

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

Sistema de Contrataciones de la Provincia de Santiago
del Estero: Ley 7253. Aportes para la eficiencia.

AUTOR: GUSTAVO NAVARRO

TUTOR: CRISTINA ROLANDI

ABRIL 2022

Resumen

La Provincia de Santiago del Estero ha reglamentado recientemente la Ley N°7.253 “Régimen único de contrataciones públicas de la Provincia de Santiago del Estero”.

De este modo, el sistema de contrataciones de la Provincia, cuenta con normativa propia. Sin desconocer el avance significativo que representa dicha normativa, entendemos que ello no es suficiente, sino que resulta prioritario trabajar en los aspectos “claves” o componentes del sistema (Principios, Normas, Órganos, Procedimientos y Sistemas) que permitan desarrollar las condiciones óptimas para su funcionamiento eficiente, en consonancia con los aportes que realiza la nueva normativa.

En este sentido, el presente trabajo, se propone analizar el sistema de contrataciones, en el marco de la ley 7253 “Régimen Único de Contrataciones Públicas de la Provincia de Santiago del Estero y su Reglamento, identificando los aportes que realiza dicha norma para atenuar las falencias que presenta actualmente el sistema, y elaborar, en base a ese diagnóstico, una propuesta de intervención, consistente en una plan de mejora de calidad.

La estrategia metodológica utilizada para el logro de los objetivos, es de carácter descriptiva-analítica. Por un lado, se realizará una revisión bibliográfica acerca de los conceptos del Microsistema de Administración Financiera del Sector Público en general y del Sistema de Contrataciones en particular. Por otro lado, la investigación cuantitativa se basa en el análisis de datos obtenidos a partir de las entrevistas con funcionarios jerárquicos de las dependencias seleccionadas.

El sistema de contrataciones de la provincia, presenta importantes debilidades que impiden una gestión eficiente. Uno de los mayores problemas, radica en la **falta de planificación**. Ello, visto desde la administración, ocasiona diversas consecuencias negativas, como ser, que las compras se realicen de manera improvisada, desorganizada, a medida que surgen las necesidades, es decir, con escasa preparación.

La ausencia de un órgano rector y de un portal web de compras vulnera la gestión de los procedimientos, ya que no se cuenta con políticas definidas, normativas complementarias, manuales de procedimientos, entre otros instrumentos que deben respaldar la gestión.

Urge desarrollar capacidades y profesionalizar no solo el área compras sino todas aquellas áreas y organismos que intervienen en los procesos de contratación.

Por lo tanto, la propuesta consiste en desarrollar un plan de mejora de calidad, el que ha sido estructurado en dos niveles:

A nivel estratégico: Creación del Órgano Rector; desarrollo de herramientas tecnológicas. La Compra publica como herramienta estratégica de Política Pública.

A nivel Operativo: Plan Anual de Compras; profesionalización del Área Compras; formación de RRHH y aplicación de buenas prácticas de gestión.

Lista de Siglas y Abreviaturas

LAFCO	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas Control del Sector Publico Nacional (24.156)
LAFCI	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas Control Interno del Sector Publico Provincial (6933)
MECONSE	Ministerio de Economía de Santiago del Estero
CGP	Contaduría General de la Provincia
TGP	Tesorería General de la Provincia
RUPSE	Registro Único de Proveedores de Santiago del Estero
DR	Decreto Reglamentario DCTO 75/2021 y 207/21
PAC	Plan Anual de Contrataciones
F1	Formulario 1
MIPYMES	Micro Pequeñas y Medianas Empresas
RRHH	Recursos Humanos
UNSE	Universidad Nacional de Santiago del Estero
IDEAP	Instituto de Estudios de la Administración Publica

INDICE

Resumen.....	2
Lista de Siglas y Abreviaturas	4
1 INTRODUCCION.....	7
1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema	7
1.2 Objetivos.....	10
1.3 Aspectos Metodológicos.....	10
2 MARCO TEORICO	11
2.1 Breve Reseña Histórica de la Evolución del Sistema de Administración Financiera. 11	
2.2 El sistema de Contrataciones	15
2.2.1 Aspectos Conceptuales.	15
2.2.2 Aspectos Claves de un Sistema de Contrataciones Eficiente	17
2.2.3 El Sistema de Contrataciones en Santiago del Estero desde la Ley 7253	18
2.2.4 Interrelación con los Sistemas de Administración Financiera	29
2.2.5 El modelo de control en Santiago del Estero	30
3 DIAGNOSTICO	33
3.1 Unidad Requirente.....	38
3.2 Área de Compras.....	39
3.3 Registro Único de Proveedores (RUPSE)	43
3.4 Contaduría General de la Provincia (CGP).....	43
3.5 Difusión	44
3.6 Asesoría Legal del Organismo:	45
3.7 Tribunal de Cuentas.....	45
3.8 Fiscalía de Estado.....	46
3.9 Comisión de Pre adjudicación.....	46

3.10	Perfeccionamiento del Contrato.....	47
3.11	Recepción.....	48
3.12	Gestión de Pago.....	49
4	PROPUESTA DE INTERVENCION	52
4.1	Síntesis del Problema a Resolver	52
4.2	Objetivos de la Propuesta	52
4.3	Estrategia a Implementar	52
4.4	Descripción del Procedimiento y Actividades a Desarrollar	53
4.4.1	Acciones a Nivel Estratégico	54
4.4.2	Acciones a Nivel Operativo	58
4.5	Acciones Previstas para la Evaluación de la Intervención	60
5	CONCLUSIONES	62
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y BIBLIOGRAFIA	66

1 INTRODUCCION

1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema

El Sistema de Contrataciones del Estado, configura un área neurálgica del Sector Público ya que su finalidad primaria es la de proveer los bienes, servicios y obras que le permitan al Estado cumplir con su objetivo, la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. En él se apoyan acciones y decisiones de las que depende el éxito de las políticas públicas. Es por ello que dicho Sistema debería caracterizarse por su eficiencia, eficacia y transparencia, seguir criterios de planificación y estar alejado del manejo discrecional y arbitrario de los funcionarios de turno.

Sin embargo, advertimos que, históricamente, el Estado, compra mal, y a nivel provincial, el sistema de contrataciones, adolece del desarrollo de componentes o aspectos claves que un Sistema de Contrataciones óptimo debería disponer.

El estudio del Sistema de Contrataciones de la Provincia, es una sentida necesidad, por lo escasos y/o nulos estudios sobre el tema, por el aporte académico y formativo que representaría para quienes prestan servicios en la administración pública o para quienes, trabajando en el sector privado, se vinculan con este sistema, pero fundamentalmente para marcar un punto de partida en la elaboración de propuestas para su mejora continua.

La Provincia de Santiago del Estero, adoptando el esquema de la Ley 24.156, sancionó el 09 de marzo del 2009, **la ley N° 6933 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial**, otorgando un plazo no mayor a noventa días desde su promulgación (fue promulgada el 10/03/2009), para su reglamentación por parte del poder ejecutivo. No obstante ello, a la fecha, no está reglamentada, lo que dificulta su aplicación operativa. Además, otros problemas, atentan contra la aplicabilidad de la ley, como ser:

- No se cuenta con un sistema informático (integrado) de información financiera,
- No existe integración entre los sistemas
- No se realiza contabilidad patrimonial

La ley 6933, en su art 109° **dispone la derogación de la Ley de Contabilidad N° 3742**, excepto el capítulo II, título III, referido a las contrataciones y agrega ...” en el transcurso del año 2009, el Poder Legislativo deberá dictar una nueva ley que regule el sistema de contrataciones del Estado. Sin embargo, fue recién en abril del 2018, que se sancionó la **ley**

N° 7.253, mediante la que se aprobó el régimen único de contrataciones públicas de la Provincia, mientras que su reglamentación, en enero del 2021. De este modo, el sistema de contrataciones de la Provincia, cuenta con normativa propia.

Sin desconocer el avance significativo que representa dicha normativa, entendemos que ello no es suficiente, sino que resulta prioritario trabajar en los aspectos “claves” o componentes del sistema de contrataciones (Principios, Normas, Órganos, Procedimientos y Sistemas) que permitan desarrollar las condiciones óptimas para su funcionamiento eficiente, en concordancia con los aportes de la nueva ley.

Es así como, motivados por la sanción de la nueva ley de contrataciones de la Provincia, entendemos que en el camino de estudiar al sistema, en primera instancia debemos analizar su normativa, esto marca el camino jurídico, el deber ser. Pero existe otra cuestión paralela que es la realidad de la gestión, con su complejidad, que implica una serie de elementos y herramientas que van desde los temas presupuestarios, tecnológicos, recursos humanos, decisiones políticas, los circuitos internos, entre otros.

En este sentido, sostenemos que, es decir que para entender porque el Estado compra mal hay que identificar las causas en su propia gestión, indagar en la dinámica interna de su organización, para determinar que impide que el sistema opere con los estándares de calidad esperados. Entonces es necesario poner el foco en las debilidades que se observan, tales como: demoras en los procedimientos, la determinación de los precios de referencia, los sobre precios, circuitos administrativos, déficit de capacitación, etc.,

Capítulo aparte merece el tema del Control y su interrelación con el sistema de contrataciones, porque su aporte no solo es a nivel de la transparencia sino que hace a la eficiencia del sistema. Su estudio es prioritario, ya que se observa falta de formación y valoración respecto de la importancia que tiene el control, máxime el control interno. Por lo tanto, es muy importante abordarlo conjuntamente con el sistema de contrataciones ya que su objetivo radica principalmente en que se pueda detectar las irregularidades, los desvíos, las demoras, las causas que impiden ejecutar el plan de compras en tiempo y forma. Necesitamos identificar cuáles son las fallas que tenemos en nuestra organización para desarrollar las acciones que nos permitan eliminar o atenuar las mismas. En definitiva el sistema de control debe brindarnos información que contribuya a identificar oportunidades de mejora en la gestión de compras.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar los principales aspectos a considerar para el funcionamiento de un sistema de contrataciones eficiente en el marco de la ley 7253 “Régimen Único de Contrataciones Públicas de la Provincia de Santiago del Estero y su Reglamento”, entendiéndose como tales los siguientes:

- **Normativos/Principios**
- **Sistemas**
- **Organizacionales**
- **Procedimientos**
- **RR.HH**
- **Interrelación con los demás sistemas**
- **Orientado a resultados**

A partir de la problemática expuesta, se proponen las siguientes preguntas, como guía al presente trabajo de investigación.

- ❖ **¿Cuáles son los aspectos fundamentales/ necesarios para el funcionamiento de un sistema de contrataciones eficiente, en el marco de la ley 7253 “Régimen Único de Contrataciones Públicas de la Provincia de Santiago del Estero y su Reglamento?**

Proponemos realizar un análisis exhaustivo de la nueva normativa para determinar los aspectos fundamentales sobre los que habría que trabajar para el desarrollo de un sistema de contrataciones eficiente.

- ❖ **¿La nueva normativa provincial referida al sistema de contrataciones cubre sus aspectos más importantes?**

Se propone investigar cuales son los aportes de la nueva normativa respecto de los déficits observados en el Sistema.

- ❖ **¿Cómo se relaciona el sistema de contrataciones con los demás sistemas definidos en la Ley de Administración Financiera de la Provincia?**

Se propone describir la interrelación entre el Sistema de Contrataciones y los demás Sistemas de Administración Financiera a los efectos de analizar el grado de integración de la información.

❖ **¿Qué aportes se pueden realizar para una gestión eficiente del sistema de contrataciones en el marco de la normativa vigente?**

Se propone realizar aportes (herramientas, mejoras de procedimientos, refuncionalización de áreas, etc.) que redunden en la mejora del sistema.

1.2 Objetivos

General:

Analizar el sistema de contrataciones, en el marco de la ley 7253 “Régimen Único de Contrataciones Públicas de la Provincia de Santiago del Estero y su Reglamento.

Específicos:

- Describir los aspectos fundamentales para el funcionamiento de un Sistema de Contrataciones eficiente.
- Caracterizar el proceso de compras y su interrelación con los demás sistemas que conforman el macro sistema de Administración Financiera.
- Describir el marco normativo que regula el Sistema de Contrataciones de la Provincia.
- Identificar los aportes que realiza la nueva normativa para disminuir los déficits observados en el Sistema.
- Proponer herramientas de gestión contribuyan a un desempeño eficiente del sistema, como un valioso instrumento para el cumplimiento de Políticas Públicas.

1.3 Aspectos Metodológicos

La estrategia metodológica utilizada para el logro de los objetivos, es de carácter descriptiva-analítica, y está compuesta por los siguientes procesos. Por un lado, una revisión bibliográfica de los conceptos del Macrosistema de Administración Financiera del Sector Público en general y del Sistema de Contrataciones en particular y análisis de la normativa, con el fin de identificar los aspectos claves que un sistema de contrataciones eficiente debe contar.

Por otro lado, la investigación cuantitativa se basa en el análisis de datos obtenidos a partir de las entrevistas con funcionarios de diferentes jerárquicas de las dependencias seleccionadas para la presente investigación: Ministerio de Desarrollo Social, Registro de Proveedores, Contaduría General y Honorable Tribunal de Cuentas, así como también el análisis de los

diferentes dictámenes, actos administrativos, etc. derivados de diferentes procedimientos.

El criterio de selección de las mencionadas dependencias se basó en el grado de representatividad, ya que los dos primeros se hallan bajo la órbita del Ejecutivo Provincial (administración central) y el Honorable Tribunal de Cuentas es el órgano rector del sistema de control externo.

2 MARCO TEORICO

2.1 Breve Reseña Histórica de la Evolución del Sistema de Administración Financiera.

La reforma del Estado implementada en Argentina, de finales de los ochenta y principios de los noventa, **considerada la más importante en la historia del País**, forma parte de un proceso que propicia el mejoramiento o la modernización de la administración pública, mediante la transferencia al sector publico de nuevas técnicas y la disminución de actividades a cargo del Estado, con el objetivo de convertirlo en eficiente y eficaz. Sin embargo, como afirma Oszlak, O (1999) “en términos relativos, existe ahora un menor estado, no necesariamente un mejor estado “.

Esta reforma del estado, fue el motor de una reforma administrativa, en respuesta a: (Le Pera, 2007)

- El crecimiento y diversificación de la actividad y del ámbito del Estado
- La obsolescencia para responder a necesidades cambiantes que debe encarar el estado por las exigencias del contexto social.
- Por aplicación de nuevas tecnologías y por decisiones políticas superiores.

El inicio jurídico de uno de los procesos de reforma de la administración financiera mas importante en la argentina se inicia con la sanción de la **ley N° 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFCO), en el año 1993**. Esta es la norma jurídica base que rige a toda la administración financiera nacional comprendiendo esta al conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el logro de los objetivos del Estado.

La ley 24156, en su art. 8 extiende su aplicación a la totalidad del Sector Publico Nacional y prevé su implementación al resto del sector público argentino. La mayoría de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversos municipios han encarado reformas siguiendo las pautas normadas por la LAFCO. La Provincia de Santiago del Estero, no ha estado exenta a dicho proceso, al sancionar en el año 2009 la ley 6933 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Publico Provincial, sin embargo, a la fecha la misma no cuenta con su reglamento.

Le Pera, A. (2007), señala que

El Macro Sistema de Administración Financiera y Control del Sector Publico, es un macro sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Sector Publico para la satisfacción de las necesidades colectivas (p.42).

De esta manera clasifica a sus componentes en **básicos y periféricos**. Entre los primeros incluye a los sistemas que originalmente se incorporaron en la ley 24156: Presupuesto; Inversiones; Crédito Publico; Tesorería; Contabilidad; Control Interno y Control externo, mientras que como periféricos clasifica a aquellos que se fueron agregando con el tiempo, es decir que si bien no están contemplados en el texto original de la ley fueron incorporados por decreto con posterioridad como ser: Administración de Bienes; Contrataciones; Administración Tributaria y Administración de Personal.

Otra clasificación considera la relevancia o el rol que revisten los sistemas, para distinguirlos entre sistemas vertebrales, aquellos que nacen con identidad propia, y sistemas complementarios, aquellos que se desprenden de los primeros pero que fueron adquiriendo identidad propia por su relevancia financiera.

➤ **Sistemas Vertebrales:**

Sistema Presupuestario: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, que regirán el proceso de recursos y gastos previstos para el ejercicio, mostrando el resultado económico y financiero de las transacciones programadas en sus componentes de erogaciones corrientes y de capital, con determinación de la producción de bienes y servicios a realizar.

Sistema Contable: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, destinados a recopilar, valorar, procesar, registrar y exponer los hechos

económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de las entidades públicas. Es el sistema integrador de la información del resto de los sistemas.

➤ **Sistemas Complementarios:**

Sistema de Crédito Público: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, vinculados a la capacidad de endeudamiento del sector público en la captación de medios de financiamiento, con el fin exclusivo de realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente necesidad nacional y refinanciamiento de pasivos.

Sistema de Tesorería: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, vinculados con la efectiva recaudación de los ingresos y de los pagos cancelatorios de los devengamientos contraídos.

Sistema de Contrataciones: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, que permiten la obtención de insumos materiales y no materiales, excepto recursos humanos, necesarios para la gestión.

Sistema de Administración de Bienes: Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos, aplicados a las altas, bajas y demás movimientos para ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger y reasignar el patrimonio.

Uno de los aspectos de la reforma de la Administración Financiera está referido al desarrollo de **un Sistema que brinde información sistemática, oportuna, fidedigna, que integre información procedente de distintos sistemas:** Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público, Contrataciones, Inversión Pública, Bienes Patrimoniales y Recursos Humanos, **todos integrados en el Sistema de Información Financiera .**

Es por ello que, la Teoría General de Sistemas, constituye el sustento metodológico que enmarca y orienta los lineamientos conceptuales de la ley 24156 y que son base de la gestión de la Administración Financiera del Sector Público. La Teoría General de Sistemas hace dos aportes esenciales:

- La interrelación de sistemas
- El criterio de centralización normativa y descentralización operativa

Estos aportes, llevados al campo específico de la Administración Financiera y de recursos reales gubernamentales, permiten fijar los siguientes criterios básicos de diseño:

- Se concebirá a la Administración Financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados.
- En el funcionamiento de cada sistema componente habrá una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y descentralizadas.

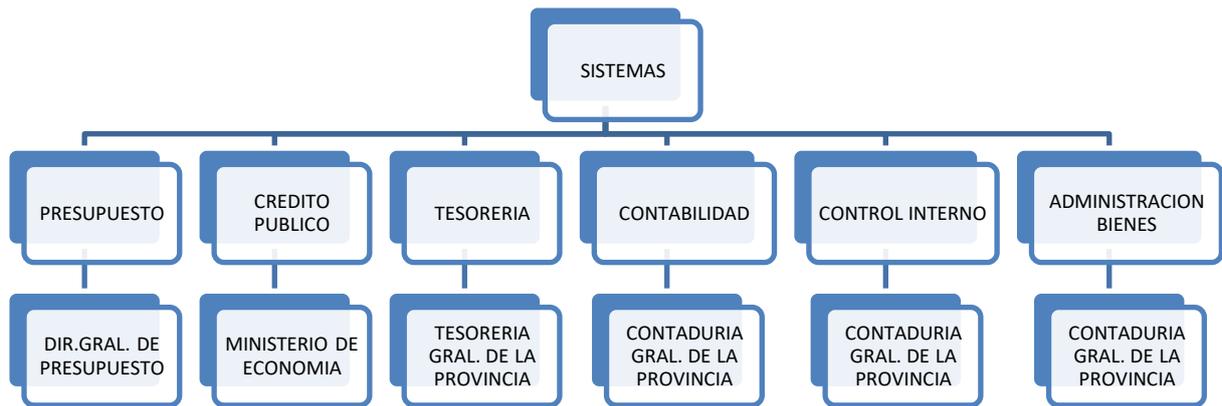


Ilustración 1 Sistemas de Administración Financiera de Santiago del Estero (ley 6933)

A efectos del presente trabajo, compartiremos la concepción habitual de la Administración Financiera Gubernamental, que la define como el **conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos en la concreción de los objetivos y metas del Estado, en la forma más eficiente posible**. Como veremos al desarrollar el sistema de contrataciones, las características de dichos componentes, definen con identidad propia cada sistema. Los componentes de la administración financiera pueden ser entendidos como sigue:

- **Principios:** Conjunto de ideas sustantivas que otorgan coherencia a la interrelación de las distintas partes o elementos sistémicos. Representan conceptos básicos que hacen al desarrollo de cada sistema.
- **Órganos:** Las distintas unidades institucionales (entidades, reparticiones, dependencias, organismos, etc.), responsables de una o de varias partes del proceso decisional de planificación, gestión y control. Los órganos pueden ser coordinadores, rectores o ejecutores.

- **Coordinadores:** responsables de articular la totalidad de los sistemas que integran la administración financiera, dirigiendo y supervisando su desarrollo e implementación.
 - **Rectores:** responsables en cada uno de los sistemas, del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas, dictado de normas, metodologías, sistemas y procedimientos generales a ser aplicados por las instituciones públicas y de centralización de las informaciones producidas por los organismos periféricos.
 - **Ejecutores:** integrados por diferentes instituciones del sector público a las cuales se les ha asignado precisas responsabilidades operativas en la gestión financiera de los recursos y su aplicación en el ámbito de su competencia.
- **Normas:** Disposición de distinta jerarquía jurídica, aplicables a cada uno de los sistemas o subsistemas conforme con los principios establecidos.
 - **Procedimientos:** Conjunto de herramientas o instrumentos técnicos desagregados en acciones, tareas, tiempos, etc. destinados a ejecutar por parte los órganos responsables los principios y normas establecidos para el cumplimiento de cada sistema.

2.2 El sistema de Contrataciones

2.2.1 Aspectos Conceptuales.

Existe un vasto desarrollo conceptual a cerca de la importancia del sistema de contrataciones en el Sector Público, no solo por su incidencia financiera, sino también desde el punto de vista del proceso productivo estatal. **A los fines del presente trabajo, consideramos fundamental abordar aquellos conceptos claves que contribuyen a una gestión eficiente del sistema.**

Es importante comenzar analizando las fronteras del sistema, en este sentido, Las Heras, J.M (2010) sostiene que

El sistema de contrataciones comprende la programación, gestión, suministro y control de bienes reales no personales, obtenidos mediante el procedimiento de compra como acto convencional bilateral con el sector privado, excepcionalmente con otros organismos estatales, para su transformación en productos intermedios o finales del sistema productivo estatal. (p.13).

De este concepto se desprenden elementos que merecen un análisis en profundidad, como ser la importancia de la programación (contar con un adecuado plan de compras), la gestión de

compras propiamente dicha, debilidades y fortalezas, procedimientos, la importancia del suministro en tiempo y forma y el rol del control, tanto interno como externo.

Si bien es cierto que la Contratación Pública tiene múltiples implicancias, **entendemos necesario no perder de vista su finalidad primaria, la de proveer los insumos, los bienes, servicios, obras y establecer relaciones jurídicas que le permitan al Estado cumplir con sus objetivos, en forma económica, eficaz, eficiente, transparente y ética.** Desde esta perspectiva estudiaremos como los sistemas de contrataciones públicos son parte de la administración financiera de los estados y de qué manera establecen interrelaciones con los restantes sistemas.

Para el logro de su objetivo principal, **las contrataciones que realiza el Estado deben ser eficientes.** Los requisitos de economía, eficacia y eficiencia adquieren una trascendencia fundamental en el sistema bajo estudio. En este contexto, **adoptaremos a la eficiencia** como un concepto que implica el mejor y más adecuado uso de los recursos materiales y humanos disponibles, reduciendo los costos de operación, logrando que los bienes y servicios sean de la cantidad y calidad adecuada y se provean en forma oportuna, para el logro de los fines buscados y comprende además economía, eficacia y sustentabilidad, pues como sostiene Le Pera, A. (2007) “quien es eficiente, logra su objetivo (eficaz), cuida la asignación de los debidos recursos (economía) y preserva el medio ambiente, todo ello al menor costo posible” (pág. 17).

La exigencia de eficiencia en la contratación pública tiene carácter supralegal ya que está impuesta en la Convención Interamericana contra la corrupción aprobada por Ley 24.769, por lo que forma parte del derecho interno.

A efectos de un mejor análisis resulta oportuno dividir al Macrosistema en:

- **Sistema de Contrataciones Generales ó contratos de suministro:** Comprende erogaciones corrientes no personales y erogaciones de capital (excepto obra pública). Normado por:
 - Ley 7253 Régimen único de Contrataciones Públicas.
 - Ley 7267 modifica la ley 7253
 - Reglamento DCTO 75/2021 y 207/21
- **Sistema de Contrataciones de Obras Públicas:** comprende los Contratos de Obras Públicas (Construcción, trabajo o servicio de industria, cosa mueble, inmueble, destinado a una finalidad común, realizado con fondos cuya titularidad pertenece al Estado).-
 - Ley 2092 /Reglamento DCTO 75/2021

A nivel nacional y provincial, el sistema de contrataciones se organiza sobre la base del criterio de centralización de las políticas y las normas y de descentralización de la gestión operativa. Para ello se define un órgano rector que fija políticas, interpreta normas, emite dictámenes, circulares y directivas, establece sistemas informáticos de uso obligatorio para las unidades operativas, organiza el sistema de información y estadísticas de las compras públicas, tiene a su cargo el portal de las compras públicas, gestiona registros de proveedores y los sistemas de catálogos, aplica sanciones, etc. y las unidades operativas de cada organismo son las encargadas de la gestión del proceso de compra.

2.2.2 Aspectos Claves de un Sistema de Contrataciones Eficiente

Los diferentes autores y estudios realizados por ONG como Poder Ciudadano, coinciden en que las ineficiencias del sistema se deben fundamentalmente a la falta de:

- ✓ Planificación
- ✓ Transparencia
- ✓ Control
- ✓ Información
- ✓ Participación Ciudadana
- ✓ Competencia
- ✓ Calidad
- ✓ Duración de los procesos

Podríamos continuar enumerando y las posibles causas de la ineficiencia, las que se incrementan a medida que ampliamos nuestra visión y analizamos la interrelación del sistema de contrataciones con las diferentes áreas del organismo y los otros sistemas de administración financiera. De esa manera advertiríamos que las razones de las falencias, no solo se deben a ineficiencias propias del sistema, sino a la contribución negativa de otros.

No obstante la cantidad de problemas que podríamos enumerar, observamos que muchos de ellos se relacionan, es más, algunos son consecuencia de otros. Así por ejemplo, la falta de herramientas como un portal web de compras, condiciona el acceso a la información relativa a las contrataciones limita la difusión, lo que afecta directamente a la competencia y la calidad, en cuanto disminuye la participación de potenciales oferentes, impactando en la calidad de los bienes y servicios que adquiere el Sector Público, a la vez que neutraliza la participación de la sociedad.

En este sentido, Hugo Luna (Luna, 2020) expresa que la gestión de compras no es exclusiva del área compras, sino que la constituyen otras áreas de la organización y la nutren los demás

sistemas, por lo tanto el resultado depende del grado de involucramiento de todos ellos (p.622).

El análisis de las deficiencias, nos induce al análisis de los componentes del sistema: Principios, Normas, Órganos, Procedimientos y sistemas.

2.2.3 El Sistema de Contrataciones en Santiago del Estero desde la Ley 7253

La Ley establece (al igual que el DD1023/01 a nivel Nacional) que:

El régimen de contrataciones tendrá por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad (Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero, 2018, p.1).

En este sentido se encuentra en concordancia con lo que la literatura refleja en cuanto a la importancia de garantizar el ingreso de los insumos al proceso productivo estatal en forma oportuna, con una óptima calidad y al mejor precio.

Ámbito de aplicación:

La normativa alcanza a todas las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Provincial comprendidas en el artículo 2 de la Ley 6933:

- ✓ Administración Central
- ✓ Organismos Descentralizados (autofinanciados o no).

Contratos Comprendidos y Excluidos: El régimen único de contrataciones públicas de la provincia de Santiago del Estero comprende los contratos:

- ✓ Generales de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, inspección de obra, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes de dominio público y privado del estado provincia y todos aquellos contratos no excluidos expresamente.
- ✓ Especiales de concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias
- ✓ De obras públicas, de manera subsidiaria, por regirse por una norma jurídica específica (ley 2092)

Por su parte, excluye aquellos, que por su especificidad, se rigen por otro marco normativo, como ser los contratos de:

- ✓ Locación de servicio y de empleo publico
- ✓ Las compras por el Régimen de Fondo Permanente y Caja Chica
- ✓ Los comprendidos en operaciones de crédito publico
- ✓ Los actos, operaciones y contratos de locación de inmuebles sobre bienes inmuebles que celebre el estado.
- ✓ Los que determine las máximas autoridades de los poderes de la provincia por via reglamentaria.

Principios de la Contratación Pública

Una de las grandes virtudes de la ley, es que introduce explícitamente los principios de la contratación pública. Se ha dicho que mas importante que las normas son los principios, ya que esos son los que fijan el norte que guía la interpretación de las normas y de los contratos, en efecto los juristas sostienen que ninguna solución, en absoluto, es sustentable desde el punto de vista jurídico cuando entre en contradicción con cualquiera de los principios que rigen la cuestión.

Los principios cumplen dos funciones: determinar la adecuada interpretación de las leyes y suplir sus lagunas.

El art. 6 de la Ley define los principios de las contrataciones públicas:

Los principios generales a los que deberán ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas serán:

- a) Razonabilidad del Proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b) Promoción de la Concurrencia y de la Competencia entre oferentes.
- c) Transparencia en los Procedimientos
- d) Publicidad y Difusión de las actuaciones
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos
- f) Simplificación normativa, orgánica y procedimental.

Asimismo establece que 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. (Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero, 2018, p.1).

Son de aplicación a la contratación pública asimismo principios de carácter supralegal establecidos en tratados internacionales (Convención Interamericana /Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción), como ser equidad, eficiencia y ética.

➤ **Razonabilidad del Proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.**

Este principio implica que el objeto de la contratación debe ser adecuado para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado. Este punto es de gran importancia ya que conlleva una previa planificación de las necesidades públicas: la elaboración de los planes de compra y de inversiones, el estudio de las alternativas técnicas que ofrece el mercado y la adecuada definición de los requerimientos en los pliegos de bases y condiciones.

➤ **Promoción de la Concurrencia y de la Competencia entre oferentes.**

Este es un aspecto clave para el logro del objeto del sistema, es decir obtener los bienes de manera oportuna, de la mejor calidad y precios convenientes ya que es fundamental contar con un importante número de oferentes. Para ello es necesario una fuerte difusión de la convocatoria, pero debe ir de la mano de un correcto requerimiento de los bienes y servicios, en el sentido de que posibilite la mayor participación de proveedores. Los autores coinciden en que para lograrlo, es necesario, entre otros:

- ✓ Limitar las barreras de acceso
- ✓ Fomentar la participación de las PYMES
- ✓ Publicidad y Difusión suficientes.
- ✓ Simplificación de los procedimientos
- ✓ Adecuado agrupamiento
- ✓ Pliegos basados en criterios objetivos
- ✓ Plazos de entrega viables

El principio de la concurrencia se complementa con el principio de la competencia “real” entre los oferentes, ya que puede haber concurrencia sin competencia real con relación a todo el objeto contractual.

Es claro que la competencia real y efectiva entre oferentes es sustancial, de lo contrario pierde sentido el procedimiento y el sistema no cumple con su objeto. Una de las mayores debilidades observadas en los diferentes procedimientos, inclusive en la licitación pública, es que la competencia es “simulada”, por la existencia de acuerdos entre oferentes con la intención de “distribuirse” estratégicamente, entre ellos, las contrataciones.

➤ **Transparencia en los Procedimientos**

La historia ha demostrado que las contrataciones públicas han representado la puerta de acceso para llevar adelante actos de corrupción. Es por ello que resulta primordial desplegar todas las herramientas posibles para evitar y/o detectar este tipo de maniobras.

Existen medidas concretas para mejorar la transparencia en la contratación pública, entre otras mencionamos:

- ✓ Difusión por INTERNET
- ✓ Sistemas de información
- ✓ Procedimientos de observaciones de pliegos
- ✓ Audiencias Publicas
- ✓ Control de la ejecución contractual
- ✓ Vista de las actuaciones

Algunas de estas medidas se encuentran plasmadas en el **Art.8 de la Ley** que refuerza este principio al sostener que:

La contratación pública se desarrollará en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones.

Asimismo, teniendo como base el principio de transparencia, la apertura de las ofertas siempre se realizará en acto público, siendo ello también aplicable a las contrataciones públicas electrónicas (Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero, 2018, p.1).

➤ **Publicidad y Difusión de las actuaciones**

El principio de publicidad exige que las convocatorias sean publicadas en los medios exigidos por la normativa vigente y por la cantidad de días requeridos. En este sentido la publicidad y difusión de las contrataciones deberá realizarse conforme lo establece el art.29 de la Ley 7253 y los art. 21 y 40 de su reglamento. Si bien se advierte que el espíritu de la normativa es lograr su máxima difusión y garantizar que todas las convocatorias, cualquiera sea el procedimiento que se utilice, sean difundidas por todos los medios posibles (Boletín oficial, diarios, internet, sitio oficial), en la reglamentación se realiza una diferenciación según se trate de contrataciones públicas, privadas o directas por excepción. Mientras que, en la contratación pública, queda explícita la obligatoriedad de publicar en los medios mencionados, en los procedimientos de excepción solo se exige la difusión mediante invitaciones, “salvo que se dispusiera otro mecanismo” en el pliego de condiciones particulares, dejando, de esta manera, a criterio del funcionario las decisiones de una mayor difusión.

➤ **Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos**

La responsabilidad y el desafío que tienen los agentes y funcionarios que autoricen, aprueben y/o gestionen las contrataciones, radica en la correcta elección del procedimiento de selección del contratista que mejor asegure la satisfacción del interés público en términos de economía, eficacia y eficiencia y en un marco de regularidad normativa.

Por lo tanto, los funcionarios que autoricen la convocatoria, elijan el procedimiento y los que requieran la prestación, **serán responsables de la razonabilidad del proyecto.**

Un aspecto a resaltar es que la Ley extiende la responsabilidad a los profesionales, técnicos y empleados por el daño que por su dolo, culpa o negligencia causen al estado provincial, siendo pasibles de las máximas sanciones administrativas vigentes, competencia que se delega en el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

➤ **Simplificación normativa, orgánica y procedimental.**

Según el art. 16 de la Ley, la simplificación normativa está dirigida a reducir la complejidad del sistema normativo, la orgánica tiene por objeto mejorar las estructuras y organizaciones públicas, mientras que la procedimental busca reducir tanto la cantidad de trámites en cada procedimiento como de procedimientos en sí mismos. (Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero, 2018, p.3).

➤ **Igualdad**

El principio de igualdad de trato implica que todos los participantes en un procedimiento de selección deben ser tratados de la misma forma, evitándose discriminaciones o tolerancias que favorezcan situaciones particulares. Para su cumplimiento, es necesario el respeto de los siguientes criterios:

- ✓ Inmutabilidad de los Pliegos y notificación de aclaraciones: Los pliegos no pueden modificarse después de la convocatoria, la excepción a este principio son las circulares modificatorias que se emitan durante el procedimiento. El Decreto Reglamentario establece el régimen de las circulares aclaratorias, modificatorias o sustantivas y las suspensivas.
- ✓ Respeto de las condiciones licitatorias: Deben respetarse estrictamente las condiciones establecidas en los pliegos licitatorios en cuanto a requisitos de admisibilidad de los oferentes y del objeto contractual y las mismas deben mantenerse durante la vigencia del contrato.

Normas:

El régimen normativo provincial de las contrataciones públicas se compone de normas específicas y normas complementarias

Las normas específicas son:

- Ley N° 7253 Régimen Único de Contrataciones Públicas de la Provincia de Santiago del Estero, **modificada por la Ley 7267**
- Decretos N° 75 y 207/2021 Reglamento de la Ley N° 7253
- Pliego Único de Bases y Condiciones generales
- Pliego de Bases y Condiciones particulares

Las normas complementarias son:

- Ley N° 6705/05 de preferencia a las Empresas Locales.
- Decreto Acuerdo 123/2015 Registro Único de Proveedores de la Provincia.
- Certificado Fiscal para contratar

Órganos

La Ley no define explícitamente los órganos del sistema (coordinador, rector), y sus respectivas funciones, sólo menciona en su art.40, que se podrá crear un órgano rector de contrataciones y/o designar conforme a la ley quienes serán los órganos del sistema en cada caso.

El Reglamento, por su parte, otorga al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el rol de coordinador de las normas regulatorias emitidas por las jurisdicciones, así como también para convocar anualmente una comisión ad hoc conformada por Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas, Tribunales de Cuentas, Fiscalía de Estado y el propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (Decreto Reglamentario 75, 2021, p.13)

Por otro lado, le reconoce competencia al Registro Único de Proveedores, para la aplicación penas y sanciones.

Sistemas

La ley prevé el uso de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y fundamentalmente permitir el acceso de la sociedad a la información relativa a las compras de la administración pública provincial. En este sentido, el decreto reglamentario, introduce en su art. 3, los “Principios Tecnológicos”, generando la obligatoriedad para las

jurisdicciones y entidades, de contar con software y hardware a los efectos de implementar los sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de la ley 7253 y su reglamento (Decreto Reglamentario 75, 2021, p.1).

Esto se debe, en parte, a que la nueva normativa incorpora las contrataciones electrónicas, para lo cual es necesario contar con los medios tecnológicos que permitan llevar adelante esos procedimientos en condiciones informáticas óptimas. Se hace mención a la oportunidad de contar con un “sistema electrónico de contrataciones de la administración pública”, resaltando la importancia de que **tales sistemas puedan integrarse con otros sistemas de información**. La regulación del sistema de contratación electrónica estará a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Procedimientos de Selección del Cocontratante

Criterio de la oferta más conveniente: El art.14° de la Ley expresa que la adjudicación deberá recaer sobre la oferta más conveniente para el organismo contratante, la cual surgirá de la evaluación que se realice sobre las siguientes variables:

- ✓ Precio
- ✓ Calidad
- ✓ Idoneidad del oferente
- ✓ Otras condiciones de la oferta

Si bien es cierto, el criterio considera diferentes variables además del precio, es ineludible advertir que se le asigna a éste una mayor ponderación, ya que el resto de las variables serán consideradas en casos de bienes o servicios no estandarizados o de uso común (Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero, 2018, p.3).

En efecto el art. 47.b del Decreto reglamentario sostiene que la pre adjudicación deberá recaer siempre en la propuesta más conveniente, entendiéndose por tal a aquella cuyos renglones sean los de más bajos precios en igualdad de condiciones de calidad. Se establece el siguiente orden de preferencia:

- 1.- Precio en igualdad de condiciones de calidad
- 2.- Calidad previo dictamen fundado que comparativamente con las ofertas de menor precio, demuestren las ventajas de la adjudicación.
- 3.- Plazo de entrega (menor)
- 4.- Proveedores radicados en la provincia/ nación/ extranjero
- 5.- Productos de origen provincial/ nacional/ extranjeros(Decreto Reglamentario 75, 2021, p.20).

Procedimientos Regulados:

La licitación o concurso público son los procedimientos “regla general” en virtud de lo establecido por el Art.22 de la Ley y se pueden aplicar válidamente cualquiera sea el monto presunto del contrato. Mientras que la subasta pública, licitación o concursos privados o contratación directa configuran procedimientos de excepción y solo serán procedentes en casos expresamente previstos.

- a) **Licitación o Concurso, Público o Privado:** Según el Art. 19 del Decreto Reglamentario, la diferencia entre licitación y concurso radica fundamentalmente, en el criterio de selección del cocontratante, ya que en el primero la evaluación recae en aspectos predominantemente económicos, mientras que en el segundo en factores no económicos, tales como capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda (Decreto Reglamentario 75, 2021, p.19).

Será público cuando el llamado a participar esté dirigido a un número indeterminado de posibles oferentes y privado cuando la convocatoria está dirigida a un grupo exclusivo de proveedores, cursando invitaciones en forma directa a los posibles oferentes, **en el número mínimo exigido por la norma, los mismos deben surgir, salvo excepciones, de las nominas de proveedores provistas por el RUPSE.**

- b) **Subasta Pública:** El Art. 23 de la ley y el Art.19 inciso b) del Decreto Reglamentario establece que este procedimiento podrá ser aplicado en los siguientes casos:

- Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico, tanto en el país como en el exterior.
- Venta de bienes de propiedad del Estado, exceptuados los que pueden ser dispuestos por dación en pago.

- c) **Contratación Directa por Excepción:** Este procedimiento, a diferencia de una compra directa “común”, permite realizar contrataciones sin límite de monto, al igual que una Licitación o Concurso Público, pero con las ventajas de la compra directa común, que al estar pensada para compras menores, adolece de controles y requisitos demasiado estrictos, de instancias administrativas burocráticas y fundamentalmente lo que la hace más laxa es que la convocatoria no se publica, ya que el DR solo exige invitar como mínimo a tres firmas del rubro, inscriptos en el RUPSE, con una antelación que puede ser de hasta un día hábil a la fecha de apertura de las ofertas.

Respecto al control, el DR somete las actuaciones al análisis del gobernador y a la posibilidad de intervención del Tribunal de Cuentas.

El Art. 81 del Decreto Reglamentario determina que este procedimiento solo será precedente en los casos expresamente previstos en el Art.31 de la Ley, **cualquier sea el monto de la contratación.**

Ambos artículos, habilitan una serie de casos, entre los cuales, consideramos importante analizar en profundidad, dado que revisten mayores controversias y son los más aplicados, los siguientes:

- **Por licitación o concurso desierto o fracasado:** La Ley admite la posibilidad de realizar una contratación directa por excepción cuando la licitación o el concurso hayan sido declarados desiertos o fracasados. En este último caso el fracaso debe tener su causalidad en la inadmisibilidad de las ofertas, es decir aquellas que no se ajustan a los requisitos de los pliegos de bases y condiciones, sin llegar a analizar si es conveniente o no. El DR, permite inclusive aumentar el monto de la contratación en un 10% de mediar urgencia o emergencia.

No obstante esta posibilidad, la norma permite, en todos los casos, realizar nuevamente la convocatoria del procedimiento desierto o fracasado, con el mismo pliego e idénticas condiciones, pudiendo modificar, justificadamente, hasta un 10% el monto de la contratación.

- **Urgencia o emergencia:** El Art. 81 inc.d) del DR aclara que estas razones deben ser concretas e inmediatas, estar probadas y acreditadas en el expediente, impidiendo la realización de otro procedimiento oportuno. Asimismo diferencia ambos conceptos, al sostener que la urgencia tiene su origen en las necesidades apremiantes y objetivas que impidan el normal y oportuno cumplimiento de las actividades del organismo contratante. Mientras que la emergencia estará vinculada con accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que generen una situación de peligro o desastre (Decreto Reglamentario 75, 2021, p.30).

Las contrataciones directas por excepción podrán ser realizadas, según el Art. 70 del DR, mediante:

- a) **Compulsa Abreviada:** Cuando existiere más de un oferente potencial con capacidad para satisfacer la prestación.

- b) **Adjudicación Simple:** Cuando no sea posible contratar sino con determinada persona o la administración esté facultada para elegir un cocontratante de naturaleza pública o por razones legales o determinadas circunstancias de hecho o vinculadas con el objeto o con el sujeto cocontratante lo tornen conveniente.(Decreto Reglamentario 75, 2021, p.29).

Modalidades de las Contrataciones:

El art. 20 del DR, define las modalidades que pueden asumir las contrataciones:

- a) **Iniciativa Privada:** Esta modalidad reconoce la iniciativa, la innovación y creatividad de los oferentes. Se trata de propuestas novedosas o que impliquen innovación tecnológica o científica, por parte de los oferentes.
- b) **Llave en Mano:** Consiste en concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto.
- c) **Orden Compra Abierta:** Se utiliza para contrataciones consolidadas y en circunstancias que no se puedan determinar con precisión la cantidad de bienes o servicios a adquirir o contratar en un periodo de tiempo.
- d) **Consolidada:** Pretende potenciar la gran capacidad de compra que tiene el Estado, cuando dos o más jurisdicciones o entidades contratantes requieran la misma prestación, unificando la gestión del procedimiento de selección, con el fin de obtener mejores condiciones que las obtendría cada uno individualmente.
- e) **Precio Máximo:** En los pliegos de bases y condiciones particulares se indica el precio máximo que puede pagarse por los bienes o servicios requeridos.
- f) **Acuerdo Marco:** Es un convenio anticipado y abierto con los proveedores que resulten signatarios. Técnicamente es una compra consolidada y adopta la figura de contratación electrónica mediante la cual se selecciona uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a la administración en las condiciones pactadas en el acuerdo.
- g) **Concurso de Proyectos Integrales:** Ante la imposibilidad de especificar en el pliego de bases y condiciones particulares el objeto del contrato y se propicie obtener propuestas para lograr una solución más satisfactoria a las necesidades de la administración.

Planificación de la Contratación

El capítulo 4 del título 1 de la segunda parte del DR denomina Planificación de la contratación a una breve descripción del procedimiento, brindando una guía de ruta respecto de los pasos a seguir desde su inicio. Esta “arquitectura” de la contratación será abordada con mayor profundidad en el capítulo dedicado al diagnóstico. No obstante consideramos importante realizar el tratamiento de un aspecto clave para el éxito de la contratación: la **determinación del presupuesto oficial para las contrataciones de bienes y servicios**.

La novedad que se introduce es la creación de la oficina responsable del Sistema de Precios Testigo, que tendrá a su cargo definir los parámetros para la valoración oficial. Sin embargo, se habilita también, a la entidad solicitante, a continuar con la metodología aplicada hasta el momento, esto es, conformar el presupuesto oficial mediante la presentación de un mínimo de tres presupuestos, en caso de tratarse de contrataciones no parametrizadas por la oficina de Precios Testigo o hasta tanto la misma esté en funcionamiento.

Como veremos más adelante la determinación del presupuesto oficial configura uno de los aspectos más delicados al inicio de la gestión de compras por su repercusión en las instancias decisivas del procedimiento, por lo que requiere, a nuestro entender, de una máxima rigurosidad técnica.

Esto es así, porque al determinar el presupuesto oficial con mayor precisión, no solo estamos definiendo el valor por el cual se comprometerá una porción del crédito presupuestario, sino que además incidirá en la elección del procedimiento, en la evaluación económica de las ofertas y fundamentalmente evitará posibles maniobras que atenten contra los principios de la contratación pública.

Otro aspecto a resaltar, ya que implica un salto cualitativo, es que el DR, en su Art.33 aprueba los **Pliegos Únicos de Bases y Condiciones Generales**, que se anexan al mismo bajo los Anexo 1(Bienes y Servicios) y Anexo 2 (Obras y Servicios Públicos), los que serán revisados anualmente, a efectos de practicarles las actualizaciones que fueren necesarias.

Estos pliegos serán de aplicación obligatoria para todas las jurisdicciones y entidades contratantes, a diferencia de la anterior normativa que permitía la elaboración de pliegos generales por cada organismo contratante, lo que generaba una multiplicidad de pliegos elaborados bajo diferentes criterios.

Respecto de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, deberán elaborarse para cada contratación, respetando los principios de concurrencia y competencia y según el Art.34 del DR. deberán estar comprendidos por renglones afines, entendiéndose como tal a aquellos renglones que pertenezcan a un mismo grupo de bienes o servicios.

2.2.4 Interrelación con los Sistemas de Administración Financiera

El Sistema de Contrataciones forma parte del Macro Sistema de Administración Financiera del Estado y por lo tanto actúa en forma interrelacionada con los demás sistemas. Entender la forma en que se vincula y su importancia, es un aspecto clave para el funcionamiento eficiente del Sistema y el cumplimiento de sus objetivos.

Ilustración 2: Interrelación de Sistemas



Con la elaboración, aprobación y promulgación del presupuesto, nace la posibilidad de la ejecución, y por lo tanto comienza el proceso de adquisición de bienes, servicios y obras, contemplados en la definición de las políticas de gobierno. Por lo tanto el sistema de contrataciones tiene una relación directa con el **sistema de presupuesto**, ya que es la base sobre la cual se diseñara el plan de compras.

El presupuesto, entonces, nos aporta la “autorización para gastar”, limitándonos en cuanto a concepto y monto. A partir de allí las jurisdicciones y entidades deberán generar su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades y de conformidad a los créditos asignados en la respectiva ley de presupuesto.

En Santiago del Estero, el registro de las operaciones se realiza a nivel de ejecución presupuestaria, es decir solo se registran las etapas de ejecución del presupuesto en materia de gastos (compromiso, devengado y pago). Si bien la afectación preventiva no es considerada una etapa de ejecución del gasto y su registro no es exigido por la normativa, la misma

también se refleja en la mal llamada “contabilidad presupuestaria”, por ser considerada una instancia clave, ya que asegura, al inicio de la gestión de compras, la existencia de partida y disponibilidad del crédito presupuestario.

A medida que avanzamos en algún procedimiento de compras, la delegación contable que depende de la Contaduría General de la Provincia, realiza el registro correspondiente de la etapa de ejecución del gasto, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre a nivel Nacional, en donde el registro de la etapa del devengado, genera automáticamente el asiento en la contabilidad patrimonial del estado, no se da la interrelación entre ambos sistemas, perdiéndose de esa forma, el procesamiento de información útil para el control y la toma de decisiones.

Con el **sistema de Tesorería**, la interrelación tiene que ser lo más precisa posible, toda vez que la Tesorería General de la Provincia, deba informar respecto de la previsión de recursos disponibles para la programación financiera, al momento de planificar la ejecución del presupuesto y la determinación de “cuotas” presupuestarias para evitar que cuando la gestión llegue a su instancia de pago, se produzca la “deuda exigible” para la administración. **Pagar bien y pagar a tiempo es una meta a lograr para una gestión de compras eficiente y la programación financiera es una herramienta que persigue eso.**

Capítulo aparte merece el Sistema de Control, considerado un bastión fundamental para la gestión eficiente del sistema de contrataciones. Pero antes de profundizar la interrelación entre ambos sistemas, consideramos adecuado, describir el modelo de control en la Provincia.

2.2.5 El modelo de control en Santiago del Estero

Santiago del Estero, adoptando el esquema de la LAFCO, sancionó el 09 de marzo del 2009, la ley N° 6933 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, que en su título VI, “Del Sistema de Control Interno”, designa a la Contaduría General de la Provincia (CGP) como órgano rector del sistema de control interno de la administración provincial. El Art. N°89 define a su materia de competencia como “la verificación, supervisión y vigilancia de los procesos administrativos, derivados de los hechos, actos u operaciones de las que surjan transformaciones del sector público provincial” (Ley de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, 2009, p.11), aclarando que por vía reglamentaria, se procederá a determinar el procedimiento al cual se sujetará la CGP, para el ejercicio de la atribución de observación inherente a la materia de su competencia.

La Constitución de la Provincia Sancionada en el 2005, ya le otorgaba a la CGP esa responsabilidad en su Art. 175 “No se hará ningún pago sin intervención de la Contaduría y ésta no autorizará sino los previstos por la ley general de presupuesto, leyes especiales o acuerdo de ministros en su caso”.

Ley Fundamental, se refiere a los Órganos de Control y describe al Fiscal de Estado como el encargado de asesorar al Poder Ejecutivo y defender el Patrimonio y los intereses de la Provincia. La Ley Provincial de Fiscalía de Estado (6201), refuerza esas atribuciones al definir a la Fiscalía de Estado como “el Órgano Superior de asesoramiento jurídico, de defensa y de contralor de legalidad del Poder Ejecutivo y de toda la Administración Pública Provincial centralizada descentralizada y autárquica, a fin de asegurar el imperio de la Ley y la defensa del patrimonio del fisco” y agrega de manera contundente

La Fiscalía de Estado constituye la última instancia en materia de asesoramiento administrativo. Su criterio será obligatorio, emitiendo dictamen en forma previa a la decisión o resolución definitiva de los asuntos en que se encuentre controvertida la interpretación o actuación de normas legales. El apartamiento de los funcionarios de la opinión vertida en los dictámenes de Fiscalía de Estado deberá ser necesariamente fundado (Ley de Fiscalía de Estado, 1995).

Asimismo, la Constitución Provincial define al Tribunal de Cuentas como el órgano de control externo de las cuentas y de la gestión del sector público provincial y de los municipios que no tuvieren tribunal de cuentas, en los aspectos legales, presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales y operativos, ejerciendo facultades jurisdiccionales en sede administrativa. Goza de plena independencia y autonomía funcional, dictando su propio reglamento de funcionamiento. Las entidades privadas que perciban o administren fondos públicos están sujetas a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

Por su parte la ley orgánica sostiene que:

El Tribunal tiene las atribuciones y deberes establecidos por la Constitución, la presente ley y las determinadas por leyes especiales. Tiene en su jurisdicción el imperio necesario para afirmar y mantener su autonomía, inviolabilidad funcional e independencia en relación con los Poderes del Estado Provincial. **El Tribunal solo depende de la ley.** (Ley 5792 Tribunal de Cuentas, 1990, p.4)

En resumen, el “modelo de control” vigente en la Provincia de Santiago del Estero, es el siguiente:

- Interno: Ejecutado por la CGP y Fiscalía de Estado
- Externo: Ejecutado por el Tribunal de Cuentas.

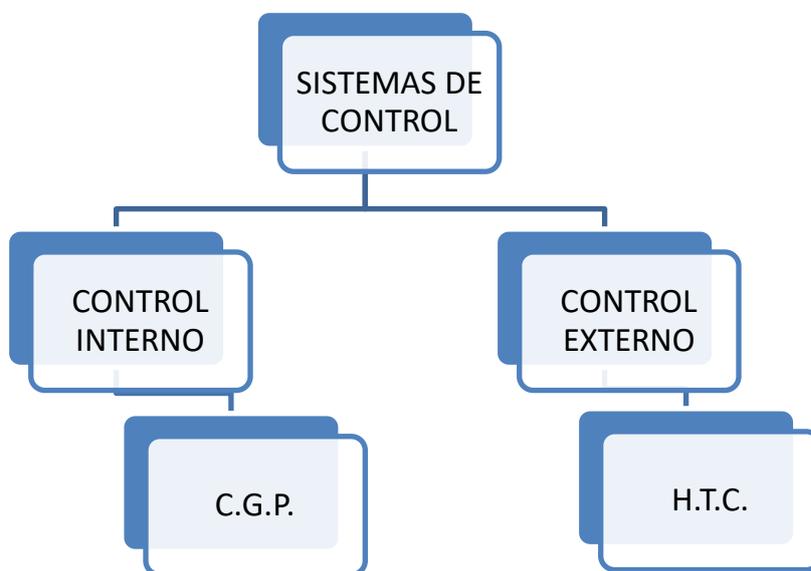


Ilustración 3 Modelo de Control

El sistema de control en la Ley 7253

El Art.Nº 29 del DR le asigna a la CGP las funciones de control, verificación y posterior afectación del crédito presupuestario. Se infiere que la instancia a la que se refiere el artículo, es la de la afectación preventiva del crédito presupuestario, una vez autorizado el gasto por autoridad competente. No brinda mayores precisiones sobre los alcances del control y verificación que debería realizar el organismo. No obstante entendemos que el control y verificación se limita, en principio, a confirmar la existencia de partida y crédito disponible, que el expediente haya cumplido con los requisitos necesarios para proceder con la afectación del crédito y que la gestión no signifique un desdoblamiento de la compra.

Por su parte el DR le da intervención al Tribunal de Cuentas en las siguientes instancias:

- una vez glosados los pliegos de bases y condiciones generales y particulares (Art.37º)
- en el acto de apertura de sobres, en calidad de veedor (Art. 42º)
- una vez que se haya expedido la comisión de preadjudicación, respecto de la oferta más conveniente (Art.53º)
- en los procedimientos de compra directa por excepción (Art.79)

Por último el Art. 55 del DR. dispone que en caso de que el procedimiento sea adjudicado mediante decreto, es decir con la firma de la máxima autoridad del poder ejecutivo, se requiere del dictamen del Fiscal de Estado, conforme la Ley N° 6201.

3 DIAGNOSTICO

La gestión de compras es un proceso que debe analizarse desde su origen. Como lo expresáramos anteriormente, la eficiencia de la compra pública se logra considerando participes y responsables a todos las áreas de la organización y los sistemas que conforman el macro sistema de administración financiera.

Es por ello, que a efectos de reflejar el diagnóstico con mayor claridad y detalle, se tomará de referencia el proceso por el que atraviesa una Licitación Pública de acuerdo con la normativa provincial vigente, partiendo de la etapa precontractual hasta la etapa contractual. Se adopta esta metodología, porque al ser el procedimiento más burocrático, no solo en cuanto a los requisitos que le impone la normativa, sino también a la diversidad de dependencias y organismos que intervienen, nos permitirá identificar, desde una perspectiva más amplia, fortalezas y debilidades del sistema.

En la provincia se ha puesto en vigencia el **expediente electrónico (GDE)**, por lo tanto, la gestión administrativa del procedimiento se realiza mediante este sistema. Cada área va tomando intervención en la medida que su antecesor lo habilita.

El problema de base que presenta el sistema de contrataciones de la provincia, es la **ausencia de la elaboración y aprobación del Plan Anual de Contrataciones (PAC)**. Ello, visto desde la administración, ocasiona diversas consecuencias negativas, como ser, que las compras se realicen de manera improvisada, desorganizada, con escasa preparación, a medida que surgen las necesidades. En efecto, se observa que la mayoría de las compras se realizan mediante procedimientos de excepción a la regla general (Licitación Pública), argumentado en la generalidad de los casos “la urgencia” de contar con los bienes o servicios, cuando en realidad se advierte la falta de planificación que dificulta generar el procedimiento correcto en tiempo y forma.

A continuación, analizaremos áreas y acciones claves que intervienen en el procedimiento:

	Área	Tramite/Acciones	Diagnostico
1	Unidad Requirente	-Nota de solicitud. Debe indicar con precisión la prestación. Justifica la compra, -verifica la disponibilidad de crédito presupuestario.	-Escasa rigurosidad técnica en la descripción de los bienes. -No se cuenta con catalogo de bienes. -No se fundamenta adecuadamente los procedimientos de excepción.
2	Dpto. Contrataciones	-Confecciona el Formulario 1 con detalle del bien o servicio a adquirir, precio unitario y total, tipo de procedimiento, modalidad, forma y plazo de entrega. -Elabora el proyecto de pliego de bases y condiciones particulares. -Solicita presupuestos (mínimo 3) a empresas del ramo.	-Escasa formación del personal del área en contrataciones -No existe un sistema de precios testigo o de referencia. -Falta de criterios y protocolos en cuanto a la solicitud de presupuestos. - Déficit en la descripción del bien o servicio a adquirir. -Conocimiento de la normativa. .

3	CGP (Delegación Contable)	-Registra la afectación preventiva del crédito. -Verifica la inexistencia de otras contrataciones con idéntico objeto (duplicaciones/compras sucesivas, etc).	-No se cuenta con un sistema integrado de información financiera. -Débil control de contrataciones duplicadas o compras sucesivas.
4	Asesoría Legal del Organismo Contratante	-Emite dictamen observando el cumplimiento de la normativa en cuanto a la selección del procedimiento y proyecto de pliego fundamentalmente.	-Escasa formación en el sistema de contrataciones. -Estudio limitado al cumplimiento de la normativa.
5	Jefatura de Gabinete de Ministros	Todas las contrataciones deben ser autorizadas por el Jefe de Gabinete.	
6	Tribunal de Cuentas	Emite dictamen con o sin observaciones. Su estudio se focaliza en esta instancia en el proyecto de pliego y retorna al organismo contratante para su reconsideración y subsanación de las observaciones si existen.	-Escasa relación con el organismo contratante. -Estudio limitado al cumplimiento de la normativa. -No se expide sobre cuestiones técnicas.
7	Fiscalía de Estado	-Emite dictamen con /sin observaciones. Su estudio se focaliza en esta instancia en el proyecto de pliego y retorna al organismo contratante para su	- Se limita al asesoramiento jurídico - No se expide sobre aspectos técnicos ni

		reconsideración y subsanación de las observaciones si existieren.	presupuestarios -Escasa relación con el organismo contratante.
8	Poder Ejecutivo	Emite acto administrativo de autorización del llamado. En el que se designa la Comisión de pre adjudicación y de recepción.	
9	Dpto. Contrataciones	<p>-Fija fecha de apertura, realiza las publicaciones correspondientes (boletín oficial, diarios, etc.).</p> <p>-Emite notificaciones: Comisión de Pre adjudicación, Tribunal de cuentas, Escribanía de Gobierno, Auditores Fiscales de la Dirección Gral. de Rentas.</p> <p>-Realiza la venta de los pliegos</p> <p>-Tiene a su cargo el acto de apertura de ofertas.</p> <p>-Pone a disposición de la comisión evaluadora, toda la documentación relativa a las ofertas recibidas, muestras, cuadro comparativo de ofertas.</p>	<p>- Las tareas son ejecutadas respetando la normativa.</p> <p>-El personal responde adecuadamente a las tareas operativas.</p> <p>- Se carece de herramientas informáticas que optimizarían la gestión administrativa del procedimiento.</p> <p>-Se advierte la ausencia del órgano rector respecto de políticas de compras, normas y asesoramiento.</p>
10	Comisión de Preadjudicación	-Evalúa las propuestas para aconsejar la oferta más conveniente a los intereses del Estado.	<p>-Dificultad para aplicar los criterios de evaluación.</p> <p>-Escasas precisiones en la normativa respecto a la evaluación de las ofertas.</p>

11	Asesoría Legal del Organismo Contratante	Analiza la correcta presentación y evaluación de las ofertas. Emite dictamen.	
12	Tribunal de Cuentas	Emite dictamen (c/s observaciones) sobre la presentación, evaluación de las ofertas y la preadjucción.	-No se advierten diferencias sustanciales respecto de los dictámenes/ análisis x asesoría jurídica y Fiscalía de Estado.
13	Fiscalía de Estado	Emite Dictamen c/s observaciones sobre la presentación, evaluación de las ofertas y la preadjucción.	
14	Poder Ejecutivo	Emite acto administrativo de adjudicación. Se determinan como mínimo 3 elementos: Proveedor adjudicatario, monto y partida presupuestaria, lo que habilita el registro del Compromiso.	
15	CGP (Delegación Contable)	Registro del Compromiso.	-Escaso o Nulo control.
16	Dpto. Contrataciones	-Emisión de la Orden de Compra. -Notificación al proveedor. - Perfeccionamiento del Contrato. - Notificación a la Comisión de Recepción y al Tribunal de cuentas.	
17		Fin de la etapa precontractual e inicio de la etapa contractual.	

18	Comisión de Recepción	de	-Recepciona los bienes conforme la orden de compra. - Conformar remitos y parte de recepción dando la conformidad de los bienes recibidos.	
19	Tribunal de Cuentas	de	-Controla la recepción. -Emite Acta de Supervisión de la recepción	
20	Mesa de Entradas	de	-El proveedor inicia la gestión de pago. - Presenta orden de compra, factura, remitos, partes de recepción.	
21	CGP (delegación Contable)		-Registra conjuntamente el devengado y liquidado. -Aplica multas de corresponder - Emite orden pago	- No se registran los movimientos en la contabilidad patrimonial.
22	Tesorería General de la Pcia.		Ejecuta el pago mediante transferencia electrónica bancaria.	

3.1 Unidad Requirente

El procedimiento de compras se inicia con el pedido (nota de solicitud) del área que tuviere la necesidad. En la solicitud se debe realizar con precisión la descripción del bien o servicio objeto de la contratación. Al ser el área que tiene la necesidad, se espera que sea, quien mejor describa el bien o servicio que puede satisfacerla, sin embargo al tratarse por lo general de empleados y/o funcionarios que carecen de formación en contrataciones, tal descripción,

muchas veces, es excesiva o por el contrario, carece de elementos necesarios que deben incluirse en la definición de la necesidad. La inexistencia de herramientas como catálogos de bienes, no facilitan una descripción con mayor rigurosidad técnica. Asimismo no se hace un relevamiento del mercado a efectos de determinar características actualizadas de los bienes, existencia de alternativos, innovaciones tecnológicas, cantidades y plazos de entregas, que permitirían definir parámetros más reales y por consiguiente que puedan cumplir los oferentes.

Por otro lado la justificación de la compra, lo que la normativa llama “motivación administrativa y/o técnica que justifique la necesidad”, no siempre es suficiente, sobre todo cuando hay que fundamentar porque se solicita la adquisición por medio de una compra directa por excepción, encuadrando la misma en razones de urgencia o emergencia. Los dictámenes del Tribunal de Cuentas dan parte de escaso sustento o elementos que demuestren de forma fehaciente la urgencia o emergencia.

3.2 Área de Compras

Indudablemente es el área que tiene mayor protagonismo en todo el procedimiento, no obstante, no debemos perder de vista, que el éxito de la compra depende de las contribuciones de todas las áreas que intervienen.

La primera intervención que realiza es a efectos de la elaboración del pliego de bases y condiciones particulares (el pliego general lo aporta la normativa), y la determinación del presupuesto oficial. Estas acciones, por su importancia y “efectos colaterales”, quizás sean las que más condicionen el éxito del procedimiento. El pliego se elabora, sobre un preformato denominado “formulario 1” (en adelante F1), previsto en la normativa, el cual se confecciona en base a la nota de pedido, ya que en él se vuelcan las cantidades y la descripción del bien o servicio, precio unitario y total, el tipo de contratación, si tendrá o no modalidades, plazos de entrega, forma de entrega, plazo de pago y forma de pago (para el caso en que la forma de pago fuera diferente a la del régimen general).

La expectativa es que haya un trabajo integrado con la unidad requirente, a efectos de que el funcionario del área compras pueda trasladar los requerimientos al F1 con los ajustes que considere necesarios, dados sus conocimientos en la materia. Es muy importante el “expertise” del funcionario, quien debe analizar el requerimiento y asesorar en todos los aspectos mencionados anteriormente. En este momento se toman decisiones respecto a la

cantidad de renglones y su agrupamiento, lo cual es muy importante si se pretende dar participación a micro, pequeñas y medianas empresas, las calidades exigidas, criterios de sustentabilidad, entre otros. Aquí se construyen los cimientos y la estructura de la compra, por lo tanto, se debe construir con mucho cuidado, detenimiento y analizando todas las alternativas, para evitar problemas de “derrumbe “.

Según lo analizado, esta es una instancia que, generalmente, no cumple con la expectativa, es decir, no es llevada a cabo con el nivel de análisis, estudio integrado y detenimiento que requiere, ya sea por la falta de herramientas de gestión claves, formación del personal o una combinación de ellas.

Estas falencias no solo suelen generar múltiples observaciones en los órganos de control que conllevan a una importante dilación del procedimiento, sino que, aun habiendo superado los controles, muchas veces la compra fracasa por errores en la descripción, precios, plazos, etc. La falta de planificación tiene una influencia significativa en este momento.

Una de las grandes debilidades observadas es la falta de formación del personal del área de compras, incluyendo al responsable, lo que complejiza aún más el escenario. Por lo general la “cabeza” del área suele ostentar un cargo político de categoría jefe o director, es decir que, salvo excepciones, existen jefes o directores del área que provengan de carrera administrativa. En su mayoría, comparten el común denominador de tener como formación de base el título de Contador Público y haber prestado servicios en el Tribunal de Cuentas, no necesariamente en áreas vinculadas a las contrataciones, sin embargo pareciera ser que su paso por el órgano de control externo, les atribuye cierto crédito para desempeñarse en el área.

Se advierte claramente, en el ejercicio del cargo de responsable del área de compras, que lo prioritario es el estricto cumplimiento de la normativa, como si de ello dependiera exclusivamente el éxito de la gestión, sin tener en cuenta la necesidad e importancia de la “visión integral “que requiere el sistema. Por lo tanto es notorio el escaso conocimiento del presupuesto del organismo, del mercado en cuanto a los bienes, precios y condiciones, el débil involucramiento en cuanto a la política pública que contribuye la contratación, entre otros.

Los recursos humanos del área, si bien tienen cierto manejo de la normativa, carecen de profesionalismo y capacitación adecuada. La capacitación focalizada en la normativa no es suficiente, se requiere de una capacitación integral en la función estratégica de compras.

Otra gran falencia, tiene que ver con la metodología para determinar el valor de referencia o “presupuesto oficial”, que reflejará la porción del crédito presupuestario que afectaremos a la gestión. Esta tarea es sumamente delicada porque al determinar el presupuesto oficial, no solo estamos destinando recursos a la gestión, sino que estamos definiendo el procedimiento a aplicar, ya que el mismo se determina en función del monto de la contratación, de acuerdo con los límites y niveles de jerarquía para la autorización y aprobación de contrataciones públicas, que fija anualmente, el gobernador de la provincia. Por otro lado, estamos comprometiendo el “futuro” de la compra, en cuanto a que no solo condicionará la participación de oferentes sino que será tomado de referencia para la evaluación de las ofertas.

Aunque la nueva norma prevé la creación de una oficina responsable del sistema de precios testigo, aun no ha entrado en funciones, por lo que actualmente se determina realizando un promedio entre (3 o más) presupuestos, solicitados por lo general, a empresas del rubro inscriptas en el RUPSE que participan habitualmente en las contrataciones del Organismo. Esto se debe, no solo a que lo establece la ley, sino también a la negativa de otras firmas del mercado a colaborar en el relevamiento de precios, quienes argumentan la imposibilidad de participar de las contrataciones del Estado por las altas barreras de entrada vigentes (excesos de requisitos formales, difícil acceso al registro de prestadores, la necesidad de contar con “padrinos políticos”, etc.).

Optar por esta modalidad ,en base a presupuestos aportados por potenciales oferentes, conlleva el riesgo de una determinación “viciada” del precio de referencia, ya que es probable que esos “potenciales oferentes”, interesados en la contratación, aporten “sobrepuestos”, lo que luego los habilitaría a presentar ofertas elevadas o bien, la situación a la inversa, presupuestar por debajo de los precios de mercado, con la intención de hacer fracasar el procedimiento y que la administración se vea forzada a aplicar un procedimiento de excepción.

Por lo tanto, esta modalidad, puede dar lugar a fijar un precio de referencia erróneo y confundir o condicionar a la comisión de pre adjudicación al momento de evaluar la oferta económica, pudiendo llevar al fracaso al procedimiento, según se desprende del estudio de los dictámenes de los organismos de control sobre este punto.

El **Tribunal de cuentas** ha puntualizado que el “Presupuesto Oficial”, es el precio máximo que el Estado está dispuesto a pagar por la contratación. Por su parte, Fiscalía de Estado refuerza dicha posición al sostener que “para poder pre adjudicar por un precio superior al

3.3 Registro Único de Proveedores (RUPSE)

El registro único de proveedores de la provincia, con dependencia directa del Ministerio de Economía, fue creado en el año 2015 mediante Decreto N°123/15, cuando se encontraba en vigencia la derogada ley de contabilidad N° 3742. En los considerandos del decreto acuerdo, **se manifestó que es política del Estado Provincial alcanzar una total eficiencia en materia de contrataciones, para lograr un mayor fortalecimiento, transparencia y calidad de las mismas**". Con la intención de alcanzar esa eficiencia, se crea el RUPSE, para contar con una base de datos única, que proporcione a las unidades operativas de compras, información relevante sobre los proveedores interesados en trabajar con el Estado, y al mismo tiempo, que permitiera reducir costos y tiempos de tramitación tanto a oferentes como al Estado, sin embargo, actualmente es percibido por ambos (proveedores y las áreas de compras), como un órgano cerrado que limita el acceso de nuevos participantes.

Estas limitaciones a nuevos interesados en participar de las compras públicas, no solo están relacionadas con la exigencia de numerosos requisitos, sino también, con el hecho de que el registro no recibe potenciales oferentes en cualquier momento, sino que fija determinados periodos de admisión en el año.

En cuanto a su contribución a la gestión administrativa, es muy escaso su aporte, ya que no todas las áreas de compras tienen acceso a la base de datos, sumado al nulo contacto en materia de asesoramiento, por lo que aun no se percibe su aporte al logro de eficiencia del sistema.

3.4 Contaduría General de la Provincia (CGP).

Se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Economía y a los efectos del registro de las etapas de la ejecución del gasto, se organiza en "delegaciones contables" (en términos generales, se asigna a cada Ministerio una delegación contable) que, entre sus funciones, realiza el monitoreo de la ejecución del presupuesto del organismo. Registra, en distintos momentos, la afectación preventiva del crédito, el compromiso y devengado (junto con el liquidado o mandado a pagar).

No se cuenta con un sistema integrado de administración financiera, las registraciones de la ejecución presupuestaria se realizan mediante el programa Excel y por lo tanto, las distintas entidades y jurisdicciones no tienen acceso a los saldos de las partidas presupuestarias a efectos de verificar la disponibilidad de crédito.

Una gran debilidad del sistema de contabilidad, es que no se realiza contabilidad patrimonial, perdiéndose de esta manera, valiosa información para la toma de decisiones y control de la gestión.

Imagen N°2: Parte de Imputación Presupuestaria

CODIFICACION					DENOMINACION	IMPORTE
Prog.	Subp.	Py	AJO	Part		
17	00	00	51	421	10 RENTAS GENERALES	13.500,00
					Concepto:	
					Adq de mat de construccion con destino a la Esc N° 450 El R	
					Dpto Choya	
Asiento N° _____					TOTAL	13.500,00
Contabilizado por : _____					FECHA	05-Nov-19
					Delegado Contable Contaduría Gral de la Provincia	
COMPROMISO						
En fecha: <u>23-Mar-16</u> se han registrado los asientos N°						
					\$	13.500,00
Indicados en la afectación preventiva, aprobados por					Resolucion Nro.	251-16
Contabilizado por : _____						

Como órgano de control interno, su tarea de control se limita, por lo general, a verificar la inexistencia de otras contrataciones con idéntico objeto (duplicaciones/compras sucesivas), y el cumplimiento documental, pero los controles son laxos, ya sea por falta de herramientas informáticas o bien por desconocimiento respecto de los alcances del control. Por otro lado se advierte la escasa formación presupuestaria, desconocimiento de las implicancias del registro de cada etapa de la ejecución del gasto, por lo que al realizarse de forma automática, la tarea del control se debilita.

3.5 Difusión

La difusión es muy limitada, solo se publican las contrataciones públicas en el boletín oficial y los diarios locales a efectos del cumplimiento de la normativa, es decir no se advierte un claro interés por lograr una amplia publicidad y con ello potenciar la concurrencia de oferentes. Al carecer de un portal de compras, se podría publicar las convocatorias por medio de las páginas web institucionales de las jurisdicciones y entidades, sin embargo, al visitar los sitios oficiales, la información sobre las compras que realizan los organismos es escasa o nula.

Tampoco se aprovecha la base de datos del registro de proveedores (RUPSE), a efectos de “disparar” notificaciones a los proveedores, clasificados por rubro, toda vez que se genere una gestión de compra.

3.6 Asesoría Legal del Organismo:

Básicamente interviene en dos instancias:

- ✓ Análisis de los pliegos provisorios
- ✓ Análisis de la pre adjudicación, una vez que se ha expedido la comisión evaluadora y previo al análisis del Tribunal de Cuentas.

En ambos momentos, su intervención se focaliza casi exclusivamente en verificar que los procedimientos se ejecuten dentro del marco legal.

3.7 Tribunal de Cuentas

Por Acordada del Tribunal de Cuentas N° 07/2018, se dispone la creación de la comisión de estudio de contrataciones, que tiene por objeto el estudio y posterior informe de los expedientes relativos a las contrataciones, cualquiera sea el procedimiento. Esta comisión, se divide en comisión 1 y comisión 2, a las que se les atribuye competencia sobre determinados organismos.

Este órgano interviene en las instancias habilitadas por la normativa:

- una vez glosados los pliegos de bases y condiciones generales y particulares, para su estudio.
- en el acto de apertura de sobres, en calidad de veedor.
- una vez que se haya expedido la comisión de preadjudicación, respecto de la oferta más conveniente.
- en los procedimientos de compra directa por excepción.

Además por acordada del organismo de control, también participa en la recepción de los bienes o servicios adjudicados.

Emite dictamen con o sin observaciones. Su estudio no se diferencia sustancialmente del que realizan los departamentos jurídicos de los organismos, en cuanto a que se focalizan en que el procedimiento cumpla estrictamente con la norma. Salvo alguna leve sugerencia sobre la revisión y reformulación del circuito administrativo, la estructura de sus dictámenes consiste

en una descripción de lo actuado hasta el momento, y observaciones en caso de que exista algún apartamiento de la norma o error administrativo. En ese sentido, deja asentado en sus dictámenes, que ese servicio no se expide sobre el cálculo del presupuesto oficial, sobre aspectos técnicos ni sobre razones de merito, oportunidad y conveniencia de la contratación, por ser ajenos a su competencia”, por lo que no se percibe un valor agregado, respecto del dictamen del área jurídica.

3.8 Fiscalía de Estado

Interviene en caso de que el procedimiento deba ser adjudicado mediante decreto, es decir requiera la firma del gobernador. Por lo tanto dictamina en los procedimientos públicos (Licitación y Concurso) y en la Compra Directa de Excepción. Dados los montos establecidos anualmente por decreto del ejecutivo para estos procedimientos, la adjudicación recae siempre sobre la máxima autoridad del ejecutivo. Una vez dictaminado por el Tribunal de Cuentas, procede al análisis de la gestión en idénticos momentos que este, es decir, para el estudio de los pliegos provisorios, y antes de la adjudicación.

Nuevamente encontramos paridad en cuanto a la estructura, contenido y orientación en relación con los dictámenes del área jurídica del organismo contratante y el Tribunal de Cuentas.

Fiscalía de Estado se muestra contundente en diferentes dictámenes respecto a que no considera los aspectos técnicos ni presupuestarios, dejando tales aspectos bajo la órbita del organismo de origen y del propio Tribunales de Cuentas, respaldándose en el carácter del organismo de “asesoramiento jurídico”, por lo que aquello queda ajeno a su competencia, sosteniendo que su función asesora se haya restringida a los temas de derecho, por lo que tampoco le corresponde expedirse sobre las razones de merito, oportunidad y/o conveniencia.

3.9 Comisión de Pre adjudicación

Uno de los momentos más complejos del procedimiento, radica en la evaluación de las ofertas, al poner en “juego” los criterios de evaluación para determinar la oferta más conveniente. Es común observar que la adjudicación recae sobre la oferta de más bajo valor, sin entrar a analizar otras variables como calidad, plazo de entrega, experiencia, relación costo-beneficio. Como lo plasmáramos en el marco teórico, si bien es cierto la normativa permite considerar estas variables, exige un dictamen fundado, que resulta difícil llevarlo a la práctica por parte de la comisión evaluadora. Esto se debe a varias razones, por un lado la falta de precisiones respecto de la estructura, alcances, formulas, etc. a aplicar para el análisis

de otras variables diferentes al precio, la falta de consensos en los organismos de control y porque además existe un fuerte prejuicio, que consiste en presumir cierto favoritismo hacia el proveedor, cuando se aconseja una oferta cuyo valor no es el más bajo.

La situación se agrava, aun mas, cuando la oferta, supera el presupuesto oficial (estimado), la normativa actual hace silencio al respecto, mientras que la normativa derogada (Ley de Contabilidad N°3742), contemplaba en su Art. 26 in fine, la posibilidad de preadjudicar hasta en un 20% por encima del presupuesto oficial. Sin embargo se observa en la actualidad, que las adjudicaciones por encima del presupuesto oficial, configuran una práctica habitual. Este margen ha sido muy cuestionado por los organismos de control, máxime cuando advirtieron que su uso se convirtió en regla. Al respecto, el Tribunal de Cuentas ha manifestado que el presupuesto oficial, es el precio máximo que el estado está dispuesto a pagar por los bienes, mientras que Fiscalía de Estado, sostuvo en diversos dictámenes, que para poder preadjudicar por un precio superior al presupuesto oficial se requiere de la debida fundamentación que permita con motivos validos apartarse del precio oficial estimado y que justifique con pruebas evidentes que dicho precio es conveniente a los intereses del estado. Nuevamente los dictámenes de los organismos de control, a nuestro entender, carecen de precisión, respecto de cuáles son los “motivos validos”, que se entiende por “pruebas evidentes”.

Esta situación ubica a la comisión de preajudicacion en una posición muy delicada, entre el compromiso de elegir la oferta más conveniente (muchas veces única), evitar el fracaso del procedimiento y con ello sus consecuencias y la vulnerabilidad de sentirse cuestionada por los organismos de control, siendo exigida a elaborar informes y justificaciones, para los que no solo no está preparada, sino que además no cuenta con normativa, protocolos, etc. que la orienten.

3.10 Perfeccionamiento del Contrato

Una vez que la Comisión de Preadjudicacion ha elegido la oferta más conveniente y habiendo sido controlado por los organismos competentes, se está en condiciones de emitir el acto administrativo de aprobación del procedimiento, adjudicando al oferente ganador. En dicho acto administrativo se incluyen, como minimo, tres elementos:

- ✓ Oferente ganador
- ✓ Partida Presupuestaria
- ✓ Monto del contrato

Estos datos permitirán no solo emitir la orden de compra o elaborar el contrato, según corresponda, sino además registrar la etapa de ejecución del gasto denominada compromiso. En congruencia con lo expuesto anteriormente, es muy probable que es crédito afectado preventivamente deba ser ajustado, producto de una adjudicación por encima o inferior al presupuesto oficial.

El área compras es el que generalmente notifica al adjudicatario y a los demás oferentes. Además extiende dicho documento a la comisión encargada de la recepción y al Tribunal de Cuentas quien también participa en la recepción. El DR establece que con la notificación de la orden de compra o de venta al adjudicatario o bien, mediante la firma de un contrato, en los casos en que el acuerdo se instrumente mediante esta figura jurídica, **se producirá el perfeccionamiento del contrato.**

Este es un momento muy importante a tener en cuenta, que implica el nacimiento de obligaciones para las partes. Sobre este aspecto, la normativa establece que las jurisdicciones o entidades podrán dejar sin efecto el procedimiento en cualquier momento anterior al perfeccionamiento del contrato sin lugar a indemnización a favor de los interesados.

3.11 Recepción

El DR ha previsto que la recepción de los bienes y servicios se realice con la intervención de una comisión de recepción quien tendrá la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato. Para ello cuenta con la orden de compra y las muestras, folletos, etc. de corresponder.

Esta comisión, que se integra como mínimo con tres miembros titulares y tres suplentes, es designada en el acto administrativo de la convocatoria, debiendo ser, sus integrantes, distintos a los de la comisión de preadjudicación.

La comisión puede solicitar la intervención de peritos, informes a instituciones públicas o privadas, encomendar la realización de análisis o ensayos, etc.

En el caso de la adquisición de bienes y servicios, la etapa de ejecución comienza con la entrega de los bienes o los servicios contratados en la forma, plazo o fecha, lugar y demás condiciones establecidas.

La comisión de recepción recibe los bienes con carácter provisorio y los recibos o remitos que se firmen quedan sujetos a la conformidad de la recepción. Para otorgar la conformidad de la

recepción, la comisión debe confrontar la prestación con las especificaciones detalladas en la orden de compra, con la muestra, con los resultados de los análisis, ensayos, pericias, etc. que fueren necesarios realizar. Si se verifica que los bienes cumplen con lo pactado o se ha constatado el cumplimiento del servicio, la comisión de recepción emitirá el **parte de recepción**. Mientras que, los auditores del Tribunal de Cuentas, confeccionaran el **Acta de Supervisión de Recepción**.

De tratarse de un bien inventariable, toma intervención la Dirección de Bienes Patrimoniales, a efectos de su incorporación al patrimonio de la provincia.

3.12 Gestión de Pago

Una vez recibida la conformidad de la recepción, en la forma y lugar indicado en la orden de compra, el proveedor está en condiciones de iniciar la gestión para reclamar el pago. Dicha gestión se realiza en lugar que se fije en las cláusulas particulares o en la jurisdicción contratante, lo que dará comienzo al plazo fijado para el pago. Por lo general se inicia el expediente para el pago en mesa de entradas de la entidad contratante adjuntando la siguiente documentación:

- ✓ Orden de Compra (timbrada)
- ✓ Remitos debidamente firmados por el agente receptor
- ✓ Certificado de recepción definitiva
- ✓ Factura/s (pueden ser facturas por entregas parciales)

Con la presentación de la documentación, empieza a correr el plazo de pago de 30 días corridos, salvo que en el pliego se establezca uno distinto.

En este estado, interviene el área compras quien verifica el cumplimiento de la documentación y glosa el acta de supervisión de recepción del Tribunal de Cuentas, protocolos de análisis, pericias, etc. que se hubieren requerido, y conforma la factura indicando la fecha de vencimiento del plazo para el pago.

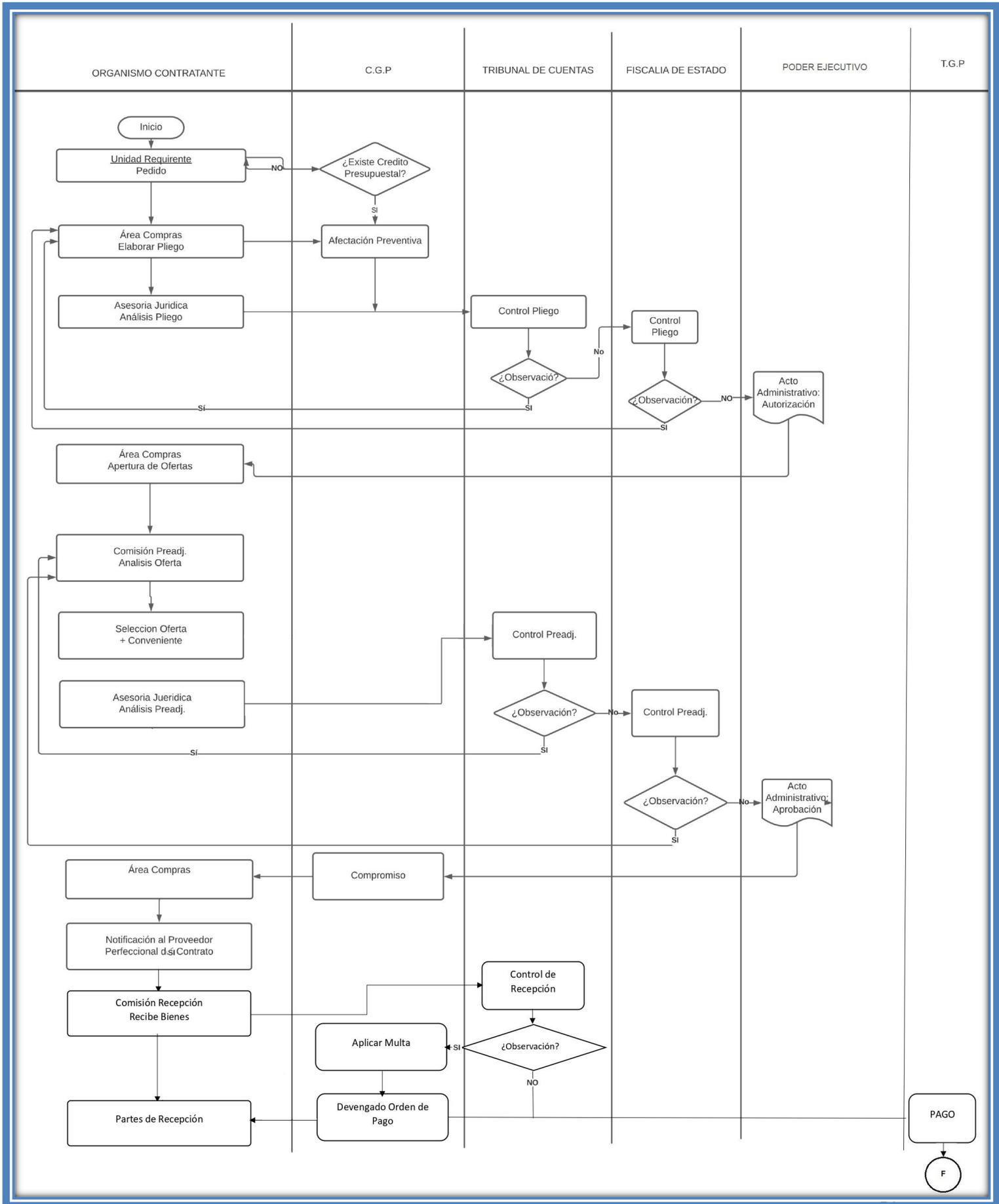
Por su parte, Delegación Contable, controla la documentación respaldatoria de la recepción, a efectos de corroborar si la misma se hizo conforme a lo acordado y determina si corresponde la aplicación de multas por mora en el cumplimiento, ya que en principio afectarán las facturas al cobro emergente del contrato, luego registra conjuntamente el devengado con el liquidado o mandado a pagar, y emite la respectiva orden de pago.

Por último, Tesorería ejecuta el pago, mediante transferencia a la cuenta denunciada por el proveedor.

Imagen N°3: Orden de Pago

 CONTADURIA GRAL. DE LA PROVINCIA <u>Santiago del Estero</u>		ORDEN DE PAGO N° 23-936-19					
DELEGACION CONTABLE: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS EXPEDIENTE N° 3531-27-19 JURISDICCION 17 MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS							
CODIGO DE PAGO 300 PROVEEDORES	F. de Vencimiento: 23-Sep-19						
SEÑOR TESORERO: Cumplido los trámites legales procede el pago total de Pesos: TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS 88/100 Ctvos. \$ 39.325,86 a los beneficiarios y con las imputación que en caso se indica.							
CODIGO	BENEFICIARIO	IMPORTE					
52403	30-71043080-9 <u>Palun S.R.L.</u>	38.513,34					
510	<u>INGRESOS BRUTOS</u>	812,52					
125	<u>RET. CONT. PATR. RG 1784</u>	0,00					
513	<u>RET. IMP. GCIAS. RG 830</u>	0,00					
	<u>CONCEPTO</u> 02-280434 Aquisicion de materiales de electricidad <u>Resolucion</u> 4299/19						
	Total	53.713,61					
CODIGO	CONCEPTO DEL PAGO						
18	SERVICIOS VARIOS						
JUR	PROG	SPG	PRY	AJO	PART	PARTIDA	IMPORTE
17	22	00	01	299	421	Trabajos Publicos	39.325,86
0	0	0	0	0	0	#N/A	0,00
0	0	0	0	0	0	#N/A	0,00
0	0	0	0	0	0	#N/A	0,00
0	0	0	0	0	0	#N/A	0,00
0	0	0	0	0	0	#N/A	0,00
RENTAS GENERALES							
N° SIIF:						Firma Delegado Contable:	
						Fecha: 27 de Septiembre de 2019	

Ilustración 4: Diagrama Actual: Licitación Publica



4 PROPUESTA DE INTERVENCION

4.1 Síntesis del Problema a Resolver

Analizado el sistema de contrataciones en la provincia de Santiago del Estero, en el marco de la Ley N° 7253 y su interrelación con los demás sistemas de administración financiera, hemos identificado ciertas falencias normativas, en cuanto a la ausencia de normas complementarias, que pueden impedir la aplicación plena de la norma. Sumado a ello, a nivel de gestión, mediante el análisis de áreas y tareas críticas que intervienen en el proceso de compra, se ha reconocido aspectos fundamentales del sistema que deben ser mejorados o fortalecidos para el logro de una gestión eficiente del sistema.

4.2 Objetivos de la Propuesta

Si bien es cierto, la sanción del Régimen único de contrataciones de la Provincia constituye un primer paso importante para el avance del sistema, se hace necesario continuar con el desarrollo de determinados elementos (herramientas, normativas, órganos etc.) que previstos o no en la norma, son imprescindibles para facilitar la gestión de las unidades de compra, que de no hacerlo, este avance respecto del marco legal, perdería impulso.

Conscientes de que para el logro de la eficiencia del sistema, no es suficiente con las acciones unilaterales de la administración, sino que es fundamental los aportes de diversos actores sociales, nuestra propuesta perseguirá entre sus objetivos, el diseño de acciones que integren la participación activa de los actores involucrados en el sistema y permitan el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Por lo tanto los objetivos de la propuesta, están orientados a:

- Proponer Herramientas para la mejora de la Gestión
- Fortalecer el rol de determinados Órganos
- Implementar Programas de capacitación
- Desarrollar buenas prácticas de gestión
- Proponer e implantar acciones correctoras de procesos ineficientes
- Evaluar el desempeño del área compras

4.3 Estrategia a Implementar

La estrategia que adoptaremos para alcanzar la excelencia y calidad del sistema de contrataciones de manera progresiva, es el Plan de Mejora. Este proceso plantea que, para el

logro de resultados eficientes, es importante conseguir la sinergia entre el capital humano y los procesos.

La metodología a utilizar consiste en tomar como insumo el análisis de las áreas a mejorar y los problemas a solucionar, determinados en el diagnóstico, y en función de estos estructurar un plan de acción, que esté formado por objetivos, actividades, responsables e indicadores de gestión que permita evaluar constantemente y para ello el Plan de mejora deberá seguir los siguientes pasos:

Es importante que el Plan sea viable y flexible, que permita incorporar nuevas acciones y hacer los ajustes necesarios que surjan producto de la evaluación.

4.4 Descripción del Procedimiento y Actividades a Desarrollar

El plan de mejora de calidad ha sido estructurado en dos niveles. Un nivel estratégico, considerando que las decisiones deben ser tomadas por el órgano coordinador del macrosistema de administración financiera de la provincia, es decir el ministerio de economía, las que entendemos deben estar respaldadas por las máximas autoridades del poder ejecutivo. Las actividades propuestas para este nivel impactan en todo el sistema de contrataciones, redundan en todo el macrosistema.

Las acciones formuladas para el nivel operativo, serán llevadas a cabo por las unidades operativas de compras, quienes requieren a su vez, del respaldo político del organismo contratante. En la provincia, generalmente, las unidades operativas de compras se encuentran orgánicamente en cada jurisdicción (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías) y dependen jerárquicamente de las mismas.

A nivel estratégico:

- Creación del Órgano Rector-RUPSE
- Herramientas Tecnológicas
- La Compra pública como herramienta estratégica de Política Pública
 - ✓ Favorecer MIPyMES
 - ✓ Compras sustentables
- Participación Social

A nivel Operativo:

- Plan Anual de Compras

- Profesionalización del Área Compras
- Formación de RRHH
- Buenas prácticas de gestión

4.4.1 Acciones a Nivel Estratégico

✓ Creación del Órgano Rector-RUPSE

El sistema debe contar con un órgano rector que actúe como unidad central del sistema, responsable del desarrollo de las políticas, de la normatización del régimen y administración de la información consolidada y de su evaluación global. La normativa prevé la creación de un órgano rector de contrataciones y/o designar conforme a la ley quienes serán los órganos del sistema en cada caso.

A efectos de evitar aumentar el aparato estatal mediante la creación de un nuevo órgano, sugerimos aprovechar la estructura del RUPSE, y promocionarlo, de un órgano meramente burocrático de registro y control de proveedores, a un órgano estratégico del sistema, con las siguientes atribuciones:

- 1.- Recomendar las políticas de compras y contrataciones
- 2.-Desarrollar, implantar y administrar un portal web que concentre la información sobre las contrataciones públicas (normativa, políticas, planes anuales, convocatorias, catálogos de bienes y servicios, registros de proveedores, resultados de los procesos, etc.)
- 3.- Establecer los procedimientos para elaborar los planes y programas anuales de contrataciones de bienes y servicios por parte de las Entidades.
- 4.-Monitorear el cumplimiento de esos planes.
- 5.-Diseñar e implementar manuales de procedimientos
- 6.-Capacitar al personal de las unidades operativas y de otras áreas con injerencia en las contrataciones, en el funcionamiento del sistema y en la gestión de compras y contrataciones.
- 7.-Recibir sugerencias y reclamos de los proveedores
- 8.- Recomendar las sanciones previstas para los proveedores en las normas.
- 9.- Desarrollar mecanismos que promuevan criterios de sustentabilidad ambiental, éticos, sociales, económicos.

10.-Organizar estadísticas

11.-Proyectar normas legales y reglamentarias (aclaratorias, interpretativas, complementarias)

12.- Elaborar Pliego de bases y condiciones generales y Formularios estándar.

13.-.Asesorar y dictaminar en temas particulares que sometan a consideración las entidades

14.- Establecer un sistema de solución de controversias entre las entidades y proveedores para la solución de conflictos.

Por otro lado es clave potenciar su rol de órgano de registro de proveedores. Respecto de la inscripción de nuevos interesados, debe posibilitarse el alta en cualquier momento y de manera online y eliminar el requisito de estar inscripto en el sistema para poder participar de los procedimientos y que, en el caso de ser adjudicado, se pudiera finalizar el trámite antes de la emisión de la orden de compra o contrato.

La base de datos que administra debe permitir identificar a los proveedores por rubro o rubros que proveen para que en cada llamado se disparen automáticamente las invitaciones a aquellos proveedores.

➤ **Herramientas Tecnológicas**

Portal de compras públicas de bienes y servicios: **SGO.COMPRA**

Se debe trabajar en el desarrollo web del portal de compras. Este sistema electrónico de gestión dará soporte a los procedimientos de contratación electrónica, es importante que esté integrado con el sistema GDE, de gestión de documentación electrónica y posteriormente, cuando se desarrolle, con el sistema de información financiera.

Este portal debe permitir alojar todas las aplicaciones:

✓ **Registro de proveedores**

Brinda información relativa a todos los oferentes y adjudicatarios, mediante diferentes criterios de búsqueda que incluyen: datos básicos del proveedor, rubros en que participa, estado de habilitación, antecedentes de la empresa, calificación, penas y sanciones.

✓ **Catalogo de identificación de bienes**

Permite identificar bienes y servicios de utilización común, con el objeto de establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos de compras, su clasificación y codificación, a efectos de la formulación de los planes anuales de compras, la adquisición de bienes y servicios y la administración de bienes.

✓ **Procesos de contrataciones**

Por el que se publican las convocatorias de los distintos procedimientos de selección, difundiendo entre otras, lo siguiente: la convocatoria, circulares, actas de apertura de ofertas, cuadros comparativos de oferta, dictamen de evaluación de las ofertas, impugnaciones, adjudicación, declaración de fracasado o desierto, la decisión de dejar sin efecto un procedimiento y las órdenes de compra, venta o contratos.

✓ **Precios de referencia**

Permite conocer los precios de los bienes y servicios que vinculados con el catalogo de bienes o no, son adquiridos por las jurisdicciones y entidades. Es importante que tenga dos fuentes de información: Una de ellas, a partir de la información que surge de las órdenes de compra y la otra los precios reales de mercado, proporcionado por los proveedores. Esta información permite comparar ofertas y conocer con más certeza la magnitud de la compra al comenzar el procedimiento y al momento de la adjudicación.

✓ **Estadísticas del sistema**

Permite acceder a datos relevantes tanto a la administración como a la sociedad sobre las contrataciones publicas

➤ **Participación Social**

La creación del Observatorio de la Contratación Pública, es una iniciativa que contribuirá a la transparencia, participación ciudadana y control social del sistema de contrataciones. Este observatorio debe permitir la participación de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración pública provincial, instituciones académicas, cámaras empresariales, ONG, asociaciones civiles y demás actores interesados en la temática, de modo de incorporar diversas miradas, experiencias y conocimientos que coadyuven al logro de la eficacia, eficiencia e innovación del sistema.

Para llevar adelante las funciones del observatorio es necesario contar con herramientas informáticas, como el portal de compras propuesto, para permitir el acceso a los datos a la ciudadanía, y se puedan hacer consultas, informar cualquier incumplimiento, etc.

➤ **La Compra pública como herramienta estratégica de Políticas Públicas**

Una de las grandes fortalezas del sistema, es su capacidad de compra. Por lo tanto toda propuesta que busque la eficiencia, debe incluir acciones para potenciar la capacidad de compra del Estado y convertirla en poderosa herramienta estratégica de políticas públicas.

Bajo esta óptica, el sistema puede ser capitalizado, para desarrollar la industria local, de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, Cooperativas, la agricultura familiar, la generación de empleo, la inclusión social de sectores de menos recursos, el cuidado del medio ambiente, entre otros, constituyéndose en el impulsor de las políticas públicas en el ámbito económico, social y ambiental.

En Santiago del Estero, existe la ley N° 6705/05 que otorga preferencia a profesionales y empresas locales. Esta ventaja se materializa al otorgarles la posibilidad de mejorar o igualar el precio de la oferta extraprovincial cuando el precio final de la empresa santiagueña supere en hasta un siete por ciento (7%) a la oferta extraprovincial. En tal caso, producida la igualdad será adjudicada la contratación a la empresa santiagueña.

Esta ley, que data de la intervención federal de la provincia, cuando se encontraba en vigencia la ley de contabilidad, puede ser modificada para incorporar otros criterios de preferencias.

Sabemos que las MIPyMES son importantes empleadoras e impulsoras de la economía, pero al momento de participar en las contrataciones públicas, encuentran serias restricciones, vinculadas con los costos y acceso de la información, disponibilidad de recursos humanos capacitados para afectar a los procedimientos, recursos financieros escasos para inmovilizar en grandes contrataciones, máxime si se tiene en cuenta la dilación en el pago por parte del estado, la exigencia de garantías en contrataciones de gran envergadura, entre otras. Por ello las acciones que se proponen para contrarrestar tales restricciones son:

- Permitir incorporar en los pliegos la posibilidad de presentar ofertas parciales para el caso de MIPyMES
- Reducir la constitución de garantías
- Mejorar las condiciones de pago, disminuyendo y respetando los plazos, desarrollando mecanismos de pagos parciales.
- Reservar exclusivamente para MIPyMES un porcentaje de adquisiciones.
- Efectuar un programa de capacitación a MIPyMES sobre la normativa y gestión del sistema, con énfasis en el armado estratégico de las ofertas.

- Monitoreo, por parte del órgano rector, del comportamiento de las MIPyMES en el sistema, estableciendo indicadores que muestren su desempeño producto del impacto de las medidas adoptadas para su beneficio.
- Crear un FORO exclusivo para MIPyMES, donde se puedan atender sus inquietudes, necesidades y aportes.

4.4.2 Acciones a Nivel Operativo

➤ Plan Anual de Compras

Uno de los déficits observados en la normativa provincial, es el vacío legal respecto de la obligatoriedad de elaborar, por parte de las jurisdicciones y entidades, los planes anuales de compras (PAC). Sin embargo, ello puede ser subsanado mediante normativa emanada del órgano rector del sistema.

El PAC, constituye una herramienta de gestión fundamental, a tal punto que, carecer de la misma, no solo hace difícil pensar en la posibilidad de alcanzar estándares de eficiencia en el sistema sino que ocasiona una multiplicidad de errores encadenados, que llevan al fracaso del procedimiento o a que el estado compre mal. Por otro lado permite a los proveedores, a través de una amplia difusión en los portales de compras, disponer de información anticipada respecto de las necesidades del estado, a efectos de armar su estrategia de ventas.

En la formulación y aprobación de los PAC, deben intervenir distintas áreas de los organismos, coordinadas por el área de compras. Las unidades requirentes deben brindar la información sobre las necesidades de bienes, servicios y obras para el cumplimiento de los objetivos de su gestión. Estas necesidades deben ser confrontadas con los informes de existencias emitidos por los almacenes o depósitos a efectos de determinar las cantidades necesarias.

A partir de allí se definirán acciones, teniendo en cuenta factores como: reducción de costos de inventario, renovación de equipos por razones de obsolescencia técnica y/o económica, eventos especiales programados para el ejercicio, cronograma de ejecución considerando prioridades, etc.

Una vez formulado y aprobado el IPAC, debe ser informado al órgano rector para su publicación en el portal de compras oficial, sin perjuicio de que el mismo se publicado en la

pagina institucional del organismo. Como todo plan, es fundamental su monitoreo permanente, para practicar los ajustes necesarios.

➤ **Profesionalización del Área Compras**

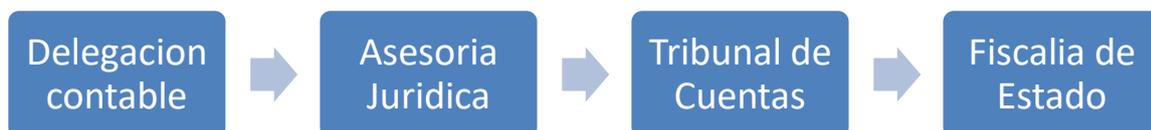
Otra de las profundas necesidades que se han identificado en el diagnóstico, es la de recursos humanos especializados en compras con el perfil adecuado. Hemos advertido que en el mejor de los casos, los empleados que se desempeñan en el área compras, incluyendo su responsable, han recibido capacitaciones aisladas sobre la normativa, pero ello está muy lejos de cubrir la necesidad de conocimientos del área. Se requiere de una formación integral y que abarque aspectos tales como: normativos, presupuestarios, procedimientos, investigación del mercado, planificación, negociación, entre otros.

Por otro lado, el profesional que se encuentre a cargo del área, debería acreditar posgrados en administración o gestión pública, experiencia en el área, además de reunir condiciones actitudinales como vocación de servicio, proactividad, capacidad para trabajar en equipo, flexibilidad, asumir la responsabilidad de la compra desde el inicio hasta el cumplimiento del contrato, involucramiento con las políticas públicas a la que contribuye su gestión, entre otras.

Los programas pueden ser elaborados por el IDEAP (Instituto de estudios de administración pública) que se encuentra bajo la órbita de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, que actualmente dicta los posgrados en Administración Pública.

➤ **Formación de RRHH**

Las áreas críticas que intervienen en la contratación deben ser capacitadas en temas inherentes al sistema de contrataciones. Por lo general todas actúan como compartimentos estancos y para alcanzar la eficiencia necesitamos un entendimiento integral del sistema.



En lo que respecta a las áreas que emiten dictamen, es fundamental que se perciba el valor agregado de cada una de ellas, y no que se trate de meras descripciones o enumeraciones de los pasos cumplidos por el expediente electrónico.

El rol de la asesoría jurídica del organismo contratante, es muy importante para el logro de la eficiencia del proceso ya que no solamente deben verificar el cumplimiento del marco legal, sino que además, deben contar con sólidos conocimientos de los principios de la contratación, de las necesidades que se intenta cubrir con la compra, la política pública, la funcionalidad y dinámica del organismo.

➤ **Incorporación de Buenas Prácticas**

En los entes estatales, muchas acciones que contribuirían al logro de la eficiencia de la gestión, no son llevadas a cabo porque no hay leyes que lo obliguen, pero que serían buenas prácticas para mejorar la calidad. Es decir, con buenas prácticas nos estamos refiriendo a un deber ser que no surge de las normas.

En el sistema de contrataciones, estas buenas prácticas pueden ser elaboradas no solo a nivel del órgano rector sino por el área compras de cada organismo, ello generaría el involucramiento, compromiso y adhesión de todo el equipo. El cumplimiento de estas acciones deben ser monitoreadas, identificando las causas en caso de incumplimiento y la aplicación de ajustes.

Las buenas prácticas que proponemos, están alineadas con las tareas descriptas anteriormente:

- ✓ Elaboración del plan anual de compras
- ✓ Recibir capacitaciones
- ✓ Dictar capacitaciones a proveedores
- ✓ Realizar investigaciones de mercado para identificar los proveedores más representativos de cada rubro.
- ✓ Lograr mayor participación en los procedimientos
- ✓ Potenciar la difusión de los procedimientos
- ✓ Optimizar procedimientos
- ✓ Evaluación del desempeño del área

4.5 Acciones Previstas para la Evaluación de la Intervención

La evaluación del sistema de contrataciones debe formar parte del acuerdo de “buenas prácticas”. En el sector público, la palabra evaluación, no goza de buena aceptación, muchas veces porque se confunde la finalidad de la misma, es decir se entiende que la evaluación se

realiza para identificar “responsables” y aplicar sanciones, cuando en realidad debe contribuir a identificar oportunidades de mejoras en la gestión.

En el plan de mejora hemos diseñado acciones que persiguen la eficiencia en la gestión de compras, trabajando sobre aspectos claves del sistema que necesitan ser desarrollados o potenciados, para capitalizar el avance logrado a nivel normativo. Por lo tanto, entendemos que la evaluación tiene que estar orientada a medir esa contribución.

Sin perjuicio de los lineamiento que desde el órgano rector se puedan impartir, a nivel de la unidad operativa de compras, nuestra propuesta se basa en el establecimiento consensuado, entre los integrantes del área, de criterios y parámetros de evaluación, en donde el control interno (llevado a cabo por quien gestiona), debe jugar el rol estratégico de reducción de riesgo. Las acciones de evaluación deben contemplar como mínimo los siguientes indicadores.

- ✓ Nivel de cumplimiento del PAC
- ✓ Nivel de cumplimiento de la normativa
- ✓ Nivel de cumplimiento de buenas practicas
- ✓ Cantidad de Procedimientos realizados en el año
- ✓ Cantidad de procedimientos de excepción
- ✓ Cantidad de contrataciones fracasadas
- ✓ Cantidad de compras sucesivas de un mismo producto
- ✓ Promedio de oferentes por procedimientos
- ✓ Nivel de cumplimiento de los adjudicatarios
- ✓ Tiempos de demora en los diferentes procedimientos
- ✓ Cantidad de capacitaciones recibidas
- ✓ Cantidad de capacitaciones dictadas
- ✓ Adjudicaciones por el precio definido en el presupuesto oficial
- ✓ Oportunidad de la recepción
- ✓ Grado de satisfacción de los usuarios

La mejora de la calidad se expresa de manera progresiva, por lo tanto la instancia de evaluación debe retroalimentar al plan, en el sentido de que los desvíos y dificultades identificadas en esta etapa constituyan el insumo para practicar ajustes o en su caso proponer nuevas soluciones o alternativas para la mejora continua.

5 CONCLUSIONES

Santiago del Estero, cuenta con un escaso desarrollo de su macrosistema de administración financiera, demostrando un atraso importante no solo a nivel nacional, sino en comparación con las provincias de la región. Ha sancionado su propia ley de administración financiera en el año 2009, en reemplazo de su antecesora, la Ley de Contabilidad, pero desde esa fecha espera su reglamentación. Sumado a esto, la carencia de herramientas tecnológicas, como un sistema integrado de información financiera (software), dificulta aun mas trabajar de manera integral e integrada con todos los sistemas que conforman el macrosistema.

En este contexto se sanciona la Ley N° 7.253 Régimen Único de Contrataciones Públicas y su reglamento, que termina de derogar a la antigua Ley de Contabilidad, ya que había quedado vigente el capítulo correspondiente a las contrataciones. Es valorable, que en la etapa de elaboración de la nueva normativa, se haya dado participación, mediante reuniones y foros, a diferentes entidades públicas y órganos de control, es decir hacia adentro de la administración, sin embargo esa invitación no se ha hecho extensiva al otro pilar del sistema, como lo es el mercado (proveedores).

El presente trabajo buscaba identificar aquellos aspectos fundamentales, imprescindibles que el sistema de contrataciones debería contar o en su defecto desarrollar, dentro del marco de la nueva ley, para lograr una gestión eficiente de compras. En este sentido nos interpelábamos, si en las condiciones actuales del sistema de contrataciones de la provincia, es posible, poner en vigencia la actual normativa y cuáles serian los cambios, ajustes y herramientas que se requiere implementar para poder capitalizar los avances y posibilidades de mejora de calidad que brinda el nuevo régimen.

Por ello nos hemos embarcado en un exhaustivo análisis de la nueva normativa, para identificar no solo los nuevos aportes, sino también omisiones, fortalezas y debilidades, haciendo un paralelismo con la norma derogada, y con sus pares de nación y provincias.

Santiago del Estero, ha comenzado a transitar un camino de evolución en materia de compras y contrataciones con la nueva normativa, que está acorde con el estándar de la región, al incorporar principios, órganos, sistemas, procedimientos y demás aspectos relevantes, que se observan en la normativa nacional y de las provincias, considerados esenciales si lo que se pretende es orientarnos al logro de una gestión eficiente del sistema.

Sin embargo, este nuevo régimen es muy incompleto, en cuanto a los complementos de la norma, como documentos estándares y manuales de procedimientos, y esto se debe principalmente a que el sistema no cuenta aún con un órgano rector.

El otro pilar fundamental del trabajo, lo ha constituido el diagnóstico realizado sobre la gestión, puesto que queríamos analizar que tan viable es llevar al terreno de las acciones, la letra escrita en la norma, ya que suele suceder, frecuentemente, la sanción de leyes sin estudiar la factibilidad de aplicación de algunos procedimientos.

Para conocer si estaban dadas las condiciones y como se retroalimenta la norma con la gestión, hemos llevado adelante un proceso de indagación que ha incluido a actores claves del sistema, que abarca desde quienes han intervenido en la elaboración de la ley, hasta quienes la aplican cotidianamente en las áreas operativas de compras. Asimismo, ha sido muy enriquecedor conocer la mirada “externa” al organismo contratante, ya sea desde entrevistas a los auditores de organismos de control, delegados contables, entre otros, hasta los proveedores.

Esta dinámica de trabajo, nos ha permitido tener una mirada muy amplia del sistema y entender las dificultades que enfrenta y, a partir de allí, trabajar en el desarrollo de un plan de mejora de calidad que aporte acciones que posibiliten aprovechar el impulso positivo que ha significado la sanción del régimen y que nos conduzcan al logro de estándares de eficiencia.

Para que las compras públicas en la provincia dejen de tener un enfoque burocrático de cumplimiento de normas, y trasciendan a un perfil gerencial, es fundamental trabajar sobre la planificación. La falta de planificación es un claro déficit del sistema provincial y sus síntomas, como compras improvisadas, procedimientos de urgencia, adquisiciones de baja calidad, etc. generan un profundo daño al sistema, generando desconfianza en el mercado. Por lo tanto es prioritario desarrollar la cultura de la planificación y de la evaluación de modo tal que cada entidad y jurisdicción debe contar con su respectivo plan anual de compras.

Convencidos del protagonismo que tiene el órgano rector en cualquier sistema que conforma el macrosistema de administración financiera, y máxime en el que está bajo estudio, la creación de éste órgano, ha sido indicada, como una de las necesidades prioritarias que hay que atender ya que además coadyuvaría a resolver muchas otras dificultades que presenta el sistema. El actual registro de proveedores de la provincia, ha sido la entidad propuesta para ocupar ese rol, lo cual persigue un doble propósito, evitar continuar engrosando el aparato

estatal con la creación de una nueva entidad y refuncionalizar un órgano, que cuenta con la ventaja de tener respaldo político, para promocionarlo de un oficina burocrática de registro de proveedores a un área estratégica de apoyo, asesoramiento, capacitación, etc. a las jurisdicciones, entidades, proveedores y demás actores interesados.

Pero para cumplir con estos cometidos, el órgano rector debe ser dirigido por profesionales con una sólida formación en administración financiera del sector público en general, y del sistema de contrataciones en particular. Esta formación es la que se necesita impartir también, en las unidades operativas de compras, con hincapié en el desarrollo de competencias actitudinales, puesto que la compra no es algo mecánico, sino que por el contrario pueden presentarse una gran variabilidad de situaciones que requieren ser abordadas con vocación de servicio, criterio y sentido común.

En definitiva, es necesario un mayor desarrollo de capacidades y profesionalización en todos los niveles involucrados en el proceso de contratación, desde quienes elaboran los requerimientos y realizan los procedimientos hasta quienes controlan y efectúan pagos.

La publicidad de los procedimientos sigue siendo una clara deuda del sistema. Si la intención es verdaderamente abrir el mercado, aumentar la competencia y la competencia, es indispensable trabajar en la política comunicacional de las contrataciones, de modo de llegar al mayor número de potenciales oferentes. Los ministerios cuentan con páginas oficiales ociosas en esta materia, con escasa o nula información. Por su parte el RUPSE debería tener una comunicación más fluida, no solo hacia adentro, sino también hacia afuera de la administración y constituirse en un soporte clave para dar a conocer los procedimientos que está iniciando el estado provincial.

Muchos de los problemas que aquejan al sistema, podrían ser resueltos o atenuados, con el desarrollo web del portal de compras. Esta herramienta que ha demostrado su valiosa contribución al sistema tanto a nivel nacional como en el mundo, facilitaría no solo la difusión, competencia, sino además el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Sabemos que el estado es el mayor comprador, sin embargo ese potencial no ha sido aprovechado en políticas que incluyan a las micro, medianas y pequeñas empresas, agricultura comunitaria o compras sustentables.

Como recomendaciones se sugiere analizar y replantear la contribución que realizan los organismos de control, ya que desde la gestión no hay una percepción positiva respecto del aporte que realizan al sistema más allá del control de las formalidades, no se advierte el “valor agregado” de cada uno de ellos. La administración demanda, además, una formación integral de los auditores internos y externos.

Asimismo, se sugiere, impulsar a través del IDEAP (Instituto de Estudios de la Administración Pública), de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, programas de formación en administración financiera del sector público, en especial de compras y contrataciones.

La Sociedad y el mercado reclaman compras públicas eficientes y transparentes, para ello hay que fortalecer las instituciones y dotarlas de las herramientas, normativas y de gestión, necesarias para que puedan desempeñarse con excelencia en la búsqueda de la mejora continua, pero sabemos, que todo esto es inerte, sin una firme voluntad política que respalde y legitime los cambios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y BIBLIOGRAFIA

- Argentina, P. d. (08 de 2001). Decreto Delegado 1023 Regimen de Contrataciones de la Administracion Publica Nacional. Buenos Aires, Argentina.
- Auditoria General de la Nacion. (s.f.). AGN. Obtenido de <https://www.agn.gob.ar/>
- Camara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. (1990). Ley 3742 de Contabilidad. Boletin Oficial de Santiago del Estero.
- Camara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. (2018, 27 de Marzo). *Regimen Unico de Contrataciones Publicas de la Provincia de Santiago del Estero*. Boletin Oficial de Santiago del Estero.
- Camara de Diputados de Santiago del Estero. (06 de 1972). Ley 3742 de Contabilidad. Santiago del Estero, Santiago del Estero, Argentina.
- Camara de Diputados de Santiago del Estero. (1990). Ley 5792 Organica del Tribunal de Cuentas. Santiago del Estero: Boletin Oficial.
- Camara de Diputados de Santiago del Estero. (2009, 10 de Marzo). *Ley de Administracion Financiera y Control Interno del Sector Publico Provincial*. Boletin Oficial de Santiago del Estero.
- Cortés de Trejo, L. (2008). *Cuestiones de Contabilidad Gunernamental y sus Incógnitas*. Buenos Aires: Osmar E. Buyatti.
- Del Boca, V. (2009). *El Estado de las Contrataciones 2: Estudio en Profundidad de las Contrataciones Publicas*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Estero, G. d. (2015). Decreto Acuerdo 123 Creacion del RUPSE. Santiago del Estero, Argentina: Boletin Oficial.
- Gobernador de la Provincia de Santiago del Estero. (2021, 15 de Enero). *Reglamento de la Ley 7253* . Boletin Oficial de Santiago del Estero.
- Gobierno de la Pcia. de Santiago del Estero. (s.f.). Obtenido de <http://www.sde.gob.ar/>

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (09 de 1992). Ley 24156 de Administracion Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional. Buenos Aires, Argentina.

Honorable Convencion Constituyente. (2005, 26 de Noviembre). *Constitucion de la Provincia de Santiago del Estero*. Boletin Oficial de Santiago del Estero.

Interventor Federal de la Provincia de Santiago del Estero. (1995, 08 de Mayo). *Ley de Fiscalia de Estado*. Boletin Oficial de Santiago del Estero.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (s.f.). *Oficina Nacional de Contrataciones*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc>

Las Heras, J. M. (2010). *Estado Eficiente*. Buenos Aires: Osmar E. Buyatti.

Las Heras, J. M. (2010). *Regimen de Contrataciones de la Administracion Nacional*. Buenos Aires: Osmar E. Buyatti.

Le Pera, A. (2007). *Estudio de la Administracion Financiera Publica*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Luna, J. O. (2020). El Sistema de Contrataciones Publicas. En *Manual de Administracion Financiera del Estado* (págs. 609-684). Santo Domingo: Centro de Capacitacion en Politica y Gestion Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Makon, M. (enero de 1999). *Sistemas Integrados de Administracion Financiera Publica en America Latina*. Obtenido de www.cepal.org: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7280/1/S9900506_es.pdf

Ministerio de Economia de Santiago del Estero. (s.f.). *Ministerio de Economia*. Obtenido de <http://meconse.gob.ar/>

OCDE. (marzo de 2020). *Panorama de las Administraciones Publicas America Latina y el Caribe 2020*. Obtenido de www.oecd.org: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1256b68d-es/1/1/2/index.html?itemId=/content/publication/1256b68d-es&_csp_=44fbd08f4f45ba4c417c3e5382f6d378&itemIGO=oecd&itemContentType=book

Oficina Nacional de Contrataciones. (s.f.). *COMPR.AR*. Obtenido de COMPR.AR:

<https://comprar.gob.ar/>

Oszlak, O. (1999). De Menor a Mejor, el Desafío de la Segunda Reforma del Estado. *Nueva Sociedad N° 160*.

Presidencia de la Nación. (s.f.). *Oficina Anticorrupcion*. Obtenido de

<https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>

Raigorodsky, N. (2007). *El Estado de las Contrataciones: Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Adquisiciones Publicas*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción.

Schweinheim, G. (2009). *Estado y Administracion Publica: criticas, enfoques y practicas en la Argentina actual*. Buenos Aires: Asociacion de Estudios de la Administracion Publica.

Tribunal de Cuentas . (s.f.). *Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santiago del Estero*.

Obtenido de <http://www.tcse.gob.ar/>