerza militar que alista los medios del poder naval de la nación, empleándolos en operaciones específicas, conjuntas y combinadas; promoviendo además al desarrollo del poder marítimo en forma armónica con los restantes factores del potencial nacional.

Su misión es alistar, adiestrar y sostener los medios del poder naval de la nación, a fin de contribuir a garantizar su eficaz y eficiente empleo, en el marco del accionar conjunto.

Se extiende a lo largo de todo el país y se divide en áreas marítimas, fluviales, terrestres y los espacios aéreos correspondientes que definen y delimitan las jurisdicciones en que la Autoridad Naval cumple sus funciones.

A los efectos de satisfacer los requerimientos de sostén logístico y apoyo operativo de Unidades y Fuerzas, cuenta con cuatro Bases Navales, tres Bases Aeronavales, Estaciones Aeronavales, un Apostadero, Destacamentos, Talleres, Hospitales, Liceos y Escuelas.

El mantenimiento de esta estructura más los buques y aeronaves requiere de una organización pormenorizada y asignación de funciones muy importante.

El personal militar está compuesto por Oficiales y Suboficiales, a su vez, en función de los rangos se dividen en Superiores y Subalternos y cuentan con distintas especialidades.

Lo descripto implica una gran dinámica de la organización. Todos sus miembros se encuentran en instrucción permanente, capacitándose y llevando adelante su carrera. Esto hace que el Personal Militar que reviste en servicio efectivo permanezca en el Comando, Organismo o Dependencia al cual haya sido asignado, el mayor tiempo posible de forma tal de cumplir con las condiciones necesarias para el ascenso acumulando experiencia en distintas Unidades y funciones.

Pero por la propia dinámica hace que se produzcan rotaciones o traslados de manera constante y periódica una vez cumplido el tiempo asignado en cada Destino.

La Dirección de Armamento del Personal Naval, D.I.A.P. dispone la cantidad de personal militar, oficiales y suboficiales, que deben integrar cada destino para el correcto funcionamiento, a través un organigrama que abarca cada oficina y departamento que compone la fuerza.

La Armada considera que sus integrantes deben conocer la mayor cantidad de destinos posibles para completar su formación.

El período de referencia durante el cual el personal debe, preferentemente, permanecer en cada destino asignado está determinado por:

- El tiempo necesario para la adquisición de las habilidades y destrezas que habilitan al personal de los diferentes escalafones y orientaciones en el puesto asignado incluyendo cursos de instrucción e instrucción especializada.

- El tiempo necesario para la adquisición de la debida experiencia a través de la práctica profesional, que permitan al personal desempeñarse con idoneidad en el cargo asignado.
- El tiempo redituable de permanencia para que el personal, instruido y adiestrado, vuelque al servicio su experiencia a efectos de lograr la mayor eficiencia posible en el ejercicio de sus funciones.
- El tiempo relacionado con el tipo de destino.

El buque, que navega por mar abierto, cuenta con una cantidad limitada de tripulación que no tiene reposición o cambio, salvo por una razón extrema, y por ello en ese entorno acotado un mismo marino es posible que tenga que cubrir más de una función o que deba reemplazar a un colega que no se encuentre en óptimas condiciones de salud.

Debido a este tipo de contingencias, la situación ideal es que todos los marinos que se encuentran a bordo del buque cuenten con la mayor cantidad de habilidades y conocimientos posibles.

Esto diferencia a la marina de las otras fuerzas, ya que al no tener la limitación del aislamiento que se produce al estar embarcado, pueden acceder a reemplazos con mayor facilidad y no resulta de capital importancia que se produzcan las mencionadas rotaciones para aprehender distintas habilidades. Pudiendo cada miembro desarrollar la misma tarea durante toda su carrera, sin la necesidad de rotar por distintos departamentos.

Por lo mencionado, si bien es cierto que el personal Militar pasa una cantidad determinada de tiempo en el destino y adquiere conocimientos y habilidades que son necesarias para su carrera. Es el personal Civil, que compone la fuerza, el que a través del tiempo y sin la obligación de cumplir con los mencionados traslados a lo largo de su carrera, progresa en los distintos agrupamientos, niveles, grados y tramos como resultado de su mayor nivel de idoneidad, formación educativa y rendimiento laboral adquiriendo las habilidades y conocimientos necesarios para llegar a convertirse en verdaderos especialistas en la materia.

CAPÍTULO 4: PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

En diciembre de 2017 fue publicada la Resolución Ministerial, RESOL-2017-1283-APN-MD, mediante la cual se creó el “Grupo de Trabajo Ley de Personal Militar” con la finalidad de elaborar un instrumento legal que el Poder Ejecutivo Nacional enviaría al Congreso de la Nación para promover el reemplazo de la Ley N° 19.101 de Personal Militar vigente.

La Resolución orienta a la elaboración de un Proyecto de Ley que trate entre otros: El ciclo de vida completo del personal. El plan de carrera, misión y funciones, tanto de la Fuerza como se su personal serán las que consten en la Ley de Defensa Nacional. Considerar que las actividades no operativas sean cubiertas con personal civil. De modo tal de apartar al personal militar de la conducción de aquellas áreas de la Fuerza que no estén directamente relacionadas con la operatividad propiamente dicha.

El avance del mencionado Grupo de trabajo sumado a la posibilidad de disponer de facilidades para la formación, en los distintos niveles del personal civil que se destaque, daría la posibilidad de contar con la generación de expertos que cuenten con la autoridad suficiente para llevar adelante la administración de la Fuerza.

La posibilidad de que el personal Civil acceda a distintas responsabilidades de jefatura y directivas, da especial relevancia a considerar los distintos tipos de responsabilidad de los funcionarios y agentes.

El Artículo 14 del Decreto N° 1023/01, versa sobre la responsabilidad de los funcionarios. “Los funcionarios que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones serán responsables por los daños que por su dolo, culpa o negligencia causaren al Estado Nacional con motivo de las mismas”. Dentro de los principios específicos de las contrataciones, además de la transparencia de los procedimientos y la igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes se encuentra la responsabilidad de los funcionarios desde el inicio hasta la finalización del contrato.

El Artículo N° 3 de la ley N° 24.156 expresa que “Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del Sector Público Nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión”.

Entre otras normas que se ocupan del tema se puede mencionar: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Internacional contra el Soborno Transnacional, la Ley N° 25.164 que establece el Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y la Ley N° 25.188 de Ética de la Función Pública.

De acuerdo a los ámbitos e intereses jurídicos existen distintos tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad política, por mal desempeño o delito en el ejercicio de las funciones. Alcanza al Presidente de la Nación, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros.
- Responsabilidad disciplinaria. Las sanciones que aplica el propio estado por la relación de empleo, apercibimiento, suspensión o cesantía. Se encuentran en la Convención Interamericana Contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los deberes impuestos y las prohibiciones establecidas, respectivamente, en los Arts. 23 y 24 de la Ley N° 25.164 del Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y normativa complementaria. Las obligaciones, en la Ley N° 25.188 de Ética Pública.
- Responsabilidad patrimonial, para que exista tiene que haber perjuicio fiscal por conducta dañosa o incumplimiento de la normativa que afecte a la Administración directamente o por indemnizaciones que ésta deba afrontar frente a un particular.
- Responsabilidad penal. El funcionario tendrá que incurrir en alguno de los tipos penales previstos en la normativa. Artículos N° 130 y 131 de la Ley N° 24.156.
- Responsabilidad Civil de los funcionarios por daños a un particular.
- Responsabilidad Penal por conductas delictivas de los funcionarios.

Por otro lado, al generarse la posibilidad de que el personal civil acceda a distintas responsabilidades de jefatura y directivas, hace imprescindible la estrecha colaboración y trabajo conjunto con la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. que se ocupa de

- Proponer políticas generales y particulares, así como la adopción de medidas en materia de contrataciones del Sector Público Nacional.
- Aprobar las normas destinadas a instrumentar las políticas y las medidas definidas en materia de contrataciones.
- Diseñar e instrumentar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa eficaz y eficiente de las contrataciones, entre ellos, los sistemas de información sobre proveedores, precio y normativa.
- Administrar el sistema estadístico en materia de contrataciones, interactuando con las jurisdicciones y entidades y con las unidades operativas de contrataciones.
- Difundir las políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos a ser aplicados por el sistema en el ámbito del Sector Público Nacional.
- Capacitar a las jurisdicciones y entidades en la utilización de los instrumentos normativos y procesos diseñados.
- Asesorar a las jurisdicciones y entidades.
- Organizar los registros requeridos para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema y elaborar los programas para la consulta y utilización de los mismos por parte de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el sistema.
- Instruir el procedimiento de aplicación de sanciones a proveedores y aplicar las mismas a solicitud de las unidades operativas de contrataciones.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

Este trabajo constituye una herramienta para llegar a una conclusión íntegra que permita llegar a demostrar la pertinencia de la hipótesis planteada. Investigar y analizar la problemática de la de la integración y capacitación de los recursos humanos en lo concerniente a las contrataciones.

Se considera importante entender y analizar, para alcanzar los mejores resultados.

La relevancia de las contrataciones públicas, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, C.E.P.A.L., está dada por tres funciones principales del Estado: de utilidad pública, de carácter administrativo y de tipo económico. A través de su evolución en el tiempo es posible hablar de la promoción de un gasto público eficiente, del interés de preservar la transparencia, la participación ciudadana, la prevención de actos de corrupción y acciones que deben converger para satisfacer el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado.

A través de su poder de compra, el Estado cuenta con la posibilidad de fomentar políticas de producción y comercialización de bienes y servicios. En septiembre de 2018, el Gobierno reglamentó un decreto presidencial publicado en el Boletín Oficial, la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores aprobada por el Congreso, que tiene como fin utilizar a las compras públicas como factor para el desarrollo de la industria argentina, mejorar sus capacidades productivas y potenciar su perfil exportador.

En América Latina y el Caribe, las compras públicas de bienes y servicios representaron, para el período 1990-2009, una cifra entre el 10% y el 15% del gasto público regional. Teniendo en cuenta que de esos porcentajes, se estima que cerca del 80% está compuesto por bienes y servicios resulta sumamente útil para el Estado conocer la composición de los mismos para determinar qué porcentaje de éstos responde a compras que precisan procedimientos de investigación y desarrollo y qué porcentaje responde a productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual.

A los efectos de contar con este tipo de análisis resultaría de gran ayuda poder usar las evaluaciones que al respecto genere la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C., con la información que recibe periódicamente de cada una de las U.O.C., que conforman el Plan Anual de Contrataciones, P.A.C.

Ya que, cuando se utilice correctamente, se convertirá en un importante instrumento de gestión y transparencia. Tanto para el estado, que se encuentra en condiciones de poder programar los recursos financieros que precisará, como para los proveedores, ya que al conocer qué tipo de productos va a adquirir la Administración y en qué momento cuenta con la posibilidad de competir con mejores precios y productos además de facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de ofertas.

Por otro lado, es posible que la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. genere una mayor cantidad de Acuerdos Marco para la adquisición en tiempo y forma de esos bienes o servicios.

Con respecto a las normativas y procedimientos se está avanzando ya que se cuenta con un Sistema de Información de Proveedores, S.I.P.R.O., con una base de datos diseñada, implementada y administrada por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. que promueve la participación de los oferentes y protege los intereses de la Administración.

Se cuenta con la implementación del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios, S.I.B.I.S., que ayuda a establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos con una base de datos administrada por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C. que está estudiando su reestructuración en cuanto a la cantidad de bienes que la componen y sobre todo en cuanto a la apertura de rubros que contiene.

Se está terminando la implementación del Sistema Electrónico de Contrataciones COMPR.AR., lo que posibilita el seguimiento del grado de avance de los procedimientos en tiempo real.

Proyecto de pliego de bases y condiciones particulares. Si bien, por ahora, no se cuenta con modelos de pliego elaborados por la Oficina Nacional de Contrataciones, O.N.C., se espera contar con ellos en el futuro de modo tal que no se produzcan errores involuntarios en la confección de los mismos.

La carrera militar y la dinámica de su organización hace que los integrantes de la Armada se encuentren en totalmente dedicados a capacitarse y cumplir los objetivos propuestos para obtener los deseados ascensos. Esto hace que no tengan la posibilidad de convertirse en verdaderos especialistas en la materia. Si se pudiera llevar adelante la modificación de la ley N° 19.101 de Personal Militar vigente con el avance del "Grupo de Trabajo Ley de Personal Militar" se contaría con la posibilidad de que el personal Civil acceda a responsabilidades de jefatura y dirección, generando la posibilidad de contar verdaderos con expertos para llevar a cabo los procedimientos de adquisiciones.

Por último, una vez implementados los temas pendientes, resultaría de gran utilidad crear distintos indicadores que permitan evaluar en forma integral el sistema de contrataciones,

proporcionando la posibilidad de realizar las modificaciones normativas necesarias para poder cumplir con estrategias que posibiliten la transparencia de los procedimientos, la sustentabilidad de la producción de bienes y servicios junto a la participación de las MiPyMEs para generar un verdadero desarrollo de la industria nacional.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Comunicación General N° 92/18 - Elaboración y remisión del Plan Anual de Contrataciones (PAC)
- Comunicación General N° 94/18 - Elaboración y remisión del Plan Anual de Contrataciones (PAC)
- Decreto N° 436/2000 - Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional.
- Decreto Reglamentario N° 893/12 - Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto Delegado N° 1.023/01 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto N° 1.030/16 - Reglamentario del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto N° 1.344/2007 - Reglamentación de la Ley 24.156.
- Decreto N° 1.545/94 - Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones.
- Decreto N° 5720/72 - Reglamento de las Contrataciones del Estado
- Decreto-Ley N° 23.354/56, Ley de Contabilidad.
- Disposición N° 62-E/16 - Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición N° 63-E/16 - Pliego Único de Bases y Condiciones Generales.
- Disposición N° 64-E/16 – Manual de Procedimiento para la Incorporación y Actualización de Datos en SIPRO.
- Disposición N° 65-E/16 - Manual de Procedimiento del COMPR.AR.
- Disposición Administrativa 344/97 - Creación del S.I.B.I.S.
- Ley N° 14.250, Disposiciones que se establecen para las convenciones colectivas de trabajo.
- Ley N° 14.467/58 Convalidación.
- Ley N° 19.101, Personal Militar.
- Ley N° 19.549, Procedimientos Administrativos.
- Ley N° 20.744, Contrato de trabajo.
- Ley N° 24.156, Administración Financiera y los Sistemas de Control.

- Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.
- Ley N° 25.188, Ética de la Función Pública.
- Administración Pública nacional.
- Comunicaciones generales ONC.
- El informalismo y la concurrencia en la licitación pública, A. Gordillo.
- El manual de procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional que dicte la ONC. o las normas que dicte dicha Oficina Nacional en su carácter de órgano rector.
- La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. Sailendra Pattanayak e Israel Fainboim.
- La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas, Héctor Mairal.
- Manual de Transparencia Fiscal (2007), Fondo Monetario Internacional.
- R.A.P.A. - Reglamento para la administración del personal de la Armada.
- XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico".