

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

CARRERA DE POSGRADO

**ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD
PÚBLICA**

Tema: Compras y contrataciones en el ámbito municipal y comunal
Factores que influyen en la eficiencia de la utilización de los recursos públicos

Autor: Cecilia Paola Cañetti

Director: Raúl Bernardo Salzman

Fecha: 03/04/2022

Resumen:

Este trabajo de investigación parte de un desarrollo teórico sobre las variables que inciden directa e indirectamente en la optimización de los recursos públicos.

A través del trabajo de campo realizado en los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo provincia de Santa Fe, se evaluaron los procedimientos de compras y contrataciones, las estructuras y el funcionamiento de las áreas responsables con el fin de describir el estado de las administraciones locales frente a tales variables.

La investigación aporta como resultado información que puede resultar de gran utilidad para la toma de decisiones orientadas a incrementar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de compras y contrataciones en los municipios y comunas de la región.

Palabras clave: Compras - Contrataciones - Recursos Públicos - Administración Pública - Eficiencia - Eficacia

Índice

Introducción.....	5
1. Planteo del problema.....	6
2. Objetivos.....	6
3. Marco teórico.....	7
3.1 Principios generales y premisas de las compras y contrataciones estatales	7
3.2 Factores que influyen en la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones	8
3.2.1 Factor “normativas”.....	8
3.2.2 Factor “capacitación”.	9
3.2.3 Factor “sistema informático”.	10
3.2.3.1 Catálogo virtual de bienes y servicios.	11
3.2.3.2 Registro informático de proveedores.....	12
3.2.3.3 Compras electrónicas.....	13
3.2.3.4 Subasta inversa electrónica.	14
3.2.4 Factor “tiempo”.....	15
3.2.4.1 La significancia de las contrataciones directas.	16
3.2.5 Factor “metodológico”.	17
3.2.5.1 Compras consolidadas.	18
3.2.5.2 Precio máximo.....	18
3.2.5.2.1 Sistema de Precios Testigo a nivel nacional.	19
3.2.5.2.2 Sistema de Precios Testigo en la actualidad.....	21
3.2.5.2.3 Inconvenientes en la aplicación del Sistema de Precios Testigo.	21
3.2.5.2.4 Precios de Referencia a nivel provincial.	22
3.2.5.3 Acuerdo Marco.....	23
3.2.6 El factor “control”.....	25
4. Enfoque y alcance del estudio	27
5. Hipótesis.....	27
6. Diseño de la investigación.....	29
7. Definición de unidad de muestreo, población y muestra	29
8. Técnica de relevamiento.....	30
9. Reporte y análisis de los resultados	30
9.1 Reglamento de compras y contrataciones	30
9.2 Recursos humanos.....	32
9.3 Sistema informático.....	35

9.4 Planificación y modalidades de contratación.....	38
9.5 Metodologías de compras y contrataciones.....	41
9.6 Control.....	44
9.7 Eficiencia y eficacia	45
10. Conclusiones.....	47
ANEXO I:.....	50
Bibliografía.....	59

Introducción

El Estado, como comprador y contratante de bienes y servicios, presenta una serie de características propias de su estructura y de su funcionamiento dentro del ámbito de las compras y contrataciones, que positiva o negativamente, en forma directa o indirecta, afectan a la eficiencia en la administración de los recursos públicos.

El objetivo de este trabajo es obtener la información necesaria para arribar a conclusiones respecto a la problemática más adelante planteada, vinculada a la optimización de recursos públicos y su correcta aplicación. En este sentido, el estudio se concentrará en los procedimientos de compras y contrataciones realizados por los municipios y comunas de la región, teniendo en cuenta los factores que pueden influir en su adecuada ejecución y control.

De esta manera, el trabajo de investigación trata de abordar las distintas realidades de los municipios y comunas para evidenciar el grado de objetividad, razonabilidad y transparencia con la que los agentes desempeñan sus funciones. La información obtenida permitirá sentar las bases para evaluar posteriormente las diferentes propuestas y cursos de acción que faciliten la toma de decisiones y mejoren la ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones.

Determinar si los Estados trabajan de manera eficaz y eficiente a la hora de utilizar los recursos públicos es un tema fundamental que concierne no sólo a los funcionarios sino a todos como ciudadanos.

1. Planteo del problema

El Gobierno en sus tres niveles, municipal, provincial y nacional, realiza diariamente compras de bienes e insumos y contrata servicios para poder cumplir con las funciones que le compete como tal en su rol de Estado.

La problemática no tiene que ver con el bien o servicio propiamente dicho, sino con la correcta aplicación de los recursos públicos que se utilizan para su adquisición. Es decir, el enfoque está puesto en aquellos factores que influyen en la optimización de estos recursos financieros, relacionados con la ejecución eficaz y eficiente de los procedimientos de compras y contrataciones del Estado.

Muchos de estos factores son en parte los causantes del elevado precio que se paga por la compra bienes o la contratación de servicios, incurriendo en costos demasiado elevados para la Administración: falta de conocimiento por parte del personal, parámetros inadecuados de comparación de precios, fallas metodológicas, falta de normativas adecuadas, urgencia para hacerse del bien o servicio, escasez de herramientas informáticas, ausencia de control, entre otros.

Las compras onerosas implican la mala utilización de los recursos públicos y la deficiencia en la ejecución presupuestaria. Para algunos municipios y comunas que cuentan con recursos muy escasos los sobrepuestos que se pagan representan un alto costo de oportunidad reflejados en no la adquisición de otros bienes y servicios necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera apropiada.

Por otro lado, está la responsabilidad que recae sobre los funcionarios partícipes de estos procedimientos. Las compras con sobrepuestos pueden interpretarse como presuntas irregularidades en los procedimientos de compras vinculados con posibles hechos de corrupción, que a su vez tornan de poco transparentes a otras operaciones realizadas por las áreas involucradas.

2. Objetivos

El objetivo general de este trabajo de investigación consiste en verificar a través de la técnica de relevamiento seleccionada, el estado en el que se encuentran los municipios y comunas frente a determinadas variables que influyen en la optimización de los recursos públicos y en el grado de eficiencia y eficacia con el que ejecutan los procedimientos de compras y contrataciones.

Para llegar a dicho objetivo, previamente se determinaron otros objetivos específicos que permitirán concluir de qué forma operan los municipios y comunas en el área de compras y contrataciones:

- Averiguar si los municipios y comunas cuentan con reglamentaciones o manuales de procedimientos que establezcan las formas de llevar a cabo las compras y contrataciones.
- Constatar si los municipios y comunas cuentan con recursos humanos capacitados y recursos informáticos adecuados para el buen desempeño de las tareas relacionadas a las compras y contrataciones.
- Verificar el nivel de planificación de compras y contrataciones y analizar las modalidades de contratación utilizadas por los municipios y comunas.

- Determinar si los municipios y comunas utilizan alguna técnica de comparación de precios o metodologías que garanticen, en cierta medida, que se compra y contrata a precios razonables, acordes al mercado y respetando el principio de economicidad.
- Identificar si existe carencia de controles internos y/o externos en el área de compras y contrataciones.

El resultado de la investigación será el punto de partida para luego determinar la necesidad implementar mejoras en ciertas estructuras y procedimientos de municipios y comunas y, para la posterior búsqueda de soluciones que puedan resultar prácticas para su aplicación en lo cotidiano con el fin de optimizar tiempos y recursos financieros en un marco de transparencia.

3. Marco teórico

3.1 Principios generales y premisas de las compras y contrataciones estatales

Existen una serie de principios generales y premisas, que constituyen la base fundamental sobre la cual deben gestionarse todas las compras y contrataciones del Estado.

En el ámbito nacional, los principios generales establecidos en el artículo 3ero. del Decreto N° 1023/2001, “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, son los siguientes:

- Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- Transparencia en los procedimientos.
- Publicidad y difusión de las actuaciones.
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

En el ámbito provincial, las premisas se establecen en la Ley Provincial de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 en su artículo 115. Además de funcionar como parámetros generales, se utilizan como criterio interpretativo para resolver conflictos o vacíos normativos que puedan suscitarse en los procedimientos de compra y contratación de bienes y servicios del Estado. Las premisas que establece la ley son las siguientes:

- Optimización del poder de compra del Estado.
- Razonabilidad objetiva del proyecto y de la contratación para cumplir con el interés público comprometido.
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, dirijan o ejecuten las contrataciones.
- Promoción de la concurrencia y competencia.
- Publicidad del requerimiento a contratar en la forma y por los medios más convenientes, en el Boletín Oficial y en la página oficial en Internet o en la red que la reemplace.
- Igualdad de posibilidades para los interesados oferentes con el objeto de promover la competencia.
- Flexibilidad y transparencia en los procedimientos.
- Economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos.

- Utilización de precios de referencia como parámetro de comparación y garantía de la eficiencia en la utilización de recursos públicos y gestión.

Como puede observarse, existen varios puntos en común entre lo establecido por Nación y Provincia como conceptos fundamentales a considerar en lo que respecta al funcionamiento de sus sistemas de compras y contrataciones. La eficiencia y la eficacia de los procedimientos para el cuidado de los recursos públicos son algunos de ellos.

El presente trabajo está vinculado en parte con la identificación y análisis de las dificultades que se presentan para el cumplimiento de estos principios y premisas dentro del ámbito municipal y comunal, principalmente en lo que respecta a factores que pueden impactar en forma directa o indirecta en la administración de los recursos públicos.

3.2 Factores que influyen en la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones

3.2.1 Factor “normativas”.

Las normativas de compras y contrataciones en los diferentes niveles estatales, establecen los pilares y bases fundamentales para regular las transacciones y llevarlas a cabo de la mejor manera posible en un marco de legalidad, orden y transparencia. Delimitan funciones y asignan obligaciones a los diferentes miembros del ámbito que regula.

A pesar de su finalidad y del acto de buena fe que éstas pretenden tener, muchas veces las normas no resultan del todo suficientes para dominar la fluctuante cotidianeidad dentro del ámbito de las compras y contrataciones del sector público, pero sí son absolutamente necesarias para regular la actividad por lo menos en términos generales.

Muchos funcionarios consideran como obstáculo a las normas que regulan estas operaciones por abundar en tecnicismos y formalidades que conducen a una práctica más engorrosa y lenta o que, directamente, distan mucho de la realidad. Un estudio realizado por la Oficina Anticorrupción de nuestro país, (Raigorodsky, 2007), revela la existencia de un desfase importante entre la reglamentación y la práctica respecto de las compras frecuentes y predecibles realizadas por montos reducidos, situación que lamentablemente deriva en el cumplimiento parcial de las normas, o directamente, en el incumplimiento de las mismas.

También se dan casos de incumplimiento de normativas que no están fundamentados en el exceso de complejidad de las mismas, sino que más bien, se encuentran asociados a la intención premeditada del funcionario por sortear lo que a su criterio considera como barreras para el logro de sus fines. No se contempla la importancia que implica el respeto por las normas que vienen a cubrir la imperiosa necesidad de crear un espacio de mayor orden y legalidad para la ejecución las operaciones.

En el ámbito público, la gran utilización de “atajos” basados en la inobservancia de las normas con el fin de ahorrar tiempo en la realización de compras y contrataciones es moneda corriente. Una de esas prácticas que suele ser habitual y resulta de mucha gravedad, es la de ejecutar primero, es decir, comprar o contratar de palabra sin la correspondiente autorización presupuestaria, y luego adaptar lo acontecido a lo normado como si se hubiera realizado en forma oportuna cada instancia del proceso, aunque el bien ya haya sido entregado o el servicio haya sido prestado.

Estas irregularidades suceden generalmente con las operaciones de montos poco significativos ya que, para otras modalidades de contratación, como son los concursos y las licitaciones, deben respetarse plazos de publicación y otras cuestiones formales en las que se hace difícil improvisar. Los argumentos para estos casos, son las urgencias o eventualidades

que no pueden esperar el tiempo que se necesita para realizar el procedimiento correspondiente.

Otro ejemplo tiene que ver con los gastos que realizan las distintas dependencias a través de sus fondos fijos o cajas chicas cuando no se respetan los parámetros establecidos para el uso de los mismos. Éstos deben utilizarse para “gastos menores” y no para “compras segmentadas” con el fin de evitar la contratación directa.

Los reglamentos y manuales de procedimientos no impiden que se lleven adelante estas prácticas, pero si colaboran con un ámbito de control interno a través de la asignación de responsabilidades y funciones y la descripción de procedimientos para lograr un orden más apropiado. Además, facilitan la capacitación del personal y disminuyen el margen de error al pretender evitar la ejecución improvisada de tareas realizadas bajo el criterio individual del funcionario.

Es recomendable que los municipios y comunas cuenten con su propio reglamento de compras y contrataciones. Si bien muchos suelen seguir los criterios provinciales, es importante su adecuación a este nivel de gobierno. Deben establecer claramente los pasos a seguir en cada modalidad de compra y contratación y contemplar todas las situaciones que puedan suscitarse en la práctica con adaptación a la realidad y a los principios legales, para que el funcionario deje de lado la discrecionalidad y actúe de acuerdo a lo establecido en el reglamento.

Contar con un manual de procedimientos, otorga mayor transparencia a los procesos y permite que los funcionarios cuenten con un mayor respaldo a la hora de tomar decisiones otorgándoles más seguridad y tranquilidad al momento de desempeñar sus tareas.

3.2.2 Factor “capacitación”.

La falta de personal capacitado en el Estado, no sólo se debe a la falta de formación y capacitación constante de sus recursos humanos, sino también a la imposibilidad que el mismo Estado crea para el ascenso e incorporación de personal idóneo.

Actualmente, y sobre todo en el ámbito de los municipios y comunas, casi no se realizan concursos internos que incentiven al personal a perfeccionarse para acceder a una mejor posición laboral. Tampoco se realizan concursos abiertos en los cuales se seleccione personal por oposición de antecedentes y evaluación de conocimientos. Lamentablemente, las incorporaciones de personal en el Estado se basan en la cercanía, los favores políticos, la amistad y/o vínculo familiar, independientemente de sus capacidades.

Existen organizaciones internacionales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que se encarga continuamente de promover la reforma y la modernización de la Administración Pública. Dicho organismo, ha aportado los principios necesarios para llevar a cabo adecuadamente la gestión de los procesos de acceso al empleo público (CLAD, 2003). En este mismo sentido, el CLAD considera que las competencias de los empleados públicos constituyen un factor crítico para la eficacia de las organizaciones públicas.

Es importante destacar en este punto cómo la experticia puede contribuir a la eficacia y eficiencia en las compras y contrataciones. La persona que está capacitada para sus funciones, cuenta con mayores herramientas para poder discernir y aplicar su criterio basado en el razonamiento lógico a partir de los conocimientos adquiridos. En oposición, se encuentra la reacción automática, fundada simplemente en la repetición de las tareas que

suele manifestarse comúnmente ante la ausencia de competencia profesional. El conocimiento junto con la experiencia son herramientas fundamentales para lograr un mejor desempeño en los puestos de trabajo e inclusive necesarios a la hora de proponer mejoras.

En lo que respecta precisamente al área de compras y contrataciones, es conveniente que los procedimientos se lleven a cabo por personal competente que colabore con la correcta aplicación de los recursos públicos. En el estudio de investigación realizado en el marco del Proyecto ARG/05/013 por la Oficina Anticorrupción” (Raigorodsky, 2007), también se destacó la importancia de la capacitación del personal y la necesidad de contar con oficinas de compras que, además de conocer la normativa que regulan los procedimientos, tengan conocimiento del mercado y de la conveniencia de realizar las compras y contrataciones.

Es necesario contar con personal que entienda respecto a las características de los bienes y servicios que demanda el Estado y lo que ofrece el mercado en términos de calidad, precios y oportunidad. Esto es fundamental para poder producir los “informes de conveniencia técnica”, complementarios a los de “conveniencia económica”, como fundamento de la decisión de adquisición. La falta de conocimientos de las áreas involucradas en los procesos de compra o contratación pueden derivar en la mala toma de decisiones que impliquen altos costos para la Administración.

También es importante contar con profesionales capacitados que puedan realizar una planificación de las compras con determinación en cantidades y calidades de bienes y servicios requeridos. Esto no sólo ayuda a una correcta ejecución presupuestaria, sino que la previsibilidad y racionalización de los procesos de compras conllevan a una mejor administración de los recursos financieros y, junto con un adecuado control de stock, pueden ahorrarse grandes sumas de dinero al evitar la realización de compras innecesarias.

Por otro lado, que el personal pueda adaptarse fácilmente a los cambios, es condición fundamental para el progreso. En la Administración Pública, encontramos muchas veces un fuerte rechazo y poca predisposición a realizar cambios en las formas de trabajo. Mientras más tiempo quede instaurada una idea respecto a una forma determinada de realizar una tarea, más arraigada queda y difícilmente se quiera modificar a pesar de resultar poco práctica o irracional. Es un problema con el que se debe lidiar a la hora de implementar mejoras, pero que vale la pena afrontar si se desean aplicar cambios que a la larga beneficien a la Administración.

3.2.3 Factor “sistema informático”.

La utilización de un buen sistema informático es clave tanto para el control como para la eficiencia en cualquier administración. Es muy común ver la falta de actualización de sistemas informáticos en la Administración Pública, principalmente en los municipios y comunas donde suelen quedar obsoletos por el paso del tiempo. Muchas veces son los mismos sistemas los que crean los obstáculos para una adecuada gestión, por ejemplo, no contemplan la actualización de normativas ni las diversas situaciones que pueden suscitarse en la cotidianeidad, por lo cual, los funcionarios terminan “engañando” al sistema para poder llevar adelante los procedimientos.

Un claro ejemplo de esta realidad es la Municipalidad de San Lorenzo, un municipio dentro del Departamento San Lorenzo provincia de Santa Fe con casi cincuenta mil habitantes. El sistema que se utilizaba en la Secretaría de Hacienda y Finanzas de dicho municipio hasta el año 2019, año en que se puso en marcha el nuevo sistema informático, databa del año 1996, y aún con todas las falencias que presentaba se utilizó durante más de 20 años. Con el nuevo sistema se incorporaron varias modificaciones para contemplar

situaciones que el anterior no consideraba con el fin de agilizar los procedimientos, mejorar el control y adecuarlo a las normativas vigentes. Actualmente falta expandirlo a las demás Secretarías para poder contar con un sistema informático integrado que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de toda la Administración en su conjunto. Si bien el municipio ha crecido en muchos aspectos, el sistema informático no acompañó este crecimiento y fue durante mucho tiempo una falencia bastante importante dentro de la organización interna del mismo. Los cambios de sistemas son procesos largos y lentos por todo lo que implica su puesta en marcha y la capacitación del personal, pero resultan realmente necesarios para mejorar la operatividad y para contar con un control más exhaustivo.

Dentro del rubro compras y contrataciones del Estado, además de las ventajas que se pueden obtener desde el punto de vista organizacional, existen muchas herramientas que puede facilitar un buen sistema informático para agilizar los procedimientos y lograr una mejor administración de los recursos y gastos. Habrá que analizar en cada caso la conveniencia de la aplicación de cada una de ellas, evaluar las particularidades que presenta cada municipio o comuna y considerar los costos y beneficios de su implementación.

Algunas de las herramientas que pueden desarrollarse a través de un buen sistema informático y que pueden colaborar con una buena gestión de compras y contrataciones son los catálogos virtuales de bienes y servicios, el registro informático de proveedores, las plataformas de compras, las subastas electrónicas, entre otras.

3.2.3.1 Catálogo virtual de bienes y servicios.

A nivel nacional, dentro de la Oficina Nacional de Contrataciones, existe lo que se llama Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS). Es el registro que detalla todos los bienes y servicios que pueden adquirirse o contratarse clasificados, denominados y codificados de manera uniforme, con indicación de las normas técnicas aceptadas y vigentes que debe cumplimentar cada bien que se adquiera o servicio que se contrate.

En el catálogo se registran todos los bienes y servicios, la mayoría de uso común y repetitivo, solicitados por las distintas dependencias del Estado. Es una herramienta muy útil que deberían utilizar todos los municipios y comunas, tanto las oficinas de compras y contrataciones como también todas las unidades requirentes.

De acuerdo a lo establecido por profesionales en ciencias económicas especializados en el tema (FACPCE, Comisión Nacional del Sector Público, 2021), la correcta identificación del requerimiento de los bienes y servicios permite:

- Planificar el presupuesto y verificar la ejecución de los sucesivos ejercicios presupuestarios.
- Identificar los productos o servicios a contratar para dar transparencia al acto contractual desde la etapa inicial en su gestión.
- Establecer un lenguaje único para la definición de ítems de manera simple y accesible para todos los usuarios.
- Prevenir la generación de descripciones incompletas de los mismos.
- Generar una base de precios de referencias a partir de contrataciones históricas de bienes iguales o similares (precios de mercado y de plaza).
- Informar de manera clara a los proveedores los productos o servicios a contratar.
- Facilitar a los proveedores el envío de información según los rubros que se desea proveer.

- Asegurar la correcta identificación y control de los diversos artículos, posibilitando la racionalización de los inventarios.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que para que sea factible obtener estos beneficios, el catálogo de bienes debería corresponderse con el nomenclador presupuestario y ser utilizado por todas las dependencias del municipio o comuna desde el inicio hasta el final del procedimiento de compras y contrataciones para cualquier tipo de modalidad que se utilice.

También resultaría útil su utilización para llevar un registro del stock disponible con sus movimientos para poder determinar las necesidades de compras bienes con anticipación. Un catálogo de bienes y servicios resulta central para planificar, ejecutar y controlar el gasto presupuestario y lograr una administración integral y correcta del patrimonio público.

3.2.3.2 Registro informático de proveedores.

Es fundamental que el Departamento de Compras y Contrataciones, cuente con un registro de proveedores moderno, especializado y de actualización automática. De esta manera, se pueden agilizar las tareas que llevan a cabo los funcionarios del sector, como ser la realización de invitaciones, la solicitud de presupuestos y la registración de sanciones correspondientes a proveedores incumplidores.

El registro debe exigir puntualmente los requisitos que debe cumplimentar cada proveedor de una manera clara y concisa y, a su vez, debe presentarse como un trámite sencillo de realizar para no “ahuyentar” a quienes desean inscribirse, ya que aquí la complejidad se traduce en una menor cantidad de ofertas disponibles al momento de la compra o contratación.

En la Nación existe el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), cuyo administrador es la Oficina Nacional de Contrataciones. En este registro se inscriben los proveedores de bienes y servicios que deseen contratar con la Administración Pública Nacional a través de un formulario de pre-inscripción electrónico. Es un sistema que permite informar sobre las características y comportamiento de los proveedores como así también reducir los costos de tramitación de ambas partes. Además, resulta efectivo para suspender o inhabilitar por falta de cumplimiento de contratos u otros motivos. Las ventajas y desventajas que presenta el sistema SIPRO también fue objeto de estudio del trabajo de investigación realizado por la Oficina Anticorrupción, en el cual se concluye que, “*en términos generales, la existencia y el funcionamiento del SIPRO arroja un saldo positivo en las entrevistas.*” (Raigorodsky, 2007, pág. 114)

En la Provincia de Santa Fe existe el Registro Único de Proveedores y Contratistas, a cargo de la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes, en el cual se pueden realizar los trámites de inscripción, renovación o modificación de datos a través del Sistema de Gestión de Proveedores Web. A través de este sistema, los proveedores realizan las gestiones necesarias para el armado de su legajo el que será posteriormente controlado por la Administración para efectuar las observaciones que estime pertinente, finalizando dicho trámite con la aceptación o rechazo mediante acto administrativo.

Es importante que estos sistemas de registro se configuren de manera tal que permitan cumplir con ciertos requisitos para resultar eficientes, como ser, la simplicidad para la realización del trámite de inscripción, la practicidad para los usuarios del sistema, el funcionamiento como un registro unificado para centralizar la información, la actualización constante del registro y la existencia de controles por parte de la Administración para garantizar la calidad e idoneidad de los proveedores.

Los municipios y comunas que no cuentan con un registro informático de proveedores, solicitan la presentación de formularios y documentación en soporte papel, lo cual vuelve mucho más engorrosa la inscripción. Sería conveniente poder realizarla de manera virtual para permitir una mejor administración de la información y agilizar los tiempos para los proveedores y funcionarios.

Muchos proveedores prefieren no inscribirse ya que el tiempo y los recursos empleados en dichos trámites no resultan compensados con la rentabilidad que podrían llegar a obtener. Esta situación puede revertirse permitiendo la accesibilidad a un sistema práctico que permita la inscripción y actualización de la información de manera rápida y sencilla y que promueva la mayor cantidad de inscripciones posibles.

Contar con un buen registro sistematizado de proveedores que resulte práctico ayuda a tener mayor amplitud de ofertas, lo que permite lograr a su vez, una mejor gestión en las compras y contrataciones. Además, promueve el cumplimiento de la normativa vigente para que los funcionarios y los proveedores puedan realizar las transacciones bajo un marco de transparencia y legalidad.

3.2.3.3 Compras electrónicas.

Las contrataciones públicas electrónicas son procedimientos que se encuentran avalados legalmente y regulados a nivel nacional a través de los Decretos N° 1023/2001 y N°1030/2016. Las compras y contrataciones llevadas a cabo por este medio cuentan con el respaldo de un expediente electrónico que contiene toda la documentación exigida por las normativas anteriormente mencionadas, al igual que lo reglamentado para los expedientes en soporte papel realizados a través de las formas tradicionales.

Los beneficios de la utilización de este método tienen que ver con una mayor difusión, acceso público y transparencia en las compras y contrataciones del Estado. Además, facilita la actualización de la información respecto a la publicación de próximas contrataciones, seguimiento de expedientes en trámite y adjudicaciones realizadas.

Una de las exigencias que establecen las normas al respecto, es que los medios tecnológicos utilizados deben garantizar la neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios y contar con el respaldo de la información y registro de las operaciones. La encargada de habilitar dichos medios y establecer los manuales de procedimientos de las compras electrónicas a nivel nacional es la Oficina Nacional de Contrataciones.

El portal de compras COMPR.AR, es el actual sistema electrónico de gestión de compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional y puede utilizarse para distintos procedimientos de selección, tanto licitaciones y concursos como contrataciones menores. Por medio de esta plataforma la Nación habilita a entidades gubernamentales y proveedores a realizar los diferentes procedimientos de compra y contratación.

A través de la inscripción y generación de usuarios registrados, los proveedores que cumplan con los requisitos exigidos por la reglamentación pueden presentar sus ofertas de manera virtual. Por otro lado, los organismos públicos pueden confeccionar la solicitud de compra y contratación de un bien o servicio catalogado en el Sistema de Identificación de Bienes y realizar las correspondientes convocatorias a los procedimientos de selección.

La Comisión Evaluadora de Ofertas es la encargada de realizar el análisis de las ofertas presentadas y emitir el dictamen correspondiente. La adjudicación la realiza el funcionario competente a tales efectos, al igual que en el resto de los procedimientos de compra y

contratación no electrónicas. La notificación de adjudicación debe realizarse al adjudicatario, como también al resto de los oferentes mediante difusión en el sitio web de COMPR.AR y mediante avisos de mensajería desde la misma plataforma.

Las jurisdicciones o entidades contratantes deben publicar la adjudicación por internet en el sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones (O.N.C) o en el sitio del sistema electrónico de contrataciones y a su vez, comunicarlas a todos los oferentes por medios fehacientes, como también en los casos en que los procedimientos de contratación resulten desiertos o fracasados.

La plataforma COMPR.AR es una herramienta que vuelve a los procedimientos de compras y contrataciones más prácticos y transparentes, lo cual incentiva la participación de una mayor cantidad de proveedores, que puede traducirse en mayor competencia de precios para la adquisición de bienes y servicios. Contar con una herramienta electrónica de compras y contrataciones similar a nivel municipal y comunal sería muy beneficioso para captar más cantidad de oferentes inclusive de distintas localidades, volviendo a los procedimientos mucho más competitivos.

3.2.3.4 Subasta inversa electrónica.

La subasta inversa electrónica es un método de selección que puede aplicarse en las diferentes modalidades de compra y contratación de bienes y servicios del Estado, con el fin de alcanzar la oferta económica más ventajosa posible a través de una compulsa electrónica e interactiva de precios. Este sistema está diseñado para la adquisición y contratación de bienes y servicios estandarizados, cuyas características, patrones de desempeño, calidad y condiciones técnicas puedan ser objetivamente definidas por especificaciones y términos de referencia usuales en el mercado y/o para el Estado.

La diferencia que presenta este procedimiento es que, en la fase de selección del proveedor, a partir de una base de ofertas presentadas, se inicia un período de puja dinámica de ofertas que se realiza de manera virtual. Los proveedores que hayan ofrecido los precios más bajos pueden participar de un período de reducción de precios durante un lapso de tiempo determinado, en donde el monto inicial de la subasta es la menor de todas las ofertas presentadas. En esta metodología, la entidad debe establecer claramente el decremento de precio o nivel mínimo de reducción que los oferentes deberán ofrecer en cada lance, la fecha y hora de inicio de la subasta, el plazo de duración de la subasta y el tiempo asignado para cada lance.

Para que se inicie la subasta deben existir como mínimo dos oferentes conectados previamente registrados en la plataforma que se determine para tal fin. Los proveedores podrán visualizar las ofertas realizadas por cada participante como asimismo los lances que se realicen durante la subasta para que todos puedan dar seguimiento al procedimiento.

El período de puja de la subasta culmina cuando se ha identificado el precio más bajo y los demás oferentes desisten de presentar nuevas propuestas, procediendo así a la adjudicación de la oferta más conveniente. En el caso de lances de igual valor, se procede a un desempate adjudicando la contratación al oferente cuya propuesta se ajuste al Pliego de Condiciones o requerimientos establecidos en la solicitud y haya ofrecido el menor precio durante la subasta electrónica, seleccionando al proponente que ofreció el menor precio inicial.

La provincia de Santa Fe establece dicho procedimiento en el Art. 115 inc. h) pto. 3 del Decreto Reglamentario N° 1104/16, en el cual se mencionan los términos y condiciones para llevar a cabo las compras y contrataciones bajo esta metodología, tanto de manera electrónica

como de manera presencial. La Nación, por medio de la Oficina Nacional de Contrataciones también lo prevé como opción para las distintas reparticiones de gobierno a través de su plataforma COMPR.AR en la cual se explica su funcionamiento.

Es una herramienta basada en el criterio de economicidad, donde se busca conseguir el mejor el precio posible dentro de los ofrecidos por los proveedores participantes del procedimiento optimizando la utilización de los recursos públicos. Muy interesante de aplicar si se quiere obtener una mayor eficiencia y eficacia y a su vez brindar más transparencia a las compras y contrataciones del Estado.

3.2.4 Factor “tiempo”.

El factor tiempo, es uno de los principales factores que atentan contra el buen desempeño de los funcionarios públicos. Cuando de compras y contrataciones se trata, el tiempo representa muchas veces una presión que deben soportar los funcionarios a costa de llegar al objetivo, en este caso, hacerse del bien o servicio lo más rápido posible.

Podríamos identificar dos caras de una misma moneda cuando hablamos del factor tiempo en el caso de las contrataciones directas. La primera tiene que ver con la situación que contempla la normativa nacional en el Decreto 1023/2001, art. 25 inc. d) pto.1 y la normativa provincial Ley 12.510 art. 116, inc. c) pto.2, con las llamadas “urgencias”, es decir, aquellas circunstancias imprevisibles en las que no es posible realizar el procedimiento de selección que se corresponda en tiempo oportuno y por el cual debe acudir a la compra o contratación directa.

La otra cuestión, es cuando una situación totalmente previsible se “disfraza” de urgencia para poder realizar una compra directa. Esta situación se encuentra por fuera del marco legal y es aquí donde se deberían responsabilizar a los funcionarios que autorizan, aprueban o gestionan dicha operación, aplicando las sanciones correspondientes. Un reconocido abogado especializado en derecho administrativo (Comadira, 2006) comenta al respecto:

La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien, con su solo juicio, podría, así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valore como un supuesto generador de discrecionalidad o que se la considere como un concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente, de circunstancias objetivamente verificables por informes técnicos serios y previos a la contratación. (p.146).

Por otro lado, tenemos el caso de la falta de planificación y la realización de desdoblamientos en las compras. De acuerdo al artículo 30 del Decreto Nacional N° 1030/16, se presume que existe desdoblamiento cuando en un lapso de tres (3) meses contados a partir del primer día de una convocatoria, se realice otra o varias convocatorias para adquirir los mismos bienes o servicios, sin que previamente se documenten las razones que lo justifiquen. Aquí también se busca sortear los tiempos que requeriría realizar el procedimiento correspondiente de acuerdo a las normativas vigentes mediante sucesivas compras o contrataciones directas del mismo bien o servicio en el corto plazo. Puede suceder por una mala organización del área encargada, si se acude a la causal menos malintencionada, o bien por la especulación de los funcionarios que junto con la colaboración de las áreas correspondientes buscan acotar los tiempos y las formalidades que implican otras modalidades de contratación.

Los tiempos de demora que implica la realización de licitaciones públicas o privadas, son bastantes extensos y en general no resultan demasiado atractivas. Muchas veces, estas

dilataciones responden al proceso normal de este tipo de contratación, pero otras, son producto de la burocracia y rigorismos formales que tornan poco práctico al procedimiento. Para poder lograr que la licitación pública sea la regla general del Sistema de Contrataciones, debería redefinirse la secuencia de procesos y los tiempos que ésta implica para que, mediante la utilización de esta modalidad, siempre sea posible satisfacer las demandas del Estado en forma oportuna.

3.2.4.1 La significancia de las contrataciones directas.

El mencionar que las contrataciones directas del sector público merecen ser atendidas con la misma responsabilidad y buen criterio de selección al igual que las demás modalidades de contratación pareciera resultar una obviedad, sin embargo, resultan de poca relevancia para las Administraciones Públicas que las consideran una modalidad habitual y poco significativa, no merecedora de demasiado tiempo de dedicación y análisis.

En un estudio realizado para el ámbito nacional (García Sanz, 2013), se determinó que las contrataciones directas se consolidan como la principal modalidad de contratación de bienes y servicios del Estado, no tanto por el volumen de recursos financieros afectados a dichas operaciones, sino por la cantidad de transacciones que se realizan en el año bajo esta forma de contratación. El principal motivo de esta circunstancia, no responde a la sumatoria de las diferentes excepciones que las normas establecen para llevar a cabo las contrataciones directas, sino más bien a la preferencia por la utilización del monto límite fijado para la selección de esta modalidad, cambiándose en la práctica lo que es el criterio general establecido por las normas, donde las compras y contrataciones deben realizarse por licitación o concurso público salvo en las excepciones establecidas en las mismas.

A nivel nacional, el Decreto 1023/2001 emitido por el Poder Ejecutivo Nacional establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y en su artículo n° 25 determina los procedimientos de selección especificando los casos puntuales en los que se utiliza la contratación directa. En la Provincia de Santa Fe, la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510, establece en su artículo n°116 que toda compra o venta, locación, arrendamiento, trabajo o suministro debe hacerse por regla general por licitación o concurso público y enumera los casos y condiciones en los que se admite la contratación directa.

En ambos casos, es decir, a nivel nacional y provincial, las normas establecen, dentro de las excepciones previamente mencionadas, un tope o monto máximo para poder realizar la compra o contratación directa, que se fija y actualiza por reglamentación. Lejos de ser un ítem más dentro de las condiciones, en la práctica se transforma en el principal punto a evaluar a la hora de seleccionar la modalidad de contratación. (García Sanz, 2013) afirma: *“La regla es la contratación directa, aun si para ello debe hacerse un poco de cosmética al momento de definir el procedimiento de selección del contratista”* (p.445).

El Decreto Nacional 1030/2016 en su artículo 10, realiza una consideración respecto a lo que la misma normativa plantea como regla general en una suerte de aceptación por la aplicación de otros criterios diferentes a ésta. El mismo establece que, no obstante la regla general, en todos los casos deberá aplicarse el procedimiento que mejor contribuya al logro del objeto establecido en el artículo 1° del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios y el que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos sea más apropiado para los intereses públicos.

Si bien las licitaciones y concursos públicos pueden realizarse cualquiera fuera el monto presunto del contrato, mientras sea posible evitarlas, se las evita. Sin darnos cuenta, la cantidad de contrataciones directas que se realizan en éste ámbito, son muchas más en comparación a la cantidad de concursos y licitaciones públicas que lleva adelante el Estado. Sin embargo, ya sea por la liviandad en su regulación o por los montos que éstas representan individualmente, son escasamente observadas y analizadas.

Las contrataciones directas pasan a tener un mayor protagonismo en aquellas circunstancias puntuales en las que se las vincula con las licitaciones públicas, es decir, cuando surgen como consecuencia de licitaciones o concursos desierto o fracasados. Esta situación está contemplada nivel nacional a través del Decreto N° 1023/2001 en su art. 25 inc. d) pto.4 y a nivel provincial a través de la Ley N° 12.510 en art. 116 inc. c) pto.3. En estas ocasiones, hasta el máximo líder político se ocupa de demostrar la existencia de transparencia en la transacción para que no exista duda alguna que pueda opacar la legalidad de la operación.

El resultado de esta investigación, no tiene como fin último emprender la búsqueda de soluciones cuya aplicación demanden demasiado tiempo y tornen burocrático al procedimiento, creando así el efecto contrario al deseado. Resultaría imposible aplicar tanta rigurosidad como se hace en las licitaciones y concursos ya que se perdería el principal atributo que caracteriza a las compras y contrataciones directas, es decir, su simplicidad y su rapidez. Sin irse a los extremos, es importante prestarles la atención que merecen, tener presente que un sistema estatal que sostiene un circuito de contrataciones directas ineficientes y sin demasiado control, puede convertirse en el principal facilitador de una fuga diaria de recursos públicos.

3.2.5 Factor “metodológico”.

Existen varias herramientas que pueden utilizarse en las distintas modalidades de compras y contrataciones del Estado y que ayudan a lograr una mayor eficiencia en la gestión de los procedimientos de selección de bienes y servicios. El Decreto Nacional 1030/2016, en su artículo 25 menciona a: la iniciativa privada, la llave en mano, la orden de compra abierta, la compra consolidada, el precio máximo, el acuerdo marco y el concurso de proyectos integrales.

Las modalidades en las que se hará hincapié en este trabajo se relacionan con el mayor control y optimización de los recursos públicos. Algunas de ellas pueden aplicarse en municipios y comunas con el fin de otorgar mayor racionalidad a las operaciones que se llevan a cabo en el ámbito de las compras y contrataciones para proveerse del bien o servicio en tiempo y forma, dentro de los parámetros legales y cumpliendo con criterios de simplicidad y economicidad en el uso de los recursos públicos.

La falta de aplicación de estas herramientas puede deberse en muchos casos a un desconocimiento de su existencia y/o al modo de implementación en la práctica cotidiana, así como de los provechos que podrían implicar su utilización para las contrataciones del Estado. Muchas de ellas podrían resultar efectivas y otras no tanto, para ello habrá que analizar la conveniencia que en cada caso representaría su aplicación en el ámbito municipal y comunal.

A continuación, se describen las opciones plantadas por las normativas con aplicación práctica en las compras y contrataciones vinculadas al uso cuidado de los recursos públicos.

3.2.5.1 Compras consolidadas.

En relación a las contrataciones de la Administración Nacional, el Decreto N° 1030/16 establece en su artículo 25 inc. d) que las compras consolidadas pueden realizarse en aquellos casos en que dos o más jurisdicciones o entidades requieran una misma prestación, para lo cual se unifica la gestión del procedimiento de selección con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada una individualmente.

La Oficina Nacional de Contrataciones (O.N.C.), a través de la Disposición 62 - E/2016 aprueba el Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y en el mismo establece su facultad para determinar qué bienes y servicios resulta conveniente contratar por la modalidad de compra consolidada, teniendo en cuenta la base de la programación anual de las contrataciones efectuadas por los organismos, la información obrante en las bases de datos que administra y los requerimientos recibidos de las distintas jurisdicciones o entidades.

La reglamentación de la Ley 12.510 de la Provincia de Santa Fe, Decreto N° 1104/16, establece a través de su artículo 106 inc. a), pto.3, la posibilidad de realizar compras unificadas en las mismas circunstancias que a nivel nacional. Mediante un informe técnico que elabora la Unidad Rectora Central del Subsistema de Administración de Bienes y Servicios, ésta decide si unificar las contrataciones por sí o a pedido de las jurisdicciones o entidades interesadas, cuando presume que obtendrá un costo menor al tramitar la adquisición de bienes y servicios de manera conjunta.

La compra consolidada es una herramienta muy eficiente para la adquisición de bienes con características homogéneas y de fácil identificación. En contraposición, es un método que, si no se ejecuta de manera adecuada, puede ocasionar muchos problemas en vez de brindar soluciones. Se necesita organización y coordinación por parte del personal encargado de llevarlas a cabo, tanto con las unidades requirentes como con los proveedores de los bienes y servicios.

La falta de una adecuada organización puede ocasionar grandes demoras en la entrega, que a su vez provoquen la necesidad de realizar compras paralelas y simultáneas del mismo bien objeto de la compra consolidada al no contar con lo demandado en tiempo oportuno. Además, si los bienes son de características técnicas muy diversas, puede complicarse al no satisfacer las necesidades específicas de cada sector o departamento, generando una gran cantidad de devoluciones.

A través de la utilización de esta herramienta se pueden obtener mayores ventajas financieras en la adquisición de bienes y servicios y es muy fácil de implementar en los ámbitos municipales y/o comunales. Lo único que se requiere para ponerla en práctica y que resulte efectiva, es la buena predisposición y coordinación por parte de las diferentes áreas para realizar las compras y/o contrataciones de manera conjunta. También la disposición de áreas funcionales específicas de almacenes y stocks, para poder recibir los diversos renglones y proceder a su administración y distribución de manera oportuna en las diversas dependencias.

3.2.5.2 Precio máximo.

El precio máximo o precio tope, es una gran herramienta de control de precios para establecer la razonabilidad respecto al precio que paga el Estado por la adquisición de bienes y servicios en relación a los precios de mercado. De acuerdo al artículo 25 inc. e) del Decreto Nacional N° 1030/16, las contrataciones serán con precio máximo cuando se indique el precio

más alto que las jurisdicciones o entidades contratantes podrán pagar por los bienes o servicios requeridos.

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) será el organismo con competencia para fijar un precio máximo para las ofertas que se realicen por esta modalidad. Se encargará de analizar los precios ofrecidos por distintos proveedores y determinará el mejor precio para definir el precio máximo que se podrá pagar por ese bien o servicio, verificando que el mismo se encuentre dentro de los valores de mercado.

De acuerdo a lo establecido en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, los procedimientos de selección con modalidad de precio máximo se podrán efectuar cuando se indique en el pliego de bases y condiciones particulares. La jurisdicción o entidad contratante no podrá adjudicar por encima del precio máximo establecido. En su caso, podrá solicitar una mejora de precio al oferente primero en el orden de mérito a fin de que adecúe su propuesta.

Resulta interesante comprender el funcionamiento de este sistema el cual podría resultar de gran utilidad si se lo adapta a niveles municipales y/o comunales, realizando las consideraciones que se estimen pertinentes para garantizar su eficiencia. Para ello, se detalla a continuación cuáles son las principales características del sistema de control de precios referenciales y los aspectos generales del funcionamiento de acuerdo a la normativa vigente.

3.2.5.2.1 Sistema de Precios Testigo a nivel nacional.

A nivel nacional, el Sistema de Precios Testigo es implementado por el Órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), designado como tal en el artículo 96 de la Ley 24.156. A través del artículo 26° del Decreto Nacional N° 558/96 “Reforma del Estado”, se le asigna la elaboración de un Sistema de Precios Testigo y se establece que las compras y contrataciones que se realicen en los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación, organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, cuyos montos superen las escalas que determine la SIGEN, deberán someterse al control de dicho sistema.

En el artículo 1° del Anexo I de la Resolución 36-E/2017 emitida por la SIGEN, se establece el Régimen del Sistema de Precios Testigo en el cual se distinguen los diferentes conceptos y momentos de aplicación de precios referenciales:

- Precio Testigo: consiste en un valor medio de mercado, en las condiciones propias y específicas de la contratación analizada.
- Valor de Referencia: es un valor único del bien o servicio, obtenido mediante relevamientos de mercado en aquellos casos en los que no resultó factible determinar el Precio Testigo. Se proporciona cuando la fuente consultada no representa un elemento consolidado con otros parámetros o cuando algunas de las características o condiciones del objeto no se correspondan estrictamente con las especificaciones requeridas.
- Valor Indicativo: es un valor único que se proporciona para la evaluación de las ofertas de una contratación puntual y determinada, en aquellos casos en los que no es técnicamente factible suministrar Precio Testigo ni Valor de Referencia debido a las fluctuaciones o dispersiones de los valores de mercado.

De acuerdo a la resolución previamente mencionada, quien proporciona estos valores es la propia SIGEN y dicho control se aplica, según se establece en su artículo 2do., para compras

o contrataciones cuyo monto sea igual o superior al establecido por la reglamentación en valor de módulos, sin distinción del procedimiento de selección empleado por el contratante. En los casos en que el monto de la compra o contratación sea inferior, la SIGEN no está obligada a proporcionar dichos valores.

A su vez, en el artículo 3ero. de dicha Resolución, se excluye del Sistema de Control de Precios Testigo a las contrataciones y concesiones de obra pública, la compra o alquiler de inmuebles, las contrataciones directas por exclusividad y por especialidad, las contrataciones directas entre jurisdicciones, organismos, entidades, empresas y universidades de los Estados Nacionales, Provinciales y/o Municipales. En términos generales, comprende a todas aquellas compras de bienes y contrataciones de servicios cuyas condiciones técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, dejando por fuera aquellas que no respondan a características homogéneas, estandarizadas o de uso común.

Otra particularidad de este sistema es que la determinación del Precio Testigo, Valor de Referencia o Valor Indicativo no tiene carácter vinculante, es decir, que se brinda con el objeto de contribuir en la determinación de la razonabilidad de los precios y no es obligatorio comprar o contratar a este valor sugerido.

Los organismos que se encuentren obligados a operar con este sistema de acuerdo al Decreto N° 558/96, sí deben solicitar estos valores a la SIGEN y deben tener en cuenta que si la oferta preseleccionada supera dicho valor en un diez por ciento (10%), deben encontrar la forma de alinear la oferta más conveniente al valor estipulado y, en caso que decidan contratar o comprar por un importe mayor al precio testigo informado, pueden hacerlo pero deben justificarlo a través de un acto administrativo que exprese los motivos debidamente fundados.

También pueden solicitar este servicio los entes no obligados a operar con el Sistema de Precios Testigos a través de la celebración de un convenio o acuerdo de asistencia técnica entre las máximas autoridades de dichos entes y las autoridades de la Sindicatura General de la Nación.

En todos los casos, sea opcional u obligatorio, la solicitud se realiza a través del Sistema de Precios Testigo Web de la SIGEN, cumplimentando además con otros requisitos establecidos en el Anexo II Pto. I. a. de la Resolución 36-E/2017. Por la prestación de este servicio se debe abonar un arancel a la SIGEN, el cual se determina por un valor módulo de acuerdo a una escala establecida en el artículo 11 de la Resolución.

Por otro lado, en el Anexo II Pto. I. b. de la Resolución 36-E/2017 se encuentran estipulados los plazos de antelación para solicitar el Precio Testigo, el cual varía de acuerdo al tipo de contratación para el cual se pretende utilizar. La SIGEN no proporciona los precios testigos cuando los plazos respecto a las solicitudes por parte de los organismos impiden cumplir con los plazos de elaboración del correspondiente informe. Tampoco lo hace en aquellos casos en que la complejidad o magnitud de la contratación se lo impida.

De acuerdo al artículo 10 de la Resolución 36-E/2017, la SIGEN pondrá a disposición del organismo solicitante toda la información a los efectos de sustentar los valores y conclusiones de cada informe, reservando la confidencialidad respecto al origen de los datos.

Por último, el Pto. I. e. del Anexo II de la Resolución 36-E/2017, establece la obligación de informar a la SIGEN los resultados de la adjudicación mediante la notificación de la oferta seleccionada como más conveniente y el ofrecimiento de toda la documentación que respalde el resultado de dicha adjudicación.

3.2.5.2.2 Sistema de Precios Testigo en la actualidad.

El Sistema de Precios Testigo se suspendió a través el Decreto 260/2020 “Emergencia Sanitaria” emitido por el Poder Ejecutivo Nacional en Marzo del 2020, para la adquisición directa de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria, las cuales se realizarán sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Nacional. Dicho decreto se prorrogó dos veces, hasta el 31/12/2021 a través del Decreto DNU 167/2021 emitido el 11 de Marzo de 2021 y posteriormente hasta el 31/12/2022 a través del Decreto DNU 867/2021 emitido el 23 de Diciembre de 2021. No se estableció la suspensión de este régimen para el resto de los bienes y servicios que no respondan a la emergencia sanitaria.

La SIGEN también resolvió en este mismo sentido a través de su Resolución 148/2020, la cual establece en su artículo 1ero. que, en los casos de compras de bienes alcanzados por normas que establezcan precios máximos durante la vigencia del Decreto N°260/2020, no resultará aplicable el Régimen del Sistema de Precios Testigo. En este caso, la Secretaría de Comercio Interior, de acuerdo a lo establecido por la Resolución N° 100/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, es el organismo encargado de establecer los precios máximos de dichos bienes y servicios sobre los cuales no se podrá abonar, en ningún caso, un valor superior al establecido por dicha Secretaría o aquellos que ésta disponga en el futuro.

3.2.5.2.3 Inconvenientes en la aplicación del Sistema de Precios Testigo.

El Sistema de Precios Testigo es un mecanismo sumamente interesante de aplicar para contribuir a la eficacia, eficiencia y racionalidad de las compras y contrataciones del Estado, sin embargo, existen varias cuestiones que pueden opacar su funcionalidad. Uno de los trabajos de investigación realizados por la Oficina Anticorrupción (Raigorodsky, 2007), menciona las principales objeciones al sistema: el precio testigo por debajo del precio de mercado, la reserva de las fuentes de información para elaborar el precio testigo, la demora en el envío del informe del precio testigo y el arancelamiento para la prestación del servicio. Por otro lado, establece que las falencias que se suscitan, en general, no responden a una deficiencia normativa sino más bien a cuestiones que surgen de la propia ejecución del sistema.

La problemática del precio testigo desfasado respecto de los valores de mercado, es decir, que éstos sean irrisoriamente bajos, genera un gran problema para la Administración que deba utilizarlos ya que no consiguen ofertas de proveedores dispuestos a vender a los valores sugeridos. Esto puede deberse a un desconocimiento por parte del equipo técnico que proporciona el informe respecto de las características del bien y del mercado y/o de ciertos factores que encarecen el precio del producto (fletes, costos financieros, etc.), o bien corresponder, tal como se menciona en el libro “Contrataciones del Estado” (Chojkier, Dubinski , & Casella, 2000), a la incorrecta descripción del objeto de la contratación o servicio que realiza el ente solicitante.

En relación a la confidencialidad de las fuentes que mantiene el órgano encargado de generar los precios testigos, se podría decir, que no se permite contar con la ventaja de acceder a los mismos proveedores que fueron consultados para la conformación de dichos precios. Pero respecto a este punto cabe mencionar, que la reserva de información resulta absolutamente necesaria para garantizar el control de precios, la eficiencia, la eficacia y la transparencia en las contrataciones públicas que pretende brindar este sistema.

Por último, se objeta el tiempo de demora en recibir el informe de precios testigo, lo cual es un gran inconveniente en los casos en que urge la compra o contratación del bien o servicio por parte del ente solicitante y, el costo del arancel que debe abonarse, el cual

representa un costo adicional en la adquisición y es visto como una disminución del beneficio que podría obtenerse con la aplicación de este procedimiento.

Como se observa, es un sistema que presenta varias fallas en la práctica, pero sigue siendo una alternativa bastante atractiva a la hora de tener un mayor control sobre los precios que paga el Estado. En función a sus falencias, deben encontrarse las formas de poder perfeccionar el sistema con el fin de implementar un método que realmente ayude a tener un mejor manejo de los recursos en las compras y contrataciones del Estado.

3.2.5.2.4 Precios de Referencia a nivel provincial.

La Ley Provincial N° 12.510, en su artículo 115 inc. i), establece como premisa para la realización de compras y contrataciones, la utilización de Precios de Referencia como parámetro de comparación y garantía de la eficiencia en la utilización de recursos públicos. A su vez, en su artículo 107 inc. h), la ley asigna la competencia de elaborar y actualizar el Sistema de Precios de Referencia a la Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes. Si bien la normativa provincial fija la utilización de esta herramienta de control para las compras y contrataciones que se realicen en este ámbito, la realidad indica que nunca se llegó a instrumentar.

De acuerdo a lo manifestado por el actual coordinador de la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes de la Provincia de Santa Fe, se pudo constatar la no utilización del Sistema de Precios de Referencia. El principio fundamental en el cual se basan para realizar las compras y contrataciones es el criterio de la “oferta más conveniente”, siendo éste un concepto difícil de defender ya que no implica únicamente referirse a la oferta de menor precio. No obstante, según su criterio, el precio no deja de ser el componente más significativo y el de mayor peso a la hora de las comparaciones de ofertas.

Respecto a las compras y contrataciones realizadas por la provincia de Santa Fe, el coordinador expuso que desde la actualidad y hasta varios años hacia atrás, en muy pocas ocasiones adjudicaron ofertas de mayor precio. Las mismas debieron justificarse sólo con parámetros objetivos, como ser las condiciones de pago o de entrega, y no con parámetros de calidad del producto o servicio porque resultaba más dificultoso obtener un respaldo documental para este tipo de cualidades.

El funcionario provincial considera que el sistema de Precios de Referencia es una herramienta de gran utilidad para aplicar en las compras de bienes estandarizados, pero el gran problema reside en cómo llevarlo a la práctica. Junto a su equipo de trabajo presentaron varios proyectos para reglamentar este sistema, pero fueron rechazados por diferentes motivos los cuales se mencionan continuación:

- Se presentan limitaciones a la hora de fijar un Precio de Referencia en un contexto de inestabilidad económica financiera y persistente estado inflacionario que hace que las condiciones comerciales para las compras y contrataciones sean muy volátiles.
- Existe dificultad para la correcta definición del componente “precio base” o “punto de partida” para la creación de Precios de Referencia. Se sugirieron, por ejemplo, precios de compras o contrataciones anteriores, análisis de costos de bienes y servicios y, por último, precios de mercado más gastos extras por tratarse de ventas al Estado (gastos administrativos, tiempo de espera para el cobro, etc.).
- La difícil tarea para la determinación de un índice de actualización adecuado para cada caso, que resulte el mejor posible para ajustar el “precio base”. Entre ellos se

mencionó a: los índices de precios al consumidor, el valor del dólar, los diferentes índices financieros y la combinación de varios de ellos.

- Las implicancias que representaría para el sector político la utilización de este sistema al reconocer la existencia de la inestabilidad económica y la deficiencia administrativa para actuar frente a este contexto. Además, implicaría una limitación para realizar compras y contrataciones por montos elevados gracias a una barrera autoimpuesta, creando un escenario poco conveniente para los requerimientos políticos que pretendan exceder los límites establecidos por dichos precios.

Según el criterio del funcionario, para resolver el problema del control de precios que paga el Estado, sería más conveniente apuntar a las condiciones comerciales, considerando que si se logran establecer situaciones más ventajosas se podrían mejorar los precios.

La utilización de Precios de Referencia resultaría muy conveniente como herramienta de control, pero aún no se encuentra la manera de regular su implementación. Por este motivo considero que las compras públicas deberían ajustarse un poco más a la realidad privada, por ejemplo, otorgando anticipos financieros a los proveedores o accediendo a la posibilidad de recibir entregas parciales de los bienes comprados, para lograr que los proveedores puedan ofrecer y sostener precios más acordes al mercado.

3.2.5.3 Acuerdo Marco.

El Acuerdo Marco es una modalidad de contratación electrónica mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo. Estos acuerdos se traducen en un catálogo electrónico que contiene la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, el precio unitario y la cantidad disponible por proveedor adjudicado para cada ítem que forme parte del catálogo. De esta forma los proveedores garantizan un stock mínimo y las distintas reparticiones del gobierno realizan las compras de los bienes y servicios disponibles en dichos acuerdos en forma directa.

Es una modalidad que se aplica actualmente tanto a nivel nacional, llevada a cabo por el órgano rector del Sistema de Contrataciones, la Oficina Nacional de Contrataciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 del Decreto Nacional 1030/2016; como a nivel provincial a través del órgano rector del Subsistema de Administración de Bienes y Servicios, la Dirección General de Contrataciones y Gestión de Bienes, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Provincial N° 1104/16, Art. 115, inc. a), pto.2. La metodología de compra por Convenio Marco es bastante similar en ambos niveles de gobierno, tanto en su reglamentación como en su aplicación práctica.

Los órganos rectores son los encargados de establecer los Convenios Marco con los distintos oferentes a través del procedimiento de licitación pública, en el cual, previa compulsas de ofertas, se establecen los precios y condiciones a mantener durante un período de tiempo determinado respecto de ciertos bienes y servicios debidamente especificados. Un mismo bien o servicio puede ser ofrecido a distintos precios en el catálogo de Convenios Marco.

Es importante aclarar las implicancias para las partes respecto a la celebración de este convenio:

- Desde el punto de la vista del proveedor: la celebración del Acuerdo Marco permite incluir las ofertas convenidas en el Catálogo de Bienes y Servicios del Convenio Marco.

- Desde el punto de vista del Órgano Rector: la celebración del Acuerdo Marco no implica una obligación o compromiso de contratación del Estado para con los oferentes.
- Desde punto de vista las jurisdicciones y/o entidades: es obligatorio realizar la compra o contratación de bienes y servicios mediante este procedimiento cuando los mismos están incluidos en el Convenio Marco.

Respecto a éste último punto se realiza una salvedad: la jurisdicción o entidad puede comprar o contratar por fuera de esta modalidad, en el caso que consiga mejores precios y condiciones que los establecidos en el Convenio Marco para los mismos bienes o servicios incluidos en el convenio, pero tal decisión debe estar debidamente justificada ante el órgano rector correspondiente. La reglamentación nacional agrega en este sentido, que dichos organismos deberán adoptar las medidas necesarias para lograr celebrar un Acuerdo Marco que permita extender tales condiciones al resto de los organismos públicos.

El Acuerdo Marco permite optimizar el poder de compra del Estado con una figura muy similar a la compra consolidada. En primer lugar, porque la lleva adelante el Órgano Rector de una manera genérica para todos los organismos y, en segundo lugar, porque se obtiene un beneficio financiero gracias a la realización de compras en grandes cantidades y a la obtención de mejores precios a través de la compulsa de una mayor cantidad de proveedores en las licitaciones públicas. A su vez resulta beneficioso porque las jurisdicciones y organismos pueden acceder a los bienes y servicios requeridos de manera directa ahorrándose el tiempo que les demandaría ejecutar procedimientos de compras más complejos en forma individual.

Para analizar el funcionamiento del Convenio Marco en la práctica, tanto a nivel nacional como provincial, se realizaron consultas a personas que trabajan con esta metodología de compra y contratación, y se obtuvieron diversas respuestas con similitudes y diferencias en ambos ámbitos de gobierno.

De acuerdo a lo planteado por personal que utiliza el Convenio Marco a nivel nacional, en este caso, por personal de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario, las principales desventajas del método tienen que ver con la escasa cantidad de artículos ofrecidos en el catálogo de bienes y servicios por Acuerdo Marco y que en algunos casos los precios resultan más elevados a los que pueden conseguirse por fuera del convenio. Por otro lado, se presenta una gran dificultad para que los proveedores puedan sostener los precios durante el plazo establecido en el convenio debido al gran contexto inflacionario. La inestabilidad económica y financiera no resulta conveniente para los proveedores que deben atarse a precios de venta fijos y correr el riesgo de no poder cubrir ni siquiera sus principales costos.

Siguiendo con la misma línea, en la Provincia de Santa Fe, el personal afectado al Ente Zona Franca Santafesina, un organismo autárquico de la Provincia de Santa Fe que utiliza este método de compras, objetó la poca cantidad de proveedores inscriptos y el bajo stock de productos. En algunas ocasiones, para realizar compras de productos básicos y de uso cotidiano, tuvieron que acudir a proveedores asentados por fuera de la provincia y a muchos kilómetros de distancia, lo que implicó grandes demoras en la entrega. Además, los montos mínimos de compras establecidos como condiciones también funcionan como obstáculos que conllevan a compras en cantidades innecesarias. También se mencionó la falta de actualización de convenios vigentes en el portal de la provincia y su falta de practicidad ya que no puede operarse directamente desde su sitio web oficial, sino que, la interacción con la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes para la compra a través de este sistema se realiza vía correo electrónico. Respecto a los precios, se manifestó que son acordes al

mercado e inclusive mucho más bajos en algunos de los productos ofrecidos, es decir, que las compras resultan económicamente más convenientes.

En la actualidad, no existe la obligación a nivel municipal y/o comunal para actuar bajo el régimen del Acuerdo Marco. Resultaría interesante evaluar la posibilidad de operar a través de esta herramienta y hacer uso de los beneficios de su implementación. Primero se tendría que analizar la factibilidad de llevar a cabo este sistema en los municipios y comunas y segundo, estudiar la conveniencia para cada caso según corresponda. Si se logran sortear algunas de sus complicaciones, podría resultar de gran utilidad para la eficiencia de las compras y contrataciones del Estado.

3.2.6 El factor “control”.

La existencia del control en los procedimientos dentro ámbito público es fundamental para garantizar, en lo posible, una correcta aplicación de los recursos del Estado. El departamento de compras y contrataciones es un área sensible y la falta de control habilita implícitamente un espacio propicio para la manipulación indebida de fondos públicos.

Las situaciones no reguladas por las normativas y la discrecionalidad de los funcionarios para resolver dichas situaciones no colaboran con una buena administración de los recursos públicos. Inclusive, aun cuando se lleven a cabo los procedimientos de acuerdo a lo establecido en las normas, pueden existir realidades encubiertas vinculadas a posibles hechos de corrupción.

En muchos casos, los expedientes cuentan con toda la documentación requerida para el procedimiento, sin embargo, no representan lo que ocurre en realidad. Por ejemplo, la no razonabilidad entre la erogación de fondos propiamente dicha y lo que representa la adquisición o contratación del bien o servicio en el mercado; o el cumplimiento parcial de las obligaciones contractuales contraídas por terceros, materializado a través de la contratación de determinados proveedores. En todos los casos es necesaria la colaboración premeditada de agentes internos y externos al sector para poder llevar a cabo estos actos de corrupción.

Además, es importante que las normativas sean claras tanto en la determinación de las conductas consideradas irregulares, como en las sanciones que corresponden para cada situación. En este último caso, no basta sólo que consten en forma escrita, sino también que se apliquen con rigurosidad. Está demostrado que la falta de sanciones y penalidades habilita a los agentes municipales y/o comunales a actuar sin consecuencias, lo cual incentiva a que se susciten más actos de corrupción.

Por otro lado, en el ámbito público siempre debe existir la exigencia de rendiciones de cuentas por parte de los organismos de control para con los responsables de las distintas áreas de gobierno y la objetividad para que éstos puedan llevar a cabo su trabajo de manera adecuada, es decir, que no se encuentren atados a condicionamientos políticos o de cualquier otra índole. En un informe presentado en la 5ta. Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, respecto a las irregularidades en los sistemas de control y particularmente “en el caso de auditoría interna se plantea la falta de independencia y la connivencia de los sistemas de control y el poder político como uno de los causales de la falta de efectividad y eficiencia en sus funciones”. (Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Oficina Anticorrupción, 2004, págs. 7-8)

Las normativas nacionales y provinciales establecen ciertas pautas generales de comportamiento e identifican las acciones no permitidas dentro del ámbito público para

impedir que se lleven a cabo irregularidades en las compras y contrataciones del Estado. Por ejemplo, para el régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, el Decreto 1023/01 en su artículo 10º establece el rechazo de las ofertas y/o rescisión de pleno derecho de los contratos en las situaciones que se entregue dinero o cualquier dádiva a fin de que:

- Funcionarios o empleados públicos con competencia referida a una licitación o contrato hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones,
- O para que hagan valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público con la competencia descripta, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.
- Cualquier persona haga valer su relación o influencia sobre un funcionario o empleado público con la competencia descripta, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones.

El decreto nacional considera como sujetos activos de esta conducta a cualquier persona física o jurídica que haya cometido tales actos en interés del contratista directa o indirectamente.

Además, en el artículo 9º dicho decreto establece que, los funcionarios que autoricen la convocatoria, los que elijan el procedimiento de selección aplicable y los que requieran la prestación, siempre que el procedimiento se lleve a cabo de acuerdo a sus requerimientos, serán responsables de la razonabilidad del proyecto, en el sentido que las especificaciones y requisitos técnicos estipulados, cantidades, plazos de entrega o prestación, y demás condiciones fijadas en las contrataciones, sean las adecuadas para satisfacer las necesidades a ser atendidas, en tiempo y forma, y cumpliendo con los principios de eficiencia, eficacia, economía y ética.

La Provincia de Santa Fe, también determina la responsabilidad de los funcionarios que intervengan en los procedimientos y no actúen de acuerdo a la normativa. El artículo 115º inc. c) del Decreto Provincial 1104/16 se explica sobre esta premisa a la cual hace referencia la misma Ley 12.510 y establece que, los agentes y funcionarios que autoricen, aprueben, dirijan o ejecuten contrataciones son responsables en particular por la elección de la mejor alternativa técnica y económica para el Sector Público Provincial No Financiero, por la elección del procedimiento de selección del contratista, por el cumplimiento de las normas de publicidad y difusión, por la promoción de la concurrencia y competencia, por el mantenimiento del debido proceso objetivo y sustantivo y por el respeto por la legalidad objetiva.

A nivel municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe N° 2.756/86 y modificatorias, en su Título denominado “Responsabilidad de los miembros y empleados de la municipalidad”, se asigna responsabilidades a los empleados de los municipios, al ejecutivo municipal y a los concejales, los cuales deben responder por los actos ilícitos que cometan, así como por la transgresión u omisión de sus deberes. Además, establece que cualquier habitante del municipio, tiene el derecho y la obligación de realizar denuncias por el conocimiento de delitos que hayan cometido dichos funcionarios.

En todos los ámbitos, se revalidan los conceptos de ética, legalidad y transparencia para combatir los actos de corrupción. Actuar en estos términos es el camino hacia una mejor Administración, más eficaz y eficiente. Todos nos beneficiamos con las contrataciones públicas transparentes: El sector público, ya que sus decisiones tienen un respaldo de legitimidad y legalidad; el sector privado, que puede participar de estos procesos en un marco de competencia leal; y la sociedad en general, dado que las necesidades sociales son cubiertas

con bienes y servicios públicos adquiridos en las mejores condiciones de mercado. (Oficina Anticorrupción, 2007, pág. 6)

4. Enfoque y alcance del estudio

El enfoque de este trabajo de investigación es de tipo cuantitativo, ya que a través del mismo se busca probar la hipótesis por medio de la recolección de datos en los distintos municipios y comunas que forman parte de la población estudiada. Los mismos serán posteriormente analizados en forma estadística con el fin de establecer de manera objetiva las distintas particularidades y formas de trabajo del área de compras y contrataciones de dichos municipios y comunas.

El alcance del estudio es de tipo descriptivo, debido a que el trabajo de investigación tiene como finalidad describir las diferentes características que presenta el área de compras y contrataciones de cada municipio y comuna en relación a diferentes variables. Estas variables se identifican con los distintos factores que pueden influir en la eficiencia y eficacia de los procedimientos de las compras y contrataciones y en la administración de los recursos públicos. Se trata de obtener un panorama general del estado en el que se encuentran dichas áreas en los gobiernos locales, obteniendo datos respecto al perfil de su personal y a los procesos y controles que se ejecutan.

Los resultados obtenidos respecto a los distintos factores o componentes que intervienen en los procedimientos, permitirá sentar las bases para estudios posteriores en los que se quiera determinar la conveniencia o no de realizar cambios sobre dichos componentes. Estas variables son tomadas en consideración como consecuencia del estudio realizado sobre bibliografía relacionada a la temática y a la consulta de normativas vigentes, trabajos de investigación y otras fuentes, las cuales concuerdan que, la presencia de reglamentos, la capacitación del personal, la planificación y adecuada administración del tiempo, el desarrollo de los sistemas informáticos, la utilización métodos y herramientas adecuadas en los procesos, conjuntamente con la existencia de controles, ayudan a obtener mejoras significativas en los procedimientos y los vuelve más eficientes y eficaces.

Determinar si la modificación de todas esas variables realmente provoca una mayor optimización de los recursos, analizar la relación costo-beneficio para cada caso en particular, o bien demostrar que el estado actual de dichas variables son las causantes de una menor eficiencia, será trabajo de otra investigación para lo cual será necesario conocer primero la realidad en la que estamos situados.

5. Hipótesis

En relación a la hipótesis del trabajo de investigación, teniendo en cuenta el objetivo general del mismo y la simple observación respecto al funcionamiento de la Administración Pública en general, se puede deducir la existencia de una gran ineficiencia operativa en la ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones de los municipios y comunas.

Es probable que en la mayoría de los municipios y comunas de la región no existan reglamentaciones que establezcan los pasos a seguir en los procedimientos de compras y contrataciones, ni la delimitación de responsabilidades para funcionarios intervinientes en dichos procedimientos, ni la utilización de herramientas o metodologías para llevarlos a cabo. En general encontramos escasa normativa y muchas carencias en materia de regulación interna de procedimientos y de asignación de funciones al personal, y si existen, hay muy poco conocimiento al respecto por parte de los agentes municipales y/o comunales.

En relación al personal, hay una falta de profesionalización de carácter general existente en casi todos los departamentos de los municipios y comunas, no sólo en área de compras y contrataciones. Es común escuchar quejas respecto al mal desempeño de los agentes del sector público, y poco se hace para mejorar dicha situación. Actualmente no se ven publicados concursos internos o externos que permitan acceder a puestos municipales. Además, la falta de capacitación se visualiza tanto en el personal político como en el funcionario de planta, por lo cual, si nos referimos al área de compras y contrataciones, esto afecta no sólo a la ejecución de los procedimientos propiamente dicha, sino también, a sus diferentes etapas, desde su planificación inicial hasta su control posterior.

En lo que respecta al desarrollo de los sistemas informáticos suele ser muy limitado, por lo que se evidencia, en la generalidad de los casos, la baja inversión en software que realizan los gobiernos locales. La interacción entre el sector público y privado a través de sus páginas web y sus plataformas resulta tediosa y no cumple con los requerimientos necesarios para llevar a cabo las operaciones deseadas. Respecto al sector de compras y contrataciones, es común encontrarse con proveedores que se quejen por la poca practicidad en los procedimientos, las burocracias existentes y las grandes demoras tanto para las adjudicaciones de compras y contrataciones como así también para los pagos de sus servicios.

Respecto a la organización general de los municipios y comunas en materia de compras y contrataciones, las sucesivas sanciones de Ordenanzas en materia de modificaciones presupuestarias denotan la falta de planificación existente en los gobiernos locales. El ejecutivo suele solicitar frecuentemente al órgano legislativo, aumentos de diversas partidas presupuestarias para poder efectivizar los gastos no contemplados anteriormente.

La planificación deficiente no sólo puede deberse a la ausencia de personal capacitado, sino también a los cambios imprevistos por parte del ejecutivo que hacen imposible la adecuada administración de los tiempos necesarios para la aplicación de los procedimientos correspondientes. En la mayoría de los casos, la contratación directa viene a cubrir dichas deficiencias, convirtiéndose en la modalidad de contratación más utilizada. La contratación directa resulta práctica desde todo punto de vista: es la modalidad más rápida para hacerse del bien o servicio, no hay que cumplimentar demasiados requisitos y a su vez es la modalidad menos controlada, aun cuando se paguen precios más elevados que en el mercado privado.

Por otro lado, la no utilización de herramientas adecuadas para realizar un correcto análisis de precios impide tomar decisiones objetivas que conlleven a compras y contrataciones técnica y económicamente convenientes. En este caso, es más difícil garantizar que el procedimiento se realice con la debida transparencia por quedar atado a las subjetividades del área encargada de realizar dichas operaciones. Esto suele manifestarse en la preferencia por la contratación de ciertos proveedores y en el ejercicio de una competencia restringida, en la que no se visualiza igualdad de oportunidades para todos los oferentes.

Por último, la falta de controles es fácil de suponer debido a la gran existencia de corrupción que públicamente se manifiesta en todos los niveles de gobierno. Sin ir más lejos, los propios organismos de control, en general, se encuentran vinculados políticamente por lo cual su intervención suele verse sesgada. No significa que los controles no existan en todas las áreas, pero compras y contrataciones es un sector clave y muy sensible para el desvío de fondos que suele estar bastante manipulada.

Los resultados obtenidos a partir del relevamiento de datos en este trabajo de investigación pondrán en evidencia la realidad interna de varios municipios y comunas de la región, los cuales serán analizados y comparados con la hipótesis planteada, pensada y construida a

partir del estudio previo de la temática y de lo que se percibe a partir de la observación de la realidad externa en los propios Estados locales.

6. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es de tipo no experimental, es decir, el estudio consistirá en observar a los municipios y comunas tal como son, con sus estructuras, procedimientos y demás características, sin influir ni manipular las variables que se pretenden analizar. Se ha considerado como el diseño más apropiado para poder cumplir con los objetivos fijados, en base a la definición del alcance de la investigación previamente establecida y a la formulación de la hipótesis a evaluar respecto del planteamiento del problema.

A su vez será de tipo transversal descriptivo, ya que la recolección de datos se hará en un único momento y además porque se indagará sobre las distintas realidades que presentan los municipios y comunas al día de hoy. Se busca conocer sus características propias y describirlos en su contexto actual en forma individual, para luego poder realizar un análisis en su conjunto.

7. Definición de unidad de muestreo, población y muestra

En este trabajo de investigación, la unidad de muestreo será el Departamento de Compras y Contrataciones o nombre similar que adquiera dicho departamento en cada municipio y/o comuna que forme parte de la población estudiada.

La población o universo definido para este caso, son los municipios y comunas que integran el Departamento San Lorenzo perteneciente a la Provincia de Santa Fe. El mismo se encuentra ubicado al sudeste de la provincia y se compone de seis municipios y nueve comunas que se mencionan a continuación:

MUNICIPIOS	COMUNAS
Capitán Bermúdez	Aldao
Carcarañá	Coronel Arnold
Fray Luis Beltrán	Fuentes
Puerto General San Martín	Pujato
Roldán	Ricardone
San Lorenzo	San Jerónimo Sud
	Timbúes
	Villa Mugueta
	Luis Palacios

Para este trabajo de investigación, corresponde una muestra probabilística del mismo tamaño que la población o universo por la cantidad de municipios y comunas que integran la población a estudiar y para que la misma llegue a ser representativa. La recolección de datos se realizará a través de la aplicación de la técnica de relevamiento seleccionada a un

integrante del Departamento de Compras y Contrataciones o área encargada correspondiente, por cada municipio y/o comuna perteneciente al Departamento San Lorenzo.

8. Técnica de relevamiento

Como técnica de relevamiento o de recolección de datos, se optó por utilizar la encuesta a través del uso de cuestionarios. La clasificación y el análisis de la información obtenida a partir de la aplicación de las mismas, permitirá obtener un conocimiento general respecto a la situación de los municipios y comunas frente a las diferentes variables estudiadas. Dichas encuestas están orientadas a cumplimentar los objetivos específicos planteados anteriormente los que, a su vez, permitirán alcanzar el objetivo principal del trabajo de investigación.

Las encuestas se realizarán a personal que desempeñe funciones en el sector de compras y contrataciones de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo. Dicho sector es el encargado de recibir y cumplir con los requerimientos de compra y/o contratación de bienes y servicios solicitados por las distintas unidades requirentes, cuyas partidas de gastos, se supone, fueron autorizadas previamente por el personal jerárquico correspondiente. Esto permitirá clasificar los datos para obtener inferencias basadas en respuestas de personas netamente involucradas en los procedimientos del área estudiada.

9. Reporte y análisis de los resultados

A continuación, se exponen los resultados del relevamiento de datos realizado sobre la muestra seleccionada, en este caso, compuesta por la totalidad de los municipios y comunas que integran el Departamento San Lorenzo de la Provincia de Santa Fe.

Las encuestas fueron realizadas a agentes y funcionarios municipales y comunales afectados al área de compras y contrataciones de bienes y servicios. El 40% de las personas encuestadas posee una antigüedad en el sector mayor a 10 años, un 33% menor a 10 años y hasta 5 años de antigüedad y el 27% menor a 5 años de antigüedad.

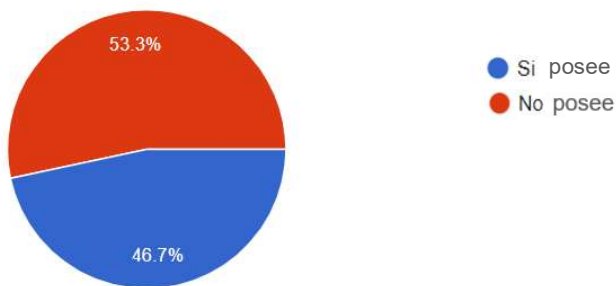
La mayor antigüedad laboral de las personas encuestadas junto con el tamaño de la muestra, puede contribuir a otorgar un mayor nivel de confiabilidad en los resultados obtenidos. Se entiende que el mayor conocimiento adquirido a través del tiempo respecto de la estructura y funcionamiento del área en el cuál se desempeñan, puede favorecer a la disminución del margen de error asumido en la realización de encuestas.

Los resultados expresados forma estadística, corresponden al análisis de datos obtenidos a través de encuestas orientadas a describir la realidad de los municipios y comunas frente a los distintos factores analizados en el trabajo de investigación. Entre ellos se encuentran: el reglamento de compras y contrataciones, los recursos humanos, el sistema informático, la planificación y modalidades de contratación, las metodologías utilizadas para compras y contrataciones, el control y finalmente, la eficacia y la eficiencia.

9.1 Reglamento de compras y contrataciones

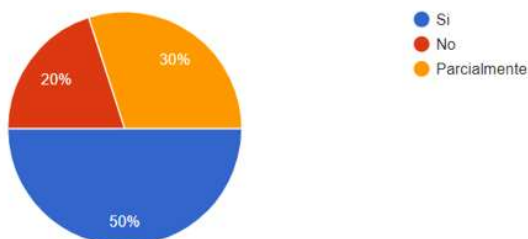
En relación al factor “normativas” desarrollado anteriormente, se apuntó más bien a los reglamentos internos de los procedimientos de compras y contrataciones del sector. Se analizó cuantitativamente la existencia de los mismos dentro de los municipios y comunas, su grado de utilización y su adaptación a la realidad práctica y cotidiana.

Reglamento de Compras y Contrataciones en los municipios y comunas

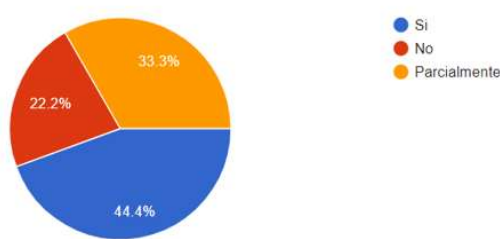


El 53.3% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo no posee reglamento de compras y contrataciones y el 46.7% restante, si cuenta con dicho reglamento. Dentro de este último grupo, se consultó si dicho reglamento refleja la real operatoria del área y si resulta útil su aplicación.

¿El Reglamento refleja la real operatoria de las compras y contrataciones?



¿Resulta de utilidad el Reglamento de compras y contrataciones?



El 50% de los encuestados indicó que el reglamento de compras y contrataciones refleja la real operatoria del sector, mientras que la otra mitad se encuentra dividida entre un 20% que sostiene que no lo refleja y un 30% que lo hace parcialmente. A su vez, respondieron si les resulta útil contar con dicho reglamento, para lo cual se obtuvo un 44% de respuestas afirmativas, un 22.2% de respuestas negativas y un 33.3% manifiesta que su utilidad es parcial.

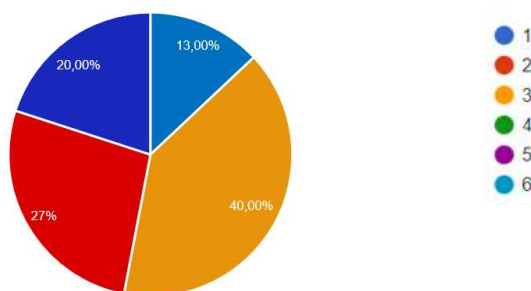
Tal como los resultados indican, más de la mitad de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo no cuenta con reglamento de compras y contrataciones y aquellos que sí poseen, a pocos les resulta de utilidad.

En principio, sería un factor a tener en cuenta a la hora de apuntar a una Administración más ordenada y transparente. Se entiende que aquellos municipios y comunas que no poseen reglamentos, actúan de acuerdo a los diferentes criterios establecidos por funcionarios a cargo del área, transmitidos verbalmente y plasmados sólo en el ejercicio cotidiano de los procedimientos que se llevan a cabo. Esto podría ser un gran punto a mejorar por parte de las Administraciones locales que carecen de esta herramienta.

9.2 Recursos humanos

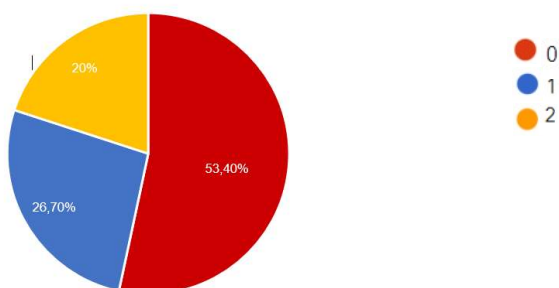
En relación al factor “capacitación” se observaron a los recursos humanos afectados al área a través de un estudio de la composición del sector de compras y contrataciones: se analizó la cantidad de personal, el nivel de profesionalización y las formas de incorporación de dicho personal al sector.

Cantidad de personas afectadas al sector compras y contrataciones



A través de la visualización del gráfico se puede apreciar el tamaño promedio que posee el área de compras y contrataciones en los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo. La mayor parte, es decir el 40%, el sector está conformado por tres personas, en un 27% por dos personas, en un 20% por una persona y en un 13% por seis personas. La cantidad de personas afectadas al área se corresponde en general, con el tamaño de cada localidad en función a la cantidad de habitantes y manejo de recursos financieros que fijan su capacidad de compra.

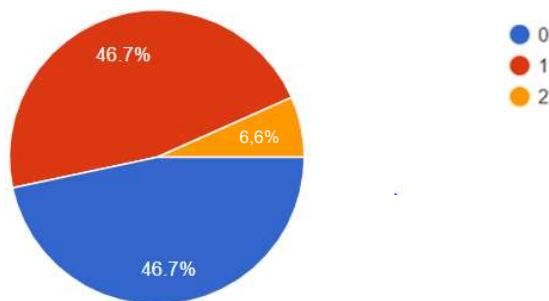
Cantidad de personas con título universitario en sector de compras y contrataciones



El gráfico refleja una importante carencia en cuanto al nivel de profesionalización de los recursos humanos del sector. Un 53,40% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo no cuenta con profesionales universitarios en el área de compras y contrataciones, un 26,7% posee sólo un profesional universitario y el otro 20% cuenta con dos profesionales universitarios. Es un déficit bastante importante que suele tener grandes repercusiones a la hora de medir la eficiencia del personal en la ejecución de los procedimientos administrativos.

Las encuestas arrojan como resultado que los municipios y comunas que sí poseen profesionales universitarios cuentan con al menos un contador público. En aquellos casos que cuentan con dos profesionales, además del contador cuentan con un abogado o ingeniero.

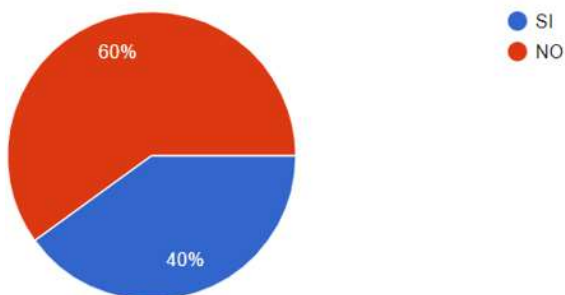
Cantidad de personas con título terciario en sector de compras y contrataciones



El 46,70% de los municipios y comunas tampoco cuenta con profesionales de nivel terciario en el área de compras y contrataciones. En la misma proporción, existen municipios y comunas que cuentan sólo con uno y el 6,6% restante cuenta con dos profesionales de nivel terciario.

Entre las profesiones mencionadas se encuentran: analistas de sistemas, técnicos en administración de empresas y en recursos humanos, docentes, programadores en sistemas administrativos y técnicos en administración agropecuaria. Aquí se denota, además, la mala administración y escaso aprovechamiento de los recursos humanos. En algunos casos, debería realizarse una reasignación de puestos de trabajo en función a capacidades y conocimientos acordes al sector en el que se desempeña el agente municipal o comunal.

Personas que realizaron capacitaciones internas o externas relacionadas a su trabajo

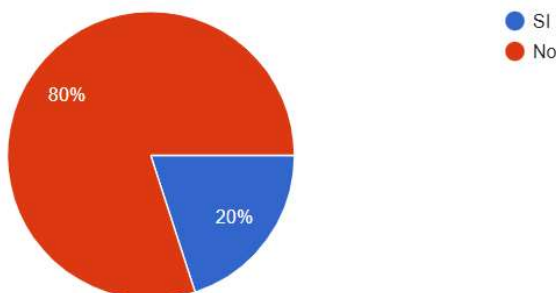


El 60% de los encuestados no realizó capacitaciones vinculadas a su actividad laboral, mientras que el 40% afirma que sí realizó al menos un curso de capacitación interno o externo relacionado a su ámbito de trabajo.

La capacitación juega un papel muy importante e impacta directamente en la eficiencia del personal. Si bien no requiere de gastos significativos para el municipio o la comuna, son

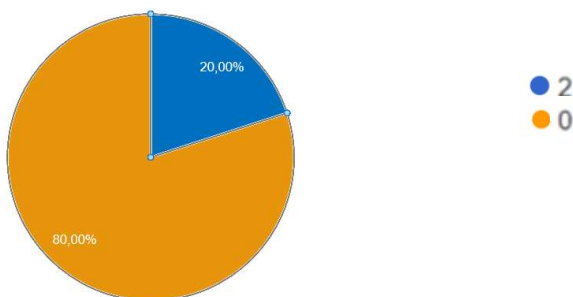
pocos los gobiernos locales que impulsan y fomentan la capacitación. Facilitar los medios para que sus agentes municipales o comunales realicen capacitaciones externas o el dictado de cursos que brinden las herramientas necesarias para lograr un mejor desempeño, en realidad, son inversiones que a la larga se traducen en beneficios para la propia Administración.

Realización de concursos internos y/o externos para la incorporación de recursos humanos al área de compras y contrataciones



Sólo el 20% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo indicó que la incorporación de recursos humanos al área de compras y contrataciones se efectúa actualmente a través de la realización de concursos internos y/o externos de selección de personal, el 80% indicó que no los realiza.

Cantidad de personas que ingresaron por concurso de oposición y antecedentes al área de compras y contrataciones



El 20% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo indicó que sólo dos personas de las que trabajan en el sector de compras y contrataciones ingresaron por concurso de oposición y antecedentes, mientras que el 80% mencionó que ninguna persona ingresó bajo esa modalidad.

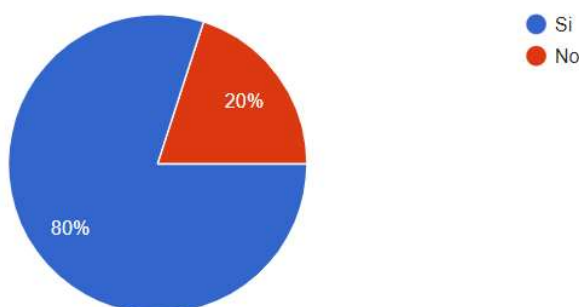
La realidad es que existe un porcentaje muy bajo de localidades que sí realizan concursos de oposición y antecedentes para la incorporación de personal. Esto se traduce en la significativa desigualdad de oportunidades para la postulación a cargos en la Administración

Pública y en la ignorancia por parte de la Administración de la existencia de personas altamente capacitadas para desempeñarse en las funciones requeridas.

9.3 Sistema informático

En relación al factor “sistema informático”, se apuntó a la existencia de actualizaciones periódicas y al nivel satisfacción que tienen los agentes municipales y comunales como principales usuarios del mismo. Además, se analizaron algunas herramientas informáticas como ser los catálogos virtuales de bienes y servicios, el registro de proveedores y las compras y contrataciones electrónicas.

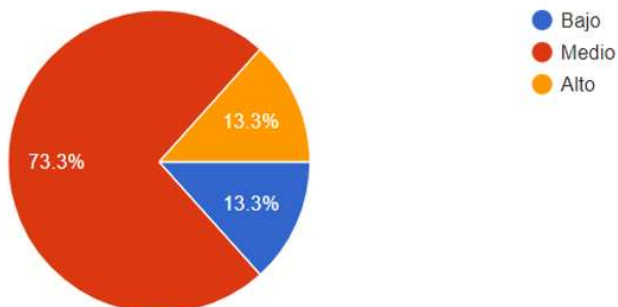
Municipios y comunas que actualizan periódicamente su sistema informático



El 80% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo realiza actualizaciones periódicas de su sistema informático a los fines de su optimización, el 20% de ellos, no las realiza.

La no actualización de los sistemas informáticos puede ocasionar graves problemas en la Administración. Es fundamental que el sistema asegure que tanto las operaciones diarias como los controles legales, contables y financieros que se programen, se ejecuten adecuadamente. Todos los municipios y comunas, sin excepción, deberían contar con actualizaciones periódicas que garanticen el cumplimiento de las normativas vigentes, el adecuado funcionamiento operativo y el resguardo de la información pública.

Nivel de satisfacción de los usuarios del sistema informático

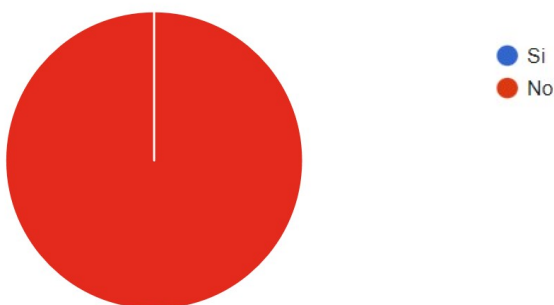


Un 73.3% de los encuestados indicó tener un nivel medio de satisfacción en relación al sistema informático que utiliza, el 13.3% indicó estar muy satisfecho y, por el contrario, el 13.3 % restante indicó tener un bajo nivel de satisfacción.

En la mayoría de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo, los encuestados se encuentran medianamente satisfechos con su sistema informático. Igualmente es importante destacar que también existen localidades con un bajo grado de satisfacción. Esto nos indica que, seguramente, sus sistemas informáticos presentan debilidades que dificultan su utilización o no cumplen con los requisitos necesarios para llevar a cabo sus tareas de manera adecuada. Sería conveniente mejorar este aspecto a través de desarrollos informáticos que consideren la opinión de quienes hacen uso permanente de los sistemas para garantizar un correcto funcionamiento acorde a las necesidades de sus usuarios.

Catálogo virtual de bienes y servicios

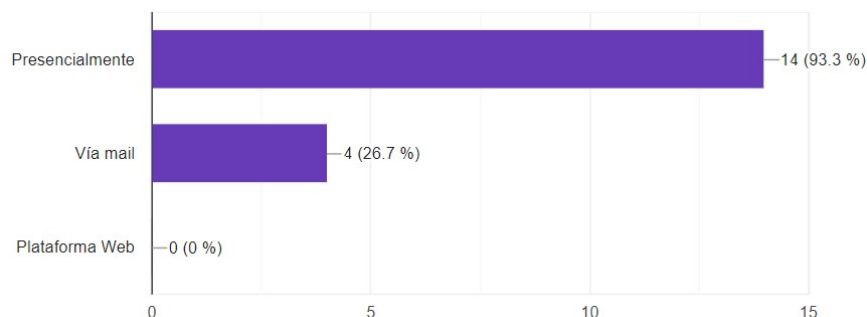
Municipios y comunas que poseen catálogo virtual de bienes y servicios



El gráfico indica que ningún Municipio ni Comuna del Departamento San Lorenzo utiliza catálogo virtual de bienes y servicios. No es una herramienta fundamental para el funcionamiento del sector, pero permitiría mejorar notablemente los procedimientos de compras y contrataciones, además de facilitar los registros de stock necesarios para la planificación y el control posterior sobre las adquisiciones del Estado.

Registro de Proveedores

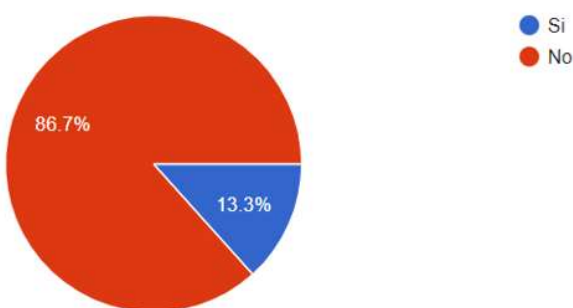
Forma de inscripción en el registro de proveedores de los municipios y comunas



Tal como indica el gráfico, 93.3% representado por 14 municipios y comunas del Departamento San Lorenzo, establece que los proveedores deben concurrir al edificio municipal/comunal para poder inscribirse. El 26,7% indicó que además, puede opcionalmente solicitar y efectivizar su inscripción vía mail. Sólo una localidad mencionó que la inscripción se realiza únicamente por mail.

Ninguno de los municipios y comunas cuenta con una plataforma web que permita realizar dicho trámite on-line, facilitando el proceso de inscripción tanto para la Administración como para los proveedores. Esta herramienta podría captar mayor cantidad de inscripciones de proveedores inclusive de otras localidades, mejorar potencialmente la competencia y ampliar la cantidad de ofertas disponibles para el Estado.

Actualización periódica del registro de proveedores

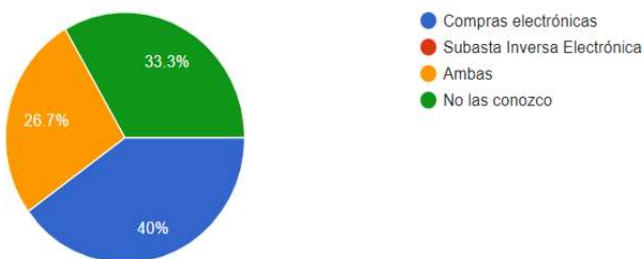


El 86.7% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo, no realiza actualizaciones periódicas de su registro de proveedores, mientras que el 13.3% sí las realiza. Dado que, en la mayoría de los casos la inscripción es presencial, las actualizaciones periódicas resultan casi inexistentes gracias a la falta de practicidad del trámite en sí mismo.

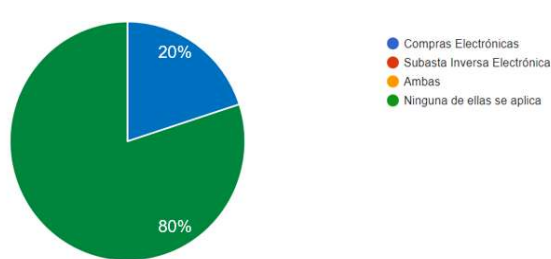
Es muy importante garantizar que las compras y contrataciones de bienes y servicios que realiza el Estado, las realiza con proveedores que cumplen con los requisitos legales, contables e impositivos correspondientes y que dicho respaldo documental, se encuentra actualizado en los registros de proveedores del municipio o comuna.

Compras y contrataciones electrónicas

¿Conoce las siguientes formas de compra y/o contratación?



¿Aplica alguna de las siguientes formas de compra y contratación?



Un 40% de los encuestados indicó que conoce la modalidad de compra y contratación electrónica, un 26.7 % respondió que conoce tanto la modalidad de compra electrónica como la subasta inversa electrónica y el 33.3% restante no conoce ninguna de las dos modalidades.

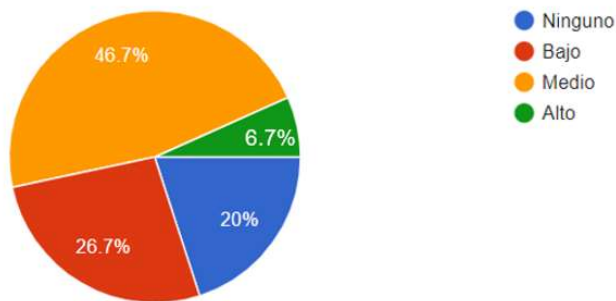
Por otro lado, el 80% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo indicó que no utiliza las modalidades de contratación anteriormente mencionadas y sólo el 20% realiza compras electrónicas.

La baja inversión en desarrollo de software presente en la mayoría de los municipios y comunas, hace pensar que estamos lejos de expandir la utilización de herramientas informáticas que promuevan la modernización y transparencia del Estado en materia de compras y contrataciones. Inclusive, pocas personas saben de la existencia de estas modalidades de compra y contratación y sobre los beneficios que podrían obtenerse a través de su utilización. La concientización respecto de la existencia de mejores alternativas es el punto de partida para impulsar los cambios necesarios para lograr una Administración más eficiente.

9.4 Planificación y modalidades de contratación

En cuanto al factor “tiempo”, se consultó al personal del área de compras y contrataciones respecto al nivel de planificación que perciben en el municipio o comuna para la adquisición de bienes y servicios. A partir de ello, también se les consultó sobre la modalidad de compra y contratación más utilizada y se analizaron las causales más determinantes de dicho resultado.

Nivel de planificación de compras y contrataciones



La mayoría de los encuestados, es decir el 46.7%, contestó que percibe un nivel medio de planificación en las compras y contrataciones de su municipio o comuna. Sólo el 6.7% considera que existe un alto nivel de planificación, el 26.7% un nivel bajo y el 20% respondió que directamente no existe planificación a la hora de realizar las compras y contrataciones.

La falta de planificación en las compras y contrataciones suele ser un factor muy habitual dentro de los municipios y comunas. En general, responde a los frecuentes cambios de proyectos y requerimientos del personal político o a “urgencias” que requieren de la reacción inmediata por parte de las personas afectadas al área para responder a dichas exigencias. La falta de planificación hace imposible ejecutar los procedimientos en los plazos necesarios para el cumplimiento de las normativas, afecta a la ejecución presupuestaria y complica la buena administración de los recursos financieros.

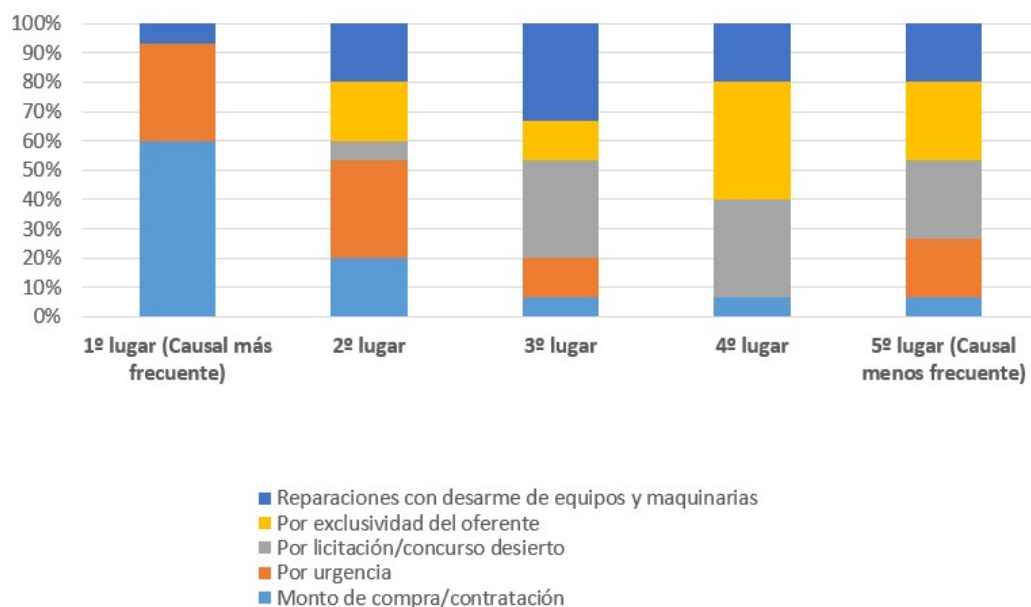
Modalidad de compra y/o contratación más utilizada para la adquisición de bienes y servicios



La totalidad de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo coincide en que la modalidad de compra/contratación más utilizada para la adquisición de bienes y servicios es la compra/contratación directa.

Dicha modalidad es la más efectiva para hacerse del bien o servicio a la mayor brevedad posible y también es la menos exigente en cuanto a los requisitos a cumplimentar para llevarla a cabo. La normativa provincial, adoptada por la mayoría de los municipios y comunas, establece una serie de oportunidades para realizar las compras/contrataciones directas. En este sentido, se consultó respecto a algunas de dichas causales para establecer un ranking entre las más frecuentes y las menos frecuentes.

Causales más usuales de contratación directa



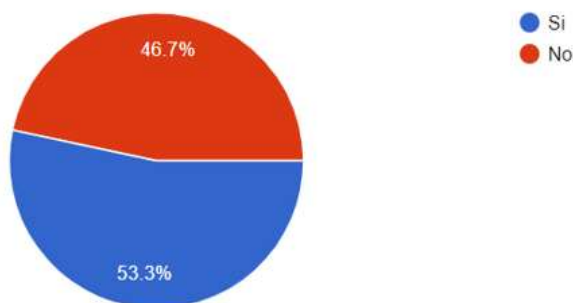
Respecto a las causales más usuales de compras y contrataciones directas, un 60 % de los encuestados indicó que el monto de la compra y/o contratación es el factor más frecuente y determinante por el cual se las realiza. En segundo lugar, con un 30% de los encuestados a

favor, se ubica la urgencia como causal más frecuente de compras y contrataciones directas. En tercer lugar, un 33.33% de los encuestados ubicó a las compras y/o contrataciones directas como consecuencia de licitaciones y/o concursos desiertos y, en igual proporción, a contrataciones efectuadas por la necesidad de realizar reparaciones con desarme de equipos y maquinarias para los cuales se hace imposible utilizar otra modalidad de contratación.

Se consultó, además, si los montos límites establecidos por las normativas para realizar las distintas modalidades de compra y contratación se encuentran actualizados en función a la realidad práctica de cada municipio o comuna. Esto es un factor fundamental que debe respetar estrictamente la Administración para poder planificar y ejecutar sus compras y contrataciones.

Los montos límites que rigen para las distintas modalidades de compra /contratación

¿Están actualizados?



El 53.3% de los encuestados opina que los montos límites establecidos por las normativas para realizar las distintas modalidades de compra y contratación se encuentran actualizados, mientras el 46.7% opina lo contrario.

Una cuestión no menor a considerar en el análisis de las respuestas obtenidas, es la composición del Departamento San Lorenzo, integrado por seis municipios y nueve comunas. De acuerdo a Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756, los municipios tienen la posibilidad de actualizar los montos límites para las distintas modalidades de compra y contratación mediante sanción de Ordenanza de su cuerpo legislativo. En cambio, las comunas se rigen por la Ley Orgánica de Comunas N° 2439, la cual determina los montos límites a través de un porcentaje fijo sobre Ley de Presupuesto Anual de la Provincia, es decir, que no cuentan con independencia para actualizar dichos límites en la frecuencia y magnitud con la que sí pueden hacerlo los municipios.

Actualmente, los bajos límites de compra y contratación a los cuales deben adaptarse las comunas de la Provincia de Santa Fe no están acordes a la realidad, es decir, no contemplan el contexto inflacionario ni los valores actuales del mercado para la adquisición de bienes y servicios. En la mayoría de los casos, esto implica un desgaste innecesario para la Administración, ralentizan y tornan excesivamente burocráticos los procedimientos. Principalmente se ven perjudicadas aquellas comunas que cuentan con la disponibilidad financiera para realizar compras y contrataciones, pero se encuentran sometidas a límites irracionales para la utilización de sus recursos.

9.5 Metodologías de compras y contrataciones

En cuanto al factor “metodológico” de los procedimientos de compras y contrataciones, se indagó respecto a las consideraciones y formas de proceder más comunes que tienen los agentes municipales y comunales a la hora de realizar las adquisiciones de bienes y servicios. En relación a algunas de las herramientas previstas en las normativas para facilitar y transparentar los procedimientos, se consultó sobre la utilización de la compra consolidada, el Convenio Marco y las opiniones respecto a la aplicación de las mismas.

Mecanismos de comparación de precios en las contrataciones directas



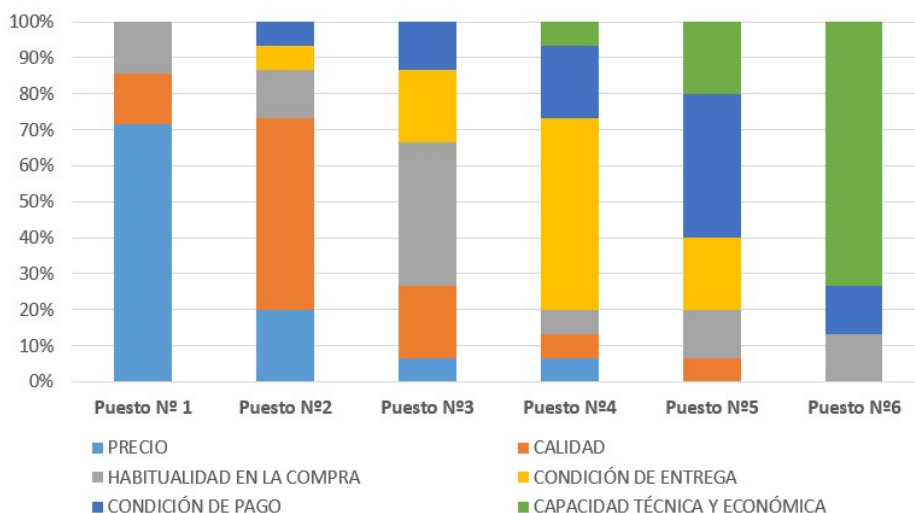
La contratación directa es la modalidad más utilizada y a su vez la más controversial al momento de adjudicar una compra y/o contratación. En función a ello, se analizaron los mecanismos de comparación de precios que utiliza el personal municipal y comunal para estos casos.

Para este punto del cuestionario, en el cual se podía contemplar más de una opción en la respuesta, los resultados indicaron que cuatro localidades realizan la comparación de precios con otra contratación anterior, trece localidades indicaron que además comparan precios con presupuestos de dos o más proveedores y diez localidades respondieron que consultan precios en internet como referencia del valor del bien al momento de realizar la compra.

El parámetro de referencia que se utilice para la comparación es muy importante para no incurrir en sobreprecios. Son varios los factores a considerar a la hora de evaluar si un precio está acorde al mercado, sin embargo, en las compras y contrataciones directas las consultas se sintetizan en estas tres fuentes. Comprar en función a una contratación anterior que pudo ser onerosa o evaluar precios de internet que se sobrecargan con gastos adicionales o que están sujetos a la valoración personal del vendedor, no son confiables a la hora de garantizar una compra a precios razonables.

Otro punto que resultó interesante evaluar, es la ponderación que realizan los agentes municipales y comunales a la hora de seleccionar un proveedor en relación a las condiciones que éstos ofrecen en la venta de su producto o servicio. Existe un orden de prioridades que influye directamente en la decisión de compra respecto de qué proveedor elegir ante varias alternativas. Los factores analizados fueron: el precio de bien o servicio, la habitualidad en la compra/contratación, las condiciones de pago ofrecidas, la calidad del bien o servicio, las condiciones de entrega y la capacidad técnica y económica del proveedor.

Ranking de prioridades para seleccionar a un proveedor

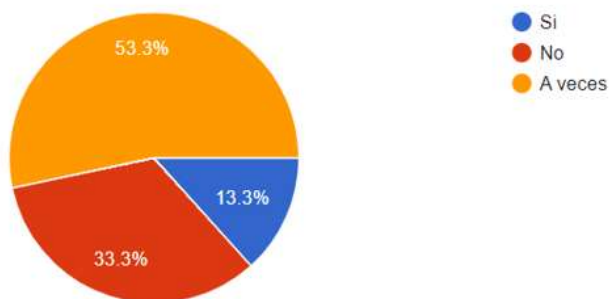


Los encuestados respondieron conformando un ranking de los factores más importantes que influyen en su decisión de compra y/o contratación al momento de seleccionar un proveedor. Un 60% coincidió que el precio es el factor más relevante de todos, un 53.33%, consideró que la calidad del bien o servicio está en un segundo lugar, un 40% ubicó a la habitualidad en la compra en un tercer lugar y en los últimos tres lugares ubicaron a: la condición de entrega (cuarto lugar), la condición de pago (quinto lugar) y la capacidad técnica y económica del proveedor (sexto lugar).

En relación al análisis del ranking, hay dos puntos a destacar. Por un lado, la habitualidad en la compra ubicada en tercer lugar, no es una condición que garantice una buena decisión de compra y/o contratación, más aún, si no se evalúan otras ofertas disponibles en el mercado. Por otro lado, resulta llamativo que la capacidad técnica y económica del proveedor esté en último lugar, siendo éste un factor tan importante para garantizar que el producto o servicio cumpla con las necesidades y requisitos necesarios para asegurarse un buen resultado.

En relación a la contratación de servicios y teniendo en cuenta que la mano de obra es uno de los factores principales en la composición del costo, se consideró relevante consultar si se considera el valor de la mano de obra publicada por las cámaras y organismos afines antes de realizar una contratación.

¿Considera el valor de la mano de obra publicada por cámaras y organismos afines en la contratación de servicios?

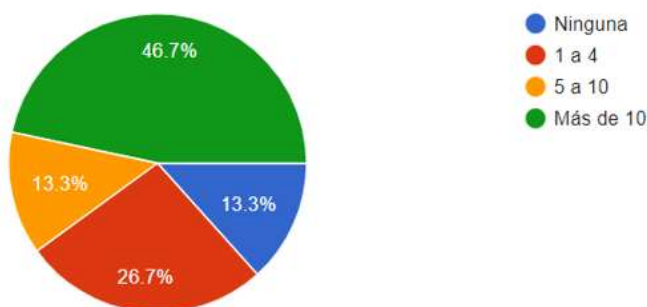


El 53.3% de los encuestados respondió que, al momento de realizar una contratación de servicios, a veces consulta el valor de la mano de obra publicado por las distintas cámaras y organismos afines, un 13.3% respondió que sí realiza dicha consulta y el 33.3% manifestó que directamente no la considera.

Tener en cuenta el valor de la mano de obra publicada por organismos oficiales, no sólo es importante por tratarse de un parámetro de referencia fehaciente a la hora de determinar buena parte del costo, sino también, para asegurarse de que el Estado contrata de acuerdo a las normativas vigentes sin vulnerar los derechos de los trabajadores en relación a sus remuneraciones o que, por lo menos de su parte, los está garantizando a través del pago del precio del servicio.

En relación a las herramientas que se pueden utilizar en los procedimientos de compras y contrataciones, particularmente se evaluó a la compra consolidada y su grado de utilización en los distintos municipios y comunas. Además, se consultó sobre la modalidad de compra mediante Convenio Marco y las opiniones que los agentes municipales y comunales tienen respecto a dicho método.

Cantidad de compras consolidadas realizadas en los últimos 12 meses

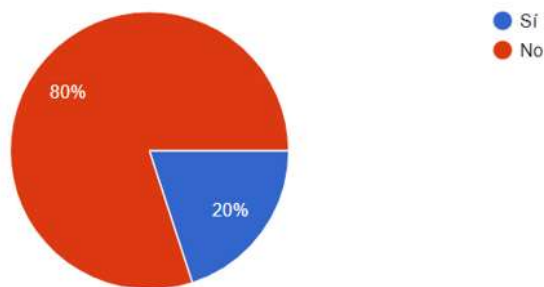


Para dar respuesta a esta consulta, se establecieron diferentes rangos que indican las cantidades de compras consolidadas realizadas en los últimos doce meses. El 46.7% de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo realizaron más de 10 compras consolidadas en dicho plazo, el 13.3% indicó haber realizado de 5 a 10 compras consolidadas, el 26.7% de 1 a 4 compras consolidadas y el 13.3% indicó no haber hecho ninguna compra consolidada.

La compra consolidada es una muy buena herramienta principalmente para la adquisición de bienes de características estándares, que permite obtener mejores precios y evita la compra reiterada de los mismos productos para los distintos sectores separadamente.

Casi la mitad del Departamento San Lorenzo tiene un promedio de más de diez compras consolidadas en los últimos doce meses. Es un buen promedio si se tiene en cuenta la planificación y organización que se requiere para realizarla por parte de los distintos agentes y sectores intervinientes. Igualmente, este tipo de modalidad suele ser muy habitual en las comunas pequeñas más bien por una cuestión estructural, ya que no cuentan con departamentos diferenciados a cargo de distintos funcionarios, sino que muchas veces, las actividades en los distintos ámbitos son direccionadas por las mismas personas.

¿Conoce la modalidad de compra y contratación a través de Convenio Marco?



Un 80% de los encuestados no conoce la modalidad de compra a través de Convenio Marco, mientras que el otro 20% si la conoce. A este último grupo se les consultó a su vez, si consideran que la aplicación de dicha modalidad podría ser de utilidad y cuál sería su fundamento. Las respuestas obtenidas fueron las siguientes:

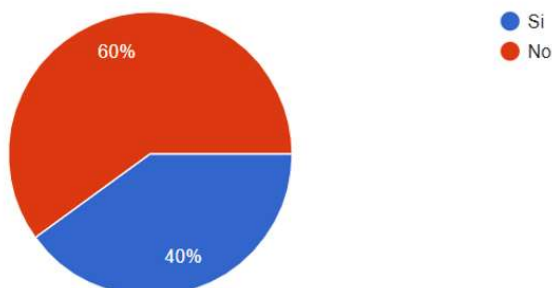
- Sí, facilita la aplicación de contrataciones de servicios de tracto sucesivos.
- Sí, podría ser de utilidad. Posee las siguientes ventajas: Es transparente como modalidad de compra/contratación, existe la posibilidad de tomar precios más bajos y de comparar ofertas y se ofrecen productos ya evaluados anteriormente por otros compradores.
- Sí, es una buena alternativa para realizar compras en las cuales exista libre competencia de proveedores.

El Convenio Marco no es una modalidad implementada ni requerida a nivel municipal o comunal, si lo es a nivel nacional y provincial. Es una herramienta de gran utilidad y sería muy beneficioso contar con su extensión a los gobiernos locales. Podría instrumentarse a través de la incorporación de municipios y comunas a los acuerdos de dichos convenios provinciales o bien, a través de acuerdos propios en los que podrían sumarse varias localidades.

9.6 Control

En cuanto al factor “control”, se consultó si en el municipio o comuna existen agentes o funcionarios que desempeñen tareas control interno. A su vez, los encuestados manifestaron su percepción respecto a la necesidad o no de incrementar los controles internos y/o externos en los procedimientos de compras y contrataciones. Por control externo, se entiende a los controles que ejercen los organismos, cuerpos legislativos y/o funcionarios con competencias de control asignadas a dicho efecto, con independencia del poder ejecutivo.

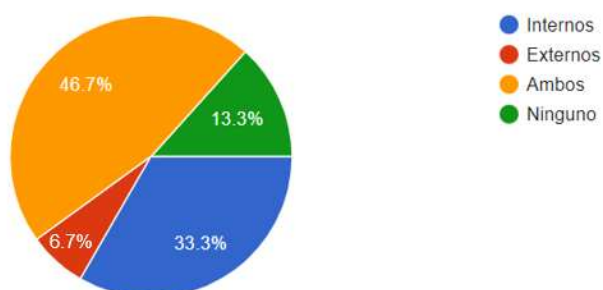
¿Existen de auditores o funcionarios asignados al control interno?



El 40% de los encuestados contestó que sí existen auditores y/o funcionarios que realizan tareas de control interno dentro de su municipio o comuna, pero la gran mayoría, es decir, un 60% de los gobiernos locales, no cuenta con personal designado para dichas funciones.

La importancia de contar con controles internos en los municipios y comunas reside en poder asegurar un correcto funcionamiento de la Administración Pública en cuanto a los aspectos formales, legales y de eficiencia, que puedan tener una trascendencia económica, financiera y patrimonial. A pesar de su importancia, la mayoría de las localidades del Departamento San Lorenzo no cuentan con personal dentro de su municipio o comuna que posean estas atribuciones de control.

Controles que deberían incrementarse en las compras y contrataciones



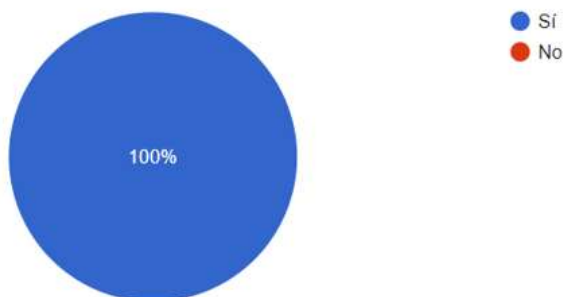
El 46.7% de los encuestados considera que deben incrementarse tanto los controles internos como los externos en las compras y contrataciones que realiza el Estado local. El 33.3% entiende que sólo deben incrementarse los controles internos y el 6.7% sólo los externos. El 13.3% manifestó conformidad al respecto e indicó que no hace falta mejorar el control existente en su municipio o comuna.

En la mayoría de las localidades del Departamento San Lorenzo (85.7%) se percibe la falta de algún tipo de control en materia de compras y contrataciones. En un área tan sensible, es fundamental reforzarlo si se pretende cuidar el uso de los recursos públicos. El control debe existir tanto en la ejecución de los procedimientos de compras y contrataciones como en el debido cumplimiento de las rendiciones de cuentas.

9.7 Eficiencia y eficacia

La eficiencia y eficacia en materia de compras y contrataciones en los Estados locales es el eje principal de este trabajo de investigación. En función a ello, y para concluir con la encuesta, se consultó a los funcionarios si a su criterio consideran que puede mejorarse la eficiencia y eficacia de los procedimientos de compras y contrataciones de su municipio o comuna y en su caso, qué obstáculos identifican como impedimentos para lograrlo. Las opiniones fueron muy diversas y a su vez enriquecedoras a los efectos de la conclusión del presente trabajo.

¿Considera que puede mejorarse la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones en su municipio/comuna?



La respuesta obtenida fue unánime. Todos los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo manifestaron que puede mejorarse la eficacia y la eficiencia en sus procedimientos de compras y contrataciones. A su vez, los encuestados indicaron de acuerdo a su criterio, cuáles son los obstáculos que encuentran para dicha mejora.

¿Qué obstáculos considera que impiden lograr una mayor eficiencia y eficacia en las compras y contrataciones?

Las respuestas obtenidas fueron las siguientes (15 respuestas):

- La burocracia. (2 respuestas)
- La urgencia para las realizar las compras y contrataciones.
- La situación económica actual del país.
- La burocracia normativa como mayor obstáculo. Debería gestionarse un portal web de compras para que puedan implementar los municipios y comunas, que permita realizar los procesos de compra directa, concursos y licitaciones, acorde a la normativa respectiva. Además, este sistema debería estar disponible para aquellos municipios y comunas que no puedan pagar su desarrollo.
- La logística y formas de pago habituales.
- Las diferentes decisiones que se toman en las distintas áreas.
- Muy difícil planificar, siempre se está sobre lo inmediato, tratando de no superar el presupuesto y de conseguir plazos para poder abonar.
- Falta de profesionales idóneos.
- La falta de stock en determinados productos y el precio de los mismos como, por ejemplo, los repuestos para la maquinaria vial. También la falta de una correcta planificación en las áreas.
- Falta de personal por escasez de presupuesto y falta de un sistema de gestión acorde.
- El obstáculo es no tener un área de compras y contrataciones creada. Esto se debe a que se trata de una comuna chica con poco personal.
- El tiempo y los montos establecidos para las compras directas/licitaciones. También el no contar con personal exclusivo para el área de compras por ser una comuna pequeña.
- El factor económico financiero.

- En la mayoría de los casos las compras no se pueden programar, son de urgencia, lo que nos obliga a no poder pactar mejores condiciones de pago o lograr una mejor oferta por parte del proveedor. Los proveedores se toman su tiempo para presupuestar y muchas veces con un solo precio se cierra la operación.

Las repuestas obtenidas sintetizan las deficiencias y problemáticas que diariamente enfrenta el personal que se desempeña en el área de compras y contrataciones. Muchas de ellas, relacionadas a los distintos factores internos previamente analizados, tanto estructurales como funcionales. Otras, responden a factores externos que afectan no sólo a los gobiernos locales, sino a todos los gobiernos en sus distintos niveles.

Salvando las distancias existentes entre los distintos municipios y comunas del Departamento San Lorenzo en cuanto a su densidad demográfica, dimensión territorial y cantidad de recursos que recibe o genera, todos coinciden en que hay mucho por mejorar en cuanto a la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones públicas de su localidad. Los obstáculos definidos por los encuestados, nos indican el camino hacia la búsqueda de nuevas alternativas y propuestas de cambio para lograr una mejor Administración.

10. Conclusiones

A partir de la información obtenida mediante la realización de encuestas y del minucioso análisis de los resultados, se arribaron a diversas conclusiones que permiten describir la realidad actual de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo frente a los distintos factores que influyen en la eficacia y eficiencia de las compras y contrataciones. La exposición de los resultados, correspondiente a toda la población objeto del trabajo de investigación, permite ratificar en su mayor parte, la hipótesis formulada previamente referida a la estructura, funcionamiento y control de los Estados locales en la adquisición de bienes y servicios.

Respecto a los reglamentos de compras y contrataciones, es importante destacar la gran ausencia de manuales de procedimientos en los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo. Más de la mitad no posee reglamento y, del resto de las localidades que sí lo poseen, muy pocas manifestaron que les resulta de utilidad y que refleja la real operatoria de las compras y contrataciones. En este último caso, es importante resaltar, además, la falta de actualización y adaptación de dichos reglamentos a la realidad práctica de los municipios y comunas.

En relación a la conformación de los recursos humanos del sector de compras y contrataciones, en general presentan una estructura chica, compuesta en su mayoría por tres personas o menos. Existe un escaso nivel de profesionalización dado que más de la mitad de dichas localidades no cuentan con profesionales universitarios en dichas áreas y muy pocas poseen profesionales con título terciario. Por otro lado, se observó una incorrecta asignación de recursos humanos debido a que los profesionales de nivel terciario afectados al área, en general poseen una especialización diferente a los conocimientos requeridos para el sector. Tampoco existe capacitación y casi no se realizan concursos internos y/o externos para la incorporación de personal al área.

Con respecto a los sistemas informáticos se puede decir en términos generales, que los municipios y comunas realizan actualizaciones periódicas de sus sistemas y que la satisfacción de sus usuarios es en su mayoría media y alta. En relación a las herramientas que pueden proveerse a través de estos sistemas para la mejora de los procedimientos de compras y contrataciones, encontramos un nivel muy básico con nula inversión para el desarrollo de

las mismas. Por ejemplo, en ningún municipio y comuna del Departamento San Lorenzo existe el catálogo virtual de bienes y servicios, el trámite de inscripción en el registro de proveedores se realiza en forma presencial y en pocos casos se admite la inscripción vía mail, no se actualizan periódicamente los registros de proveedores y la modalidad de compras y contrataciones electrónicas casi no existe en ninguna de las localidades.

En cuanto al nivel de planificación de las compras y contrataciones, casi la mitad de las localidades del Departamento San Lorenzo posee un bajo o nulo nivel de planificación. Esto también se ve reflejado en la modalidad de compra y contratación más utilizada por los municipios y comunas: la contratación directa. Las causales más usuales por las cuales se las realiza son: el monto de la contratación en primer lugar y, en segundo lugar, reforzando nuestra hipótesis, la urgencia. Un factor que contribuye a esta constante y que muchas de las localidades objetan, es entre otras cosas, la desactualización de los montos límites establecidos para las distintas modalidades de compra y contratación. Resulta lógico teniendo en cuenta el número de comunas que conforman el Departamento San Lorenzo y la imposibilidad de las mismas para acompañar el proceso inflacionario mediante modificaciones en las normativas que regulan sus compras y contrataciones.

En materia de metodologías utilizadas por los municipios y comunas para la realización de compras y contrataciones, son en general bastantes básicas y en muchos casos no garantizan el principio de economicidad. De acuerdo a los criterios utilizados por los funcionarios para la comparación de precios, excepto la utilización de varios presupuestos que en cierta medida reflejan los precios del mercado, los otros métodos utilizados están lejos de garantizar un adecuado control de precios. Por ejemplo, muchos no tienen en cuenta el valor de la mano de obra publicado por organismos oficiales como parámetro de referencia para el costo de los servicios. Por otro lado, y en relación al orden de prioridades que el personal evalúa a la hora de seleccionar un proveedor, ubican al precio en primer lugar y la calidad del bien o servicio en un segundo lugar. Llamativamente, la capacidad técnica y económica del proveedor necesaria para asegurar una prestación segura y efectiva, la consideran en el último lugar.

Se evaluó particularmente la utilización de la herramienta denominada “compras consolidadas”. Para nuestra sorpresa, la gran mayoría de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo utilizan esta modalidad y muchos de ellos las realizan con bastante frecuencia. En relación a la herramienta de contratación por “Convenio Marco” que no es aplicable a nivel municipal o comunal, pero serviría de mucho si así lo fuera, pocos encuestados conocen de su existencia y de los beneficios que se podrían obtener con la realización de compras bajo esta modalidad. Estas personas coincidieron en que potencialmente sería una herramienta de gran utilidad si se instrumentara su aplicación.

En lo que concierne al control interno de los gobiernos locales sobre las compras y contrataciones, predomina lamentablemente, la ausencia de funcionarios y/o auditores internos que cumplan con dichas funciones de control. La mayoría de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo coincide que los controles internos y externos deberían incrementarse, entendiéndose por estos últimos, a los controles que deben ejercer los diferentes organismos, cuerpos legislativos y funcionarios con competencias y atribuciones asignadas a dicho efecto. La falta de controles en el área de compras y contrataciones es una cuestión muy delicada y preocupante que denota la conveniencia por el descuido de los recursos financieros y patrimoniales.

Por último, en relación a los conceptos generales de eficacia y eficiencia en las compras y contrataciones, la totalidad de los municipios y comunas del Departamento San Lorenzo manifestó en forma unánime que podría mejorarse. Muchos de los obstáculos planteados para dichas mejoras, tienen que ver con características propias de los municipios y comunas, es

decir, con factores de tipo estructural, funcional y normativos analizados anteriormente que se podrían trabajar y transformar. Pero también, se plantearon como obstáculos a factores externos, referidos al contexto económico financiero que atraviesa el país y que excede de las posibilidades de cambio por parte de los municipios y comunas.

La exposición de la realidad de los municipios y comunas frente a todos estos factores permitió poner en evidencia a las principales debilidades de la Administración Pública departamental en el ámbito de las compras y contrataciones. La importancia del reconocimiento de dichas falencias, tiene que ver con la posibilidad de emprender la búsqueda de soluciones acordes a dichas problemáticas, que permitan alcanzar mejoras significativas en el funcionamiento de la Administración, dotar de transparencia la ejecución de los procedimientos administrativos y lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

ANEXO I:

Cuestionario de la encuesta

Compras y Contrataciones

Municipios y Comunas del Departamento San Lorenzo

Compras y Contrataciones - Municipios y Comunas -Departamento San Lorenzo
Provincia de Santa Fe



Fecha *

Día, mes, año



Municipio o comuna en el cual se desempeña *

Texto de respuesta breve

Antigüedad en el área de compras y contrataciones *

Texto de respuesta breve

CUESTIONARIO

REGLAMENTO DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

El Municipio/Comuna ¿Cuenta con un reglamento de compras y contrataciones?

*

Entiéndase por reglamento de compras y contrataciones el conjunto de reglas o normas emitido por la autoridad competente, con el fin de regular las actividades que se realizan en el área y establecer de manera detallada todas las instrucciones, responsabilidades y funciones a través de un régimen aplicable a todos los procedimientos de compras y contrataciones .

- Si
- No
- No sé

Si cuenta con un reglamento de compras y contrataciones ¿Considera que éste refleja la real operatoria del área?

Sólo responder si la respuesta a la pregunta anterior fue afirmativa

- Si
- No
- Parcialmente

Si cuenta con un reglamento de compras y contrataciones, indique si le resulta útil su aplicación:

- Si
- No
- Parcialmente

RECURSOS HUMANOS

¿Cuántas personas trabajan en el área de compras? *

¿Cuántas personas del área de compras poseen título universitario? *

Indique la especialidad de las personas que poseen título universitario
Sólo responder si el área de compras cuenta con personas que posean título universitario

Tu respuesta

¿Cuántas personas del área de compras poseen título terciario? *

Indique la especialidad de las personas que poseen título terciario
Sólo responder si el área de compras cuenta con personas que posean título terciario

Tu respuesta

¿Realizaron cursos de capacitación internos o externos vinculados a su área de trabajo? *

- SI
- NO

La incorporación de recursos humanos al área ¿Se efectúa a través de concursos internos y/o externos de selección de personal? *

- SI
- No

Indique la cantidad de personas que ingresaron por concurso de oposición y antecedentes al área de compras *

SISTEMA INFORMÁTICO

¿El sistema informático es actualizado periódicamente a los fines de su optimización? *

- Si
- No

Indique su nivel de satisfacción respecto al sistema informático *

- Bajo
- Medio
- Alto

Catálogo Virtual de Bienes y Servicios

¿El municipio/comuna posee catálogo virtual de bienes y servicios? *

Entiéndase por catálogo virtual de bienes y servicios el registro informático que detalla todos los bienes y servicios clasificados, denominados y codificados con criterios uniformes y homogéneos, con el fin de identificar los requerimientos de compras, administrar inventarios y facilitar la gestión presupuestaria.

- Si
- No

¿Utilizan el catálogo de bienes y servicios para realizar las compras y contrataciones?

Sólo responder si la respuesta a la pregunta anterior fue afirmativa

- Si
- No

Registro de Proveedores

¿De qué forma deben inscribirse los proveedores al registro? *

Puede seleccionar más de una opción

Presencialmente

Vía mail

Plataforma Web

¿Existe un plazo preestablecido para la actualización del registro de proveedores? *

Si

No

Compras y Contrataciones Electrónicas

¿Conoce las siguientes formas de compra y/o contratación? *

Compras electrónicas

Subasta Inversa Electrónica

Ambas

No las conozco

¿Aplican alguna de las siguientes formas de compra y/o contratación? *

Compras Electrónicas

Subasta Inversa Electrónica

Ambas

Ninguna de ellas se aplica

PLANIFICACIÓN Y MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

¿Qué nivel de planificación de compras y contrataciones considera que existe en el municipio/comuna? *

Planificar las compras significa definir qué, cuándo y cuánto se necesita de determinado bien o servicio con el fin de organizar los procedimientos para el abastecimiento.

- Ninguno
- Bajo
- Medio
- Alto

¿Cuál es la modalidad de compra y/o contratación más utilizada para la adquisición de bienes y servicios? *

- Compras directas
- Concursos de precios
- Licitaciones

Ordene las causales más usuales de contratación directa, siendo 1 la más frecuente y 5 la menos frecuente. *

	1	2	3	4	5
Por monto de la compra/contratación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por urgencia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por licitación o concurso desierto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por exclusividad del oferente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reparaciones con desarme de equipos y maquinarias	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

En la contratación de servicios ¿Tienen en cuenta el valor de mano de obra publicadas por cámaras u organismos afines? *

- Si
- No
- A veces

Indique la cantidad de compras consolidadas realizadas en los últimos 12 meses *

La compra consolidada consiste en la unificación del proceso de compra o contratación ante requerimientos de iguales bienes o servicios solicitados por diferentes áreas/secretarías/jurisdicciones.

- Ninguna
- 1 a 4
- 5 a 10
- Más de 10

¿Conoce la modalidad de contratación de compras y contrataciones a través de Convenio Marco? *

- Sí
- No

Si conoce la modalidad "Convenio Marco "¿Piensa que podría ser de utilidad su aplicación?¿Por qué?

Texto de respuesta largo

CONTROL

¿Existen auditores o funcionarios asignados al control interno? *

- Si
- No

¿Qué tipo controles considera que actualmente deberían incrementarse en las compras y contrataciones que realiza municipio o comuna? *

- Internos
- Externos
- Ambos
- Ninguno

EFICIENCIA Y EFICACIA

¿Considera que puede mejorarse la eficiencia y eficacia de las compras y contrataciones en su municipio/comuna? *

- Sí
- No

¿Qué obstáculo/s considera que impiden lograr una mayor eficiencia y eficacia en las compras y contrataciones? *

Texto de respuesta largo

Bibliografía

- Albano, S. (2019). *Metodología de la Investigación en Administración* (1 ed.). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Argentina Presidencia, JGM. (01 de 09 de 2021). *Compr.ar*. Obtenido de <https://comprar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>
- Cámara de Senadores Pcia Sta Fe. (02 de 10 de 2021). *Senado Santa Fe*. Obtenido de <https://www.senadosantafe.gob.ar/departamentos/san-lorenzo>
- Chojkier, R., Dubinski, A., & Casella, J. (2000). *Contrataciones del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- CLAD. (26, 27 de 06 de 2003). *Carta iberoamericana de la función pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra.
- Comadira, J. (2006). *La licitación pública: nociones - principios - cuestiones*. (2 ed.). Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis Argentina.
- Decreto DNU P.E.N Nº 167/21. (11 de 03 de 2021). *Emergencia Sanitaria - Decreto Nº 260/20. Prórroga y modificaciones*. B.O 34605.
- Decreto DNU P.E.N Nº 867/2021. (23 de 12 de 2021). *Emergencia Sanitaria - Decreto Nº 260/20. Prórroga y modificación*. B.O 34821.
- Decreto DNU P.E.N. Nº 260/20. (12 de 03 de 2020). *Emergencia Sanitaria*. B.O 34327.
- Decreto P.E.N. Nº 1023/01. (13 de 08 de 2001). *Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*. B.O 29712.
- Decreto P.E.N. Nº 558/96. (24 de 05 de 1996). *Organización. Funciones. Plazos. Viáticos y Compras. Normas Generales. Créanse la Unidad de Reforma Modernización del Estado, el Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional y la Unidad de Coordinación con las Provincias*. B.O 28404.
- Decreto Pcia. Santa Fe Nº 1104/16. (23 de 05 de 2016). *Reglamenta parcialmente la Ley Nº 12.510 en su Título III - Subsistema Administración de Bienes y Servicios*. BO 17247 .
- Decreto Reglamentario P.E.N. Nº 1030/16. (15 de 09 de 2016). *Régimen de contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/01)*. B.O 33463.
- Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Oficina Anticorrupción. (2004). *Hacia un marco normativo para prevenir la corrupción en la contratación pública*. Washington DC: Organización de los Estados Americanos. Obtenido de <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/informe%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf>
- Disposición O.N.C. Nº 62- E/2016 . (27 de 09 de 2016). *Ministerio de Modernización - Manual de Procedimiento* . B.O 33472.
- FACPCE, Comisión Nacional del Sector Público. (2021). *Sistema de compras y contrataciones en el sector público. Análisis de aspectos destacados y sus principales desafíos*. CABA. Obtenido de <https://www.facpce.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Compras-y-Contrataciones-en-el-SP-Aspectos-destacados-y-principales-desaf%C3%ADos-1.pdf>

- García Sanz, A. (2013). Licitación pública vs. contratación directa: ¿La batalla perdida? En A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : el derecho administrativo en la práctica* (1 ed., Vol. 7, págs. 445-477). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gobierno de Santa Fe, Ministerio de Economía. (29 de 08 de 2021). *Provincia de Santa Fe*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/proveedores/site/index.php>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6 ed.). México DF, México: Mc Graw Hill.
- Ley Nº 24.156. (26 de 10 de 1992). *Administración Financiera y Sistemas de Control*. B.O 27503.
- Ley Pcia. Santa Fe Nº 12.510. (02 de 01 de 2006). *Administración, Eficiencia y Control del Estado* .
- Ley Pcia. Santa Fe Nº 2756. (10 de 01 de 1986). *Ley Orgánica de Municipalidades*.
- Mertehikian, E., & Salvatelli, A. (2014). *Reglamento del régimen de Contrataciones de la Administración Nacional* (1 ed.). CABA, Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Obtenido de http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Reglamento_del_Regimen_de_Contrataciones_de_la_Adm_Nacional.pdf
- Oficina Anticorrupción. (2007). *Guía 4 - Compras y Contrataciones*. Prevención y Ética Pública, CABA. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras_guidelines_4.pdf
- Oficina Nacional de Contrataciones. (11 de 09 de 2021). *Acuerdos Marco*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/acuerdos-marco>
- Oficina Nacional de Contrataciones. (24 de 08 de 2021). *Registro de Proveedores*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/registro-de-proveedores>
- Oficina Nacional de Contrataciones. (08 de 08 de 2021). *Sistema de Identificación de Bs. Y Ss.* Obtenido de [Argentina.gob.ar: https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/registro-de-proveedores](https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/registro-de-proveedores)
- Ordenanza ciudad de San Lorenzo Nº 946/83. (31 de 10 de 1983). *Ordenanza de Contabilidad*.
- Raigorodsky, N. (2007). *El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*. C.A.B.A.: Oficina Anticorrupción- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Resolución Sec. Comercio Interior - Ministerio de Desarrollo Productivo- P.E.N. Nº 100/20. (19 de 03 de 2020). *Precios Máximos de Venta*. B.O. 34334.
- Resolución SIGEN Nº 148/20. (29 de 04 de 2020). *Precios Máximos*. B.O. 34370.
- Resolución SIGEN Nº 36-E/17. (20 de 03 de 2017). *Régimen del Sistema de Precios Testigo*. B.O 33590.