

Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo

**Análisis comparativo
Brasil, Chile y México**

**Recomendaciones para una agenda de incidencia
e implementación en la Argentina**

Julio 2010



**Poder
Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

PROMOVIENDO COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS PARA EL DESARROLLO

Equipo de trabajo

Hernán Charosky
Director Ejecutivo de Poder Ciudadano

Federico Arenoso
Coordinador de Contrataciones Públicas, Poder Ciudadano

Investigación

Natalia Volosin (consultora)

Asistentes de investigación

Romina Arcos, Poder Ciudadano
Paula Fiorini (voluntaria)
Ludmila Orellano (voluntaria)



Fundación Poder Ciudadano
Piedras 547
C1070 AAK Buenos Aires
Argentina
Tel/Fax.: (54 11) 4331 4925
fundacion@poderciudadano.org
www.poderciudadano.org

PODER CIUDADANO
ÁREA TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN
NATALIA A. VOLOSIN*

* Abogada y consultora especializada en políticas anticorrupción, derecho y desarrollo y prevención del fraude y del lavado de dinero (Natalia Volosin & Asociados). LL.M. Yale Law School, 2009.

**PROMOVIENDO COMPRAS PÚBLICAS
ELECTRÓNICAS PARA EL DESARROLLO**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE BRASIL, CHILE Y MÉXICO Y RECOMENDACIONES PARA
UNA AGENDA DE INCIDENCIA E IMPLEMENTACIÓN EN LA ARGENTINA**

JULIO 2010

“[N]i la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, si no se orientan a garantizar el desarrollo de los pueblos”¹.

¹ Álvaro Vicente Ramírez Alujas, “Modernización de la gestión pública: el caso chileno (1994-2000)”, Estudio de Caso N° 58, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, noviembre de 2001, p. 4.

TABLA DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS.....	9
AGRADECIMIENTOS.....	10
SOBRE LOS ENTREVISTADOS.....	11
PRÓLOGO EN INGLÉS.....	14
PRÓLOGO EN ESPAÑOL.....	17
INTRODUCCIÓN.....	20
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	24
Capítulo 1. Democracia, desarrollo, corrupción y compras públicas.....	24
1.1. Democracia y desarrollo.....	24
1.2. Corrupción y compras públicas.....	27
Capítulo 2. Los sistemas de compras públicas electrónicas: de la panacea de la tecnología a la construcción de instituciones.....	33
2.1. Conceptos básicos.....	33
2.2. Objetivos, actores y beneficios.....	35
2.3. Tecnología e instituciones.....	39
Capítulo 3. Marco(s) metodológicos.....	44
3.1. Análisis de políticas públicas: más allá de Anylandia.....	44
3.2. Esquema de análisis de reformas: actores, incentivos y algo más.....	51
(a) El problema de la voluntad política: instituciones políticas y electorales.....	53
(b) Necesidad y crisis.....	56
(c) Aprovechando la oportunidad: de la información a la indignación y de la indignación a la propuesta.....	59
(d) A quiénes involucrar.....	60
(e) Decisiones discursivas.....	62
(f) Factores internacionales: salvataje financiero, apertura de mercados, ayuda al desarrollo e integración regional.....	64
3.3. Información relevada y fuentes.....	70
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS COMPARATIVO NACIONAL.....	72
CUADRO 1: SISTEMA POLÍTICO.....	78
CUADRO 2: POBLACIÓN, PIB Y GASTO PÚBLICO.....	78
CUADRO 3: PERCEPCIONES INSTITUCIONALES.....	79
CUADRO 4: DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.....	80
Capítulo 4. Brasil.....	81
4.1 Actores e incentivos.....	81
(a) La reforma del sistema de compras públicas (1990-1993).....	81
(b) De las compras públicas a las compras públicas electrónicas (1994-2005).....	89
4.2. Características básicas del sistema.....	95
4.3. Resultados.....	97

Capítulo 5. Chile	99
5.1. Actores e incentivos	99
(a) Construcción de ideas (1998-2002)	99
(b) Implementación (2003-2007)	102
(c) Ampliación y mejora del sistema (2008-2012)	111
5.2. Características básicas del sistema	116
5.3. Resultados	117
Capítulo 6. México	120
6.1. Actores e incentivos	121
(a) Pioneros en el mundo (1994-2000)	121
(b) La paradoja de la ley de acceso a la información pública y el fracaso de CompraNET Plus (2001-2007)	130
(c) Reestructuración: CompraNET como herramienta de desarrollo y de control público (2008-2012)	140
6.2. Características básicas del sistema	143
6.3. Resultados	146
Capítulo 7. Evolución y estado de situación en la Argentina	148
7.1. Evolución	149
(a) Del fracaso de la caja de “Cristal” a la primera regulación de las compras públicas electrónicas (1999-2001)	150
(a.1.) El fracaso de la caja de “Cristal” y la constante reorganización administrativa	154
(a.2.) La lucha por una nueva reglamentación de las compras públicas y la primera regulación de las compras públicas electrónicas	158
(b) La eterna adaptación y la implementación parcial del sistema electrónico de compras públicas (2002-2007)	170
(c) Hacia un nuevo sistema electrónico de compras públicas y un nuevo reglamento consensuado (2010-)	176
7.2. Características básicas del sistema y resultados	189
TERCERA PARTE: ANÁLISIS COMPARATIVO LOCAL	194
Capítulo 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	196
8.1. Actores e incentivos	196
8.2. Características básicas del sistema	212
Capítulo 9. Municipio de Morón	216
9.1. Actores e incentivos	216
9.2. Características básicas del sistema	221
9.3. Resultados	222
CUARTA PARTE: RECOMENDACIONES	223
Capítulo 10. Recomendaciones para el diseño e implementación del sistema electrónico	223
10.1. Condiciones mínimas	224
10.2. Alternativas para el diseño y la implementación	232
10.3. Principal aporte al proyecto de reglamento	236

Capítulo 11. Recomendaciones para la agenda de incidencia.....	238
(a) El problema de la voluntad política.....	239
(a.1.) Conclusiones.....	240
(a.2.) Recomendaciones.....	250
(b) Necesidad y crisis.....	254
(b.1.) Conclusiones.....	254
(b.2.) Recomendaciones.....	257
(c) Aprovechando la oportunidad: de la información a la indignación y de la indignación a la propuesta.....	261
(c.1.) Conclusiones.....	261
(c.2.) Recomendaciones.....	266
(d) A quiénes involucrar.....	271
(d.1.) Conclusiones.....	271
(d.2.) Recomendaciones.....	274
(e) Decisiones discursivas.....	278
(e.1.) Conclusiones.....	278
(e.2.) Recomendaciones.....	280
(f) Factores internacionales: salvataje financiero, apertura de mercados, ayuda al desarrollo e integración regional.....	289
(f.1.) Conclusiones.....	289
(f.2.) Recomendaciones.....	291
ANEXO 1: CUADRO COMPARATIVO BRASIL-MÉXICO-CHILE-ARGENTINA.....	295
ANEXO 2: CUADRO COMPARATIVO CABA-MORÓN.....	300

ABREVIATURAS

ADC Asociación por los Derechos Civiles
ALC América Latina y el Caribe
APYME Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios y
ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
BCRA Banco Central de la República Argentina
BID Banco Interamericano de Desarrollo
CABA Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEPP Centro de Evaluación de Políticas Públicas
CIPCE Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica
CIPPEC Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones
FONTRA Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia
INAP Instituto Nacional de Administración Pública
MDBs Bancos Multilaterales de Desarrollo
MERCOSUR Mercado Común del Sur
NAFTA Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OA Oficina Anticorrupción
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC Organización Mundial de Comercio
ONC Oficina Nacional de Contrataciones
ONGs Organizaciones no gubernamentales
OSCs Organizaciones de la sociedad civil
ONU Organización de las Naciones Unidas
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES Pequeñas y medianas empresas
SIGEN Sindicatura General de la Nación
TICs Tecnologías de la información y comunicación
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNCITRAL Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional
USAID Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer especialmente a Hernán Charosky, Director Ejecutivo de Poder Ciudadano, por su confianza para encargarme esta investigación y a Federico Arenoso, a cargo del Programa de Contrataciones Públicas del Área de Transparencia y Anticorrupción, por su confianza y apoyo.

A todos los entrevistados, sin quienes esta investigación no hubiera sido posible, por su tiempo, su apoyo y su enorme predisposición al diálogo constante durante la investigación.

A la actual Directora de Compras y Contrataciones del Municipio de Morón, Carla Donato, por su tiempo y su voluntad para producir información sobre el funcionamiento del sistema electrónico de compras del municipio especialmente para esta investigación.

A Susan Rose-Ackerman por prologar esta investigación y por sugerir, junto a Tina Søreide y Knut Leipold, bibliografía y actores clave para las entrevistas.

A João N. Veiga Malta por tomarse el trabajo de analizar y realizar sugerencias a la versión preliminar de esta investigación.

A Tomás Campero por toda su colaboración y sugerencias de fuentes de información.

A Romina Arcos por su colaboración durante el desarrollo del proyecto y a Paula Fiorini por su incansable trabajo voluntario.

A Lucas Luna, director del Área de Comunicación de Poder Ciudadano y al staff del área por la búsqueda de algunas fuentes de prensa.

La Fundación Poder Ciudadano agradece especialmente a FONTRA por su apoyo para hacer posible el proyecto PROMOVIENDO COMPRAS ELECTRÓNICAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Las opiniones expresadas en adelante son de la autora y no de las organizaciones involucradas.

SOBRE LOS ENTREVISTADOS²

Daniel Argüello

Gerente de la UAPE. Cursó estudios de abogacía y psicología en la Universidad Nacional de Córdoba. Trabajó en el Banco de la Nación Argentina, en diversas empresas textiles, de fundición y torneado de bronce, y fue integrante de un estudio jurídico-contable. Desde la UAPE dictó numerosos cursos dirigidos a proveedores del Estado y publicó artículos sobre el tema. Es docente sobre "Reglas internacionales contra la corrupción" en el posgrado de derecho de la Universidad Católica Argentina.

Guillermo Bellingi³

Director de la ONC. Es licenciado en economía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magíster en gobierno y desarrollo de la UNSAM, docente de posgrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la misma universidad. Es miembro del Equipo de Investigación del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Fue Gerente General de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y desempeñó tareas en la Dirección General de Aduanas, en la Subsecretaría de Gestión Pública, en el Instituto Cultural Bonaerense y en la Secretaría de Turismo y Deporte.

Eduardo Bohórquez

Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana y de la Fundación Este País. Es graduado de ciencia política y administración pública de la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en economía del desarrollo de la Universidad de Cambridge. Fue consultor del Sistema de las Naciones Unidas en México en el marco del PNUD y de la ONG "One World". Es integrante del Consejo Asesor del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, del proyecto Ciudadanía 2010 y del proyecto de Consulta sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tomás Campero Fernández

Especialista senior en compras públicas del BID. Entre agosto de 2003 y noviembre de 2008 fue titular de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas de Chile (ChileCompra). Es ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile. Tiene una maestría en economía y relaciones internacionales de la Universidad Católica de Milán y realizó estudios de doctorado en la Universidad Bocconi y Parma.

² A los efectos de una mayor claridad, excepto que se cite un artículo o trabajo específico realizado por un entrevistado, en lo que sigue todas las citas que se realicen de los entrevistados corresponden a declaraciones formuladas durante las entrevistas. Las fechas de las entrevistas se indican en la sección 3.3.

³ En la entrevista también participó Mariano G. Barbero, ingeniero y Coordinador de Desarrollo de Software de la ONC.

Fue asesor de la Subsecretaría de Hacienda, del Proyecto de Reforma y Modernización Pública, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; del Comité de Reforma y Modernización y de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Lisandro Greco⁴

Titular de la Dirección General de Compras y Contrataciones del Gobierno de la CABA desde el 10 de diciembre de 2009. Es abogado egresado de la Universidad de Lomas de Zamora.

Emilio José Moya Díaz

Licenciado en sociología de la Universidad de Chile y magíster en sociología de la Universidad Católica de Chile. Actualmente realiza un doctorado de estudios latinoamericanos en la Universidad de Chile.

Mariano Spina

Titular de la Dirección de Compras y Contrataciones del Municipio de Morón desde diciembre de 2005 a mayo de 2008. Es profesor de historia y ejerció la docencia entre 1996 y 2003. Desde diciembre de 2003 fue asesor del bloque de concejales de Nuevo Morón, partido político local presidido por Martín Sabbatella. Actualmente se desempeña como Director de Recursos Humanos del Municipio de Morón.

José Luis Tesoro

Jefe de la Dirección de Investigaciones del INAP. Es licenciado en administración de la Universidad de Buenos Aires y realizó una carrera de especialización en gestión y evolución de políticas públicas. Es profesor de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y profesor de posgrado en la Universidad Católica Argentina. Se desempeña como Coordinador del Foro e-Gobierno OEA y del Boletín Electrónico e-Gobierno OEA, y como Coordinador Regional del Curso de Gobierno Electrónico de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la OEA. Fue Coordinador Académico de la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE) del Colegio de las Américas (COLAM) de la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Es autor de cuatro libros e innumerables artículos.

João N. Veiga Malta

Especialista senior en compras públicas del Banco Mundial. Es licenciado en comercio, con doble mayor en marketing y relaciones públicas. Es magíster en adquisiciones estratégicas de la Curtin University of Technology de Western Australia y participó del programa de e-Government de la Universidad de Harvard. Tiene más de quince años de

⁴ En la entrevista también participó María Eugenia D' Archivio, abogada y asesora legal del Director. Además, unos días antes de la entrevista con Greco y D'Archivio se realizó una corta entrevista con la funcionaria mencionada.

experiencia en adquisiciones estratégicas y es un reconocido especialista internacional en la aplicación de tecnología a los procesos de adquisiciones públicas. Entre 1996 y 2000 fue gerente comercial y de operaciones de la AMDRC, Edith Cowan University, y entre 2000 y 2002 fue director de proyectos internacionales del gobierno de Western Australia. Desde 2002 hasta 2006 fue Coordinador del Programa de Contrataciones Públicas Electrónicas del BID. Es autor de numerosos artículos en la materia.

Claudio Weber Abramo

Director Ejecutivo de Transparência Brasil, que hasta mediados del año 2007 operaba como el capítulo local de Transparencia Internacional. Es licenciado en matemáticas por la USP y master en filosofía de la ciencia por la Unicamp. Se desempeñó como asesor del Sindicato de la Industria de la Construcción Civil del Estado de San Pablo. Autor de numerosas publicaciones profesionales relacionadas con la lucha contra la corrupción.

PRÓLOGO EN INGLÉS

Any innovation that starts with “e” or ends with “net” looks technologically progressive and fashionable--hence, the preoccupation with e-procurement systems and Internet platforms in Argentina and elsewhere. Yet, as this hard-hitting and comprehensive report points out, if an electronic procurement system does nothing more than substitute on-line documents for paper records, it is unlikely to have a major impact on the efficiency and quality of public procurement. Relevant electronic records can be at least as hard to locate as paper records if the on-line system lacks a sophisticated search function. Even if some types of records are indeed easier for watchdog groups and the media to locate online, it may still be all but impossible for outsiders to gauge their importance and to link them to the facts on the ground.

The Poder Ciudadano (PC) report, prepared by Natalia A. Volosin and her associates, wisely counsels reformers to start with an assessment of the underlying problems with the government procurement system, not with the latest in online software. The goal should not be to adopt the most glamorous new software but rather to improve to quality and efficiency of government procurement. As the report states, “e-GP should be understood as an institution-building effort and not as the mere use of technology.” If anyone claims that computers and electronic platforms can reform public procurement on their own, they are mistaken. That claim is not quite as outlandish “as a statement such as ‘Martians can save us’, but it is close.”

Procurement problems arise in three distinct but overlapping areas: deciding what types of goods and services to purchase; settling on a mechanism to select suppliers, and monitoring contractors after a contract has been signed. Within these categories, online systems can structure the relations between public officials and contractors to help assure competitiveness and contract performance. In addition, they can facilitate a deliberative approach to government contracting that brings the public, civil-society groups and the media into the debate over what to purchase and how to select contractors. Furthermore, at each stage of the process, input and oversight from outsiders can help control corruption and waste. There may be tensions, however, between internet-based reforms that streamline government/contractor relations and those that open the process to more outside scrutiny. Procurement officials may welcome on-line processes that reduce the time between requests for proposals (RFPs) and contract awards, that increase competition through greater dissemination of RFPs

and by lowering the cost of submitting bids, and that limit complaints from losing bidders. However, these same officials may resist reforms that require more consultation with the public and that allow outsiders to “meddle” in their areas of expertise. They may be particularly resistant to online platforms that require more transparency in the choice of contractor and in the oversight of contract performance.

The PC report confronts these tensions and shows how they have undermined reform efforts in a number of other Latin American countries and within Argentina. In this debate, PC is firmly on the side of greater transparency and enhanced opportunities for public participation and oversight. In other words, the aim is to use on-line platforms not just to make data available in some formal sense but actually to facilitate its use. This can be done, first, by making sites easy to navigate even for citizens with no particular technical expertise, and second, by creating opportunities for feedback and debate. Thus, more is required than on-line surveys of public attitudes or a “suggestion box” for comments on a website. On-line innovations may not be sufficient. Although modern forms of video- and audio-conferencing can expand the reach of meetings to include distant participants, there is often no good substitute for the give-and-take of a face-to-face meeting between those with a particular issue. Although technical engineering and cost data may determine the ultimate choice of supplier, public deliberation can help shape decisions about what to purchase and can provide feedback on the consistency between what a contractor agrees to supply and what it actually provides. The public can be part of the deliberative process with the help of on-line materials and can provide an expanded set of the eyes and ears far beyond what the bureaucracy can supply. If corruption is suspected, the involvement of outsiders can be a crucial check on collusive links between officials and suppliers. The broad availability of information makes attempts to co-opt or buy-off those in the know difficult because of the sheer number of hard to identify observers.

The PC report supports the focus on institutional reform that has characterized my own work on corruption and state reform. I was pleased to see that perspective applied to a new area in a convincing and detailed way with lots of supporting factual material. The report, however, goes further to argue that nothing will happen unless there is political will in favor of reform. The political leadership must stand behind real reform, or the result will be form without substance. Leaders may want to claim credit for being technologically advanced without accepting the costly changes necessary actually to

transform government procurement in a progressive direction. Here is where civil society groups, such as PC, come in. By avoiding a similar fixation on form over substance, they can push for genuine reform that uses the Internet in creative ways. The report's case studies provide both cautionary tales and encouraging examples. Thus, it can help structure PCs reform agenda so that it goes beyond mere expressions of disquiet--such as banging pots in the street--to provide blueprints for thoughtful policymakers. At the same time, the report can raise the saliency of procurement reform for ordinary citizens. In that way, reform can become a political issue that is not just the province of a few public officials, government contractors, and advocacy groups. Rather, politicians will need to take on the issue as part of their claim to represent democratic values. Hence, the aim of this report is both to raise the profile of government procurement reform and to assure that any government response actually addresses the problem and does not try to paper it over with a fancy, computer-based, quick fix that ignores the underlying weaknesses of the Argentine procurement regime.

Susan Rose-Ackerman

PRÓLOGO EN ESPAÑOL

Cualquier innovación que comience con “e” o termine con “net” parece tecnológicamente progresista y de moda. De ahí el interés que hay en los sistemas de compras públicas electrónicas y en las plataformas de Internet en la Argentina o en cualquier otro lugar. Sin embargo, como lo señala este exhaustivo y contundente informe, si un sistema de compras públicas electrónicas no hace más que sustituir archivos de papel por documentos en línea difícilmente pueda tener un impacto importante en la eficiencia y la calidad de las compras públicas. Los documentos electrónicos relevantes pueden ser como mínimo tan difíciles de encontrar como los documentos en papel si el sistema en línea carece de una función de búsqueda sofisticada. Aun si algunos tipos de documentos son de hecho más fáciles de localizar en línea para las organizaciones de control y para los medios de comunicación, para los demás puede resultar prácticamente imposible evaluar su importancia y vincularlos a hechos concretos.

El informe de Poder Ciudadano (PC), realizado por Natalia A. Volosin y sus colaboradores, acertadamente aconseja a los reformadores comenzar con una evaluación de los problemas subyacentes del sistema de compras públicas, no con lo último en softwares en línea. El objetivo no debe ser adoptar el software más novedoso y atractivo, sino en cambio mejorar la calidad y la eficiencia de las compras públicas. Como lo señala el informe, “los sistemas de compras públicas electrónicas deben ser entendidos como un esfuerzo de construcción de instituciones y no como el mero uso de tecnología”. Si alguien indica que las computadoras y las plataformas electrónicas pueden por sí solas reformar un sistema de compras públicas, está equivocado. Ese planteo no es tan descabellado “como lo sería decir que ‘pueden salvarnos los marcianos,’ pero casi”.

Los problemas en las compras públicas surgen de tres áreas distintas pero superpuestas: decidir qué tipos de bienes y servicios adquirir; establecer un mecanismo para seleccionar a los proveedores; y controlar a los contratistas luego de firmado el contrato. Dentro de estas categorías, los sistemas en línea pueden estructurar las relaciones entre los funcionarios públicos y los proveedores para mejorar la competencia y el cumplimiento de los contratos. Además, pueden facilitar un enfoque deliberativo de las compras públicas que incorpore al público, a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación al debate acerca de qué comprar y cómo

seleccionar a los contratistas. Más aún, la participación y el monitoreo externo pueden ayudar a controlar la corrupción y el gasto inútil. No obstante, puede haber tensiones entre las reformas basadas en Internet que simplifican las relaciones entre el Estado y los proveedores y aquellas que abren el proceso a un mayor escrutinio externo. Los funcionarios de compras pueden aceptar procesos en línea que reduzcan el tiempo entre el llamado a presentar ofertas (RFPs por sus siglas en inglés) y la adjudicación de los contratos, que incrementen la competencia mediante una mayor diseminación de RFPs y una reducción de los costos de presentar ofertas, y que limiten los reclamos de los oferentes perdedores. Sin embargo, estos mismos funcionarios pueden resistirse a reformas que impliquen una mayor consulta al público y que permitan a actores externos “entrometerse” en ámbitos de su competencia. Los funcionarios pueden resistirse especialmente a plataformas en línea que impliquen mayor transparencia en la selección del proveedor y en el control del cumplimiento del contrato.

El informe de PC confronta estas tensiones y muestra cómo éstas han socavado los esfuerzos de reforma en algunos otros países de América Latina y en la Argentina. En este debate, PC está decididamente del lado de una mayor transparencia y de mayores oportunidades para la participación y el control público. En otras palabras, el objetivo es utilizar las plataformas en línea no sólo para que la información esté disponible de modo formal, sino para facilitar su uso real. Esto puede lograrse, primero, generando sitios fáciles de navegar aun para ciudadanos sin ningún conocimiento técnico particular y, segundo, creando oportunidades para la participación y el debate. En consecuencia, se requiere algo más que encuestas en línea de las percepciones del público o un “buzón de sugerencias” para recibir comentarios en un sitio web. Las innovaciones en línea pueden no ser suficientes. Si bien los modernos medios de video y audio conferencia pueden ampliar el alcance de las reuniones para incluir a participantes lejanos, muchas veces no hay ningún buen sustituto del debate que se da en una reunión cara a cara entre los interesados en un determinado tema. Aunque la selección de un proveedor puede en definitiva ser determinada en función de criterios técnicos y de costos, la deliberación pública puede contribuir a formar las decisiones acerca de qué comprar y puede proporcionar información sobre la consistencia entre lo que un contratista se compromete a proveer y lo que efectivamente provee. El público puede formar parte del proceso deliberativo con la ayuda de materiales en línea y puede ampliar el alcance de los ojos y oídos mucho más allá de lo que puede hacerlo la burocracia. Si hay sospechas

de corrupción, la participación de actores externos puede ser un control fundamental de los vínculos de connivencia entre los funcionarios y los proveedores. Debido a la gran cantidad de observadores difíciles de identificar, la mayor disponibilidad de información dificulta los intentos de cooptar o comprar la voluntad de los que tienen información.

El informe de PC sostiene el enfoque de las reformas institucionales que ha caracterizado mi propio trabajo sobre corrupción y reformas del Estado. Me ha complacido ver dicha perspectiva aplicada a un área nueva de un modo convincente y detallado, sostenido con una gran cantidad de material fáctico. Pero el informe va más allá, argumentando que nada cambiará sin voluntad política a favor de la reforma. Los políticos deben promover reformas genuinas, o el resultado será de forma pero no de sustancia. Para los líderes políticos puede ser redituable mostrarse tecnológicamente avanzados sin aceptar los costosos cambios necesarios para una real transformación de las compras públicas en una dirección progresista. Aquí es donde aparecen las organizaciones de la sociedad civil, como PC. Al evitar una obsesión similar con las formas por sobre la sustancia, estas organizaciones pueden impulsar una reforma genuina que utilice Internet de manera creativa. Los casos de estudio del informe proveen tanto advertencias como ejemplos alentadores. En consecuencia, el informe puede ayudar a estructurar la agenda de reforma de PC para superar las meras expresiones de indignación (como los cacerolazos) y presentar propuestas a quienes pueden decidir reflexivamente sobre las políticas. Al mismo tiempo, el informe puede incrementar la relevancia de la reforma de las compras públicas para los ciudadanos. De ese modo, la reforma puede convertirse en un tema político de interés no sólo para unos pocos funcionarios públicos, proveedores y grupos de incidencia. En lugar de ello, los políticos tendrán que encargarse del tema como parte de su pretensión de representar los valores democráticos. Por lo tanto, el propósito de este informe es tanto aumentar la visibilidad de las reformas de las compras públicas como garantizar que la respuesta estatal realmente aborde el problema y no intente envolverlo con una rápida y fantástica solución electrónica que ignore las debilidades subyacentes del sistema de compras públicas argentino.

Susan Rose-Ackerman

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de 20 años, Poder Ciudadano desarrolla herramientas de participación ciudadana y lucha contra la corrupción. En muchos casos, la puesta en práctica de estas herramientas, a través de la articulación con un conjunto de actores de diferentes ámbitos, ha permitido generar un impacto positivo en políticas públicas concretas.

Un ámbito en el cual se ha logrado incidir fue el de las contrataciones públicas⁵. Los países de América Latina y del Caribe son grandes compradores de bienes y servicios. Se calcula que las compras públicas en la región representan entre un 10 y un 15% del producto interno bruto (PIB)⁶. Esto arrojaría un total regional de unos 250.000 millones de dólares al año. Pero además de ser grandes compradores, los gobiernos latinoamericanos son pésimos compradores: se estima que pagan sobrepagos de hasta el 40% del valor de mercado.

Por estas razones, el PROGRAMA CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES de Poder Ciudadano está destinado a generar herramientas prácticas para el monitoreo cívico de las contrataciones públicas. Este programa incluye dos componentes fundamentales:

- **Audiencias públicas:** se ha propiciado la implementación de esta herramienta, por la cual la autoridad responsable convoca a los ciudadanos, empresarios del sector, expertos y funcionarios para que expresen sus opiniones sobre las condiciones previstas para el desarrollo de la contratación. Si bien las decisiones tomadas en este proceso no son vinculantes para la autoridad convocante, ésta se compromete a realizar un informe en el cual se contemplen las justificaciones de las inclusiones y omisiones de lo abordado en la audiencia.
- **Pactos de Integridad⁷:** se ha propuesto la firma de Pactos de Integridad entre el Estado y todas las empresas que compiten por la adjudicación del contrato, lo que genera un acuerdo explícito de control recíproco para evitar el pago de sobornos entre los proveedores y el Estado.

⁵ Excepto que se indique de otro modo, en adelante utilizo como sinónimos los términos “compras”, “contrataciones” y “adquisiciones”.

⁶ Omowunmi Ladipo et al., *Accountability in public expenditures in Latin America and the Caribbean: revitalizing reforms in financial management and procurement*, World Bank Publications, 2009, p. 58.

⁷ El Pacto de Integridad es una herramienta propiciada por Transparencia Internacional y desarrollada por Poder Ciudadano en su carácter de capítulo argentino de esta organización.

Hacia el año 2005, gracias al apoyo de la Embajada Británica, se logró ampliar los objetivos del programa. Concretamente, se propuso superar la implementación del programa en casos concretos y generar un espacio entre los sectores público y privado que, a la vez, impulsara estrategias y medidas para fortalecer la transparencia.

Entre las actividades planificadas en el marco del mencionado proyecto, en el año 2006 se elaboraron y publicaron dos estudios: CONTRATACIONES PÚBLICAS VULNERABLES y TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS. El primer estudio es un “mapa de riesgos” del sistema nacional de contrataciones públicas: una herramienta que permitió diagnosticar los aspectos problemáticos del sistema a partir de la detección de sus puntos débiles, fallas o vulnerabilidades, así como ubicar los recursos disponibles para la neutralización y/o eliminación de estos puntos deficientes desde la mirada de los propios actores del sistema. Gracias al tipo de mapa de riesgos adoptado, la detección de vulnerabilidades en el sistema nacional de compras permitió realizar propuestas de modificación de los núcleos deficientes desde la mirada de los propios actores del sistema.

Como continuación de dicho trabajo y de la investigación llevada a cabo para esa publicación, se elaboró el manual TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS, con el cual se pretendió cubrir un espacio que se encontraba vacío: no existían trabajos que posibilitaran a la sociedad civil y a la ciudadanía en general conocer cómo funciona el sistema nacional de contrataciones públicas. En dicho trabajo se explicitaron conceptualmente los principios que rigen las contrataciones públicas, se esquematizaron las etapas que deben transitar los diversos procesos de compras y se identificó a los órganos intervinientes⁸. También se detallaron ejemplos de experiencias virtuosas en las cuales el PROGRAMA CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES de Poder Ciudadano ha participado y demostrado que

⁸ Cabe mencionar que en diciembre de 2009 la APYME y ACIJ presentaron una “Guía de recursos para negocios transparentes”, destinada a facilitar la participación de pequeñas y medianas empresas en contrataciones públicas transparentes. Ver ACIJ y APYME, “Guía de recursos para negocios transparentes”, diciembre 2009, disponible en www.hardineros.com.ar/acij/mostrarDocumento.php?id=168

La publicación se desarrolló en el marco de un programa del BID, FONTRA y FOMIN que se ejecuta en Argentina, Chile y Perú, por el cual APYME creó un portal (www.comprapyme.com.ar) para facilitar la participación de las PYMES en las compras públicas y desarrollar una red de integración comercial entre PYMES a nivel local, regional e internacional. Ver www.comprapyme.com.ar (última visita 16 de julio de 2010). En adelante, para evitar repeticiones no se mencionan las fechas de la última visita a las páginas de Internet. Todas fueron visitadas por última vez en la fecha mencionada.

mediante el fomento de la transparencia y la participación ciudadana en las contrataciones públicas se ha logrado mejorar los resultados de esos procesos, reduciendo considerablemente los costos y mejorando la calidad de lo adquirido. Finalmente, se incluyeron experiencias de diferentes sistemas de compras de países de Latinoamérica que podrían considerarse para utilizarlas en el futuro en la Argentina.

Gracias al apoyo de FONTRA, se presenta ahora este nuevo estudio, PROMOVIENDO COMPRAS ELECTRÓNICAS PARA EL DESARROLLO. Desde una perspectiva institucional del fenómeno de la corrupción, esto es, partiendo de la idea de que, sin perjuicio de la influencia de las normas culturales, las estructuras de corrupción pueden ser modificadas mediante reformas institucionales concretas, se continúa enfocando el análisis sobre las compras públicas (institución crucial para la prevención de la corrupción) y se propone analizar la viabilidad de implementar un sistema de compras públicas electrónicas para la Administración Pública Nacional en la Argentina.

Dado que la viabilidad de dicho proyecto dependerá del modo en que se combinen los incentivos de diversos actores interesados (el Estado, el sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación, la academia, los organismos internacionales, etc.), se analiza el modo en que podrían operar los potenciales actores relevantes en la Argentina para promover la implementación de un sistema nacional de compras públicas electrónicas. Este análisis permitirá, en la segunda etapa del proyecto PROMOVIENDO COMPRAS ELECTRÓNICAS PARA EL DESARROLLO, implementar una estrategia de incidencia pública que, a través de reuniones de grupos de interés, talleres y actividades de difusión, instale el tema en la agenda del Estado y lo transforme en una política pública en el mediano-largo plazo.

Desde el punto de vista teórico, existe un relativo consenso entre quienes promueven sistemas de compras públicas electrónicas acerca de los beneficios que éstos pueden generar para los posibles actores involucrados (usualmente clasificados como el Estado, los proveedores y el público en general). Sin embargo, poco se sabe acerca de los escenarios concretos en los cuales los actores, incentivos, discursos, etc. de los potenciales beneficiarios del sistema pueden alinearse de tal modo que conduzcan a la efectiva implementación del sistema.

Es por ello que a los efectos de determinar qué actores e incentivos podrían influir en la implementación de un sistema de compras públicas electrónicas en la Argentina, se estudiará concretamente cuáles fueron los escenarios que permitieron desarrollar este

tipo de sistemas en tres países de la región generalmente considerados modelos en la materia (Brasil, Chile y México). Asimismo, se incluirán dos iniciativas que ha habido en nuestro país a nivel local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipio de Morón).

La investigación se organiza del siguiente modo. En la **PRIMERA PARTE** se desarrolla el marco teórico y metodológico. En el **Capítulo 1** se explica el punto de vista teórico que justifica este estudio, a saber, un marco de justificación de la democracia y del desarrollo y una perspectiva institucional del análisis de la corrupción y del peso específico que tienen las compras públicas en dicha perspectiva. En el **Capítulo 2** se examina específicamente la herramienta de las compras públicas electrónicas, estableciendo algunos conceptos básicos y presentando los argumentos que suelen utilizarse para promover este tipo de sistemas y las razones que, como veremos, aconsejan proceder con cautela en contextos de baja institucionalidad. En el **Capítulo 3** se explicitan los marcos metodológicos, el esquema de análisis comparativo y las fuentes de información relevada.

En la **SEGUNDA PARTE** se analizan comparativamente los escenarios que permitieron desarrollar sistemas de compras públicas electrónicas en los tres países presentados como modelos de la región, así como la evolución y el estado de situación actual a nivel nacional en la Argentina. El **Capítulo 4** analiza la experiencia de Brasil; el **Capítulo 5** la de Chile, el **Capítulo 6** la de México y el **Capítulo 7** la de la Argentina.

En la **TERCERA PARTE** se estudian los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (**Capítulo 8**) y del Municipio de Morón (**Capítulo 9**).

En la **CUARTA PARTE** se utiliza el análisis comparativo anterior para estudiar la posibilidad de implementar un sistema de compras públicas electrónicas en la Argentina. En el **Capítulo 10** se presentan conclusiones del análisis comparativo y se formulan recomendaciones para el diseño y la implementación. En el **Capítulo 11** se recomienda una agenda de incidencia.

En el **ANEXO 1** se presenta un cuadro simplificado del análisis comparativo de la **SEGUNDA PARTE** y, finalmente, en el **ANEXO 2** se presenta un cuadro simplificado del análisis comparativo de la **TERCERA PARTE**.

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Capítulo 1. Democracia, desarrollo, corrupción y compras públicas

1.1. Democracia y desarrollo

Esta investigación sobre los procesos de desarrollo de los sistemas de compras públicas electrónicas en Brasil, Chile y México y las recomendaciones que como consecuencia de ello podrían formularse para promover e implementar dicha política en la Argentina parte de algunos presupuestos normativos y fácticos que por razones de espacio no es posible justificar aquí, pero que vale la pena al menos mencionar y, en algunos casos, explicar.

Primero, asumo normativamente que la democracia es la mejor forma de gobierno y que el desarrollo es un valor y un objetivo deseable⁹. Segundo, asumo como derivación conceptual que la corrupción es violatoria de la democracia en cualquiera de sus concepciones y que, además, en términos fácticos genera costos que afectan negativamente al desarrollo, aun si se lo entiende sólo como crecimiento económico. Como veremos en la sección 1.2., las compras públicas (electrónicas o no) aparecen como relevantes en dicho marco. Antes de detallar esta cuestión, caben algunas aclaraciones.

Por un lado, es importante subrayar que el marco mencionado soslaya una serie de desacuerdos valiosos que existen tanto con respecto a las cuestiones normativas como a las derivaciones conceptuales y a los puntos fácticos. Sin embargo, no es aventurado pensar que las presuposiciones normativas acerca del valor de la democracia y del desarrollo podrían ser ampliamente aceptadas.

Ello podría en parte eximirme de mayores precisiones. De todos modos, cabe señalar un punto tal vez obvio, pero no por ello menos importante. Aun si asumimos que podemos coincidir ampliamente en que el análisis de los sistemas de compras públicas es relevante a la luz del valor de la democracia y del desarrollo, ello no necesariamente significa que coincidiremos ampliamente también en las conclusiones de dicho análisis y en su valoración (incluso si el análisis se basa en el mismo material empírico). Esto es aun más importante si luego del análisis se presentan consideraciones prescriptivas

⁹ La consideración de la democracia y del desarrollo de manera independiente no pretende indicar ninguna concepción en particular ni ninguna valoración específica de las posibles vinculaciones entre ambas cuestiones (democracia sin desarrollo, desarrollo sin democracia, etc.).

(recomendaciones). Si bien es probable que coincidamos sobre algunos puntos fundamentales, habrá algunos aspectos de las conclusiones, de su valoración y de las recomendaciones que dependerán de nuestras concepciones de la democracia y del desarrollo, esto es, de las razones por las cuales consideramos que la democracia y el desarrollo son valiosos.

Esta investigación no procura solamente subrayar la relevancia de las compras públicas. Básicamente, el objetivo es analizar una herramienta concreta (los sistemas electrónicos) que, además, puede ser concebida e implementada de muy diversos modos, y formular luego recomendaciones para la Argentina. En consecuencia, aunque por razones de espacio no es posible ofrecer una explicación detallada, es necesario al menos *mencionar* brevemente las razones por las que considero valiosos a la democracia y al desarrollo, así como dos cuestiones derivadas de dichas razones que influyen en el análisis y las recomendaciones que presentaré. Obviamente, ello no obsta a que quienes estén interesados en la investigación puedan coincidir con el análisis y las recomendaciones por razones distintas (o bien discrepar) y, de hecho, creo que buena parte del análisis puede ser aceptado por razones diversas, pero las aclaraciones son ineludibles para comprender el origen de algunas consideraciones que presentaré¹⁰.

Por un lado, asumo una concepción deliberativa de la democracia, para la cual el valor de esta forma de gobierno es epistémico. Según esta concepción, elaborada por Carlos Nino, “*el procedimiento de la discusión y decisión colectivas constituido por el discurso moral (...) es el método **más confiable** de aproximación a la verdad moral*”¹¹. Si bien es posible que un individuo alcance la verdad moral a través de su propia reflexión, ello es altamente improbable, debido a que la reflexión individual carece de las condiciones de imparcialidad presentes en el discurso moral, en el cual “*el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino*

¹⁰ Las concepciones que aquí se presentan influyen incluso en algunas decisiones metodológicas, mal que le pese a quien tenga pretensiones de cientificidad al respecto. Así, por ejemplo, la concepción de la democracia deliberativa que se menciona incide directamente en la decisión metodológica de utilizar, entre otros, un enfoque discursivo del análisis de políticas públicas. Ver sección 3.1.

Para una justificación de la necesidad de exponer las concepciones normativas que subyacen a determinadas herramientas de reforma institucional promovidas fundamentalmente a nivel internacional, ver la noción de “ausencia de rendición de cuentas discursiva” (*discursive accountability*) en Natalia A. Volosin, “The irrelevance of the rule of law: deliberative democracy, law, and development”, abril 2009, mimeo, presentado en el Yale Law School Aspiring Scholars Symposium, 17-18 de abril de 2009.

¹¹ Carlos S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa 1997, p. 165. El resaltado es del original (en itálica).

que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados”¹². En el discurso moral, si una decisión es alcanzada de manera unánime luego de un proceso de deliberación en el cual todos los que podrían ser afectados por la decisión han participado, expresado libremente y justificado sus intereses, entonces dicha decisión tiene más probabilidades de ser imparcial y, en consecuencia, moralmente correcta.

Para esta concepción, la democracia es el sucedáneo regimentado del discurso moral. La democracia reproduce, aunque de modo imperfecto, las mismas características del discurso moral, con los dos principales déficits de que en lugar de que todos puedan participar del proceso de decisión tenemos representantes, y de que en lugar de alcanzar decisiones unánimes usualmente alcanzamos decisiones mayoritarias debido a que las limitaciones de tiempo exigen una regla de votación. En consecuencia, la democracia es la única forma de gobierno legítima debido a que se acerca, más que ningún otro procedimiento de toma de decisiones, a la verdad moral.

Por otra parte, adopto una concepción del desarrollo amplia, que va más allá del crecimiento económico, basada en buena medida en la visión del desarrollo de Amartya Sen. En este sentido, concibo al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades (*capabilities*) reales de las que disfrutaban los individuos, entendiendo que dichas libertades no sólo pueden ser incrementadas por las políticas públicas, sino que, además, la orientación de las políticas públicas puede ser influenciada por el uso efectivo de las libertades de participación por parte de la ciudadanía¹³.

Con la misma aspiración de declamación (no de justificación), es importante señalar dos cuestiones derivadas de las concepciones de la democracia y del desarrollo mencionadas, que influirán en el análisis y las recomendaciones que presentaré. Por un lado, dichas concepciones impactan en un nivel general en el modo en el que considero los esfuerzos internacionales para promover reformas de los sistemas jurídicos, políticos e institucionales de los países “en vías de desarrollo”¹⁴. Al respecto, podrá percibirse

¹² *Id.*, p. 161.

¹³ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, 2000. Algunos vínculos entre esta concepción del desarrollo y la concepción de la democracia deliberativa de Nino aparecen a simple vista, pero hasta lo que sé aún no se ha explorado en profundidad esta relación a los efectos de mostrar posibles coincidencias y/o contradicciones.

¹⁴ Para una crítica del discurso del desarrollo lineal, progresivo y binario ver Laura Nader, “Promise or plunder? A past and future look at law and development”, *Global Jurist*, Vol. 7, Iss. 2 (Frontiers), artículo 1, 2007, p. 1 y Laura Nader, “Law and the theory of lack”, *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* No. 28, 2005, pp. 191-204.

cierto interés en las visiones críticas de los modelos de gobierno o derecho para el desarrollo impulsados hasta ahora por teóricos y practicantes de organismos internacionales y de algunos países tanto centrales como periféricos). Pero más allá de las visiones críticas, dicho interés radica en la incipiente ola de propuestas vinculadas con el “empoderamiento” político y jurídico de los grupos más desaventajados de la sociedad¹⁵, con los ensayos de construcción deliberativa de políticas públicas¹⁶ y, en general, con el uso de herramientas tendientes a expandir las libertades reales de las que disfrutaban los individuos¹⁷.

Por otra parte, dicha visión general de los esfuerzos internacionales para promover reformas institucionales influye en el modo en el que creo debe ser enfocado el impulso de los sistemas de compras públicas electrónicas: desde el punto de vista de la construcción de instituciones y no del mero uso de tecnología. Este punto se analiza con mayor detalle en la sección 2.3.

1.2. Corrupción y compras públicas

En el marco simple de valoración positiva de la democracia y del desarrollo, esto es, más allá de las concepciones que se adopten, los sistemas de compras públicas (electrónicos o no) aparecen como relevantes por dos razones.

En primer lugar, porque constituyen (o pueden constituir) una política pública vinculada al desarrollo. En efecto, dado que las adquisiciones del Estado tienen como objetivo la provisión de bienes, servicios y obras públicas para la comunidad, el proceso de compras públicas es fundamental para el desarrollo de los países y de las personas. Además, debido a que el Estado es un gran comprador, lo que éste haga o deje de hacer en el marco de sus adquisiciones puede tener un alto impacto en acciones concretas vinculadas al desarrollo. Sin perjuicio de la valoración que podamos hacer de cada acción puntual, o del contenido que se le asigne a cada una en función de distintas

¹⁵ Ver, por ejemplo, Stephen Golub, “Beyond the rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative”, *Carnegie Endowment for Int’l Peace*, Carnegie Paper No. 41, octubre de 2003.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Ethan J. Leib & Baogang He (eds.), *The search for deliberative democracy in China*, Palgrave Macmillan, 2006; Bruce Ackerman y James S. Fishkin, *Deliberation day*, Yale University Press 2004 y, en general, los trabajos de James Fishkin y del Centro de la Democracia Deliberativa del Departamento de Comunicaciones de la Universidad de Stanford: www.cdd.stanford.edu

¹⁷ Para una exploración teórica del impacto que podrían tener la concepción deliberativa de la democracia y la concepción del desarrollo como libertad en los programas internacionales de reformas institucionales, ver Natalia A. Volosin, “The irrelevance of the rule of law: deliberative democracy, law, and development”, *op. cit.*

concepciones del desarrollo, podemos mencionar, entre otras: el impulso de la competencia, la promoción de la industria local, el incremento de la participación de PYMES en el mercado público, el incentivo de determinadas prácticas o condiciones laborales (ej. perspectiva de género, prevención del trabajo infantil, etc.), medioambientales, etc.

En segundo término, las reformas vinculadas a los sistemas de compras aparecen como relevantes debido a que pueden generar una reducción de las oportunidades de corrupción y un incremento de las capacidades de control y rendición de cuentas, principios usualmente considerados fundamentales en los sistemas democráticos¹⁸. En este sentido, es posible entender a este tipo de reformas como una aplicación del tipo de análisis de la corrupción que considero acertado: el análisis económico-institucional elaborado por Susan Rose-Ackerman¹⁹.

El análisis institucional de la corrupción se presenta generalmente como contrapuesto a los enfoques culturales, más bien pesimistas, que ven en la corrupción una consecuencia más o menos obvia de determinados patrones de conducta, como el desapego a las normas o la utilización de la función pública para provecho propio, ligados a determinadas herencias del colonialismo o contruidos luego, pero que, en cualquier caso, son considerados imposibles o muy difíciles de modificar.

José Luis Tesoro, Jefe de la Dirección de Investigaciones del INAP, a quien entrevisté en esta investigación, representa muy claramente la “posición cultural”. Según Tesoro, *“para lograr un cambio real es necesario un cambio cultural, porque la corrupción está sistematizada”*. Si pensamos en los 3 países del análisis comparativo, Tesoro subraya que Brasil está reduciendo la corrupción, que México hizo un esfuerzo pero no lo logró y que Chile (junto con Uruguay) tienen otros modelos sociales, dado que *“aborrecen la corrupción”*. En la Argentina, en cambio, hay *“complicidad social”*.

En el ámbito específico de las compras públicas, Tesoro explica que los actores están claramente definidos: *“son islas de actores con reglas de juego propias”* y como cada isla tiene sus intereses, no se tocan entre sí, de modo que nadie puede presionar desde

¹⁸ Ello sin perjuicio de que la rendición de cuentas (o algunas formas de rendición de cuentas) no parece fácilmente compatible (o demostrar que lo es requeriría de un esfuerzo considerable) con algunas concepciones de la democracia, como la elitista y la pluralista. El significado de estas clasificaciones se basa en Carlos S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, op. cit.

¹⁹ Ver Susan Rose-Ackerman, *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 1999.

afuera. Aunque para el especialista el cambio puede surgir del hartazgo, no ve a ningún grupo con voluntad de cambio, concluyendo que *“la gente se cansa de luchar por un cambio”*.

En cuanto a la posibilidad de que algunas reformas en la estructura institucional puedan tener algún impacto positivo, Tesoro explica que sin voluntad nada sirve, porque la Argentina es un país *“hiperregulado pero clandestino”*. Para él, entonces, el problema no es el diseño institucional, sino *“la corriente, el entorno, el contexto”*, que hacen que sin convicción propia de los funcionarios de compras por reducir los costos y generar ahorro no haya mecanismos externos que puedan hacer que actúen de otro modo.

La alternativa a la visión pesimista de Tesoro es el análisis institucional. Este enfoque no niega que las reglas culturales inciden en el modo en que se forman determinadas estructuras de corrupción²⁰. Pero en lugar de considerar a la corrupción sólo desde el punto de vista cultural, esta perspectiva sostiene que: (a) la tolerancia hacia la corrupción en determinadas sociedades no es necesariamente una expresión de aceptación, sino de resignación y temor a las represalias²¹; (b) la aceptación puede cambiar si se exponen los costos ocultos de la corrupción²²; y (c) la estructura de oportunidades para los acuerdos que involucran corrupción, y los incentivos y capacidades de controlar potenciales acuerdos corruptos pueden ser significativamente afectados mediante reformas institucionales fundamentales²³.

Para Rose-Ackerman es improbable que las políticas que se concentran exclusivamente en limitar la corrupción sean efectivas²⁴. Dado que *“la corrupción es un síntoma de déficits institucionales subyacentes”*²⁵, las políticas deberían orientarse a modificar dichos déficits, lo que para ella significa cambiar *“la competitividad del sistema político (...) y la discreción de los políticos”*²⁶.

La propuesta de este enfoque es que tomemos determinadas instituciones y sectores de la economía (la recaudación tributaria, las compras públicas, las transacciones

²⁰ Por ejemplo, Rose-Ackerman indica que la definición de sobornos y regalos es una cuestión cultural. *Id.*, p. 110.

²¹ *Id.*, p. 91.

²² *Id.*, pp. 91-92.

²³ *Id.* Ver también Susan Rose-Ackerman, “Governance and corruption”, en Bjørn Lomborg (ed.), *Global Crisis, Global Solutions*, Cambridge University Press, 2004, pp. 301-344.

²⁴ Susan Rose-Ackerman, “Governance and corruption”, *op. cit.*, p. 309.

²⁵ *Id.* La traducción es propia.

²⁶ *Id.*, p. 130. La traducción es propia.

internacionales, el sistema de subsidios, los fideicomisos, la actuación policial, la actuación judicial, el financiamiento electoral, la educación, la energía, la salud, el transporte, los recursos naturales, la defensa, etc.) y analicemos concretamente qué oportunidades de corrupción existen (una suerte de mapa de riesgos) y qué incentivos y capacidades de control tienen los actores involucrados²⁷. Luego, con el diagnóstico, podremos recomendar reformas que permitan reducir las oportunidades e incrementar los incentivos y las capacidades de control.

En consecuencia, el marco de análisis institucional de la corrupción contiene tres elementos que podemos aplicar para evaluar diferentes instituciones: (a) las oportunidades para la corrupción; (b) los incentivos para controlar la corrupción potencial; y (c) las capacidades de controlar la corrupción potencial. Estos elementos se encuentran obviamente relacionados, dado que se asume, por ejemplo, que las oportunidades se reducen si se incrementan los incentivos y las capacidades de control.

Dentro del universo de posibles instituciones a las que podría aplicarse este tipo de análisis, los sistemas de compras públicas son sin duda un área fundamental²⁸. En este sentido, se estima que en los países de la región ALC las compras públicas representan un promedio de entre 10 y 15% del PIB²⁹. Como veremos, en los países incluidos en este estudio la cifra está aproximadamente entre el 17 y el 25%. Por otra parte, Transparencia Internacional estima que los costos de la corrupción en las compras públicas representan entre el 20 y el 25% del valor del contrato, llegando en ocasiones al 40-50%³⁰ y, en general, las compras públicas son altamente vulnerables a la corrupción y a la ineficiencia³¹.

Si tomamos el área de compras públicas a nivel nacional en la Argentina a los efectos de aplicar el enfoque de la corrupción que propone Rose-Ackerman, es posible

²⁷ Para un análisis sectorizado de la corrupción, ver Edgardo Campos y Sandjai Pradhan (eds.), *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*, World Bank Publications, 2007.

²⁸ Para un estudio general de la corrupción en niveles altos de la administración pública nacional en la Argentina desde el punto de vista del marco de análisis institucional de la corrupción, ver Natalia A. Volosin, "Presidential corruption: a case study of Argentina 1989-2009", mayo de 2009, mimeo en poder de la autora.

²⁹ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*

³⁰ Transparencia Internacional, *Handbook: curbing corruption in public procurement*, 2006, p. 13.

³¹ Para un análisis estructural del fenómeno de la corrupción en los sistemas de compras públicas ver, entre otros, Susan Rose-Ackerman, *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, *op. cit.*, pp. 59-68; Edgardo Campos y Sandjai Pradhan (eds.), *op. cit.*, pp. 295-334; Tina Søreide, "Corruption in public procurement: causes, consequences and cures", *Chr. Michelsen Institute*, Report R 2002:1; OCDE, *Bribery in public procurement: methods, actors, and counter-measures*, OCDE, 2007; y Kari Heggstad et al., "The basics of integrity in procurement: a guidebook", *Chr. Michelson Institute*, 23 de febrero de 2010, p. 22.

encontrar algunos estudios que analizan uno o más elementos de dicho marco (oportunidades, incentivos y capacidades), combinándolo con consideraciones vinculadas con la eficiencia de las contrataciones³².

En el caso de Poder Ciudadano, se elaboraron dos estudios. Por un lado, el documento CONTRATACIONES PÚBLICAS VULNERABLES, un mapa de riesgos cualitativo del sistema nacional de contrataciones públicas que diagnostica los aspectos problemáticos del sistema a partir de la detección de sus puntos débiles en materia de transparencia y eficiencia, y que identifica los recursos disponibles para neutralizar o eliminar dichas vulnerabilidades desde la mirada de los propios actores del sistema.

Por otra parte, el manual TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS, tendiente a incrementar las capacidades de control social mediante dos elementos. Primero, explicitando los principios que rigen las contrataciones públicas, las etapas de los diversos procedimientos de compras y los órganos que intervienen en los procesos para posibilitar a la sociedad civil y a la ciudadanía en general conocer cómo funciona el sistema. Segundo, detallando ejemplos de experiencias virtuosas en las cuales el PROGRAMA CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES de Poder Ciudadano ha participado (audiencias públicas, pactos de integridad, discusión participada de pliegos, declaraciones juradas), demostrando que mediante el impulso de la transparencia y la participación ciudadana se ha logrado mejorar los resultados de los procesos de compras, reduciendo considerablemente los costos y mejorando la calidad de lo adquirido.

Este tipo de análisis se complementa con dos estudios fundamentales elaborados por la OA. Por un lado, el documento de 2007 “El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas”, un mapa de riesgos cuantitativo (sobre una muestra no probabilística) del sistema nacional de adquisición de bienes y servicios en materia de transparencia y eficiencia³³. Por otra parte, el documento de 2009 “El estado de las contrataciones 2: estudio en profundidad de contrataciones públicas”, que sobre la base del primer trabajo analiza en profundidad

³² Es interesante notar que a pesar de las altas oportunidades para la corrupción y de los pocos incentivos y capacidades de control existentes en materia de compras públicas en la Argentina, en la larga lista de probables hechos de corrupción que ha habido en el país es difícil encontrar casos resonantes vinculados a compras públicas (excepto en materia de obra pública). Hernán Charosky me sugirió esta observación.

³³ Nicolás Raigorodsky, *El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*, 2ª ed, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción; Embajada Británica y UNDP, 2007, disponible en www.anticorrupcion.gov.ar

algunos aspectos fundamentales del proceso de adquisición de una serie de productos puntuales (gestión del trámite de los procesos, comportamiento del mercado y evaluación de precios)³⁴.

También hay algunos estudios importantes en materia de capacidades de control, entre los que se destacan los cuatro informes de ACIJ: “En busca del control perdido I, II, III y IV”, no referidos solamente al control de las compras públicas, pero fundamentales para comprender los problemas que presenta el control externo de la administración pública³⁵.

Por último, algunas ONGs realizan permanentemente estudios de la ejecución presupuestaria, rendición de cuentas y acceso a la información, como los Programas de Política Fiscal y de Justicia y Transparencia de CIPPEC³⁶. Además, este programa ha desarrollado una interesante base de datos sobre subsidios otorgados a nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires en los años 2005 y 2006, de acceso público en Internet³⁷. En materia de acceso a la información pública en general es fundamental el trabajo de la ADC³⁸.

A los efectos de profundizar los estudios previos elaborados por Poder Ciudadano, en esta investigación me propongo analizar en el contexto de la Argentina una de las principales herramientas recomendadas por la literatura especializada para reducir las oportunidades de corrupción e incrementar las capacidades de control en las compras públicas. Me refiero a los sistemas de compras públicas electrónicas, que también son considerados positivamente porque permitirían conciliar las preocupaciones por la transparencia con la necesidad de que las compras públicas se realicen de un modo eficiente.

Sin embargo, dado que los posibles modos de funcionamiento y beneficios de este tipo de sistemas ya han sido y continúan siendo extensamente tratados y, sin embargo,

³⁴ Vanesa del Boca, *El estado de las contrataciones 2: estudio en profundidad de contrataciones públicas*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción; PNUD Argentina; Embajada Británica, 2009, disponible en www.anticorruccion.gov.ar

³⁵ ACIJ, “En busca del control perdido I: informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, 2005; “En busca del control perdido II: propuestas para la mejora del trabajo y estructura de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, 2005; “En busca del control perdido III: informe sobre el trabajo y estructura de la Auditoría General de la Nación y propuestas para su modificación”, 2005; y “En busca del control perdido IV: informe sobre el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación”, 2005, todos disponibles en www.acij.org.ar

³⁶ www.cippec.org.ar

³⁷ www.cippec.org/transparencia

³⁸ www.adc.org.ar

la Argentina aún no ha logrado implementar siquiera un sistema electrónico mínimo, no analizaré la herramienta en sí misma, sino el proceso de construcción que podría llevar a la implementación (exitosa o no) de esta política³⁹.

De todos modos, a los efectos de contar con algunos conceptos mínimos que permitan desarrollar la investigación de un modo comprensible, en el próximo capítulo examinaré brevemente esta herramienta, presentando los argumentos que suelen utilizarse para promoverla y algunas razones que, como veremos, aconsejan proceder con cautela en contextos de baja institucionalidad.

Capítulo 2. Los sistemas de compras públicas electrónicas: de la panacea de la tecnología a la construcción de instituciones

2.1. Conceptos básicos

A los efectos de comprender en qué consisten los sistemas de compras públicas electrónicas y los beneficios que pueden generar para los diversos actores interesados, es útil definir algunos conceptos básicos.

En primer lugar, según el e-Government Procurement (e-GP) Working Group creado por los MDBs en 2003⁴⁰, las compras públicas electrónicas consisten en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (especialmente Internet) por parte de los gobiernos para llevar a cabo sus relaciones de compras con los proveedores para la adquisición de bienes, obras y servicios requeridos por el sector público⁴¹.

Entre los sistemas de compras públicas electrónicas es posible identificar dos tipos básicos, que usualmente coinciden con etapas de desarrollo: los sistemas informativos y los sistemas transaccionales⁴².

³⁹ En el Capítulo 3 se explican en detalle las decisiones metodológicas.

⁴⁰ Ver www.mdbegp.org El grupo está integrado por el Banco Mundial, el BID y el Banco Asiático de Desarrollo.

⁴¹ Banco Asiático de Desarrollo, BID y Banco Mundial, Procurement Harmonization Project, "Electronic government procurement roadmap", 2004, p. 4.

⁴² Los MDBs hacen esta distinción de sistemas informativos y transaccionales sólo dentro de los sistemas e-Tendering. Sin embargo, he decidido mantener esta distinción en términos generales debido a que los sistemas informativos son fundamentales no sólo para publicar y producir información relacionada con los procedimientos de licitación sino con todos los procedimientos (compra directa, subastas, etc.). Para una clasificación más detallada de los sistemas por niveles de madurez que van desde lo informativo a lo transaccional, ver Gastón Concha, "Background study: the status of e-procurement reforms in Central and South America, reporte final: resultados en la medición de madurez, portales de compra de América Latina", IDB Regional workshop on e-procurement, enero de 2008, p. 9.

Los sistemas informativos consisten en la publicación en línea de información de los procesos de compras. En una etapa inicial, deberían publicar información de todas las etapas de todos los procedimientos de compras (pliegos, aclaraciones y modificaciones, apertura, cuadros comparativos de ofertas, evaluación, adjudicación, órdenes de compra, contratos, sanciones, etc.). En una etapa avanzada, deberían producir información inteligente para los diversos actores interesados. Este tipo de información agregada permitiría, entre otras cosas: (a) que el Estado cuente con antecedentes para planificar sus compras y para tomar decisiones en materia de desarrollo; (b) que los proveedores tomen decisiones informadas en materia de oportunidades de negocios; y (c) que la sociedad civil monitoree el grado de concentración de determinados mercados, identifique “*red flags*” en materia de control de la corrupción, etc.

Los sistemas transaccionales, que en general suelen implementarse en conjunto con los sistemas informativos o luego de contar con sistemas informativos complejos, permiten que el Estado lleve a cabo la mayor parte de las etapas de los procedimientos de compras a través de Internet. En general, la literatura especializada divide a los sistemas transaccionales en 2 tipos: e-Tendering (licitaciones) y e-Purchasing (compras).

Los sistemas e-Tendering permiten llevar a cabo procedimientos de licitación en línea para la adquisición de bienes, servicios y obras *de alto valor y bajo volumen*. El sistema abarca desde la publicación de pliegos hasta la presentación de ofertas y el seguimiento del proceso (la apertura se realiza de modo tradicional).

Los sistemas e-Purchasing permiten llevar a cabo procedimientos de compra en línea para la adquisición de bienes, servicios y obras *de bajo valor y alto volumen*. El proceso abarca desde la cotización en línea y la selección electrónica hasta la orden de compra.

Por otra parte, los sistemas electrónicos transaccionales pueden presentarse bajo diferentes modalidades, como la subasta inversa, los convenios marco y las sofisticadas tiendas virtuales.

Los sistemas electrónicos de subasta inversa (*reverse auction*) permiten llevar a cabo procedimientos de compra de bienes y servicios en una sesión pública virtual realizada en una fecha y hora previamente establecidos, en la cual los competidores disputan por la reducción del menor precio registrado en el sistema realizando pujas en tiempo real, resultando vencedor aquel que ofrece el menor precio.

Los sistemas electrónicos de convenios marco (*framework contracts*) permiten adquirir bienes o servicios que se anticipa van a ser requeridos de manera recurrente por

varios compradores. Mediante un contrato marco se selecciona a uno o más proveedores mediante un proceso competitivo (normalmente una licitación pública) y los compradores pueden luego adquirir los bienes o servicios en línea directamente de los proveedores seleccionados. Eventualmente, cuando los convenios marco se extienden a un universo amplio de bienes y servicios, las plataformas electrónicas por las que los compradores adquieren en línea terminan convirtiéndose en verdaderas tiendas virtuales (*e-marketplaces*).

2.2. Objetivos, actores y beneficios

De acuerdo con el e-GP Working Group de los MDBs⁴³, los objetivos/beneficios generales de los sistemas electrónicos de compras públicas (y de los sistemas de compras en general) son:

- **Governance:** al permitir que los procesos de compras sean monitoreados por cualquier persona, desde cualquier lugar y en cualquier momento, incrementan la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Eficiencia:** al estandarizar, simplificar e integrar procesos de compras, reducen los costos administrativos, los tiempos y los precios.
- **Desarrollo equilibrado:** promueven la productividad, la competencia, y el desarrollo de las PYMES y de las economías locales y regionales.

La visión generalmente aceptada indica que la principal ventaja de los sistemas electrónicos es que permiten conciliar los tres objetivos, promoviéndolos de manera simultánea y por el mismo costo⁴⁴.

Por otra parte, es posible cruzar los beneficios con los potenciales actores interesados, de modo de determinar cómo impacta cada beneficio en los distintos actores. En general, se clasifica a los actores en tres grandes grupos:

- (1) Estado
- (2) Proveedores
- (3) Público en general

⁴³ Banco Asiático de Desarrollo, BID y Banco Mundial, Procurement Harmonization Project, “Electronic government procurement roadmap”, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁴⁴ *Id.*, p. 6.

Para el Banco Mundial, el cruce de los beneficios de transparencia y eficiencia con los actores genera el siguiente esquema⁴⁵:

	Estado	Proveedores	Público
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Anticorrupción • Aumento en cantidad de proveedores • Mejor integración e interacción entre gobiernos • Monitoreo profesional de adquisiciones • Mayor calidad de decisiones y estadísticas de compras • Beneficio político del público 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor equidad y competencia • Mejor acceso a mercado público • Apertura de mercado público a nuevos proveedores • Estímulo a participación de PYMES • Mejor acceso a información de compras públicas • Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información de compras públicas • Monitoreo de información del gasto público • “Tener voz” • Rendición de cuentas
Eficiencia <i>Costos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menores precios • Menores costos de transacción • Reducción de personal • Reducción del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores costos de transacción • Reducción de personal • Mejor flujo de fondos 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de gasto público
<i>Tiempo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de tareas repetitivas • Comunicación en cualquier lugar y tiempo • Ciclo de compras más corto 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación/eliminación de tareas repetitivas • Comunicación en cualquier lugar y tiempo • Ciclo de compras más corto 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación en cualquier lugar y tiempo

Desde mi punto de vista, este esquema tiene dos déficits interrelacionados. Primero que, como es obvio, la caracterización de estos elementos como beneficios no es valorativamente neutral, sino que depende de si se aceptan o no determinadas visiones normativas de, por ejemplo, la democracia y el desarrollo. Así, por caso, desde algunas concepciones sería posible cuestionar si la reducción de personal es efectivamente un beneficio para el Estado o no⁴⁶. En términos concretos, el Banco Mundial señala como beneficio que debido a la implementación de un sistema electrónico, Corea redujo el

⁴⁵ Banco Mundial, “Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy”, octubre de 2003 (la traducción es propia).

⁴⁶ Es interesante notar, de todos modos, que en rigor el esquema original en inglés no se refiere al primer actor como “Estado” sino como “Gobierno” (*government*) y que, en principio, éstos no son conceptos equivalentes. En consecuencia, la razonabilidad de un eventual cuestionamiento de la calificación de determinados elementos como beneficios para dicho actor (como la reducción de personal) tal vez aparezca aquí como mayor debido a que he traducido “*government*” como “Estado”.

personal de su oficina de compras de 1058 a 935 personas, pero no explica por qué ello constituye necesariamente una buena noticia⁴⁷.

Segundo, que a pesar de que los MDBs incluyen entre los objetivos/beneficios generales de los sistemas de compras públicas electrónicas al desarrollo (“equilibrado”), el esquema del Banco Mundial no incluye al desarrollo como un objetivo/beneficio específico⁴⁸. Considero que sería fundamental que el Banco subsanara o explicara esta omisión, pues ello permitiría conocer la valoración normativa subyacente en otros elementos del esquema (por ejemplo, las razones por las que se considera un beneficio para el Estado la reducción de personal) y, en consecuencia, enmarcaría y enriquecería las posibles discusiones que pudieran plantearse al respecto⁴⁹. Más aun, podría incluso pensarse que la eficiencia no es otra cosa que un modo (a veces en tensión con otros modos) de avanzar hacia el desarrollo.

Sin perjuicio de ello, en términos generales coincido con la noción de que, bien diseñados e implementados, los sistemas electrónicos de compras públicas pueden ayudar a conciliar más fácilmente algunos de los objetivos de transparencia, eficiencia y desarrollo, pues si así no fuera esta investigación no tendría mucho sentido. Para completar esta idea, incluyo a continuación la visión desde la práctica de Tomás Campero, primer director del órgano rector que diseñó e implementó el exitoso sistema de Chile y de Guillermo Bellingi, actual director del órgano rector de la Argentina.

Para Campero, existen al menos tres grandes actores interesados en las compras públicas:

- (1)** El sector privado (fundamentalmente las PYMES, que subrayan la necesidad de promover la industria local y que se consideran motores de la industria nacional).
- (2)** Los funcionarios administrativos a cargo de las compras (que pretenden eficiencia y rapidez en la ejecución de programas).

⁴⁷ Banco Mundial, “Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy”, pp. 9-10.

⁴⁸ De todos modos, algunos elementos incluidos como beneficios en el marco de los otros dos objetivos (por ejemplo, la mayor participación de las PYMES) podrían también ser entendidos como beneficios para el objetivo de desarrollo y, de hecho, el documento del banco menciona entre sus objetivos el impulso de la industria local. Así y todo, el impulso de la industria local es el único elemento tratado.

⁴⁹ Este es un ejemplo concreto de lo que pretendo identificar con el concepto de “ausencia de rendición de cuentas discursiva” (*discursive accountability*) en la promoción internacional de reformas institucionales. Ver Natalia A. Volosin, “The irrelevance of the rule of law: deliberative democracy, law, and development”, *op. cit.*

(3) Los actores de la agenda anticorrupción (ONGs, académicos, etc.), que promueven la transparencia.

El entrevistado explica que las tecnologías de la información son útiles en este sentido porque, hasta cierto punto, permiten compatibilizar estos intereses diversos (participación de PYMES, rapidez, menores precios y transparencia), pero destaca que la tecnología sólo es un medio para llevar a cabo lo que en realidad es una reforma de política pública. Dado el interés de estos actores en la reforma, concluye que es esencial trabajar con estos públicos.

Bellingi coincide con Campero en que el principal atractivo de los sistemas de compras públicas electrónicas es que permiten compatibilizar los intereses de diversos actores. En este sentido, explica que al organismo contratante le preocupa mucho la agilidad y la eficiencia para poder cumplir en tiempo con los requerimientos de adquisiciones, que en ocasiones pueden parecer superfluos pero que, en general, responden a que el Estado tiene que satisfacer alguna necesidad. Sin embargo, acortar los tiempos para realizar una contratación muchas veces entra en tensión con los principios de transparencia. Y, por último, los proveedores reclaman agilidad sin perder seguridad en términos de la confidencialidad de las ofertas, así como una mayor participación de las PYMES, lo cual también beneficia al Estado debido a que incrementa la concurrencia y, por lo tanto, la eficiencia y la transparencia. La mayor ventaja de los sistemas electrónicos, concluye, es que permiten reducir los conflictos entre todos estos intereses.

Finalmente, aunque no he podido hallar estudios empíricos que provean datos sistemáticos globales acerca de los beneficios que ha generado la implementación de este tipo de sistemas, hay una abundante literatura que menciona algunos datos generales y/o describe casos concretos exitosos. Aquí menciono sólo algunos ejemplos, con la aclaración de que no se ha corroborado su sustento empírico:

- Pueden reducirse los precios entre un 10 y un 20%⁵⁰.
- Pueden reducirse los costos de transacción entre un 50 y un 80%⁵¹.

⁵⁰ Banco Mundial, “Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy”, *op. cit.*, p. 3.

⁵¹ *Id.*

- Una reducción del 20% en los precios de las adquisiciones públicas en la región ALC sería equivalente al 40% del gasto total de la región en cuidados de la salud y a más del 50% del gasto en educación⁵².

2.3. Tecnología e instituciones

La noción de que en la actualidad las TICs son instrumentos fundamentales para el acceso al conocimiento y, en general, para el desarrollo de las personas y de los países es bien conocida. También lo son las críticas que se presentan frente a ello. En consecuencia, no me detendré en ese punto general de crítica, sino que tomaré como dado que efectivamente se trata de herramientas necesarias, pues pareciera que están aquí para quedarse, nos guste o no.

Dentro de la noción general acerca de la importancia de las TICs, tal vez el aspecto menos problemático sea la idea de que se trata de instrumentos *potencialmente* significativos para impulsar mecanismos que mejoren algunas de las condiciones que hacen de la democracia un sistema de gobierno valioso, reduciendo el déficit que ésta presenta, por ejemplo, en materia de representación política: publicidad de los actos de gobierno, acceso a la información pública, rendición de cuentas, elaboración participada (y en el mejor de los casos deliberativa) de normas de alcance general, etc.⁵³.

En el ámbito específico de las compras públicas, ya se han señalado en la sección anterior los beneficios que potencialmente puede generar el uso de las TICs, tanto en materia de democracia como de desarrollo.

Pero sin perjuicio de que el impulso de las TICs pareciera ser en algún punto ineludible y que, además, tiene una importante potencialidad como herramienta de

⁵² Paul R. Schapper y João N. Veiga Malta, “Cómo hacer para que el Estado compre mejor”, *Revista Gobierno Digital* No. 3, 2004, Asociación Civil Actuar, Argentina, p. 22.

⁵³ Aquí vuelve a aparecer la cuestión que ya mencioné acerca de las concepciones de la democracia, dado que la noción de que la representación política es un mal necesario no es aceptada por todas las concepciones (por ejemplo, no lo es para la concepción pluralista o madisoniana), y la valoración positiva de diversos mecanismos así como su contenido también varían según la concepción que se defiende. Así, por ejemplo, para la concepción deliberativa de la democracia algunos mecanismos de participación ciudadana directa, como los plebiscitos y los referéndums, no son necesariamente una buena idea, dado que no reflejan una discusión genuina sino una discusión “en un sólo sentido”, en la que las preguntas ya se encuentran formuladas y las posiciones no son justificadas ni debatidas. En cambio, dichos mecanismos sí son defendidos por la concepción populista de la democracia. Ver Carlos S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, *op. cit.*, pp. 204-210. Escribiendo en 1993, Nino no descartaba por completo la posibilidad de que las nuevas tecnologías pudieran ayudar a establecer mecanismos genuinos de participación y deliberación colectiva, aunque en términos generales se inclinaba por una profunda descentralización política para acercar la democracia lo más posible a procesos de discusión “cara a cara”, y por herramientas tales como las audiencias públicas. *Id.*, pp. 209-214.

cambio, creo que es fundamental tener presente que su promoción en el sector público no siempre aparece como una cuestión normativamente neutra.

Por el contrario, en ocasiones ella se vincula con ideas de modernización del Estado que, en buena medida, se complementan con concepciones gerencialistas y tecnocráticas de la administración pública (como la escuela de la *New Public Management*). Y éstas, a su vez, en ocasiones (no siempre ni necesariamente) son llevadas a tal extremo de científicidad y racionalidad económica que terminan anulando la construcción democrática colectiva⁵⁴. De todos modos, más allá de las TICs, hay buenos ejemplos de teorías que concilian razonablemente los requerimientos de la técnica y de la participación democrática en los procesos de toma de decisiones de alcance general por parte de la administración pública⁵⁵.

Por otra parte, además de que algunas ideas de las visiones modernizantes no son necesariamente incompatibles con los ideales de la democracia y el desarrollo, de hecho pueden ayudar a profundizar dichos ideales. Si no creyera que ello es al menos *posible*, seguramente no estaría realizando esta investigación. De todos modos, es fundamental tener en cuenta que aun si la conclusión es que los sistemas de gobierno electrónico en general (y los de compras públicas en particular) pueden fortalecer los ideales de la democracia y el desarrollo, la porción de la población que puede efectivamente acceder a estos sistemas es extremadamente pequeña. En consecuencia, no debe creerse que (aun fortaleciendo “la idea” de democracia y desarrollo) un sistema de gobierno electrónico del tipo que sea efectivamente permite un acceso indiscriminado de la ciudadanía a sus herramientas.

Asimismo, es importante no olvidar cuáles son usualmente las bases ideológicas de los proyectos de modernización, pues de lo contrario su aplicación efectiva podría terminar siendo lesiva de los ideales de la democracia y el desarrollo. La clave, creo, está en recordar que en el uso de las TICs en el Estado la tecnología nunca debe dejar de concebirse como un medio para impulsar objetivos más amplios de reformas institucionales tendientes a fortalecer la democracia y el desarrollo.

⁵⁴ Para una crítica profunda (y tal vez excesiva) de estas ideas, ver Alberto Mayol Miranda, *La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad. Una crítica desde la teoría política a las propuestas tecnocráticas*, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, Documento de Trabajo No. 81, julio de 2006.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, “Public administration and institutions in Latin America”, artículo para el Consenso de Copenhage, Consulta de San José de Costa Rica, 21-25 de octubre, 2007, 11 de septiembre de 2007.

La tecnología debe ser entendida como un medio para llevar a cabo lo que en rigor es (o debería ser) una reforma administrativa. El principal motivo por el que se utiliza a las TICs para implementar el gobierno electrónico (o por el que debiera utilizárselas) es la posibilidad de mejorar la calidad de las políticas públicas y la relación de los funcionarios electos y empleados de la administración con los ciudadanos (transparencia, rendición de cuentas, etc.). No se trata de otra cosa que de un proceso de construcción de instituciones, en este caso con la ayuda extra que pueden brindar las TICs.

Pero si ello es efectivamente así, entonces el uso de las TICs no puede ser el primer paso de la reforma de la que se trate, sino que ésta debe pensarse en términos sociales, políticos, económicos, jurídicos, etc. De este modo, lo primero que se debe definir (luego de diagnosticar el estado de situación) son los objetivos de la reforma y la estrategia para llevarla a cabo, dejando la “decisión tecnológica” para el final. Como veremos en el caso de la CABA, en la Argentina a nivel nacional y en uno de los períodos de la reforma en México, situar la “decisión tecnológica” al comienzo suele llevar al fracaso, dado que difícilmente se pueda elegir el medio para lograr un objetivo si no se ha definido previamente cuál es el objetivo.

Estas consideraciones más bien abstractas se traducen muy claramente en lo que respecta a los programas de gobierno electrónico y, en particular, a las compras públicas electrónicas. A ello me referiré en los próximos párrafos, que incluirán las opiniones de algunos de los entrevistados, aclarando que éstos no necesariamente comparten lo que se ha dicho hasta aquí acerca de las concepciones modernizantes.

Los procesos de gobierno electrónico en los que se prioriza excesivamente la tecnología en desmedro de la construcción de instituciones son acertadamente calificados por una autora como “cosmético-tecnológicos”. Para Ester Kaufman, especialista en el uso gubernamental de TICs, la concepción “cosmético-tecnológica” tiene las siguientes características:

- Asume un modelo puramente tecnológico.
- Considera que el gobierno electrónico es una cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que el modelo requiere.
- Omite toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que un gobierno electrónico supone a fin de brindar en línea servicios que la propia comunidad

define.

- Entiende que la instauración de un gobierno electrónico consiste en la construcción de algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología, más algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente⁵⁶.

Específicamente en el ámbito de las compras públicas electrónicas, buena parte de la literatura reconoce la necesidad de pensar la cuestión como una reforma institucional-administrativa. Paul R. Schapper y João N. Veiga Malta, por ejemplo, señalan que “*el e-procurement es mayormente una estructura referida a contrataciones que a tecnología, y debe ser conducida más como una reforma de procuración en lugar de una aplicación tecnológica*”⁵⁷. Coincide con ellos Tomás Campero, quien en la entrevista subrayó que las compras públicas electrónicas no constituyen un tema tecnológico sino de reforma política, en el cual la tecnología sólo es una opción o camino para la reforma.

Siguiendo con la línea que Kaufman utiliza en referencia al gobierno electrónico en general, Schapper y Veiga Malta explican, para el caso específico de las compras públicas electrónicas, que “*las ventajas y beneficios [de la tecnología] no aparecen simplemente por poner en uso nuevo hardware y software en las agencias estatales*” sino que “*sus influencias de cambio se transmiten desde las políticas*”⁵⁸. Incluso en la etapa de implementación de la reforma (cuando ya se han definido previamente los objetivos y estrategias), los autores indican que:

*La instrumentación no es simplemente una estrategia para la localización y adquisición de tecnología, aunque ésta sea un componente importante dentro de sus requerimientos. Si no hay cambio alguno, además del agregado de una cobertura tecnológica a la administración existente, los beneficios serán pobres. El e-procurement requiere cambios en el comportamiento de los usuarios tanto del sector público como del privado a fin de llevar a cabo sus objetivos*⁵⁹.

⁵⁶ Ester Kaufman, “E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes”, en Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa Vigón (eds.), *América Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*, Flacso/AICD-OEA, Santiago de Chile, 2004, p. 153.

⁵⁷ Paul R. Schapper y João N. Veiga Malta, “Cómo hacer para que el Estado compre mejor”, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁸ *Id.*, p. 17.

⁵⁹ *Id.*, p. 26.

Los autores creen que la ausencia de comprensión de la reforma en esos términos es una de las principales razones por la cual muchos gobiernos no han logrado establecer sistemas exitosos, a pesar de la potencialidad que éstos tienen de reportar importantes beneficios para la transparencia, la eficiencia y el desarrollo⁶⁰.

Pero si lo importante no es la tecnología sino el desarrollo de políticas de cambios institucionales profundos, entonces si el sistema de compras públicas existente no satisface *mínimamente* algunas condiciones institucionales básicas que tiendan a la transparencia, la eficiencia y el desarrollo (obviamente no de modo perfecto), no tendrá sentido implementar un sistema electrónico o, por lo menos, no cualquier sistema electrónico. Al desarrollar las recomendaciones de diseño e implementación para la Argentina veremos a qué condiciones me refiero y en qué medida ello debiera influir en la decisión acerca del tipo de sistema a implementar (Capítulo 10)⁶¹.

Lo que sí es importante considerar aquí es que en ausencia de algunas condiciones institucionales mínimas en el sistema de compras tradicional, establecer un sistema electrónico (al menos un sistema *transaccional* complejo) sólo servirá para repetir los mismos problemas, pero en Internet en lugar de en papel. Como explicó Veiga Malta en la entrevista, *“si no tienes esas condiciones, el sistema electrónico no es más que una reflexión de lo que tienes en papel”*. Para este especialista, se necesita algo más que tecnología, e incluso algo más que tecnología y un buen marco legal. De lo contrario *“no cambiamos nada; es electrónico, es más lindo, más rápido, pero sigue siendo exactamente lo mismo”*, pues *“no cambiaste los problemas que existían en el sistema”*. Veiga Malta concluye que:

Esta no es una cuestión de tecnología, e inclusive es un error fundamental pensar que la tecnología soluciona problemas estructurales; la tecnología facilita y estandariza, lo bueno o lo malo. No es un tema tecnológico, ni de hardware, es un tema de cambios (no sólo normativos sino también administrativos), de cómo uno aplica la ley y los sistemas de adquisiciones.

Eduardo Bohórquez también subrayó la importancia de *“no sobre vender la solución tecnológica”*, mientras que Tomás Campero indicó que es riesgoso implementar un

⁶⁰ *Id.*, p. 29.

⁶¹ No desarrollo esta cuestión en este capítulo debido a que considero que las recomendaciones al respecto no pueden tomarse en el vacío, sino que deben ser analizadas a los efectos de diseñar e implementar un sistema electrónico en un contexto específico.

sistema electrónico de compras públicas sin analizar los problemas que puede tener el sistema de compras existente, lo cual se puede observar, por ejemplo, en el caso de algunos países de América Central.

En una línea similar, Emilio Moya subrayó que es un error imponer ideas modernizantes en estructuras carentes de institucionalidad, como ocurre muchas veces en algunos países de América Latina. En el tema puntual de las compras públicas electrónicas, el entrevistado señala que antes de implementar un sistema electrónico es necesario pensar en el sistema de compras tradicional, para dotarlo de un mínimo razonable de institucionalidad.

En definitiva, sin perjuicio de la *potencialidad* transformadora de las TICs en materia de compras públicas, el riesgo de caer en soluciones edulcoradas o meramente declamativas que sólo sirven para reproducir problemas del papel al ámbito virtual y, debiera agregar, en ocasiones también para darle cierta pátina de legitimidad a sistemas o estructuras que continúan siendo ilegítimas, aconsejan proceder con cautela en contextos de baja institucionalidad.

De todos modos, tanto Campero como Veiga Malta y Bohórquez aclararon que ello no significa que no se pueda hacer nada. Sobre la base de las propuestas que hicieron los últimos dos entrevistados mencionados al respecto, en los Capítulos 10 y 11 veremos qué es lo que sí se podría hacer.

Capítulo 3. Marco(s) metodológicos

3.1. Análisis de políticas públicas: más allá de Anylandia

Desde el punto de vista metodológico, esta investigación constituye un análisis de la política pública (en adelante PP) de utilización de sistemas electrónicos de compras públicas. En ese sentido, cabe formular algunas precisiones con respecto al *tipo de análisis* que formularé y a la *teoría o modelo de análisis* que aplicaré.

Con respecto al *tipo de análisis*, el esquema básico de las tipologías o variedades de análisis de PP las distingue, según su propósito, entre análisis *para* una PP y análisis *de* una PP⁶².

El análisis *para* una PP puede incluir actividades de:

⁶² El esquema en el que baso esta explicación se desarrolla en Ian Gordon et al., "Perspectives on policy analysis", en Stephen P. Osborne (ed.), *Public management: critical perspectives vol. V, Public Management: policy making, ethics and accountability in public management*, Taylor & Francis, 2002, pp. 11-22 (originalmente publicado en *Public Administration Bulletin* No. 25, 1977, pp. 26-35).

- (a) promoción o incidencia de una PP (*advocacy*);
- (b) análisis de información como insumo para una PP; y/o
- (c) monitoreo y evaluación de una PP.

El análisis *de* una PP puede incluir actividades de:

- (d) conocimiento del proceso de formulación de una PP (*policy determination*), que procura comprender “*los aportes y los procesos de transformación que opera[ron] en la construcción de la política pública*”⁶³; y/o
- (e) análisis de contenido de una PP.

La actividad de análisis de contenido *de* una PP (e) puede confundirse con el análisis de información *para* una PP (b). En rigor, se trata del mismo tipo de actividad, pero con propósitos diferentes, dado que en el primer caso el objetivo es en general académico y no de incidencia pública (inmediata), mientras que en el segundo caso la información se procura como insumo para quienes toman decisiones en la materia.

Algo similar ocurre con la actividad de conocimiento del proceso de formulación de una PP (d), pues ello bien puede realizarse en el marco de un análisis *de* una PP o *para* una PP. Como veremos a continuación, ello es efectivamente lo que ocurre con esta investigación, que procura ser un análisis “*para*” y, en ese marco, el tipo de análisis de información que presenta se concentra fundamentalmente en el proceso de formulación de la PP (bajo el modelo de análisis que se describirá más adelante).

Este estudio procura ser un análisis “*para*”, que permita desarrollar una estrategia de incidencia para promover la implementación de un sistema de compras públicas electrónicas en la Argentina. En este sentido, la investigación lleva a cabo dos de las tres actividades que pueden integrar un análisis “*para*”: el análisis de información para la PP (SEGUNDA Y TERCERA PARTE) y la promoción o incidencia de la PP (CUARTA PARTE).

Con respecto a la tercera actividad de este tipo de análisis (monitoreo y evaluación), la investigación no la desarrolla de manera detallada ni sistemática⁶⁴, pero sí incluye algunos datos de los resultados que han tenido los sistema de compras públicas que se estudiarán en el marco de la actividad de análisis de información. A su vez, el análisis

⁶³ *Id.*, p. 14.

⁶⁴ Como podría ser, por ejemplo, realizar una evaluación de resultados de acuerdo a una serie de indicadores.

de información se concentra principalmente en el aspecto de “*policy determination*” o formulación de la PP, aunque también contiene información básica de su contenido y resultados.

Esta decisión metodológica se debe a que tanto los contenidos posibles de una política de compras públicas electrónicas como sus resultados han sido y continúan siendo extensamente tratados por la literatura en la materia y, sin embargo, la Argentina aún no ha logrado implementar siquiera un sistema mínimo, como podría ser una plataforma electrónica informativa relativamente completa. Dado que no parece que los posibles decisores en nuestro país carezcan de información acerca del contenido que podría tener dicha PP y de sus potenciales resultados positivos, debo concluir que no estamos frente a un problema de conocimiento sino de incentivos.

En consecuencia, se ha decidido que este análisis “*para*” procure comprender los aportes y procesos que pueden intervenir en la construcción de esta PP, e incluya sólo información básica de sus posibles contenidos y resultados. De todos modos, dado que los contenidos y resultados dependen en buena medida de cómo se estructure el proceso de construcción, intentaré mostrar esa relación.

También cabe aclarar que, como es obvio, las recomendaciones que formularé para la promoción de esta PP en la Argentina (CUARTA PARTE) tanto en términos del diseño e implementación del sistema (Capítulo 10) como de la estrategia de incidencia (Capítulo 11) responden no sólo a las conclusiones que puedan extraerse del análisis del proceso de formulación de la PP en cuestión, sino también a las consideraciones normativas y fácticas expresadas anteriormente.

Con respecto a la *teoría o modelo* de análisis de PP que utilizaré, la investigación no sigue ningún modelo en particular, pero seguramente los expertos podrán reconocer, con algo de indulgencia por el eclecticismo, elementos de diversas teorías, aunque éstas no estén debidamente explicitadas, ni mucho menos justificadas.

Lo que puede decirse al respecto es que el eclecticismo obedece a que, siguiendo a Wayne Parsons, pretendo utilizar las teorías del análisis de políticas públicas como “herramientas del aprendiz”⁶⁵. En el mismo sentido, entiendo que la apelación a diversos marcos de análisis permitirá tener una visión más integral y, en consecuencia, enriquecerá las recomendaciones que puedan formularse. Si dicho eclecticismo metodológico excede los límites de la congruencia o no, será un asunto que evaluarán

⁶⁵ Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, 2007, p. 67.

quienes puedan estar interesados en esta investigación.

Por otra parte, si bien por razones de espacio no es posible explicar ni justificar la selección de teorías, sí cabe aclarar dos puntos. Primero, que la selección responde tanto a criterios explicativos como normativos, por lo que no pretendo presentar la decisión metodológica como un aspecto valorativamente neutro. Segundo, a los efectos de la honestidad intelectual, siguiendo la ya clásica (pero aún útil) clasificación elaborada por Parsons, a continuación menciono los marcos de análisis que en ocasiones subyacen y en otras sobrevuelan esta investigación, indicando, de ser posible, si su gravitación aquí tiende a ser explicativa o normativa.

A los efectos de estudiar el principal elemento que interesa a esta investigación (el proceso de formulación de la PP), utilizaré un marco de **análisis de políticas públicas comparadas** (gravitación explicativa) mediante un método de comparación concreto y detallado de los procesos de reformas tendientes a implementar sistemas de compras públicas electrónicas en: (a) *tres contextos nacionales comparables con la Argentina* (Brasil, Chile y México) y (b) *dos contextos locales de la Argentina* prácticamente opuestos entre sí (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipio de Morón).

El primer grupo de análisis comparativo permitirá extraer algunas conclusiones acerca de las condiciones favorables (o desfavorables) para la reforma, que filtraré en función de la situación de la Argentina. El segundo grupo ayudará a esa tarea de filtrado, incorporando ejemplos locales del proceso de reforma que podrían indicar algunas conclusiones para promover la PP en cuestión en el contexto de la práctica política de nuestro país.

Dentro del análisis comparativo, utilizaré herramientas de **tres enfoques** vinculados al análisis de las políticas públicas en función del proceso político. Por un lado, el **enfoque secuencial o de etapas**, que aparecerá en varias ocasiones como marco básico que permite distinguir desde la definición de la agenda hasta los resultados de la política (gravitación explicativa).

Por otra parte, el **análisis institucional-económico** de la corrupción elaborado por Rose-Ackerman, que parte de la teoría de la elección pública y que en algún punto puede vincularse, a su vez, con la perspectiva del institucionalismo y neo-institucionalismo económico⁶⁶ (gravitación explicativa y normativa). Esto requiere algunas aclaraciones.

⁶⁶ En el capítulo de recomendaciones para la Argentina utilizaré algunas herramientas del enfoque transaccional intertemporal de políticas públicas desarrollado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi.

Primero, que este estudio no investiga la economía política de los sistemas de compras públicas, ni pretende ser una aplicación del enfoque de la economía política a los sistemas de compras públicas de algunos países en particular. En cambio, tomo como dado el análisis económico de la corrupción (y de su operación en los sistemas de compras públicas) formulado por Rose-Ackerman y, en ese marco, analizo los procesos de reforma de los sistemas de compras públicas electrónicas de los países y municipios seleccionados.

Por lo tanto, la incidencia del análisis de la economía política aparece en *el tipo de preguntas que se harán* para comprender los procesos de reforma de los países que estudiaré. Lo que intento es “*analizar los procesos de reforma y la secuencia de hechos que llevó a cambios positivos en contextos específicos, derivando lecciones operativas de la experiencia pasada acerca de cómo lidiar con la política de los procesos de reforma de las compras públicas*”⁶⁷. En consecuencia, el foco estará puesto en los escenarios que llevaron a las reformas (para bien o para mal), entendiendo por “escenarios” el entramado de actores, incentivos, discursos y hechos que definieron los procesos.

Sin embargo, es necesario aclarar que las lecciones que extraeré del análisis comparativo no deben ser entendidas como generalizables. El análisis comparativo sólo me interesa en relación a la posibilidad de desarrollar una estrategia de reforma para la Argentina y, en consecuencia, no presentaré conclusiones generales. En cambio, luego de concluir el análisis comparativo pasaré directamente a procesarlo a los efectos de formular recomendaciones para la Argentina.

De todos modos, esto no significa que no sea posible extraer algunas conclusiones más generales. Considerando la posibilidad de que ulteriores análisis puedan procurar llevar a cabo dicha tarea, presento una serie de cuadros con información que podría ser de utilidad y que en este trabajo sólo será considerada para la elaboración de conclusiones para la Argentina: CUADRO 1 (sistemas políticos y electorales); CUADRO 2 (población, PIB y gasto público); CUADRO 3 (percepciones institucionales); y CUADRO 4 (desarrollo del gobierno electrónico).

Por último, es necesario aclarar que el enfoque de análisis de la economía política de los procesos de reformas tiene un límite importante en esta investigación, lo cual me lleva a mencionar el tercer enfoque de análisis de PP que utilizaré: el **enfoque**

⁶⁷ U4 Anti-Corruption Resource Center, “The political economy of public procurement reform”, 16 de junio de 2009, disponible en www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=202

discursivo, basado en teorías comunicacionales del proceso político. El uso de este enfoque obedece a que considero que el poder explicativo de los análisis de la economía política de los procesos de reforma tiene una importante limitación, debido a que no consideran el valor epistémico de la deliberación pública.

El análisis de los incentivos políticos y económicos para la reforma suele partir de la premisa de que las preferencias predeterminadas de los “jugadores” se mantienen fijas durante el proceso, soslayando la influencia de la deliberación pública en los procesos de decisión. En el extremo, este tipo de análisis conduce a la creencia de que es posible “modelar” los procesos de reforma para predecir, casi como en un juego de ajedrez, los posibles movimientos y resultados.

El Banco Mundial, por ejemplo, desarrolló una herramienta denominada “Expected Utility Stakeholder Model”, utilizada como prueba piloto para la reforma del sistema de compras públicas en un país del Este Asiático denominado bajo el seudónimo de “Anylandia”, para predecir el nivel de reforma políticamente viable e informar las decisiones del banco en la definición de prioridades y en el diseño de programas de reformas institucionales⁶⁸.

A partir de una recolección estructurada de datos, el modelo establece la posición política inicial de cada actor en un continuo de opciones de reforma, el poder de influencia y la importancia que tiene la reforma para cada uno. Ello permite calificar con un sistema de puntuación la dificultad política de distintas etapas de reforma. En Anylandia, por ejemplo, se determinó que la implementación de auditorías internas sería el doble de difícil políticamente (60 puntos) que la utilización de procesos de licitación pública (30 puntos). Luego se utilizan técnicas de predicción de la utilidad esperada para simular las posibles rondas de negociación entre los actores y la influencia de las distintas alternativas en el proceso de reforma.

El Banco indica que el modelo es dinámico, dado que permite modificar los actores y su posición inicial para determinar escenarios alternativos e identificar situaciones en las que puede lograrse un mayor progreso en la reforma. Aplicando el modelo a la reforma del sistema de compras públicas de Anylandia, el Banco determinó que si modificaba su propia posición inicial en el continuo de reformas de 85 (reestructuración de agencias gubernamentales que manejan contratos importantes) a 60 (auditorías

⁶⁸ Banco Mundial, “Operationalizing political analysis: the expected utility stakeholder model and governance reforms”, Poverty reduction and economic management network (PREM), Nota No. 95 diciembre de 2004, disponible en www1.worldbank.org/prem/notesps.cfm?offset=11.

internas) ganaría el apoyo de más actores interesados, concluyendo que en Anylandia, “lo ‘mejor’ sería enemigo de lo ‘bueno’”⁶⁹.

Sin entrar en un tema que requeriría una larga discusión, y dejando de lado incluso la discusión de ética normativa que ineludiblemente le cabe a un modelo que calcula las decisiones de los individuos y grupos sólo sobre la base de la utilidad esperada, señalaré solamente dos cuestiones. Por un lado, que el carácter dinámico del modelo es bastante limitado, dado que sólo permite modificar las posiciones *iniciales* de los jugadores como una decisión previa al comienzo del juego y, por lo tanto, independiente del proceso mismo de “jugar”.

En consecuencia, nada dice el modelo (ni podría decirlo) acerca de la posibilidad de que los jugadores modifiquen sus preferencias *dentro* del juego como consecuencia del proceso deliberativo y no ya de sus expectativas de utilidad en función de un cambio de movimiento de otro jugador⁷⁰. Marcar esta omisión es algo bastante obvio, dado que el modelo tiene sentido para el banco precisamente porque parte de la caracterización de las preferencias iniciales de los jugadores.

Por otra parte, y relacionado con lo anterior, ya sea que las conclusiones del modelo sean utilizadas por el banco o por cualquier otro actor, el modelo es básicamente conservador, dado que en lugar de pensar de qué modo podría ser posible que las posiciones iniciales de los jugadores se modifiquen en el proceso (por ejemplo, apoyando herramientas para modificar el poder de influencia de los actores)⁷¹, toma el

⁶⁹ *Id.*, p. 5. La traducción es propia.

⁷⁰ Evidentemente, la teoría de la elección pública utilizada para el análisis de la corrupción que tomo como dada para desarrollar la investigación sobre los procesos de reforma (Rose-Ackerman) es pasible de la misma objeción. La diferencia es que no utilizo dicho marco teórico para analizar los procesos de *reforma* (hasta donde sé, tampoco lo hace Rose-Ackerman), sino que lo presupongo como marco de análisis *de las transacciones* que involucran maniobras de corrupción. Y aunque seguramente también se podría discutir si las transacciones de ese tipo pueden ser analizadas sólo desde el punto de vista de las expectativas de utilidad (en donde los sobornos operan de un modo similar a los precios de los bienes y servicios en el mercado), no puede decirse que se tenga aquí una visión estática en el análisis de los procesos de reformas, pues para ello amplió el análisis de economía política al incluir también consideraciones sobre la influencia de la deliberación en el proceso político.

⁷¹ Es obvio que este tipo de herramientas deberían a su vez ser implementadas mediante procesos de reforma, por lo que nos encontraríamos en el mismo problema inicial. Sin embargo, más allá de dicho obstáculo, lo que pretendo mostrar es que si la prioridad fuera (normativamente) el empoderamiento de grupos para que puedan demandar reformas institucionales, se debería apuntar a pensar herramientas para ello o, al menos, se debería mencionar ese aspecto normativo en el marco del diseño de un modelo estático de reformas. Por lo demás, creo que es posible evitar el problema circular (las “mejores” reformas requieren de la influencia de grupos que tienen poco poder y el empoderamiento de estos grupos requiere, a su vez, “mejores” reformas). En efecto, los organismos multilaterales pueden (y de hecho en ocasiones lo hacen) empoderar a grupos externos al Estado que puedan generar procesos de reformas incrementales que, a su vez, no sólo apunten a lograr cambios sustantivos de determinadas políticas, sino también a incrementar el valor epistémico de las decisiones públicas mediante el empoderamiento de

poder de influencia de los actores como dado. No es arriesgado pensar que, en ocasiones, es posible que “lo bueno sea enemigo de lo mejor”.

En consecuencia, el análisis que realizaré en esta investigación combina el enfoque de economía política con un enfoque discursivo o deliberativo (también denominado “giro argumentativo”), que concibe al análisis de PP como una tarea para mejorar la calidad de la discusión de políticas en la deliberación pública. De acuerdo con este enfoque, el análisis de PP requiere una mayor atención a la dimensión valorativa y discursiva de la política y a la participación ciudadana como parte de una interacción deliberativa amplia entre ciudadanos, analistas y funcionarios que construyen políticas mediante un proceso discursivo que asigna significados y valores al material empírico⁷².

3.2. Esquema de análisis de reformas: actores, incentivos y algo más

Hasta aquí se ha establecido el objeto del estudio (detalle de los aportes y procesos que intervienen en la construcción de la PP de sistemas electrónicos de compras públicas e información básica de sus posibles contenidos y resultados) y los casos de análisis comparativo (Brasil, Chile, México y Argentina por un lado, y la CABA y Morón por el otro). Antes de comenzar con el análisis, resta definir un mismo esquema metodológico de análisis comparativo para todos los contextos seleccionados.

Para el estudio del proceso de construcción de la reforma analizaré los escenarios que llevaron a la implementación de sistemas electrónicos de compras públicas (para bien o para mal)⁷³. A ello se agregará una breve descripción de las características del sistema y de los resultados obtenidos a partir de su implementación.

Relevar información sobre los escenarios de los procesos de cambio institucional no es una tarea sencilla. En general, dichos procesos involucran un complejo entramado de diversos actores, incentivos, discursos, contextos temporales y espaciales desde lo

diversos actores usualmente desaventajados (lo cual también puede entenderse como un cambio sustantivo).

⁷² Excepto por algunas discrepancias importantes con cierto relativismo moral implicado en su teoría, entiendo al enfoque discursivo en los términos elaborados por Frank Fischer. Ver, por ejemplo, Frank Fischer, “Deliberative policy analysis as practical reason: integrating empirical and normative arguments”, en Frank Fischer et. al. (eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, CRC Press, pp. 223-236.

⁷³ Aunque el interés de esta investigación radica en los sistemas de compras públicas *electrónicas*, en algunos casos se hará referencia también a las reformas de los sistemas de compras en general, dado que en ocasiones es prácticamente imposible distinguir estos dos procesos.

social-político-económico-cultural, etc., e incluso una serie importante de eventos contingentes y en ocasiones intangibles.

Desde mi punto de vista, creer que es posible organizar estas variables mediante modelos o esquemas que permitan realizar un análisis sistemático de clasificación, jerarquización, relaciones causales, etc. es como mínimo una ingenuidad. Y, por lo tanto, aspirar a un análisis de tipo predictivo es prácticamente una locura, sino una maquinación orwelliana. No es que se trate de una cuestión meramente azarosa, sino que se trata de una cuestión demasiado compleja y variable. En consecuencia, todo lo que podemos pretender al respecto es estudiar procesos de cambio razonablemente comparables y extraer alguna conclusión susceptible de ser analizada (no necesariamente aplicada) en el contexto en el que queremos influir.

Sin perjuicio de ello, a los efectos de tener un mínimo control de que se estará utilizando el mismo esquema de análisis para todos los escenarios, dividiré la noción de “escenarios” en dos variables: actores e incentivos. Los actores incluirán los posibles agentes de cambio, mientras que los incentivos incluirán los posibles elementos que influyeron en el desarrollo de la reforma (eventos, contexto, líneas discursivas, etc.). A los efectos de una mayor facilidad en la lectura, estudiaré a cada país y ciudad por separado, pero manteniendo el mismo esquema de análisis mencionado. En consecuencia, el análisis de cada país y ciudad incluye tres secciones: (1) actores e incentivos; (2) características básicas del sistema; y (3) resultados⁷⁴.

Dado que el análisis comparativo que presentaré será extenso y detallado, en los Anexos 1 y 2 se presentan dos cuadros comparativos con datos importantes de cada una de las secciones mencionadas para el análisis comparativo nacional y local, respectivamente. De todos modos, debe tenerse presente que los datos de los cuadros no representan con exactitud la evolución que se describe en el análisis completo pues, como vimos, la complejidad de los procesos de reforma impide una esquematización sencilla.

Lo que sí podemos hacer es utilizar estudios ya existentes para tener una idea general de los posibles escenarios significativos antes de realizar una investigación propia. De ese modo, aunque las variables seguramente sufrirán modificaciones en el transcurso

⁷⁴ Para cada país/ciudad, la sección 3 (resultados) expone los resultados más recientes del sistema, pero pueden encontrarse algunos resultados parciales de distintas etapas de desarrollo del sistema, para cada país/ciudad, en la sección 1 (actores e incentivos).

del relevamiento, se podrá al menos hacer más o menos las mismas preguntas para todos los países y ciudades que se estudiarán.

A tal efecto, a continuación menciono algunas consideraciones generales con respecto a los escenarios que podrían ser significativos en los procesos de reforma para incrementar la prevención y el control de la corrupción en general y, específicamente, en las reformas de los sistemas de compras públicas y en la implementación de sistemas electrónicos. En la medida de lo posible, utilizaré referencias específicas para el contexto de América Latina y/o de regiones o países “en vías de desarrollo”.

(a) El problema de la voluntad política: instituciones políticas y electorales

Como se sabe, el elemento que suele figurar al tope de las listas de condiciones para las reformas institucionales (incluyendo las reformas de los sistemas de compras públicas) es la necesidad de voluntad política. Este concepto no debe confundirse con el de “liderazgo político”, aunque ambos son esenciales para elaborar, implementar y sostener una reforma. Entiendo por “voluntad política” la *disposición* a cambiar lo que se considera que requiere un cambio y por “liderazgo político” la *conducta* de defender, impulsar, llevar a cabo y sostener aquello que se ha decidido cambiar. En consecuencia, la voluntad política es condición necesaria pero no suficiente del liderazgo. Considero la cuestión del liderazgo en el Capítulo 10.

Como se preguntó Veiga Malta en la entrevista, “*si no hay voluntad política para cambiar la normativa y si la ciudadanía no está presionando para el cambio, ¿cuál es el incentivo para cambiar?*” En un artículo fundamental sobre los obstáculos que ha enfrentado la reforma de los sistemas de compras públicas en los países “en desarrollo”, Robert Hunja señala que el principal obstáculo ha sido “*la falta de voluntad política en los niveles más altos de gobierno para corregir el sistema existente*”⁷⁵.

Mi impresión con respecto a la voluntad política es que sin importar cuántas veces se repita la idea, poco se dice acerca de las estructuras y procesos que pueden conducir a formar dicha voluntad. Y menos aun se dice acerca de las condiciones bajo las cuales, una vez que se logra construir la voluntad inicial para la reforma, ésta puede sostenerse razonablemente en el tiempo. La razón por cual se dice poco sobre esto es, desde mi

⁷⁵ Robert Hunja, “Obstacles to public procurement reform in developing countries”, presentado en el WTO-World Bank Regional Workshop on Procurement Reforms and Transparency in Public Procurement for Anglophone African Countries, Tanzania, 2003.

punto de vista, que sabemos poco sobre ello y que no es posible saber mucho más de lo que sabemos. Esto último obedece, a su vez, a la complejidad del entramado de actores, incentivos, discursos, contextos y eventos contingentes al que ya se ha hecho referencia, así como a la influencia de la deliberación pública en la transformación de las preferencias iniciales de los “jugadores”.

La formación o no de la voluntad política necesaria (aunque insuficiente) para la reforma dependerá, en todo caso, de cómo opere dicho entramado deliberativo en el contexto en el que se desea influir, lo cual, a su vez, es algo más que la relación entre la oferta y la demanda. Los seis acápites que se presentan en esta sección procuran, en definitiva, describir algunos entramados posibles para analizar luego cómo funcionaron en los países y ciudades seleccionados.

Lo que sí puede ser fructífero para pensar el problema de la formación de la voluntad política es que si ella depende de cómo opere el entramado deliberativo, es fundamental considerar la medida en la que, al final de ese proceso, es más o menos probable que quienes están facultados para tomar las decisiones efectivamente acuerden en iniciar la reforma (más allá de las virtudes o no que ésta pueda tener).

A tal efecto, es interesante considerar la *tendencia* que presentan determinados arreglos constitucionales y electorales para la generación de acuerdos. Evidentemente, hay sistemas en los que en ocasiones es posible sortear la necesidad de acuerdos amplios debido a que las reglas permiten, por ejemplo, que la decisión la tome directamente el Poder Ejecutivo, como de hecho ocurre en el caso del hiperpresidencialismo Argentino. Esto no quiere decir que ello sea deseable (de hecho creo que no lo es) y, además, este tipo de decisiones unilaterales tienen el peligro cierto de no ser sostenibles en el tiempo, dado que al no surgir de acuerdos amplios hay mayores riesgos de que la política sea modificada u olvidada con un simple cambio de gobierno.

Veamos cómo trata esta cuestión Rose-Ackerman para el caso de las reformas institucionales tendientes a la prevención y el control de la corrupción. Utilizando como base un trabajo de Barbara Geddes, Rose-Ackerman presenta algunas consideraciones acerca de la influencia que podrían tener determinadas instituciones políticas en la posibilidad de la reforma. Dichas consideraciones parten de lo que Geddes denomina el “dilema de los políticos” para la reforma.

La idea es que quienes están en el poder se benefician de la corrupción, pero *“la legitimidad del sector público como un todo sería incrementada por la reforma”*⁷⁶. Dado que *“muchas políticas anticorrupción imponen costos sobre el grupo político que las propone que exceden los costos que tienen quienes simplemente se dejan llevar por el cambio”* (...) *“excepto que la protesta pública sea muy potente y sostenida, hay una desventaja para el que realiza el primer movimiento”*⁷⁷. Es decir que los políticos reformistas pueden ganar el apoyo público mediante la reforma, pero ello también significa perder sus ganancias derivadas de la corrupción.

Sin embargo, hay dos escenarios que según Geddes podrían ser propicios para la reforma. Primero, aquel en el cual un partido tiene una posición dominante, pero la ineficiencia generada por la corrupción y el clientelismo amenaza su retención del poder, por lo que podría apoyar la reforma a pesar de la pérdida de ganancias corruptas. Segundo, aquel en el cual varios partidos tienen un acceso similar a las ganancias de la corrupción y se beneficiarían simétricamente con una reforma, por lo que podrían colaborar para cambiar.

Con respecto al primer escenario, las implicancias serían que en los países de América Latina, en los que predominan sistemas fuertemente presidencialistas, *“los presidentes electos en ocasiones han promovido las reformas”* y, en estos casos, factores como las crisis y la insatisfacción de elites poderosas (que mencionaré más adelante) explicarían por qué la reforma ocurrió en un momento en particular y no en otro⁷⁸.

Con respecto al segundo escenario, las estructuras políticas y electorales podrían tener las siguientes consecuencias⁷⁹. Por un lado, se supone que la reforma debiera ser un poco más sencilla en sistemas electorales de representación proporcional con lista cerrada que en los de lista abierta, dado que en los primeros tiende a haber mayor disciplina partidaria y, en consecuencia, el acuerdo para la reforma puede ocurrir al nivel de los líderes de los partidos. En cambio, en los sistemas de lista abierta los políticos individuales tendrían mayor poder para frenar la reforma. Sin embargo, Rose-Ackerman señala acertadamente que aunque en los sistemas de lista cerrada los

⁷⁶ Susan Rose-Ackerman, *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, op. cit., p. 200. La traducción es propia.

⁷⁷ *Id.*, p. 201. La traducción es propia.

⁷⁸ *Id.*, p. 203. La traducción es propia.

⁷⁹ *Id.*, pp. 201-203.

políticos individuales pueden no ser tan perjudicados por la reforma, no habrá ninguna reforma posible si los líderes partidarios (que son quienes suelen dominar en estos sistemas) utilizan sus posiciones para enriquecerse ilícitamente.

Por otra parte, se supone que los sistemas electorales mayoritarios tienden a generar sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas de representación proporcional tienden a generar sistemas multipartidistas. En consecuencia, podría ser más difícil construir una coalición para la reforma en los sistemas de representación proporcional debido a la fragmentación.

De todos modos, el trabajo de Geddes mostraría que, en América Latina, aun cuando logra formarse una coalición política para la reforma los cambios tienden a ser demasiado frágiles “*si son el producto de condiciones políticas temporariamente favorables*”⁸⁰. En consecuencia, Rose-Ackerman concluye que aunque la paridad de intereses políticos puede ayudar a la reforma, su sustentabilidad dependerá de si dicha paridad es una característica estructural del sistema. Y agrega que en condiciones de intereses políticos temporariamente favorables, es usual que los reformadores se contenten con el dictado de normas o con el anuncio de políticas, soslayando “*la difícil tarea de transformar las reformas en cambios sostenibles de las operaciones de gobierno*”⁸¹.

(b) Necesidad y crisis

Más allá de las posibles influencias de los sistemas políticos, Rose-Ackerman indica que las reformas pueden ser catalizadas por escándalos de corrupción y/o por crisis económicas. El problema con estas cuestiones es que generan un dilema. Siguiendo un trabajo del politólogo argentino Sergio Berensztein, la autora señala que cuando las crisis generan un amplio apoyo de las reformas, los políticos deben actuar rápidamente, muchas veces sin demasiadas posibilidades de planificación previa. En cambio, en las situaciones de mayor calma, cuando las reformas podrían ser implementadas cuidadosamente, en general falta el apoyo político necesario. En consecuencia, los escándalos y las crisis pueden conducir a reformas genuinas o a respuestas disfuncionales⁸². De todos modos, Rose-Ackerman subraya que las crisis económicas y

⁸⁰ *Id.*, p. 204. La traducción es propia.

⁸¹ *Id.*, p. 220. La traducción es propia.

⁸² *Id.*, p. 209.

políticas obviamente no son deseables debido a que generan todo tipo de consecuencias perjudiciales, aunque cuando ocurren puedan ser utilizadas para impulsar reformas⁸³.

En el caso de los escándalos de corrupción, la autora destaca el importante rol de los medios de comunicación y la posibilidad de utilizar estos escenarios para obtener apoyo suficiente para llevar a cabo reformas que en otras condiciones serían impopulares. En cuanto a las crisis económicas, indica que éstas (por ejemplo, alta inflación o crisis de deuda externa) pueden ser aprovechadas para que la reforma aparezca como necesaria para la mayoría de los ciudadanos.

En un estudio de 2009 sobre rendición de cuentas del gasto público en la región ALC publicado por el Banco Mundial, Ladipo et al. indican, al igual que Rose-Ackerman, que muchas veces los escándalos, los casos resonantes de corrupción o la acumulación de frustraciones han impulsado a los gobiernos a reformar sus sistemas de compras públicas⁸⁴.

Sin embargo, los autores señalan que salvo algunas excepciones (como el caso de Chile), las reformas surgidas en situaciones de crisis carecieron de planificación, consenso político y visión hacia el futuro. En este sentido, mencionan como ejemplo el caso de un país en el que, debido a una licitación escandalosa, para calmar la presión pública y mediática el gobierno envió una nueva ley de compras a la legislatura sin ningún tipo de consulta previa con los actores interesados y sin considerar los problemas del sistema que ya habían sido identificados en diagnósticos previos, perdiendo la oportunidad de mejorarlo sistema debido a las urgencias políticas⁸⁵.

Veiga Malta también destaca el rol catalizador que pueden tener la necesidad y la crisis. En la entrevista, el experto indicó que los sistemas de compras cambian cuando hay una necesidad, parte de la cual es la eficiencia del gasto público y el bienestar de los ciudadanos frente a la demanda de bienes y servicios. Para él, *“si el sistema actual no satisface esa necesidad, es un buen punto de partida para generar el cambio”*. A ello se suman las situaciones en las que algunas condiciones del sistema generan fricciones que requieren un cambio. Así,

Por ejemplo, si los hospitales están desabastecidos, ¿cuál es el problema? ¿es de presupuesto, es de adquisiciones? Es necesario identificar el problema y

⁸³ *Id.*, p. 212.

⁸⁴ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 57.

⁸⁵ *Id.*

proponer la solución. Si no vinculas el cambio del sistema con la mejora en la satisfacción de las necesidades, no vas a lograr la participación de la sociedad civil.

El planteo de Veiga Malta es que cuando se crea una brecha entre la expectativa de los ciudadanos y la efectiva provisión de los bienes y servicios por parte del Estado, es necesario “*mejorar la calidad de los servicios al ciudadano*” y como “*para el Estado la plata es un producto finito, la única manera de mejorar los bienes y servicios del ciudadano es mejorar la inversión del gasto público*”. A partir de esta brecha, aparecen condiciones oportunas para generar una reforma, pues llega un punto en el que para los ciudadanos la gota rebalsa el vaso⁸⁶. El entrevistado lo explica con la siguiente imagen:

¿Por qué hay cambio? Por necesidad o crisis, porque si tu estás ahí solita en Plaza de Mayo gritando por el cambio, nadie te va a escuchar. Pero si se juntan 2, 3, 4, 5, 20, 1000... ahí tu creas la condición para el cambio.

Al igual que Rose-Ackerman y Ladipo et al., Veiga Malta subraya que no basta con la necesidad y la crisis, explicando que por ello resulta fundamental tener una propuesta, como ocurriera en el caso de Brasil, que analizaré más adelante. Para el entrevistado, si la propuesta “*es sólo producto de la crisis, sale mal*”, mientras que “*si hay una propuesta técnicamente sólida y se presenta en un momento de crisis, tiene bastante más aceptación porque es una propuesta de cambio*”. Como veremos en la investigación, el tema de la necesidad de contar con una propuesta sólida o un plan estratégico es fundamental. Por el momento, basta con remarcar, con las palabras de Veiga Malta, que es crucial que la reforma trascienda el cambio de las leyes:

En América Latina la solución de cambio es cambiar la ley. Entonces, ya cambiamos la ley y ahora está todo bien y en los siguientes dos años toda la gente se queda callada porque dice: ‘sí, sí, ahora van a implementar la ley, lo que va a tardar unos años’. Y luego de 2 o 3 años, volvemos a protestar porque no mejoró nada. ¿Y por qué no funcionó? Porque cambiar la ley no cambia nada si la

⁸⁶ El entrevistado se refirió a esta noción con la conocida frase en inglés “*the straw that broke the camel’s back*”.

propuesta no es buena ni está bien estructurada. Hay que ver el objetivo del cambio. Cambiar por cambiar no sirve de nada. Lo que tiene sentido es cambiar para una cosa mejor, pero para ello necesito una propuesta.

(c) Aprovechando la oportunidad: de la información a la indignación y de la indignación a la propuesta

No es difícil encontrar las situaciones de necesidad y/o crisis que se mencionan como oportunidades que pueden ser aprovechadas para impulsar reformas sustantivas de los sistemas de compras públicas. Por el contrario, si nos preguntamos acerca de la posibilidad de promover una reforma de este tipo en un determinado país, en general será porque el sistema existente en alguna medida produce, precisamente, la brecha entre la demanda ciudadana y lo que el Estado efectivamente provee (y/o cómo lo provee) que explicara Veiga Malta. Tal vez la pregunta fundamental sea, en todo caso, cómo pasar de la brecha a la reforma, o cómo hacer que la brecha se transforme en una demanda concreta de reforma.

Al respecto, varios entrevistados coinciden en la necesidad de producir y diseminar información que permita mostrar los problemas del sistema existente. Para Veiga Malta, es fundamental en este sentido el rol de la prensa, pues a partir de la diseminación de información es posible comenzar a cuestionar públicamente las decisiones de compras, manteniendo el tema sobre la mesa constantemente. En sus palabras, “*debe haber un evento, una falla en una carretera que la prensa ponga en evidencia, para que la sociedad civil reclame y se ponga en marcha un cambio*”.

Pero para eso es necesario contar con información agregada sobre los costos de la corrupción y de la ineficiencia del gasto público. En palabras del entrevistado,

Una foto es una colección de puntos; si no tienes la información necesaria para unir los puntos, no puedes. Si tú estás mirando un puntito de la foto, no estás mirando nada. Ahora, si miras la colección de puntos y empiezas a conectarlos, empiezas a crear una foto. Para crear esa foto necesitas información. La demanda para el cambio viene por la diseminación de esa información, viene de la indignación que causa esa información.

Además, el entrevistado subraya que es fundamental no mostrar la ineficiencia sólo en términos de cifras (“x” millones de pesos). En cambio, es necesario conceptualizar las pérdidas en un nivel en el cual todos puedan entender el mensaje: *“no es 1 millón de dólares, son 1 millón de habitaciones, son 500 mil escuelas, son “x” puestos hospitalarios, etc”*.

Weber Abramo coincide con Veiga Malta en que es necesario producir información objetiva para diseminar en los medios de prensa y para convencer a los propios medios de sostener la presencia del tema. Como veremos, Campero también destaca esta estrategia al referirse al caso de Chile. Finalmente, Eduardo Bohórquez explicará al respecto un punto que tal vez constituya la conclusión más relevante de esta investigación: **que los propios sistemas electrónicos informativos deben ser considerados no sólo como una reforma en sí misma, sino fundamentalmente como un instrumento idóneo para producir el tipo de información agregada necesaria para mostrar las debilidades del sistema de compras y promover una reforma más profunda.**

(d) A quiénes involucrar

A los efectos de desarrollar una estrategia de incidencia para la reforma es importante considerar qué actores deberían ser involucrados. En términos de la concepción de la democracia que se ha señalado, la respuesta sería: “todos los que podrían ser afectados por la reforma”. Pero, por ahora, lo que nos preguntamos es a quiénes es estratégicamente conveniente incluir en las primeras etapas de incidencia a los efectos de incrementar las probabilidades de que la reforma sea efectivamente iniciada.

Además de los actores políticos tradicionales y de los medios de comunicación, ya mencionados, otros dos actores aparecen como potencialmente relevantes. Por un lado, el sector privado (básicamente los proveedores y potenciales proveedores). En efecto, Ladipo et al. señalan que un factor que ha influido en las reformas de los sistemas de compras públicas ha sido la presión del sector privado, manifestada a través de asociaciones comerciales o profesionales⁸⁷.

⁸⁷ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, pp. 57-58.

Por otra parte, es fundamental destacar el rol que cumplen las OSCs u ONGs⁸⁸, tanto para controlar los procesos de adquisiciones como para influir en la demanda de reformar los sistemas. Acertadamente, Ladipo et al. explican que la participación de la sociedad civil es un elemento crítico, pero que en general *“pareciera haber una correlación directa entre la debilidad de la operación de las compras públicas y el grado de participación de las OSCs: esto es, a mayor debilidad del sistema, menor es la probabilidad de participación”*⁸⁹. Desde mi punto de vista, se trata de una cuestión fundamental, pues presenta una situación circular: para que mejore el sistema se necesita que se involucren las OSCs, pero si el sistema es débil las OSCs no tienen capacidad de involucrarse. En el Capítulo 11 analizo las posibles soluciones de este problema.

La opinión mayoritaria entre los entrevistados es que la estrategia debe incluir a todos (sector público, sector privado, sociedad civil, prensa, etc.). Para Veiga Malta, todos deben ser incluidos y, en rigor, la noción de sociedad civil comprende incluso a los funcionarios públicos, pues todos gozan de los mismos beneficios como ciudadanos y, en consecuencia, *“deberían ser aliados para mejorar el sistema de adquisiciones porque todos se van a beneficiar de esa mejora”*.

En el mismo sentido, desde el punto de vista de una estrategia pensada por una ONG, como lo será la segunda etapa de este proyecto de Poder Ciudadano, Eduardo Bohórquez subraya que la mejor estrategia es la construcción de un bien público. Para el entrevistado,

El sistema como tal es un bien público que, por lo tanto, beneficia a todos los actores. Lo puede usar lo mismo la empresa gigantesca que tiene el 83% de los contratos para mejorar su estrategia de venta como la PYME o mini PYME para participar de mercados que le resultaron inaccesibles. Si te alías con uno de los dos grupos, entonces empiezas a hacer política alrededor del sistema. Yo lo defendería como un bien público. Es un tema de modernización del Estado. Es un tema de necesidad de un sistema de información para tomar decisiones en el futuro.

⁸⁸ Aunque no se trata del mismo tipo de organizaciones, aquí utilizo ambos conceptos de modo indistinto.

⁸⁹ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 73.

De todos modos, Bohórquez aclara que tampoco se puede aspirar a una coalición muy fuerte. Poder Ciudadano debería apuntar a todos, pero de modo más bien general, en el sentido de que no debe pretender armar la coalición perfecta antes de empezar, sino invitar al debate sin importar quién se sume. De lo contrario, explica, la estrategia se enfrentará a las burocracias de los distintos grupos y tendrá que desactivar muchos intereses.

Para Weber Abramo, la estrategia debería comenzar por analizar los distintos sectores económicos que componen el mercado de adquisiciones públicas, determinar cuáles son los sectores que reciben mayores contrataciones del Estado⁹⁰ y cómo están conformados (quiénes son los proveedores más importantes, qué participación tienen las empresas multinacionales o grandes en relación a las PYMES, etc.). Luego de ello, se deberían explorar contradicciones dentro de cada sector. Así, por ejemplo, si se determina que un sector relevante está especialmente concentrado en empresas grandes o en multinacionales, tendría sentido dirigir la estrategia hacia las PYMES. Como veremos, ello fue lo que se hizo en la primera etapa de reforma en Brasil.

Coincide con él el sociólogo chileno Emilio Moya. Como veremos, si bien en Chile no se adoptó una estrategia directamente orientada a identificar a los actores que resultaban perdidosos con el sistema existente, Moya señala que es necesario identificar a quienes son perjudicados por el status quo a fin de alinear los incentivos positivos de cada sector, incluyendo a los actores del propio Estado.

Por mi parte, creo que las posiciones de los entrevistados no son incompatibles. Ello pues la decisión de adoptar una estrategia focalizada o no dependerá en alguna medida de quién sea el actor que se hace la pregunta (si es el Poder Ejecutivo, el Congreso, una cámara de proveedores, una ONG, etc.) y de qué actores del universo de posibles interesados efectivamente existan, estén interesados y se movilicen mínimamente para involucrarse. Y, además, es claramente posible explorar quiénes son los actores que pierden con el status quo aun discutiendo la reforma en un proceso que incluya a todos los que se pueda incluir.

(e) Decisiones discursivas

⁹⁰ Según el entrevistado, el sector de la construcción debe recibir especial atención sin perjuicio de la diversa incidencia que puedan tener otros sectores de la economía en cada país.

Un aspecto importante de los procesos de reforma de los sistemas de compras públicas es el discurso en el que se sostiene la defensa de los cambios. Concretamente, la pregunta es qué argumentos (o pretensos argumentos) se han utilizado y se utilizan para promover la reforma (transparencia, anticorrupción, eficiencia, modernización del Estado, tecnología, desarrollo, rezago frente a otros países, etc.)⁹¹.

Por supuesto, ni un buen argumento garantiza una buena reforma ni un mal argumento garantiza una mala reforma, pues ni siquiera una buena idea garantiza una buena reforma. Pero considerando que el discurso es una parte importante de los procesos de elaboración y/o reforma de políticas públicas (y del proceso político en general), debemos al menos considerar la cuestión. A continuación veremos la opinión de algunos entrevistados con respecto al peso que pueden tener los diversos argumentos.

Veiga Malta considera que si bien los argumentos de la transparencia y de la eficiencia son muy poderosos, “*si estás golpeando el mismo tambor siempre, siempre, siempre, llega un punto de saturación*”. Además, sostiene que la ineficiencia es mucho más fácil de manejar que la corrupción:

Si tu sabes que en un organismo se está comprando A y en otro se está comprando B, ahí tienes un argumento de eficiencia muy grande. No estás cuestionando si hay o no corrupción, ese es otro tema. La ineficiencia es medible, mientras que la corrupción es bastante más difícil de medir.

Abramo coincide, indicando que el foco no debe estar puesto en la corrupción sino en la eficiencia, dado que ésta conduce invariablemente a reducir la corrupción y, además, permite apelar a una audiencia más amplia.

Bohórquez sostiene que, como ONG, es conveniente no utilizar de entrada el argumento de la transparencia, dado que eso es lo que todos estarán esperando. Sin embargo, tampoco aconseja hablar sólo en términos de eficiencia. En sus palabras, “*están esperando que digas que esto va a combatir la corrupción, que va a reducir los costos de transacción, etc.*”, por lo que es mejor dejar “*que eso lo digan los políticos*”. Para el entrevistado, en general es mejor que las ONGs planteen la cuestión como una

⁹¹ Aunque, como sostuve en la fundamentación metodológica, creo que todos estos argumentos o discursos (y otros que seguramente estoy pasando por alto) pueden combinarse entre sí de modos muy diversos, los expreso por separado a los efectos de una mayor claridad.

estrategia de desarrollo, mostrando que los países más exitosos en la materia están invirtiendo mejor sus recursos.

Bohórquez explica que otro argumento útil es el del rezago: la idea de que el país está siendo superado por otros países en la implementación de sistemas electrónicos de compras públicas. Agrega que este tipo de argumentos funcionaron muy bien en México, por ejemplo, cuando la sociedad civil impulsó una ley de transparencia.

Por último, como ya vimos, todos los especialistas consultados coincidieron en que los discursos meramente “cosmético-tecnológicos” no conducen a un buen camino.

(f) Factores internacionales: salvataje financiero, apertura de mercados, ayuda al desarrollo e integración regional

Finalmente, es importante considerar la posible influencia de elementos de índole internacional. Comienzo mencionando cuatro factores clave de influencia internacional y luego describo el tipo de acciones que normalmente implica dicha influencia.

Ladipo et al. mencionan dos elementos internacionales que resultaron fundamentales para el impulso de las reformas de los sistemas de administración financiera y compras públicas en la región ALC⁹². Primero, la búsqueda de alivio de la deuda pública y las consiguientes condicionalidades de reforma por parte de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Como veremos, los salvatajes del FMI en México, Brasil y Argentina tuvieron este tipo de condicionalidades, supeditando el financiamiento a que el país realizara reformas de la administración pública. Este tema obviamente se cruza con la cuestión acerca del impacto de las situaciones de crisis.

Segundo, los autores señalan como factor relevante la decisión del país de tener mayor participación en la economía global, pues ello en general conlleva reformas para satisfacer requisitos de ingreso a mecanismos bilaterales o multilaterales de comercio internacional. En efecto, muchos países “en desarrollo” han reformado sus sistemas de compras como consecuencia de su participación en tratados comerciales⁹³. Ello sin perjuicio de si los capítulos de compras de los tratados son o no efectivamente

⁹² Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, pp. 80-82.

⁹³ Ver, por ejemplo, Juan Araya Allende, “Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados”, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, abril de 2006.

beneficiosos para, valga la redundancia, el desarrollo de los “países en desarrollo”⁹⁴. Como veremos, este elemento fue clave en el caso de Chile y en uno de los períodos de evolución del sistema mexicano.

Además de esos dos factores, en los últimos años los organismos multilaterales de crédito y los donantes internacionales de asistencia para el desarrollo han incrementado la presión para controlar la transparencia de los procesos de adquisiciones nacionales realizados con sus fondos. En una investigación sobre el proceso de reforma del sistema de compras públicas en Uganda, Edgar Agaba y Nigel Schipman señalan que los sistemas de compras de la mayoría de los países “desarrollados” se enmarcan en obligaciones internacionales, como el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, las directivas de compras de la Unión Europea o las reglas de compras del NAFTA⁹⁵. En cambio, la mayor parte de los países “en desarrollo” no tiene la presión de obligaciones internacionales para actualizar su sistema.

Sin embargo, Agaba y Schipman explican que en los últimos años los países “en desarrollo” han comenzado a impulsar reformas de sus sistemas de adquisiciones, “*en parte como consecuencia de requisitos establecidos por el Banco Mundial y otras organizaciones donantes como condiciones para proveer ayuda para el desarrollo*”, debido a que los donantes “*consideran que un buen sistema de adquisiciones es un requisito esencial para que los fondos sean efectivamente usados para promover el desarrollo*”⁹⁶. Como en el último tiempo se ha impuesto la tendencia de usar los sistemas de adquisiciones nacionales cuando éstos son adecuados mediante programas de apoyo presupuestario, y como los países prefieren la flexibilidad de este tipo de ayuda, tienen un incentivo para reformar sus sistemas de compras y de administración financiera⁹⁷.

Por último, las reformas de los sistemas nacionales de compras y la implementación de sistemas electrónicos pueden ser rápidamente impulsadas por incentivos de integración regional más amplios que los acuerdos de libre comercio o los tratados bilaterales y/o multilaterales de inversión. El ejemplo más significativo en este sentido

⁹⁴ Para una visión crítica de la cuestión ver, por ejemplo, Agustín Crivelli, “Liberalización de las compras y contrataciones públicas: freno a las políticas nacionales de desarrollo. El caso argentino”, Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires 2005.

⁹⁵ Edgar Agaba y Nigel Schipman, “Public procurement reform in developing countries: the Uganda experience”, en Khi V. Thai y Gustavo Piga (eds.), *Advancing public procurement: practices, innovation and knowledge sharing*, PRAcademics Press, 2006, p. 373.

⁹⁶ *Id.*, p. 374. La traducción es propia.

⁹⁷ *Id.*

es sin dudas la Unión Europea, aunque, como veremos en el Capítulo 11, el MERCOSUR ha hecho algún avance incipiente.

En el caso de la Unión Europea, en abril de 2004 entró en vigencia un nuevo paquete legislativo de compras públicas que incluyó reglas en materia de compras electrónicas⁹⁸. Como fundamento de dicha decisión, el Parlamento Europeo y el Consejo indicaron que las nuevas técnicas electrónicas de compra “*permiten ampliar la competencia y mejorar la eficacia del sistema público de pedidos, en particular mediante el ahorro de tiempo y dinero que entraña la utilización de las mismas*”⁹⁹.

Como consecuencia de ello, los Estados se comprometieron a adaptar sus legislaciones o tomar las medidas necesarias para que las nuevas directrices fueran implementadas a nivel nacional antes del 31 de enero de 2006¹⁰⁰, y a que todas las administraciones públicas estén en condiciones de realizar electrónicamente la totalidad de sus adquisiciones (cuando ello esté legalmente permitido) y garanticen que al menos el 50% de las compras públicas superiores al umbral de la Unión Europea se realicen electrónicamente para el año 2010¹⁰¹.

Las principales actividades que suelen llevarse a cabo como consecuencia de la influencia de factores internacionales son: (a) los esfuerzos de armonización internacional de normas, prácticas y políticas de compras; (b) las evaluaciones conjuntas de los sistemas nacionales de compras entre organismos multilaterales y los

⁹⁸ Ver Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, disponibles, respectivamente, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:es:PDF> y <http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004118es.pdf>

Para acceder a los antecedentes de la decisión de regular las compras públicas electrónicas, ver Commission of the European Communities, “State of the Art Report: Case Studies on European Electronic Public Procurement Projects”, volúmenes I y II, julio de 2004 y Commission Staff Working Document: Annex to Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement: extended impact assessment”, {COM(2004)841 final}, Bruselas, 29 de diciembre de 2004.

⁹⁹ Directiva 2004/17/CE y Directiva 2004/18/CE, considerandos 20º y 12º, respectivamente.

¹⁰⁰ *Id.*, arts. 71 y 80, respectivamente.

¹⁰¹ Ver Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All”, {SEC(2006) 511}, Bruselas, 25 de abril de 2006, p. 8, disponible en http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf

propios gobiernos; y, en el mejor de los casos, (c) una activa participación de agencias de desarrollo en el proceso *político* de impulso de la reforma.

Con respecto a los esfuerzos de armonización se destacan, entre otros, la Ley Modelo de UNCITRAL sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios¹⁰², la Recomendación de la OCDE para la integridad de las contrataciones públicas¹⁰³ y, en relación al elemento ya mencionado de asegurar la efectividad de la ayuda para el desarrollo, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2003) y la Declaración de Accra (2008) estableciendo un programa de acción para acelerar y profundizar su aplicación¹⁰⁴.

Sobre la Ley Modelo de UNCITRAL, es interesante destacar dos cuestiones. Primero que, salvo algunas excepciones, ha sido utilizada sólo por países “en vías de desarrollo”¹⁰⁵. Segundo que, obviamente, la Ley Modelo no garantiza las bondades de la legislación adoptada por los países, aun sin considerar que, incluso si así fuera, ello no necesariamente se traduciría en reformas significativas. Este problema puede observarse en el caso de Bangladesh¹⁰⁶.

El principal esfuerzo de los organismos multilaterales se ha enfocado, sin duda, en la evaluación conjunta y armonizada de los sistemas de compras públicas nacionales. Las iniciativas de este tipo comenzaron en el año 2002, cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE) y el Banco Mundial formaron la “Joint Round Table Initiative on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries”. Dicho grupo de trabajo fue integrado por representantes de países “en desarrollo” y organismos bilaterales y multilaterales de asistencia al desarrollo para crear

¹⁰² UNCITRAL, Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios, aprobada el 15 de junio de 1994, disponible en http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html
La Ley Modelo de UNCITRAL fue destacada por la Asamblea General de la ONU. Ver Asamblea General, Resolución A/RES/49/54 del 17 de febrero de 1995, Cuadragésimo noveno período de sesiones, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/767/86/PDF/N9576786.pdf?OpenElement>

¹⁰³ OCDE, Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement [C (2008) 105], octubre de 2008, disponible en http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_34135_41556768_1_1_1_1,00.html

¹⁰⁴ OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de accra, 2008, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

¹⁰⁵ Los países cuyas leyes se han basado o han estado inspiradas en la Ley Modelo son: Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bangladesh, Croacia, Estonia, Gambia, Ghana, Guyana, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Madagascar, Malawi, Mauritania, Moldova, Mongolia, Nepal, Nigeria, Polonia, Rumania, Ruanda, Eslovaquia, Tanzania, Uganda, Uzbekistán y Zambia. Información disponible en http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model_status.html

¹⁰⁶ Ver Kari Heggstad et al., “The basics of integrity in procurement: a guidebook”, *op. cit.*, p. 22.

*“herramientas y técnicas para fortalecer las compras públicas de los países en desarrollo”*¹⁰⁷.

La “Round Table” culminó su trabajo con la adopción en diciembre de 2004 de la Declaración de Johannesburgo, estableciendo un compromiso de adoptar una metodología internacional estandarizada para la evaluación de los sistemas de compras públicas nacionales¹⁰⁸. Hasta entonces, cada organismo multilateral de desarrollo utilizaba su propia metodología para evaluar junto con los gobiernos los sistemas nacionales de compras. Dichas evaluaciones se denominan CPAR (por sus siglas en inglés)¹⁰⁹.

En el año 2005, la “Round Table” se transformó en la “Joint Venture in Procurement”, con el mandato de cumplir con la Declaración de París y su *“compromiso para fortalecer los sistemas nacionales de compras, apoyar el desarrollo de capacidades y el uso de los sistemas locales”*¹¹⁰. En ese contexto, la “Joint Venture” desarrolló una metodología uniforme para diagnosticar los sistemas de compras nacionales, que contiene una serie de indicadores de base que cubre las características formales y funcionales del sistema existente (BLIs) y una serie de indicadores de cumplimiento que analiza la medida en la que el sistema real satisface los requerimientos del sistema formal (CPIs)¹¹¹.

Recientemente, la “Joint Venture” fue reemplazada por la “Task Force on Procurement”, que en febrero de 2010 presentó la última versión de la metodología aplicable a los BLIs (denominada MAPS por sus siglas en inglés), manteniendo la versión ya existente para los CPIs¹¹².

¹⁰⁷ OCDE, “Compendium of country examples and lessons learned from applying the methodology for assessment of national procurement systems”, volume I: sharing experiences, OECD Journal on Development, Volume 9 No. 4, 2008, p. 7. La traducción es propia.

¹⁰⁸ OCDE/DAC-World Bank Joint Round Table Initiative on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries, “The Johannesburg Declaration: a framework for developing effective procurement systems in developing countries”, diciembre de 2004, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/46/3/34269704.pdf>

El Anexo de la Declaración de Johannesburgo contiene un listado de los miembros de la “Round Table”.

¹⁰⁹ Country Procurement Assessment Report (Análisis del Sistema de Contratación Pública del País).

¹¹⁰ OCDE, “Compendium of country examples and lessons learned from applying the methodology for assessment of national procurement systems”, *op. cit.* La traducción es propia.

¹¹¹ “Methodology for assessment of national procurement systems”, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37130136.pdf> (versión 2006).

¹¹² OCDE, “Methodology for assessing procurement systems (MAPS)”, Febrero de 2010, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/33/45181522.pdf>

Específicamente con respecto a las compras públicas electrónicas, Campero señaló que, en la mayoría de los países, el BID no tiene muchas expectativas de cambios importantes en el corto plazo. No obstante, agregó, algunos países están implementando sistemas avanzados y conoceremos sus resultados próximamente. Hasta la fecha, ha habido algunos avances importantes en la región, pero sólo han tenido un impacto económico significativo en Brasil y Chile. El entrevistado subraya que es muy difícil alinear a todos los actores que pueden tener un interés en el tema, y que ello es aun más complejo en los países más frágiles. Los bancos multilaterales tienen un rol limitado, pero pueden ayudar en dos aspectos¹¹³. Primero, en generar mayor presión para fortalecer los sistemas de compras nacionales a los efectos de cumplir con la Declaración de París. Segundo, en exigir mayor transparencia en el uso de los fondos de los bancos para la ayuda al desarrollo, especialmente por el interés de sus donantes en estas materias (como Estados Unidos y Japón).

Campero concluye indicando que si bien en la práctica no se ha avanzado demasiado por tratarse de un tema relativamente nuevo, la presión existe y en los bancos, que entienden el tema y pueden ponerlo “sobre la mesa”, hay alguna fuerza interna para sumarse a los procesos de reforma.

Por su parte, Veiga Malta subraya que para que el cambio sea sostenible debe ser interno:

*Los bancos multilaterales pueden ayudar, siempre y cuando el gobierno quiera, mostrando los modelos existentes en el mundo. Pero, al final del día, la razón y el objetivo de cambio deben ser internos. No creo que un sistema de adquisiciones se cambie por la presión de los multilaterales. Quizás se puede cambiar la ley o la reglamentación, pero ¿eso realmente cambia el sistema? Yo te diría que no. Entonces, nuestro rol es mostrarle al gobierno buenas prácticas para que tome una decisión informada y para que vea también los casos en los que no funcionó, porque de ahí se aprende mucho más que de lo que funcionó. **Nuestro rol es muy limitado: nosotros te podemos mostrar cómo está funcionando el mundo, pero al fin del día la motivación para el cambio tiene que ser interna.***

¹¹³ Para ver los roles que puede asumir el Banco Mundial en el impulso de sistemas electrónicos de compras públicas desde el punto de vista del propio banco, ver Banco Mundial, “Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy”, *op. cit.*

Finalmente, es importante destacar que existen algunos antecedentes de casos en los que los organismos de desarrollo han trascendido el asesoramiento técnico para involucrarse en los procesos *políticos* de las reformas. Así, por ejemplo, en el caso de la reciente reforma de la legislación de compras públicas de Filipinas (1999-2003), dos especialistas externos que participaron del proceso explican que la USAID llevó sus acciones hasta el límite de sus propias reglas, involucrándose más allá de la asistencia técnica para crear un grupo de reformadores en el gobierno, establecer y fortalecer alianzas externas y apoyar una estratégica campaña de prensa¹¹⁴.

3.3. Información relevada y fuentes

A los efectos de relevar la información se utilizaron como fuentes los portales de compras de cada país o ciudad, bibliografía especializada y artículos de prensa. Entre la bibliografía, se incluyeron los CPAR de cada país publicados hasta el momento. Menciono cada CPAR, indicando si fue previo o posterior al uso de la metodología de evaluación uniforme:

- Brasil CPAR 2004 (previo)
- Chile CPAR 2004 (previo)
- Chile CPAR 2008 (posterior)
- México CPAR 2002 (previo)
- México CPAR 2007 (posterior)

Además de las fuentes documentales, la principal fuente de información fue la realización de 10 entrevistas a actores clave en la implementación de sistemas electrónicos de adquisiciones, en asuntos de transparencia de los países/ciudades en cuestión, en sistemas de compras públicas y/o en los posibles roles que pueden desempeñar los organismos multilaterales en los procesos de reforma. Se trata de las siguientes personas, listadas por fecha y con la aclaración del medio por el cual se desarrolló la entrevista:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Claudio Weber Abramo: 29 de abril de 2010 (skype)• Tomás Campero: 30 de abril de 2010 (skype) |
|--|

¹¹⁴ J. Edgardo Campos y José Luis Syquia, “Managing the politics of reform: overhauling the legal infrastructure of public procurement in the Philippines”, *World Bank Working Paper* No. 70, 2006, p. 31.

- Emilio José Moya Díaz: 7 de mayo de 2010 (skype)
- Guillermo Bellingi y Mariano G. Barbero: 11 de mayo de 2010 (presencial) y 15 de julio de 2010 (telefónica)
- María Eugenia D'Archivio: 7 de mayo de 2010 (presencial)
- Lisandro Greco y María Eugenia D' Archivio: 11 de mayo de 2010 (presencial)
- Daniel Argüello: 17 de mayo de 2010 (presencial)
- José Luis Tesoro: 17 de mayo de 2010 (presencial)
- João N. Veiga Malta: 18 de mayo de 2010 (skype)
- Eduardo Bohorquez: 18 de mayo de 2010 (telefónica)
- Mariano Spina: 1 de junio de 2010 (telefónica)

En función del esquema de análisis de reformas desarrollado en la sección anterior, para el relevamiento de la información de todas las fuentes utilizadas se generó un esquema de preguntas básicas sobre los actores, incentivos, discursos, contextos, etc. que operaron en el proceso de reforma de cada uno de los países o ciudades. En el caso de las entrevistas, el esquema de preguntas tuvo un carácter abierto a los efectos de incorporar las perspectivas que pudieran surgir de la conversación.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS COMPARATIVO NACIONAL

La principal razón por la cual se ha seleccionado a Brasil, Chile y México para evaluar sus experiencias en el desarrollo de sistemas de compras públicas electrónicas es que estos países son considerados pioneros y, en algunos casos, modelos en la materia, tanto por parte de organizaciones multilaterales involucradas en el tema como por las autoridades de muchos países de la región, incluyendo a la Argentina.

En el año 2009, una investigación publicada por el Banco Mundial indicó que Brasil, Chile y México han sido pioneros en la región ALC en el desarrollo de sistemas de compras públicas electrónicas¹¹⁵. De acuerdo con un estudio reciente del BID sobre la aplicación de subastas inversas electrónicas en las compras públicas en América Latina, estos tres países sirvieron de modelo para la implementación de sistemas electrónicos en Perú, Panamá, Ecuador y Paraguay¹¹⁶.

Como veremos, el sistema mexicano no está atravesando su mejor momento y se encuentra en un proceso de reestructuración. Sin embargo, México fue el primer país de la región ALC en implementar un sistema de compras públicas electrónicas (1996), así como en obtener la aprobación de los bancos para utilizar su sistema en las compras y contrataciones realizadas con fondos de dichas instituciones (el Banco Mundial en 2002 y el BID en 2006)¹¹⁷.

El sistema electrónico mexicano fue tan novedoso que a mediados de 2001 el propio Banco Mundial decidió utilizarlo como prueba piloto para las adquisiciones vinculadas con un programa de salud de US\$ 300 millones financiado por el banco en dicho país, y estudió la posibilidad de modificar sus normas internas para poder aprobar proyectos que permitieran realizar adquisiciones electrónicamente, usando como modelo el ejemplo mexicano¹¹⁸.

Debido al impulso de este tipo de instituciones internacionales, México fue pionero en la transferencia de su sistema a otros países de la región. En este sentido se destaca, por ejemplo, la firma de acuerdos con la Agencia Interamericana para la Cooperación y

¹¹⁵ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 66.

¹¹⁶ Solon Lemos Pintos, "Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica", BID, mayo de 2009, pp. 34-35.

¹¹⁷ Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, "The federal procurement system: challenges and opportunities", noviembre de 2007, p. 5.

¹¹⁸ Ver SECODAM, Comunicado de Prensa No. 078/2001, del 12 de julio de 2001, disponible en <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/608/2/BOL078-2001.pdf>

el Desarrollo de la OEA ya desde el año 2001, que poco tiempo después incluyó también los modelos de Brasil y Chile¹¹⁹. Hacia mediados de 2003, el gobierno mexicano ya había firmado acuerdos de transferencia de tecnología y cooperación técnica en materia de compras públicas con Ecuador, Honduras, Costa Rica, Argentina y Perú, incorporándose luego otros países como Paraguay¹²⁰.

En el caso de Brasil, en 2004 el Banco Mundial destacó su “*satisfacción con respecto a la cooperación del gobierno brasilero con otros países, particularmente Bolivia, Guatemala, Colombia, Nicaragua y Perú, continuando contactos generados por personal del BM*”¹²¹. Y en noviembre de 2005, el BID y el Banco Mundial aprobaron la utilización del sistema brasilero para las contrataciones con fondos de dichas instituciones¹²².

Por último, con respecto a Chile, en la actualidad existe un consenso prácticamente generalizado de que se trata del sistema más exitoso de la región ALC¹²³.

Por otra parte, las propias autoridades de la Argentina han utilizado las experiencias de algunos de estos países como modelo para el desarrollo de este tipo de sistemas en el país, e incluso han generado acuerdos de cooperación a tal efecto. La CABA, por ejemplo, adquirió en el año 2008 la plataforma tecnológica implementada inicialmente en Chile por la firma Sonda para establecer un sistema de compras electrónicas para la ciudad.

En septiembre de 2009, la Provincia de Buenos Aires firmó un acuerdo de cooperación técnica con la Dirección de Compras y Contratación Pública del Gobierno de Chile, por el cual dicho país le cedió el uso de la licencia del software de

¹¹⁹ OEA, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, “Aplicación de mejores prácticas para el desarrollo: compras gubernamentales y gobierno electrónico”, 1 de julio de 2002, pp. 4-5, disponible en www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/Gob_Electr_Compras.pdf

¹²⁰ Ver SECODAM, Comunicado de Prensa No. 009/2001, 19 de enero de 2001, disponible en <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/608/2/BOL009-2001.pdf>; Marina Parisi, “Compranet se exportaría a Paraguay”, *Business News Americas*, 10 de enero de 2003, disponible en http://bnamericas.net/news/tecnologia/Compranet_se_exportaria_a_Paraguay; y SFP, Comunicado de Prensa No. 008/2003, 2 de junio de 2003, disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/prensa_2003.

¹²¹ Banco Mundial, “Brazil country procurement assessment report”, Report No. 28446-BR, Marzo 2004, p. 8. La traducción es propia.

¹²² Loreni F. Foresti et al., “The use of the public procurement power to promote the development of small businesses: the brazilian experience”, en Khi V. Thai y Gustavo Piga (eds.), *Advancing public procurement: practices, innovation and knowledge sharing*, op. cit., p. 338.

¹²³ Omowunmi Ladipo et al., op. cit., p. 66.

ChileCompra¹²⁴. A diferencia de lo que ocurrió en la CABA, en este caso el sistema fue cedido de manera gratuita.

El acuerdo se celebró luego de un proceso de cooperación de un año y medio de duración. El proceso comenzó en abril de 2008 con la visita de funcionarios de la provincia a Chile, continuó en junio del mismo año con una presentación de las autoridades chilenas ante los poderes ejecutivo y legislativo provinciales, y finalizó con la transferencia del software en octubre de 2009.

Tal vez el aspecto más significativo de esta experiencia es que la cooperación no sólo tuvo incidencia en el posible desarrollo de un sistema de compras públicas electrónicas para la provincia, sino también en la modificación de la legislación provincial en materia de compras públicas en general (más allá de las virtudes o no de la reforma). En efecto, luego de los primeros intercambios, la Secretaría General de la Gobernación provincial convocó a diversas dependencias del gobierno y conformó una comisión para elaborar una nueva ley de compras públicas que reemplazara el sistema vigente desde 1971. La nueva ley fue finalmente aprobada en marzo de 2009¹²⁵.

En cuanto al Estado nacional, como veremos, el sistema tecnológico adquirido inicialmente para el desarrollo del sistema de compras públicas electrónicas fue el denominado “GEM Tendering”, utilizado por el gobierno del estado de Australia Occidental y por once comunas de Inglaterra¹²⁶, que el Estado Argentino adquirió a un precio simbólico a fines de 2002¹²⁷. Sin embargo, previo a ello se estudiaron otras alternativas, particularmente la experiencia de México, país con el cual se firmó un acuerdo de cooperación técnica¹²⁸. Finalmente, se eligió la plataforma australiana por su aparente mayor compatibilidad con el sistema normativo existente en la Argentina, por los bajos costos que implicaba y porque el acuerdo permitía el libre uso del código

¹²⁴ Para un relato de esta experiencia de cooperación, ver “Chile-Argentina: innovando el sistema de compras y contrataciones públicas”, Task Team on South-South Cooperation, case story No. 10, disponible en http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49337_201&ID2=DO_TOPIC.

¹²⁵ Ley N° 13.981 de la Provincia de Buenos Aires, sancionada el 19 de marzo de 2009.

¹²⁶ Para una descripción de los primeros desarrollos de la materia a nivel nacional en la Argentina, ver Juan Oscar Luna, “Transparencia en la gestión de las contrataciones”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. de 2005.

¹²⁷ Nicolás Alfredo Trotta, “Sistema electrónico de compras y contrataciones públicas: la experiencia del SECOP”, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 Nov. 2008, p. 9.

¹²⁸ Ver “el Estado busca ahorrar 200 millones en sus compras”, *Clarín*, 17 de junio de 2000, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/17/e-03001.htm>; y “El Estado avanza en las compras online”, *La Nación*, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=21116

fuerza de programación para adaptar el sistema a las necesidades normativas y funcionales locales¹²⁹.

Por otra parte, más allá de que los tres países seleccionados se destacan en materia de compras públicas electrónicas, sus experiencias en materia de desarrollo en general, sus contextos políticos locales, sus decisiones en materia de política económica y sus relaciones con actores externos que potencialmente podrían influir en la reforma de sus sistemas de compras han sido muy distintas. Es decir que, aun tratándose de los tres ejemplos clave de la región en la materia, los escenarios que dieron lugar a las reformas que atravesaron han sido lo suficientemente diversos como para que, a la hora de pensar una reforma para la Argentina, contemos con una variedad de caminos posibles.

En efecto, tanto las diferencias como las similitudes de estos países con la Argentina en sus sistemas políticos y electorales, en sus decisiones en materia de apertura de mercados, en su promoción de la integración regional, en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, en la fortaleza de sus sindicatos, en el comportamiento de los medios de comunicación, etc. ofrecerán información relevante para nuestro país.

A continuación analizaré los escenarios que permitieron implementar los sistemas de compras públicas electrónicas en los países mencionados. Antes de comenzar el análisis, se presentan cuatro cuadros comparativos de los cuatro países¹³⁰.

¹²⁹ Nicolás Alfredo Trotta, *op. cit.*

¹³⁰ Si bien he encontrado dos estudios específicos sobre el nivel de desarrollo de los sistemas electrónicos de compras públicas en los 4 países, no los he incluido debido a que al analizarlos en detalle fue evidente que eran muy poco verosímiles.

Por un lado, en un estudio sobre el nivel de madurez de los sistemas electrónicos de compras públicas de 26 países de la región ALC elaborado para el BID en 2008, se clasificó a los 3 países que he seleccionado y a la Argentina (junto con Perú y Costa Rica) en la misma categoría de maduración como portales transaccionales, lo cual los ubicaría como los sistemas más avanzados de la región. Ver Gastón Concha, *op. cit.*, p. 23. El estudio es claramente inverosímil, debido a que a simple vista pueden encontrarse enormes discrepancias con lo que efectivamente ocurría en el año 2008. Desde un punto de vista general se destaca, por ejemplo, que México se ubica en un nivel avanzado cuando, en rigor, ya en 2008 su sistema estaba en serios problemas. Como cuestiones específicas, menciono sólo dos ejemplos del caso de Argentina. Primero, el estudio califica con un puntaje de 3/5 el “nivel de uso real del sistema informativo” (nivel de publicaciones de los compradores), categoría que se corresponde con la publicación de cerca del 80% de las adquisiciones de los compradores inscriptos, cuando en verdad el propio informe indica que no obtuvo información al respecto y que asume dicho nivel “sólo para efectos comparativos” debido a que “existen normativas que obligan al uso del sistema”. Esta variable debió haber sido calificada con un puntaje de 1/5, que se corresponde con la descripción de que “no hay información fidedigna”. Segundo, se califica con un puntaje de 2/5 a las “herramientas de seguimiento y gestión del desempeño”, a pesar de que dicho puntaje requiere “reportes simples y periódicos, como cantidad de licitaciones, montos, etc. y metas a alcanzar” y el propio informe señala que “no se detectan estadísticas elaboradas”. Esta variable debió haber sido calificada con un puntaje de 0/5, que se

El CUADRO 1 compara los sistemas políticos.

El CUADRO 2 compara datos “duros” en materia de población estimada (2010), PIB y gasto público (2007)¹³¹.

El CUADRO 3 compara información de índices que miden la *percepción* de distintas variables relevantes para esta investigación¹³². Ello incluye, por un lado, el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* de 2009. Por otra parte, también se incorpora información de la percepción de diversas variables institucionales según el *Índice de Competitividad Global 2009-2010 del Foro Económico Mundial*: desvío de fondos, confianza pública en los políticos, favoritismo en la toma de decisiones de los funcionarios públicos, inutilidad del gasto público, transparencia del proceso de elaboración de políticas por parte del gobierno y conducta ética de las empresas. Entre estas percepciones se incluyen datos de factores considerados problemáticos para hacer negocios (menciono los índices para la corrupción, la inestabilidad de las políticas y la ineficiencia de la burocracia gubernamental).

El CUADRO 4 compara datos del *Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI)* y del *Índice de Participación Electrónica* elaborados por la ONU mediante una evaluación comprehensiva de la presencia en Internet de los gobiernos nacionales de los 192 Estados miembros. Contienen datos “duros” y datos elaborados en base a sistemas de evaluación predeterminados. Debido a la complejidad de los índices y al hecho de que seguramente son menos conocidos que los expresados en el cuadro anterior, explico aquí en qué consisten y cómo se calculan.

El EGDI mide la voluntad y capacidad de los gobiernos nacionales de utilizar tecnología móvil y en línea para desarrollar sus funciones gubernamentales. El índice

corresponde con la descripción de que “no existe”. *Id.*, pp.30-32. Para una descripción del puntaje por variable, ver *id.*, pp. 13-14.

Otro estudio de este tipo es un informe internacional de la evolución de los sistemas de compras públicas electrónicas elaborado por los MDBs en 2007. Ver Multilateral Development Banks, “International survey of e-procurement systems” mayo de 2007. Esta investigación comprende a 14 países de América del Sur, de Asia y Oceanía y de Europa. El primer grupo está integrado precisamente por Brasil, Chile, México y Argentina. Sin embargo, el estudio sólo contiene un cuadro básico de información desagregada por país y los datos que muestra no resultan verosímiles dado que se han encontrado importantes discrepancias con lo que en efecto ocurrió. Así, por ejemplo, se informa que el tiempo inicial de implementación del sistema (desde que se dispuso su utilización) de e-Tendering y e-Purchasing en la Argentina fue de cuatro meses cada uno, cuando, como veremos en el Capítulo 7, los tiempos fueron mucho mayores. *Id.*, p. 34.

¹³¹ Para PIB y gasto público no fue posible encontrar datos más recientes que provinieran de la misma fuente y que, además, estuvieran completos para los cuatro países.

¹³² De más está aclarar que además de la relativa confiabilidad que presentan estos índices debido a que miden “percepciones”, también han sido objeto de muchas otras críticas metodológicas. Para conocer la metodología de cada índice ver las citas de cada fuente.

total es una medida compuesta de 3 subíndices o componentes: alcance y calidad de los servicios en línea (0.34), infraestructura de telecomunicaciones (0.33) y capital humano (0.33). Para el índice total y sus 3 componentes, los valores van de 0 (mínimo desarrollo) a 1 (máximo desarrollo).

El índice de servicios en línea (componente 1) se determina mediante el análisis de los sitios de Internet de los gobiernos y se compone de cuatro secciones que son calificadas mediante un sistema de puntuación predeterminado y normalizadas mediante un procedimiento predeterminado¹³³. Estas secciones se corresponden con las 4 etapas en las que suele calificarse el desarrollo del gobierno electrónico: presencia emergente, presencia avanzada, presencia transaccional y presencia de conectividad.

El índice de infraestructura de telecomunicaciones (componente 2) es el promedio de cinco indicadores normalizados mediante un procedimiento predeterminado: usuarios de Internet, línea de teléfono principal, suscriptores a teléfonos móviles, computadora personal y banda ancha fija, todo ello cada 100 habitantes¹³⁴. La fuente principal de los datos es la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

El índice de capital humano (componente 3) es el promedio ponderado de dos indicadores: tasa de alfabetización (2/3) e inscripción bruta combinada en escuela primaria, secundaria y terciaria (1/3) normalizados mediante un procedimiento predeterminado¹³⁵. La fuente principal de los datos es la UNESCO, complementada con datos del Informe de Desarrollo Humano 2009 del PNUD.

Por último, el índice de participación electrónica (que no forma parte del EGDI) expande el análisis, evaluando la calidad en la etapa de presencia de conectividad (etapa cuatro del índice de servicios en línea). Mide el uso de Internet para facilitar: la provisión de información del gobierno a los ciudadanos, la interacción con actores interesados en participar y la participación en los procesos de toma de decisiones del gobierno. Cada país es calificado en estos aspectos y los puntajes son normalizados mediante un procedimiento predeterminado¹³⁶.

¹³³ Sistema de puntuación: el análisis se realiza mediante un listado de preguntas, casi todas tienen una respuesta binaria (“sí” o “no”) y cada pregunta recibe 1 punto por cada respuesta afirmativa. Unas pocas preguntas, que evalúan datos de trámites y servicios disponibles en Internet, se califican con un puntaje predeterminado (hasta un máximo de 10 puntos por pregunta).

Sistema de normalización: total de puntos menos puntaje menor dividido por el rango de valores (puntaje mayor menos puntaje menor) de todos los países.

¹³⁴ Valor del indicador menos valor menor dividido por el rango de valores (valor mayor menos valor menor) de todos los países.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.* No se explica el sistema de puntuación.

En el cuadro 2, para gasto público se destaca el país con mayor porcentaje (gris oscuro) y el país con menor porcentaje (gris claro). En los cuadros 3 y 4 se destaca para cada ítem el país en peor situación (gris oscuro) y el país en mejor situación (gris claro).

CUADRO 1: SISTEMA POLÍTICO

	BRASIL	CHILE	MÉXICO	ARGENTINA
Forma y sistema de gobierno	República democrática presidencialista	República democrática presidencialista	República democrática presidencialista	República democrática presidencialista
Forma de Estado	Federal	Unitario	Federal	Federal
Sistema electoral	Representación proporcional de lista abierta	Binominal de lista abierta	Mixto	Representación proporcional de lista cerrada

CUADRO 2: POBLACIÓN, PIB Y GASTO PÚBLICO

DATOS "DUROS" (CEPAL)^a				
	BRASIL	CHILE	MÉXICO	ARGENTINA
Población total estimada 2010	195.497.620	17.133.442	110.675.207	40.737.988
PIB total 2007 (en millones de US\$)	812.600	101.563,6	759.026,7	369.799,3
Gasto público 2007 (en porcentaje del PIB)	Total	25.68	18.68	17.34
	Gastos corrientes	21.09	15.44	14.36
	Gastos de capital	4.59	3.24	2.98

^a Datos de población estimada de 2010. Datos PIB y gasto público de 2007. Para el PIB, la cifras corresponden a millones de dólares a precios constantes de 2000. Los porcentajes del gasto público sólo comprenden al gobierno central. Fuente: Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para población: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población. Para PIB y gasto público: Base de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT). Ver <http://www.eclac.org/celade/> y www.eclac.org/estadisticas/

CUADRO 3: PERCEPCIONES INSTITUCIONALES

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL) ^b					
		BRASIL	CHILE	MÉXICO	ARGENTINA
Corrupción	Índice	3.7	6.7	3.3	2.9
	Posición global	75	25	89	106
	Posición regional	12	5	20	23
PERCEPCIONES INSTITUCIONALES (FORO ECONÓMICO MUNDIAL) ^c					
Factores problemáticos para negocios ^d	Corrupción	7	9	2	3
	Inestabilidad de políticas	9	-	12	1
	Ineficiencia de burocracia pública	4	2	1	6
Desvío de fondos públicos	Índice	2.30	3.90	2.90	2.16
	Posición	121	52	100	124
Confianza pública en los políticos	Índice	1.58	3.35	2.14	1.45
	Posición	127	47	94	133
Favoritismo de decisiones de funcionarios públicos	Índice	2.98	3.59	2.84	1.94
	Posición	74	41	85	130
Inutilidad del gasto público	Índice	1.93	3.75	3.27	2.14
	Posición	129	40	69	125
Transparencia de decisiones de política pública	Índice	3.81	5.18	4.05	3.19
	Posición	96	18	75	125
Conducta ética de las empresas	Índice	3.62	5.47	3.60	3.24
	Posición	95	21	96	120

^b Datos de 2009. La escala del índice es de 0 (más corrupto) a 10 (menos corrupto). La posición global es sobre 180 países y la regional sobre 31. Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Ver www.transparency.org

^c Datos de 2009. La escala de los índices es de 1 (peor situación posible) a 7 (mejor situación posible). La posición es global (sobre 133 países). Fuente: Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Global 2009-2010, Índice de Competitividad Global (ICG). Ver www.weforum.org

^d De una lista de 15 factores, se le pidió a los encuestados que eligieran los 5 factores más problemáticos para hacer negocios en el país o economía en cuestión y que los evaluaran de 1 (más problemático) a 5 (menos problemático). De los 15 factores, aquí indico la posición de 3 factores a los que considero relevantes para este estudio (corrupción, inestabilidad de políticas e ineficiencia de la burocracia gubernamental). En el caso de la inestabilidad de las políticas en Chile, el guión indica que ningún encuestado lo mencionó. Ver *id.*

CUADRO 4: DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO (ONU) ^e					
		BRASIL	CHILE	MÉXICO	ARGENTINA
Índice de desarrollo de gobierno electrónico (EGDI) 2010	Índice total	0.5006	0.6014	0.5150	0.5467
	Índice comp. 1	0.1252	0.2072	0.1500	0.1403
	Índice comp. 2	0.0838	0.0895	0.0713	0.0928
	Índice comp. 3	0.2916	0.3047	0.2936	0.3136
	Posición global	61	34	56	48
	Posición global 2008	45	40	37	39
	Posición regional (Américas)	10	4	9	7
Componente 1 Índice de servicios en línea	Índice total	0.3683	0.6095	0.4413	0.4127
	Posición global	55	18	39	44
	Ptos. por información emergente	53	57	45	53
	Ptos. por información avanzada	34	44	52	42
	Ptos. por servicios transaccionales	10	74	26	22
	Ptos. por enfoque de conectividad	19	17	16	13
Componente 2 Índice de infraestructura de telecomunicaciones	Índice total	0.2538	0.2711	0.2161	0.2812
	Posición global	70	64	81	62
	Usuarios de Internet cada 100 hab.	33.83	32.47	21.43	28.11
	Línea de teléfono ppal. cada 100 hab.	21.43	20.99	18.92	24.15
	Suscriptores a tel. móviles cada 100 hab.	78.47	88.05	69.37	116.61
	PC cada 100 hab.	16.12	14.11	14.10	9.04
	Banda ancha fija cada 100 hab.	5.26	8.49	7.01	7.99
Componente 3 Índice de capital humano	Índice total	0.8837	0.9233	0.8898	0.9503
	Posición global	83	45	72	34
	Tasa alfabetización (%)	90.00	96.50	92.80	97.60
	Inscripción bruta combinada en escuela primaria, secundaria y terciaria (%)	85.11	83.98	81.35	89.88
Índice de participación electrónica 2010	Índice	0.2857	0.3429	0.3714	0.2000
	Posición global	42	34	32	58

^e Datos de 2009. Organización de las Naciones Unidas, "E-government Survey 2010". La posición global es sobre los 192 Estados miembros. La posición regional es de todo el continente Americano (53 países). Ver www.unpan.org

Capítulo 4. Brasil

Como se ve en el CUADRO 2, en 2007 el gasto público total en Brasil representó más del 25% de su PIB. Un informe de 2001 elaborado por el capítulo local de Transparencia Internacional estima que en algunos casos la corrupción representa más del 30% de los costos públicos en los procesos de contratación pública en dicho país¹³⁷.

Sin perjuicio de que el sistema de compras públicas *electrónicas* en Brasil comenzó a desarrollarse a partir del año 1998 con la creación del sitio informativo en Internet Comprasnet y su posterior evolución como sitio transaccional desde los años 2000 y 2001, es necesario remontarse hasta comienzos de los años 90' para tener una mejor comprensión del proceso que llevó a dicho desarrollo.

4.1 Actores e incentivos

(a) La reforma del sistema de compras públicas (1990-1993)

En 1993, la sucesión de escándalos que llevó a la renuncia del entonces presidente Fernando Collor de Mello luego de ser suspendido por la Cámara de Diputados y el mismo día en que debía decidirse su juicio en el Senado, y las investigaciones sobre legisladores de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso por recibir sobornos para beneficiar a un cartel de la construcción con contratos de obra pública, culminaron con la promulgación de una ley federal que regula los procedimientos de compras públicas¹³⁸.

Según Claudio Weber Abramo, actual Director Ejecutivo de Transparência Brasil¹³⁹ y asesor del Sindicato de la Industria de la Construcción Civil del Estado de San Pablo (SindusCon-SP) durante el proceso que llevó a la sanción de la mencionada ley en 1993¹⁴⁰, el principal actor en la reforma del sistema de compras de Brasil fue el sector privado y, en particular, el vinculado a la obra pública. Las razones por las cuales este sector estuvo especialmente involucrado en el proceso de reforma no sólo se relacionan con el hecho de que, como suele ocurrir, el área de la obra pública era particularmente

¹³⁷ Bruno Wilhelm Speck, *Caminhos da transparência*, Ed. Universidade Estadual de Campinas, 2001, p. 44.

¹³⁸ *Id.*, p. 47.

Se trata de la Ley N° 8.666/93.

¹³⁹ Hasta mediados de 2007, Transparência Brasil operaba como el capítulo local de Transparencia Internacional.

¹⁴⁰ SindusCon-SP no es un sindicato, sino una cámara regional que reúne a las pequeñas y medianas empresas de la construcción de San Pablo.

sensible a la corrupción. En el caso de Brasil, esta consideración general estuvo acompañada por dos hechos fundamentales y vinculados entre sí.

Por un lado, más allá de los escándalos de corrupción que terminaron con la presidencia de Collor de Mello, otro hecho, relacionado directamente con la obra pública, acompañó el proceso que llevó a la ley de 1993. Se trató del caso de los denominados “siete enanos del presupuesto”, un grupo de legisladores de baja estatura investigados por una comisión especial del Congreso por direccionar la sanción de la ley de presupuesto hacia la contratación de un grupo de grandes empresas en materia de obra pública¹⁴¹.

Por otra parte, el mercado brasileiro de obra pública se encontraba altamente concentrado. Abramo explica que un pequeño grupo de empresas de la construcción, conocidas como las “siete hermanas”, concentraba la mayor parte de estos contratos. Según Abramo y Eduardo Ribeiro Capobianco, ex vicepresidente de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción¹⁴², “*el 70% de la facturación de las obras realizadas por las 150 mayores empresas de construcción del país era responsabilidad de sólo 7 de ellas*”¹⁴³.

En este contexto, era evidente que las pequeñas y medianas empresas de la construcción y las asociaciones que las agrupaban tenían incentivos suficientes para pugnar por una reforma que les permitiera participar de este mercado. Y, en efecto, a través de un proceso de convencimiento de este sector y, posteriormente, del Congreso y de la ciudadanía en general, se logró sancionar la ley de 1993.

Según Abramo, el proceso se desarrolló del siguiente modo¹⁴⁴. SindusCon-SP tomó el tema y, utilizando como principal argumento la necesidad de reducir la discrecionalidad de los funcionarios e incrementar la competitividad del sistema, lideró un proceso que comenzó por convencer a los actores privados del segmento de obra

¹⁴¹ Ver Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, “O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política” (Partes 1 y 2), *Estudos Econômicos da Construção*, SindusCon-SP, Vol. 2 - N° 3 y N° 4, 1997, pp. 16-17.

Para un relato detallado del caso de Collor de Mello y del de los “enanos del presupuesto”, ver David Fleischer, “Political corruption and campaign financing: Brazil’s slow shift towards anti-corruption laws”, presentado en el XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.

¹⁴² La Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción está constituida en su mayor parte por grandes empresas constructoras.

¹⁴³ Claudio Weber Abramo y Eduardo Ribeiro Capobianco, “Licitaciones y contratos públicos: el caso de Brasil”, *Nueva Sociedad* N° 194, Nov-Dic. 2004, p. 75.

¹⁴⁴ Excepto que se mencione otra fuente, la información que se detalla a continuación proviene de la entrevista a Claudio Weber Abramo.

pública que resultaban perjudicados por el status quo de que la reforma los beneficiaría. Con el liderazgo de esta primera asociación privada y con un trabajo de tres años, se detectó a los líderes de otras asociaciones de la construcción que quisieran razonar en estos términos. El proceso de convencimiento se basó en razones de beneficio económico. En palabras de Abramo, “*la pregunta era si estas pequeñas y medianas empresas de la construcción querían continuar siendo sub-contratadas por las grandes empresas para siempre o si, en cambio, querían hacerse ricas*”.

El razonamiento que subyace a este proceso de convencimiento es conocido. La idea es que, en condiciones de corrupción, los proveedores del Estado que no forman parte de los acuerdos espurios no pueden competir. En este sentido, Abramo y Capobianco señalan específicamente que la corrupción en las licitaciones estratifica el mercado de proveedores, genera una especialización forzada, favorece a las empresas que tienen poder político y estimula al sector privado a invertir de manera preferente en lobby. Las empresas que no participan de este sistema pueden aceptar subcontrataciones a precios reducidos o dedicarse a otra cosa¹⁴⁵.

Pero si bien el razonamiento es bastante familiar, no por ello se traduce automáticamente en acciones. Lo significativo del proceso que atravesó Brasil es que quienes se involucraron inicialmente identificaron a un sector que, en teoría, tenía suficientes incentivos para promover una reforma. Luego de ello, tradujeron dichos incentivos en acciones concretas (y colectivas) para convencer a quienes, desde el Estado, tenían la capacidad de implementarla. Como lo explican Abramo y Capobianco,

[E]s un error suponer que la corrupción en licitaciones beneficia a los sectores que proveen bienes y servicios al poder público. Aunque ellas mismas tal vez no lo perciban a primera vista, la mayor parte de las empresas es, en verdad, víctima de los sistemas de licitaciones que favorecen el dirigismo. Eso indica un camino eficaz para combatir la corrupción en licitaciones: la convicción de la mayoría de las empresas y de las entidades que las representan de que la corrupción no las beneficia sino que, en realidad, las perjudica¹⁴⁶.

Una vez que lograron construir este consenso en el sector, las empresas de la construcción comenzaron a trabajar en conjunto con un grupo de legisladores dispuestos

¹⁴⁵ Claudio Weber Abramo y Eduardo Ribeiro Capobianco, *op. cit.*, pp. 81-82.

¹⁴⁶ *Id.*, p. 82. El resaltado es propio.

a promover la reforma. Y este grupo de legisladores, a su vez, trabajó para obtener los votos necesarios en el Congreso. El sector privado acordó con un grupo de legisladores la necesidad de la reforma y éste grupo la promovió dentro del Congreso.

Es difícil saber con exactitud qué razones llevaron a este grupo de legisladores a impulsar la reforma. Según Abramo, algunos de ellos habían trabajado en el sector de la construcción anteriormente y otros simplemente conocían los problemas. Por otra parte, es posible identificar al menos dos razones generales que pudieron haber influido en la decisión de algunos legisladores de conducir el proceso de reforma en el Congreso.

La primera razón se relaciona con el contexto de crisis en el cual comenzó a discutirse el tema. Los escándalos de corrupción de comienzos de la década de los 90' en Brasil fueron tan trascendentes que forzaron la renuncia del presidente y, además, la cuestión no se limitó al Poder Ejecutivo, sino que el otro escándalo afectó directamente al Congreso, precisamente por hechos vinculados a la obra pública.

En el caso de Collor de Mello, se destaca el activo rol que tuvieron los medios de comunicación en la denuncia de los hechos, aunque casi toda la información que publicaban la obtuvieron de empresarios que comenzaron a quejarse de las cada vez más altas sumas que les exigían desde el entorno del presidente. Según *Transparência Brasil*, ello no se debió a la indignación de los empresarios, sino a que los sobornos habían superado el nivel “aceptable”¹⁴⁷.

Sin perjuicio del rol generalmente activo que tuvieron los medios de prensa, la ONG advierte que, en el caso de la televisión, la empresa “Globo”, que por entonces concentraba el 53% de la audiencia y que como consecuencia de este enorme dominio del mercado, se comportaba como un actor político más, fue el último medio en “abandonar” a Collor y prácticamente no le dio cobertura al tema, a pesar del masivo movimiento de descontento popular y político que había contra el presidente¹⁴⁸.

La segunda razón que pudo haber influido en que un grupo de legisladores se interesara por la reforma se relaciona con la estrategia de comunicación que aplicaron los primeros promotores en el contexto mencionado. En términos generales, la estrategia de SindusCon-SP consistió en involucrar a quienes en aquel entonces aparecían como actores relevantes: formadores de opinión, periodistas, legisladores y

¹⁴⁷ Ver *Transparência Brasil*, “Report on Brazil”, presentado ante el Global Forum II on Fighting Corruption, La Haya, Mayo de 2001, p. 22.

¹⁴⁸ *Id.*, p. 23.

sector privado vinculado a la construcción¹⁴⁹. Es importante recordar que este proceso se desarrolló a comienzos de la década del 90', por lo cual actores que en la actualidad consideraríamos imprescindible involucrar (por ejemplo, las OSCs), en aquel momento no aparecían como demasiado relevantes, no tenían vínculos con los actores que estaban interesados de un modo más directo, o no existían.

Según Abramo, las ONGs no desempeñaron ningún rol en el proceso de reforma básicamente porque a comienzos de la década la sociedad civil aún no había comenzado a organizarse a través de este tipo de instituciones¹⁵⁰. En el sector académico, algunas personas se involucraron pronunciándose a favor de la reforma, pero fueron pocos, su participación no fue muy enérgica y actuaron por su cuenta, de manera aislada. Finalmente, en cuando al sector sindical, los trabajadores del sector (por ejemplo, el sindicato de los trabajadores de la construcción de San Pablo) participaron firmando declaraciones conjuntas con las empresas, bajo la idea de que si mejoraban las condiciones del mercado mejorarían sus condiciones laborales. Sin embargo, su participación no fue muy activa y no actuaron por su cuenta, sino con el soporte de las empresas, que los convencieron fácilmente.

En la actualidad, los mismos actores que promovieron la reforma de la ley de adquisiciones de Brasil a comienzos de los 90' consideran imprescindible involucrar a otros sectores. Abramo y Capobianco, por ejemplo, señalan que:

El elemento central de la lucha contra la corrupción en licitaciones es el involucramiento de los agentes sociales: comunidades a las cuales se les construyen obras innecesarias, partidos políticos, periódicos, sindicatos de trabajadores, y especialmente organizaciones de la sociedad civil¹⁵¹.

¹⁴⁹ Transparencia Internacional, *Libro de Consulta*, 2000, capítulo 22, p. 13.

¹⁵⁰ Como consideración general, Transparência Brasil indica que si bien con el advenimiento de la democracia la sociedad civil comenzó a organizarse y desde entonces se ha convertido en un actor cada vez más influyente en el proceso político del país, muchas iniciativas de estas organizaciones en cuestiones de corrupción y transparencia han estado signadas por los antiguos paradigmas imperantes en la sociedad en general de que la corrupción es un problema de conductas individuales, o bien un problema cultural general heredado del pasado. El primer enfoque, señala la ONG, conduce al uso político del tema, mientras que el segundo genera un fatalismo incompatible con cualquier intención de reforma. Sin embargo, Transparência Brasil destaca que, con el tiempo, los costos sociales, económicos y políticos de la corrupción comenzaron a ser reconocidos y, en consecuencia, aparecieron cada vez más esfuerzos para generar políticas anticorrupción estructurales. Ver Transparência Brasil, "Report on Brazil", *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁵¹ Claudio Weber Abramo y Eduardo Ribeiro Capobianco, *op. cit.*, p. 81.

Pero, en aquel entonces, la estrategia más visible para involucrar a la sociedad civil era indirecta y operaba básicamente a través de los medios de prensa. Según Abramo, el rol de los medios de comunicación fue crucial en el proceso que culminó con la reforma de la ley. Aprovechando la vigencia en la opinión pública de los escándalos de corrupción mencionados, así como el hecho de que, en general, la población criticaba las viejas regulaciones, a las que asociaba con la normativa producida por los regímenes militares, los promotores de la reforma realizaron una fuerte campaña de comunicación, publicando artículos de prensa, fomentando el tema en la radio y la televisión y diseminando publicaciones especializadas¹⁵².

Con respecto al contenido que tuvo esta estrategia de comunicación, Abramo destaca dos elementos que, como veremos, se repiten en el proceso de algunos de los otros países analizados. El primer elemento fue la producción de información objetiva. Al respecto, se procuraba convencer a los medios de prensa con datos “duros”, con información concreta que les permitiera a los promotores de la reforma presentarse como actores objetivos, serios y confiables, lo cual les exigía justificar con la mayor racionalidad posible sus posiciones.

El segundo elemento de la estrategia fue el contenido del mensaje. La idea era, básicamente, que se proponía generar una ley “pro-mercado” y que era necesario implementar regulaciones económicas que permitieran incrementar la racionalidad de los procesos de adquisiciones del Estado. El foco, indica el entrevistado, no debe estar puesto en la corrupción sino en la eficiencia, dado que ésta conduce invariablemente a reducir la corrupción y, además, permite apelar a una audiencia más amplia.

Más allá de los incentivos puntuales que pudieron haber tenido los legisladores que inicialmente tomaron los reclamos de los pequeños y medianos empresarios de la construcción, tanto el contexto de escándalos de corrupción como la estrategia de producción de información concreta y de comunicación a través de los medios de prensa fueron elementos fundamentales para la sanción de una nueva ley de adquisiciones en 1993.

Una vez que el segmento más pequeño del sector de la construcción logró consensuar el tema, asociarse a un grupo de legisladores e instalarlo en la opinión pública en general, resultó mucho más sencillo sumar adherentes en el Congreso. A ello

¹⁵² Transparencia Internacional, *op. cit.*

se agregó que el presidente Itamar Franco, quien sucedió a Collor de Mello luego de su destitución-renuncia, también estuvo a favor de la reforma.

A juicio de Abramo, entonces, el proceso que llevó a la reforma de la ley de adquisiciones brasilera tuvo tres etapas: (1) la generación de un borrador consensuado entre el segmento del sector privado perjudicado por el sistema existente en un mercado significativo en las adquisiciones públicas (en este caso, en la construcción) que contenía los puntos esenciales de la propuesta de reforma; (2) la incorporación de un grupo de legisladores dispuestos a analizar seriamente la posibilidad de una reforma; y (3) el trabajo, a partir de allí, para interesar a distintos sectores, fundamentalmente a través de una sólida estrategia de comunicación.

La ley de 1993 estableció la uniformidad de las reglas de adquisiciones para todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con la excepción de las agencias reguladoras y algunas empresas paraestatales (por ejemplo Petrobras), que pueden establecer sus propios reglamentos de contratación pública siempre que respeten los principios establecidos en la ley general¹⁵³. De acuerdo con el informe de 2001 elaborado por el capítulo local de Transparencia Internacional, este mercado único mejoró la eficiencia del sistema, liberando las barreras de entrada y, además, incrementó el control social, reduciendo las oportunidades de corrupción¹⁵⁴.

Según Abramo, el principal instrumento que se utilizó en la nueva ley para limitar la discrecionalidad de los funcionarios intervinientes en los procesos de compra y, de ese modo, reducir las oportunidades de corrupción, fue el procedimentalismo. El razonamiento subyacente a esta decisión fue que al incrementar las exigencias procedimentales se reduciría la discrecionalidad y se incrementaría la competitividad de los procesos de adquisiciones.

El entrevistado explica que si bien este enfoque pudo haber incrementado los costos de transacción, los precios se redujeron y, además, aumentó la competencia. En materia de obras públicas, por ejemplo, indica que de las “siete hermanas” que antes de la reforma concentraban el 70% del mercado, cinco directamente desaparecieron debido a que no pudieron continuar compitiendo exitosamente en las nuevas condiciones. En palabras de Abramo y Capobianco,

¹⁵³ Loreni F. Foresti et al., “The use of the public procurement power to promote the development of small businesses: the brazilian experience”, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵⁴ Bruno Wilhelm Speck, *Caminhos da transparência*, *op. cit.*, p. 49.

La ampliación de la competencia llevó a una significativa reducción de los costos de obras y servicios públicos. Grandes contratistas pasaron a tener que competir con empresas de mediano tamaño (muchas veces en consorcios) por la conquista de contratos que antes se repartían entre sí. Forzados a convivir con las nuevas condiciones económicas de competitividad, esos mismos contratistas pasaron a disputar contratos de medio e incluso pequeño tamaño, que antes despreciaban¹⁵⁵.

Finalmente, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva indica que hay evidencia empírica de que la ley de 1993 permitió reducir considerablemente los costos asociados a la corrupción en los procesos de contratación de obra pública: si en el período 1989-1993 los sobrepagos eran en promedio del 20% del valor de la obra, ese valor se redujo hasta un 5%, alcanzando un 10% como máximo¹⁵⁶.

La ley de 1993 intentó ser reformada en más de una ocasión, fundamentalmente en respuesta a las críticas de que establecía un sistema excesivamente regulado y burocrático. De acuerdo, por ejemplo, con el CPAR 2004 elaborado por el gobierno y el Banco Mundial (previo al uso de la metodología de evaluación uniforme), la ley de 1993 “*es muy detallada, como lo muestran sus muchos artículos sobre adquisiciones (125), reflejando las tradiciones legalistas de la administración pública brasilera*”¹⁵⁷.

El CPAR indica que, luego de diez años de aplicar la ley, se ha demostrado que la excesiva regulación no siempre lleva a la mejor decisión, y que la excesiva concentración en los aspectos procesales genera disputas prolongadas que, en general, terminan en los tribunales de justicia. Según el diagnóstico, para evitar estos extensos procesos burocráticos las dependencias apelan a procedimientos no competitivos, que representan el 50% de las adquisiciones del Estado, lo cual es posible debido a que la ley contiene demasiadas excepciones que permiten evitar los procesos competitivos y utilizar en cambio contrataciones directas. El informe aclara, sin embargo, que las

¹⁵⁵ Claudio Weber Abramo y Eduardo Ribeiro Capobianco, *op. cit.*, p. 75.

¹⁵⁶ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, *op. cit.*, p. 28.

¹⁵⁷ Banco Mundial, “Brazil country procurement assessment report”, *op. cit.*, p. X. La traducción es propia.

contrataciones directas en Brasil no están necesariamente vinculadas con prácticas fraudulentas o con hechos de corrupción¹⁵⁸.

Pero no todos concuerdan con esta visión de la ley. Para Transparência Brasil, las propuestas para modificar la ley de 1993 se han basado siempre en los mismos argumentos: “*que la ley es muy compleja, que encorseta al administrador y que, por lo tanto, es ineficiente*”¹⁵⁹. Pero en ningún caso, indica la ONG, se justifican estos argumentos con evidencia empírica o con mediciones objetivas de las prácticas administrativas. Además, señala que en general estos argumentos son utilizados por los grandes contratistas del Estado, pero han sido exitosamente resistidos por la sociedad civil. Y agrega que, en rigor, las dificultades que ha tenido la aplicación de la ley de 1993 se deben a la falta de información y capacitación adecuada de los distintos actores que participan de los procesos de adquisiciones (funcionarios públicos, empresas, abogados y tribunales), lo cual en ocasiones conduce a que se tomen malas decisiones¹⁶⁰.

Coincide con la ONG Gonçalves da Silva, quien ya en 1997 contradecía el argumento de que la ley debía ser reformada debido a que se concentraba demasiado en evitar la corrupción, generando un aumento de los costos administrativos y una excesiva reducción del poder discrecional de los funcionarios. Según el autor, dicho argumento supone erróneamente que es posible la existencia de un Estado gerencial puro en el cual los burócratas poseen discrecionalidad y prácticamente no se presentan problemas agenciales, desconociendo la influencia de los grupos de interés ligados a prácticas clientelistas, patrimonialistas y corruptas. Además, agrega, la crítica de la ley apunta a los costos de los procesos de adquisiciones, pero soslaya los costos de la corrupción crónica y endémica¹⁶¹.

(b) De las compras públicas a las compras públicas electrónicas (1994-2005)

El actual sistema de compras públicas electrónicas de Brasil, considerado como modelo por el BID, el Banco Mundial y buena parte de los países de la región ALC, no puede ser analizado de manera aislada, sino que debe ser entendido como una evolución hacia

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ Transparência Brasil, “Report on Brazil”, *op. cit.*, p. 21. La traducción es propia.

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, *op. cit.*, pp. 31-32.

sistemas más transparentas, competitivos y eficientes, que comenzó con la reforma de la ley de adquisiciones en 1993.

Luego de la reforma, en 1994, el gobierno de Brasil creó el Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG)¹⁶², trasladado años más tarde a la web con la creación de Comprasnet. El SIASG es un sistema informatizado que organiza a las dependencias de la administración, registra las adquisiciones y permite gestionarlas y controlarlas mediante la publicación de las licitaciones y sus resultados. El SIASG comenzó con la creación de un sistema de catálogo de bienes y servicios (CATMAR/CATSER) y, a través de los años, fue evolucionando con la implementación de diversos sistemas. Entre ellos, se destacan los siguientes¹⁶³:

- Sistema único de registro de proveedores (SICAF), en 1995.
- Sistema de divulgación electrónica de compras (SIDECE), en 1997, que permite que las diversas dependencias de la administración federal publiquen las licitaciones electrónicamente.
- Sistema de precios utilizados (SISPP), en 1998, una base de datos que permite buscar precios de referencia consultando los resultados de licitaciones concluidas.
- Sistema de contratos (SICON), en 1998, que registra los contratos de la administración.
- Sistema de minuta de desempeño (SISME o EMPENHO), en 2001, que obliga al SIASG a registrar los desempeños para evitar posibles errores en la información que se emite para las operaciones.
- Sistema de convenios (SICONV), en 2005, que registra las transferencias de recursos por convenios entre las dependencias de la administración.

Sin perjuicio del debate que existe con respecto a la ley de 1993, lo cierto es que dicha reforma catalizó la creación del SIASG en 1994 y, en consecuencia, la implementación de los módulos mencionados, así como el desarrollo de Comprasnet. De hecho, Comprasnet es en rigor un módulo más del SIASG. Además, si bien Comprasnet fue

¹⁶² Decreto N° 1094/94.

¹⁶³ Ver www.comprasnet.gov.br

creado en 1998 (sistema informativo)¹⁶⁴, su potencial como plataforma transaccional se consolidó recién a partir de fines del año 2000, con una reforma que, como veremos, fue consecuencia de la ley de 1993.

Comprasnet comenzó a operar en 2000 como plataforma electrónica del famoso *pregão* o subasta inversa, cuya versión presencial, implementada en mayo del mismo año, surgió fundamentalmente para resolver el problema que generaba el hecho de que la ley de 1993, al establecer tantas excepciones, permitía en muchos casos utilizar procesos no competitivos de contratación directa. El *pregão* permitía utilizar un procedimiento rápido y sencillo para adquirir bienes estandarizados y servicios simples sin recurrir a la compra o contratación directa¹⁶⁵. Según el Ministerio de Planificación brasileño, este tipo de adquisiciones representa más del 70% del total de los procesos de compras¹⁶⁶.

Es decir que si bien la ley general de adquisiciones de 1993 ha sido ampliamente superada por el desarrollo que ha tenido el sistema de compras públicas brasileño a través de diversas herramientas (incluyendo el avance tecnológico), dicha norma no sólo constituyó el primer paso del proceso de evolución del sistema sino que, además, los propios déficits de la norma generaron la necesidad de introducir el *pregão* presencial, siendo éste el antecedente directo de la herramienta de compras públicas electrónicas más importante de Brasil: el *pregão* electrónico.

Luego de que se implementaran casi todos los módulos del SIASG, y existiendo ya desde 1998 Comprasnet como plataforma informativa, en mayo de 2000 el gobierno emitió una “medida provisoria” (similar a un decreto de necesidad y urgencia en nuestro ordenamiento), estableciendo el *pregão* como una nueva modalidad de adquisiciones del gobierno federal, aplicable a la adquisición de bienes y servicios comunes de

¹⁶⁴ Ley N° 9755/98.

La plataforma de Comprasnet fue desarrollada por un consorcio de tres empresas privadas sin costo para el Estado, dado que las empresas comercializarían servicios a través del portal. Ver Pablo Valenti et al., Manual.gob: estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1, la definición de un modelo de análisis y estudio de casos, BID, enero de 2003, p. 99, disponible en www.eamericas.org/archivos/manual_gobes.pdf

¹⁶⁵ Ver Banco Mundial, “Brazil country procurement assessment report”, *op. cit.*, p. 2 y Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 63.

¹⁶⁶ Banco Mundial, “Brazil country procurement assessment report”, *op. cit.*, p. 79.

cualquier valor¹⁶⁷. En julio de 2002 el *pregão* fue extendido por ley a los demás niveles de gobierno (estados y municipios)¹⁶⁸.

Sin perjuicio de los antecedentes ya mencionados como relevantes para la implementación del *pregão* (esencialmente, la necesidad de crear un sistema competitivo pero rápido para reducir el uso de la contratación directa), hubo dos razones fundamentales que generaron el escenario adecuado.

Por un lado, según Solon Lemos Pintos, “[l]a creación de la subasta inversa aprovechó un timing político propicio para su aceptación por el Legislativo, en un contexto de aprobación de medidas de contención de gastos y de una amplia ley de responsabilidad fiscal”¹⁶⁹.

En efecto, desde octubre de 1998 había comenzado la denominada “crisis del real”, una fuerte crisis monetaria y financiera que llevaría a la devaluación de la moneda en enero de 1999. La crisis se debió fundamentalmente a una enorme fuga de capitales especulativos a raíz de la crisis rusa, que a su vez había sido impulsada, al igual que la crisis de Chile en 1998, por la caída de los términos de intercambio producto de la crisis asiática de fines de 1997.

Como consecuencia de la crisis, en diciembre de 1998 el gobierno recibió un importante paquete de asistencia financiera condicional del FMI¹⁷⁰, similar al que, como veremos, recibieron México en 1995 y Argentina en el 2000¹⁷¹. Para recibir la asistencia, Brasil acordó con el FMI un duro programa de ajuste fiscal de tres años, comprometiéndose, entre otras cosas, a implementar reformas administrativas para mejorar la eficiencia del “gasto público”. En el Memorando de Política Económica de fines del año 2000, por ejemplo, el gobierno manifestaba:

En junio el Senado Federal aprobó el Plan Plurianual para 2000-2003 (PPA) que define la estrategia de gobierno para la asignación de recursos del ordenamiento

¹⁶⁷ Medida Provisoria N° 2026/00, de fecha 21/12/00. Esta medida fue reglamentada mediante el Decreto N° 3555/00, de fecha 08/08/00, y prorrogada mediante nuevas medidas provisionales en dieciocho ocasiones. La última de estas medidas fue la N° 2182-18/01, aprobada por el Congreso y convertida en la Ley N° 10.520/02, de fecha 17/07/02.

¹⁶⁸ Ley N° 10.520/02.

¹⁶⁹ Solon Lemos Pintos, “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 14 y nota 20.

¹⁷⁰ FMI, Press Release N° 98/59, “IMF approves SDR 13 billion stand-by credit for Brazil; activates NAB”, 2 de diciembre de 1998, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1998/PR9859.HTM>

¹⁷¹ Ver también “Antes que la Argentina, seis países recibieron blindajes”, *Clarín*, 18 de diciembre de 2000, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/12/18/p-00501.htm>

*federal para los diversos programas de gastos durante este período, estableciendo mayor previsibilidad, responsabilidad y eficiencia en los gastos federales*¹⁷².

De todos modos, es necesario destacar que, en rigor, el *pregão* no fue inicialmente implementado por el Congreso sino por el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, se desarrolló en paralelo a la ley general de adquisiciones de 1993. Dado que los intentos de reforma de la ley general fracasaron debido a la fuerte discusión que surgió por los reclamos de mayor eficiencia que la sociedad civil consideró vinculados a los intereses de los grandes contratistas, la necesidad de modificar la legislación general para adaptarla a los avances tecnológicos (que sí podría haber generado consenso) tampoco pudo prosperar. En consecuencia, el *pregão* se desarrolló más allá de la ley general de adquisiciones mediante decisiones del Poder Ejecutivo, y recién en el año 2002 fue reconocido mediante una ley del Congreso aunque, aun así, se trató de una norma independiente de la ley general de 1993.

Por otra parte, el *pregão* ya había sido probado con éxito dos años antes, en 1998, en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL). En julio de 1997, la ley general de telecomunicaciones creó la ANATEL, estableciendo el *pregão* como una de las modalidades propias de contratación de dicha agencia¹⁷³. Según Solon Lemos Pintos, la experiencia exitosa de ANATEL permitió que el *pregão* fuera rápidamente aceptado luego por la administración pública en general cuando se estableció mediante la medida provisoria de mayo de 2000¹⁷⁴.

En efecto, el Informe Anual de ANATEL para el período 1999 destaca que debido al éxito que tuvo el *pregão* en la reducción de precios en dicha agencia, representantes de agencias públicas federales y estatales, de agencias autárquicas y de empresas de economía mixta e incluso privada se interesaron en conocer su funcionamiento. En el

¹⁷² Memorando de Política Económica, de fecha 28/11/00, disponible en <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/acordofmi.asp>. La traducción es propia.

¹⁷³ Ley N° 9472/97, de fecha 16 de Julio de 1997.

¹⁷⁴ Solon Lemos Pintos, “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 14.

informe, el organismo preveía que en poco tiempo otras instituciones y empresas comenzarían a adoptar el sistema¹⁷⁵.

La medida provisoria que estableció el *pregão* en mayo de 2000 disponía que dicha modalidad podría ser utilizada por medio de tecnologías de la información, en los términos en que fuera reglamentada¹⁷⁶. En diciembre del mismo año, el gobierno reglamentó la versión electrónica del *pregão*¹⁷⁷. En mayo de 2005, luego de que las medidas provisionales dictadas por el Poder Ejecutivo fueran reemplazadas por la ley del Congreso de 2002¹⁷⁸, el gobierno dictó un nuevo reglamento para el *pregão* electrónico, que reemplazó al que se emitiera a fines de 2000¹⁷⁹. Finalmente, en agosto de 2005 el gobierno estableció la obligatoriedad de utilizar el *pregão*, preferentemente en su versión electrónica, para todas las adquisiciones de bienes y servicios comunes o estandarizados realizadas con fondos del Estado federal por parte de cualquier nivel de gobierno¹⁸⁰. El *pregão* electrónico es hoy “*la modalidad de contratación de uso más diseminado en la administración pública brasileña*”¹⁸¹.

La exitosa diseminación del *pregão* electrónico se debió a dos motivos básicos. En primer lugar, fue fundamental el hecho de que Brasil ya contaba con una plataforma sólida en Internet a través del portal Comprasnet, aunque hasta entonces fuera un sistema meramente informativo. Pero, además, la implementación del sistema de *pregão* electrónico por el Banco do Brasil en el año 2001 ayudó notablemente a la diseminación del sistema.

El Banco ofrece el sistema de *pregão* electrónico como un servicio adicional para el sector público, sin fines de lucro, que siguiendo las regulaciones normativas existentes permite que las entidades públicas firmen convenios con el Banco y se registren en el sistema. Para cubrir los costos operativos, el Banco le cobra una remuneración a los proveedores que participan de las transacciones con las entidades públicas¹⁸².

¹⁷⁵ Agência Nacional de Telecomunicações, “Relatório Anual Exercício 1999”, pp. 72-73, disponible en www.anatel.gov.br

¹⁷⁶ Medida Provisoria N° 2026/00, *op. cit.*, art. 2, parágrafo único.

¹⁷⁷ Decreto N° 3697/00, de fecha 21 de diciembre de 2000.

¹⁷⁸ Ley N° 10.520/02, *op. cit.*

¹⁷⁹ Decreto 5450/05, de fecha 31/05/05.

¹⁸⁰ Decreto 5505/05, de fecha 05/08/05.

¹⁸¹ Solon Lemos Pintos, “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸² *Id.*, pp. 15 y 37.

Según Solon Lemos Pinto, la activa participación del Banco do Brasil se debió a que éste poseía una infraestructura de comunicaciones electrónicas a nivel nacional y a que había implementado la subasta electrónica para sus clientes privados del sector agropecuario, por lo cual decidió luego extenderlo como un beneficio adicional para organismos públicos y gobiernos¹⁸³.

Cuando en el año 2005 se estableció la obligatoriedad en todo el país de utilizar el *pregão*, preferentemente en su versión electrónica, para la adquisición de bienes y servicios comunes con fondos federales, los sistemas desarrollados por Comprasnet y por el Banco do Brasil sirvieron en muchos casos como modelo. El sistema federal brasilero permite que los estados y los municipios, así como los poderes legislativo y judicial, implementen sus propios sistemas de compras electrónicas, aunque también pueden optar por utilizar el sistema de Comprasnet mediante la celebración de convenios con el gobierno federal.

Lo interesante es que si bien algunos estados desarrollaron sus propios sistemas (por ejemplo São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul), la mayoría de los estados optó por utilizar Comprasnet, y el sistema del Banco do Brasil se extendió significativamente en los municipios y en los órganos de los poderes legislativo y judicial¹⁸⁴. Es decir que, sin perjuicio de la obligatoriedad normativa de utilizar el *pregão*, fue fundamental para su implementación la generación de unos pocos modelos exitosos y la posterior cooperación entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

4.2. Características básicas del sistema

Comprasnet cumple diversas funciones, entre las que se destacan la publicación de: anuncios de subastas, registro de proveedores, catálogo de materiales y servicios, pagos a proveedores, registro de precios de referencia y contratos celebrados. El portal publica los avisos de subastas de la administración federal y permite descargar la documentación necesaria para la preparación de las ofertas. En las subastas de montos de contratación elevados se agrega la obligación de publicación en diarios impresos.

La subasta inversa o *pregão*, que es la principal modalidad de contratación utilizada, es iniciada por el organismo comprador. Los proveedores compiten entre sí por la

¹⁸³ *Id.*, p. 37 y nota 116.

¹⁸⁴ *Id.*, p. 15 y nota 24.

reducción de precios hasta que uno resulta adjudicatario del contrato. El *pregão* no tiene límites de monto, es utilizado para la compra de bienes y servicios comunes y permite la renovación de ofertas. El sistema permite reducir los costos de transacción, los precios y los tiempos, e incrementar la cantidad de oferentes, la transparencia y el control.

El *pregão* tiene reglas propias, entre las cuales se destacan las siguientes: (a) sólo se examina la documentación de habilitación del oferente vencedor (a diferencia del proceso de la ley de 1993, que exige confirmar la habilitación de todos los participantes antes de la apertura de las ofertas) y, si el vencedor no cumple con los requisitos de habilitación, es descalificado y reemplazado por el segundo mejor oferente; (b) las impugnaciones se analizan y resuelven durante la sesión; y (c) los plazos para difundir la convocatoria son menores¹⁸⁵.

Con respecto al *pregão* electrónico¹⁸⁶, este procedimiento es conducido por un subastador designado por el órgano contratante, quien dispone de un equipo de apoyo y dirige la sesión pública virtual de la subasta, operando directamente el sistema. El subastador es responsable de habilitar a los proveedores, responder las consultas e impugnaciones durante el período de divulgación, proveer aclaraciones solicitadas durante la sesión y resolver los recursos presentados contra los resultados.

Tanto los participantes como los subastadores deben acreditarse previamente mediante una clave de identificación y una contraseña personal e intransferible, y los participantes deben estar inscriptos en el registro único de proveedores.

Las propuestas se presentan por medio de formularios electrónicos vía Internet, que también permite acompañar documentación complementaria para presentar especificaciones técnicas o detallar la composición del precio.

La apertura de la sesión pública virtual sucede en día y hora previamente establecidos por medio del sistema electrónico. Las propuestas recibidas son ordenadas automáticamente por el sistema electrónico, que las jerarquiza en base al precio. El precio de referencia es preestablecido por la administración en función de encuestas de mercado y/o de precios de contrataciones anteriores. Las propuestas con valores superiores al estimado son descalificadas.

¹⁸⁵ *Id.*, p. 16.

¹⁸⁶ La información que se presenta a continuación proviene de Solon Lemos Pintos, “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica”, *op. cit.*, pp. 17-19.

El subastador examina la documentación enviada para verificar su conformidad con las especificaciones preestablecidas (plazos máximos para el suministro, parámetros mínimos de desempeño, calidad técnica del producto o servicio, etc.), descalificando las propuestas que no satisfacen dichos parámetros.

Los competidores disputan por la reducción del menor precio registrado en el sistema y son informados en tiempo real de la oferta de menor valor, pero sin que se divulgue la identidad de su autor.

Cuando el subastador publica el aviso de cierre para la presentación de ofertas transcurre un período reducido (máximo 30 minutos) determinado por el sistema electrónico. La finalidad del aviso es incentivar la presentación de las mejores ofertas posibles. El vencedor es aquel que ofrece el menor precio, sin que la selección se base en otros criterios, como el puntaje o la calidad. Sin embargo, debe destacarse que en el año 2007 el gobierno dispuso la preferencia de contratación con pequeñas y medianas empresas al momento de determinar la propuesta vencedora. Dichas empresas tienen preferencia en caso de empate, considerándose que existe empate cuando sus ofertas sean igual o 5% superiores al menor precio ofertado¹⁸⁷. Una vez que se establece la propuesta de menor valor, el subastador puede presentar una contrapropuesta (aún más baja) al oferente.

4.3. Resultados

Existe un consenso prácticamente generalizado de que la introducción del *pregão* tradicional y electrónico en Brasil tuvo resultados muy positivos. Veamos.

Se estima que la simplificación de procedimientos redujo los tiempos de 60 días en los procesos de concursos o concurrencia a 14 días en el *pregão* electrónico¹⁸⁸. Con respecto a la competencia, el CPAR 2004 indica que en el período 2001-2002 el uso del *pregão* permitió reducir en un 20% la utilización de procesos de adquisiciones no competitivos¹⁸⁹.

La relevancia del *pregão* (presencial y electrónico) en el total de adquisiciones aumentó considerablemente. En el año 2006 este sistema ya representaba el 31% del

¹⁸⁷ Art. 5.2 del Decreto N° 6204/07, de fecha 05/09/07.

¹⁸⁸ Solon Lemos Pintos, *op. cit.*, p. 16.

¹⁸⁹ Banco Mundial, "Brazil country procurement assessment report", *op. cit.*, p. XI.

total, nivel que se mantuvo en los años siguientes. En 2008, por ejemplo, la participación del *pregão* fue del 30,7% del valor total de adquisiciones del gobierno federal (US\$ 5.900 millones sobre un total de US\$ 19.300)¹⁹⁰. Paralelamente, la participación de la modalidad más compleja del concurso o concurrencia se redujo del 40% en el 2000 al 27,4% en el 2008¹⁹¹.

En un comienzo predominó el uso del *pregão* presencial, pero con el tiempo se impuso claramente el *pregão* electrónico, proceso que se acentuó por la decisión de mayo de 2005 que estableció la obligatoriedad de utilizar el *pregão* preferentemente en su versión electrónica. En 2008, por ejemplo, del total de adquisiciones realizadas mediante el *pregão* (presencial y electrónico), el 93,4% correspondió al proceso electrónico¹⁹².

En términos de ahorro, se estima lo siguiente. Durante los primeros tres años, el gobierno invirtió aproximadamente US\$ 7 millones por año para desarrollar y mantener el sistema electrónico, mientras que en los primeros dos años de uso del *pregão* electrónico ahorró cerca de US\$ 1,5 millones¹⁹³. Con el tiempo, sin embargo, el uso del *pregão* electrónico permitió reducir los precios aproximadamente un 25% en comparación con el precio estimado por el subastador al crear la sesión utilizando contratos similar previos, lo que representa alrededor de US\$ 1.720 millones¹⁹⁴.

Finalmente, también suele destacarse que el sistema de compras públicas electrónicas brasilero mejoró la transparencia del sistema e incrementó la participación de las PYMES¹⁹⁵. Esto indicaba el Banco Mundial en el año 2003. Sin embargo, algunas voces son más críticas. Ladipo et al. señalan que si bien el portal publica información, en general los ciudadanos no pueden consultar el sistema para obtener informes específicos en función de la información que necesitan. Según el estudio, la navegación no es sencilla y es difícil obtener patrones comunes de información en función de los datos. A ello se agrega que el sistema electrónico de adquisiciones sólo cubre una fracción del total de las compras y, además, que el grado de conocimiento tecnológico necesario para acceder a la información supera el conocimiento

¹⁹⁰ Solon Lemos Pintos, *op. cit.*, p. 20.

¹⁹¹ *Id.*

¹⁹² *Id.*

¹⁹³ Banco Mundial, "Electronic Government Procurement (e-GP), World Bank Draft Strategy", *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁴ Solon Lemos Pintos, *op. cit.*, p. 20. Ver también Banco Mundial, "Brazil country procurement assessment report", *op. cit.*, p. 80.

¹⁹⁵ Banco Mundial, "Electronic Government Procurement (e-GP), World Bank Draft Strategy", *op. cit.*

promedio¹⁹⁶.

Capítulo 5. Chile

De acuerdo con la información del CUADRO 2, en 2007 el gasto público total de Chile representó más del 18% del PIB. También cabe destacar que Chile se distingue de todos los demás por ser un país unitario (CUADRO 1).

El sistema de compras públicas electrónicas de Chile (ChileCompra)¹⁹⁷ es considerado uno de los más efectivos de la región. Sin embargo, el sistema actual, que sirve de modelo para otros países de la región y para organismos internacionales que promueven mejoras en los sistemas nacionales de compras públicas, tuvo que atravesar una grave crisis en su primera etapa (1998-2002). Ello condujo a una profunda reformulación de la estrategia y derivó en planes a largo plazo que permitieron que el sistema sea lo que es en la actualidad.

Mediante un Plan Estratégico para el período 2002-2004, Chile logró consolidar un esquema completamente digital, que abarca desde la preparación de la adquisición hasta la emisión de la factura. Este plan, catalizado por una serie de escándalos de corrupción, fue posible luego de un acuerdo alcanzado entre personalidades del gobierno y de la oposición. Los principales objetivos del plan fueron fortalecer la transparencia y la eficiencia de las contrataciones, y alcanzar determinados estándares internacionales para obtener la confianza de capitales extranjeros.

5.1. Actores e incentivos

(a) Construcción de ideas (1998-2002)

A comienzos de 1997, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado en 1994 por el presidente Eduardo Frei, elaboró un Plan Estratégico de

¹⁹⁶ Ladipo et al., *op. cit.*, pp. 75-76.

¹⁹⁷ www.chilecompra.cl

Modernización de la Gestión Pública. Las áreas principales de este plan fueron la gestión estratégica; las tecnologías de información y comunicación; la transparencia y probidad de la gestión pública; la calidad de servicio y participación ciudadana; los recursos humanos; y la institucionalidad del Estado¹⁹⁸.

Dentro del área de transparencia y probidad de la gestión pública de dicho plan, en enero de 1998 el Comité aprobó el Programa de Reforma al Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, que contenía nuevas políticas en la materia y delineaba una serie de reformas¹⁹⁹.

En razón de dichas políticas, en septiembre de 1999 el gobierno emitió un decreto por el cual creó el primer sistema de información de compras y contrataciones públicas²⁰⁰. Sobre esa base, en el período 1999-2000 se diseñó e implementó una plataforma de información en Internet, denominada ChileCompra, que operaba como una pizarra electrónica que registraba las transacciones realizadas (esquema informativo)²⁰¹.

Como se explicará en detalle en el siguiente acápite de esta sección, durante el período 1997-1998 se desarrollaron las primeras ideas de la reforma del sistema de compras públicas de Chile (fundamentalmente en algunas instituciones de investigación vinculadas a la elaboración de políticas públicas) que se implementarían varios años más tarde, a partir del año 2003. La construcción de estas ideas iniciales, que incluyó proyectos concretos de reformas, fue fundamental cuando, en los años 2002-2003, surgió un momento político propicio para su efectiva implementación.

Con el cambio de gobierno en el año 2000, los proyectos de modernización iniciados durante el gobierno de Frei fueron contemplados en un nuevo plan, impulsado por el presidente Ricardo Lagos, denominado Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Si bien este nuevo programa estuvo especialmente enfocado hacia el desarrollo del gobierno electrónico, e incluso ello ha sido objeto de críticas por considerar que la

¹⁹⁸ Ver Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Agenda de Modernización del Estado, “Historia de los procesos de modernización en Chile”, sin fecha, disponible en <http://www.modernizacion.cl/historia.html>

¹⁹⁹ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, “Sistema de Compras Públicas: Plan Estratégico 2002-2004”, p. 11, disponible en www.chilecompra.cl

²⁰⁰ Decreto N° 1312/99, de fecha 22 de septiembre de 1999, disponible en www.leychile.cl

²⁰¹ Ver BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas”, 2008, p. 19, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35144211>

modernización de la gestión pública requiere una visión más amplia²⁰², lo cierto es que, en lo que respecta al desarrollo del sistema de compras públicas electrónicas, el gobierno avanzó recién a partir de mediados de 2003, luego de consensuar una agenda de reformas con la oposición como consecuencia de una serie de escándalos de corrupción.

En consecuencia, la primera etapa en Chile fue crucial en términos de construcción de las ideas de reforma, pero no logró implementar cambios significativos. Según Tomás Campero, las compras públicas tenían en esta época una base legal insuficiente y dispersa en reglamentos múltiples y en dictámenes de la Contraloría General de la República. Esto implicaba que cada agencia del Estado se regía por sus propias regulaciones.

Con respecto al sistema electrónico de compras públicas, una evaluación de 2002 elaborada por el Ministerio de Hacienda indicó que se trató de un proyecto débil, que no desarrolló su potencial y que, por lo tanto, no logró cumplir con las expectativas de los compradores ni de los proveedores²⁰³.

El portal ChileCompra no logró operar como un sistema transaccional, sino que se utilizó básicamente para informar el resultado de transacciones ya concluidas, y sólo unos pocos organismos lo usaron para publicar información con alguna anterioridad a las compras²⁰⁴. En términos del valor de los contratos, se publicó sólo el 3% de los anuncios de licitaciones y cotizaciones, e incluso la utilización del sistema para informar adjudicaciones ya concluidas fue sólo del 10% (en valor) del universo de anuncios que podrían haberse informado²⁰⁵. Con respecto a los proveedores, sólo se registraban en el sistema 6.193 de un total de 30 mil potenciales proveedores y, de los inscriptos, sólo 577 eran usuarios frecuentes²⁰⁶.

²⁰² Ver Cristian Pliscoff, “Modernización de la gestión pública en el primer tiempo: avances y retrocesos”, *Agenda Pública*, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, enero de 2008, pp. 12-13, disponible en www.agendapublica.uchile.cl/

²⁰³ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, “Sistema de Compras Públicas: Plan Estratégico 2002-2004”, *op. cit.*

Esta evaluación comprende información desarrollada por el propio gobierno y un estudio elaborado por un panel de expertos convocados luego de un acuerdo entre el gobierno y el Congreso.

²⁰⁴ *Id.*, p. 12.

²⁰⁵ *Id.*, p. 11.

²⁰⁶ *Id.*, p. 13.

En definitiva, la participación de proveedores y compradores fue muy baja²⁰⁷, e incluso la utilización del portal como plataforma meramente informativa fue descendiendo sostenidamente desde comienzos de 2002, marcando una etapa de desilusión que terminó convirtiéndose en deserción²⁰⁸.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, las tres principales causas del fracaso del sistema fueron la falta de liderazgo y de visión para conducir el proceso de mejora del sistema; la resistencia cultural y la ausencia de conocimiento de las herramientas electrónicas; y, finalmente, la falta de voluntad política para apoyar la iniciativa²⁰⁹. El desconocimiento de las herramientas se debió fundamentalmente a la falta de diseminación, capacitación y asistencia técnica a compradores y proveedores²¹⁰.

(b) Implementación (2003-2007)

Las ideas de reforma que habían comenzado a pensarse hacia fines de 1997 y principios de 1998 tuvieron que esperar entre tres y cuatro años para ser implementadas. Al igual que en el caso de Brasil, el sistema se desarrolló en un escenario de crisis vinculado a escándalos de corrupción. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, los escándalos en Chile solamente aceleraron los tiempos para implementar reformas que ya habían sido pensadas y elaboradas varios años antes.

Según Tomás Campero, los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno de Ricardo Lagos en el año 2002 fueron fundamentales para gatillar la profunda reforma que transformó el sistema de compras públicas chileno. El entrevistado indica que sin este tipo de crisis la reforma no suele aparecer en el radar de los principales decisores. Emilio Moya, sociólogo chileno y experto en temas de corrupción y transparencia, coincide con Campero en que los escándalos de corrupción catalizaron la reforma.

No obstante, ambos expertos indican que si bien la crisis impulsó la reforma, ésta ya había comenzado a pensarse seriamente muchos años antes, durante el período que se describiera en el acápite (a). Como señala Moya, los escándalos apuraron los tiempos y

²⁰⁷ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 66.

²⁰⁸ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, “Sistema de Compras Públicas: Plan Estratégico 2002-2004”, *op. cit.*, p. 12.

²⁰⁹ *Id.*, p. 11.

²¹⁰ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 66.

permitieron que la reforma pasara a estar primera en el orden de prioridades, pero aun sin los escándalos la reforma eventualmente hubiera ocurrido.

El principal caso que puso el tema en la agenda fue el denominado “MOP-Gate”. Este escándalo vinculaba al Ministerio de Obras Públicas (MOP) por la firma de contratos de asesoría con la empresa “Gate”, cuyos costos habían sido inflados para abonar sobresueldos que permitieran atraer personas calificadas a la función pública. El “MOP-Gate” conmovió a la opinión pública chilena y forzó al gobierno de Lagos a consensuar una reforma.

Durante el primer año y medio de gobierno, Lagos fue objeto de un ataque frontal de la derecha. Los medios de comunicación, también vinculados a la derecha, destaparon los escándalos de corrupción. A fines de 2002, el partido opositor Unión Demócrata Independiente (UDI) llevó a la justicia el caso “MOP-Gate”, generando una fuerte conmoción pública. Con su popularidad en baja por los escándalos, el gobierno de Lagos comenzó a construir consensos para iniciar una reforma del Estado que incluyó el financiamiento de los partidos políticos, las compras públicas y la reforma del sistema de empleados administrativos (*civil service*) para dotarlo de mayor independencia, mediante la creación de la Alta Dirección Pública.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia, la transparencia y la economía, el gobierno federal y la oposición pactaron una “Agenda Político-Legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”²¹¹. Sin embargo, es fundamental destacar que no se trató de un acuerdo de partidos, sino de personas.

Según explica Campero, la agenda se construyó de manera bastante personal, mediante la participación de algunos actores clave de la oposición y del gobierno que tenían una determinada visión del Estado. Es decir que, de modo más personal que institucional, un reducido grupo de dirigentes que ya tenía el convencimiento propio de que la reforma era necesaria alinearon al gobierno y a la oposición. La negociación fue encabezada por José Miguel Insulza, Ministro del Interior, y por el diputado conservador y presidente de la UDI, Pablo Longueira, quien lideró el proceso de convencimiento de su sector. Nació así el denominado “acuerdo Insulza-Longueira”.

²¹¹ Para un excelente relato de este proceso de negociación, ver Alex Muñoz Wilson, “Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile”, en José Zalaquett y Alex Muñoz (eds.), *Transparencia y probidad pública: estudio de caso en América Latina*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2008, pp. 118-119.

Para el entrevistado, si bien hay quienes señalan que la oposición se proponía aumentar las restricciones para el gobierno de la concertación, probablemente una de las principales motivaciones fue generar una administración pública más ordenada y eficiente, con la expectativa de que el próximo turno de gobierno sería suyo.

Por su parte, Emilio Moya considera que la concreción de este tipo de consensos entre el gobierno y la oposición en Chile no es difícil de alcanzar, debido a la existencia de una suerte de ideología de proyecto nacional preexistente. Moya explica que desde los años 90' se generó en el país un discurso que construyó un sujeto nacional según el cual el país mostraba altos niveles de desarrollo y de vida y se veía a sí mismo como el jaguar de América Latina, como ejemplo exitoso de la región. Chile, agrega el entrevistado, no quiere parecerse a otros países latinoamericanos, como podría ser Brasil, sino a los países de la OCDE, a los ejemplos de modernidad europea. Bajo este discurso se construyó la idea de que Chile había alcanzado la modernización económica, y que ahora le faltaba lograr la modernización del Estado para legitimarse frente al mundo.

Moya indica que luego de la crisis económica que afectó al país en 1998 como consecuencia de la crisis asiática, el presidente Lagos surgió en el año 2000 en un contexto de desconfianza, ganando las elecciones en segunda vuelta. En consecuencia, se hacía necesario sostener fuertemente la idea narrativa de Chile como un país de vanguardia y en vías de modernización. Lagos mantuvo un discurso de que las instituciones chilenas funcionaban y, eventualmente, el discurso operó efectivamente en la realidad²¹². En el caso de la reforma del sistema de compras públicas electrónicas, agrega, el discurso tenía credibilidad (por ejemplo, la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda no estaba cuestionada) y efectivamente fue convirtiéndose en realidad.

En este contexto, no es difícil imaginar cómo pasó Chile del catalizador de los escándalos de corrupción a la construcción de un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Existiendo una ideología de proyecto nacional como la mencionada, Moya explica que la elite política en general coincide en proyectos tendientes a la modernización, sin que existan diferencias significativas entre los partidos de derecha y la concertación.

²¹² Moya agrega que este discurso era tan fuerte que, en esta etapa, incluso se financiaron menos reformas institucionales.

A ello habría que agregar la relevancia que ha tenido para la dirigencia política chilena el incentivo de la apertura de mercados. Para Tomás Campero, este elemento fue clave para la reforma del sistema de compras públicas. Desde el año 2000 en adelante, Chile comenzó a firmar acuerdos de libre comercio avanzados (con la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, etc.), que contienen capítulos específicos sobre compras públicas. En consecuencia, el sistema interno debe garantizar el cumplimiento de las condiciones acordadas en los acuerdos para generar certeza y credibilidad internacional. Además, indica que, aun luego de implementada la reforma, la apertura de mercados funciona como un buen incentivo para continuar instalando la necesidad de la reforma y de su profundización.

Además de la participación que tuvieron los dirigentes políticos, el proceso de reforma en Chile involucró a otros actores, que participaron en distintas etapas. Para idear y promover la reforma fue fundamental la participación de dos *think tanks*: el Centro de Estudios Públicos (CEP) y Libertad y Desarrollo (L&D). Según Campero, el CEP es una institución muy seria y prestigiosa, vinculada a visiones neo-liberales, que desde hacía años venía pensando en este tipo de reformas (desde el período 97-98) y que realizó propuestas concretas. Por su parte, L&D es una institución vinculada a partidos políticos (en particular al de Longueira), que ya venía trabajando en asuntos vinculados a la corrupción y que en este nuevo período se vinculó con el tema de compras públicas. La reforma, explica, se construyó con estas instituciones: el gobierno discutió con ellas durante tres o cuatro semanas, la derecha confió en ellas (sobre todo en el CEP) y en dos o tres meses pudo sancionarse una nueva ley de compras.

De todos modos, es importante destacar que ni el CEP ni L&D son típicas organizaciones de la sociedad civil. Según Moya, las grandes leyes en Chile se generan siempre por un acuerdo político (un “consenso nacional”) y no por presión de organizaciones de la sociedad civil, pues éstas son muy débiles. Los *think tanks*, agrega, no son la sociedad civil; son instituciones muy serias, pero de élite y ligadas a la derecha, que no movilizan a los ciudadanos en general sino a los intelectuales.

Según el entrevistado, los ciudadanos en Chile son considerablemente apáticos. La asociatividad en organizaciones de la sociedad civil es baja y la ciudadanía tiende a vincularse más a organizaciones de caridad que a participar políticamente. En consecuencia, las demandas de cambio se construyen desde grupos políticos y empresariales hacia abajo. De todos modos, destaca que el hecho de que los *think tanks*

(sobretudo el CEP) ya venían madurando los temas seriamente cuando estallaron los escándalos de corrupción fue fundamental para el desarrollo del sistema, al que considera muy positivamente.

En comparación con el caso de Brasil, en el cual la falta de participación de la sociedad civil fue una consecuencia de que al momento de iniciarse las reformas ésta aún no había comenzado a organizarse institucionalmente, en Chile se considera a dicha ausencia como un factor más bien estructural. De todos modos, es de destacar, por ejemplo, la situación de Chile Transparente, el capítulo local de Transparencia Internacional²¹³. Si bien esta ONG fue creada en 1998, emergió fuertemente recién en los años 2003-2004, y poco tiempo después participó activamente del proceso de reforma. En mayo de 2003, dos meses antes de que se aprobara una nueva ley general de compras, Chile Transparente firmó un convenio de cooperación con ChileCompra para promover el acceso al sistema²¹⁴. Además, en 2008 fue convocada por el gobierno para participar de la discusión de un nuevo Plan Estratégico.

El otro actor que influyó activamente para promover la reforma, aunque no ya para idearla, fue la prensa. Más allá del rol clave que tuvieron los medios de comunicación al darle publicidad a los escándalos de corrupción que gatillaron la necesidad de la reforma, la prensa también tuvo un rol importante en la difusión de las propuestas de reforma que se generaron a partir de los escándalos.

En tal sentido, Campero explica que se realizaron varios encuentros con editores de diversos medios, tales como la prensa económica especializada y los diarios de circulación masiva, entre ellos “El Mercurio”, el diario más tradicional y la voz más respetada e influyente de la prensa chilena. En estos encuentros se discutieron los alcances de la reforma, el rol que podría tener la prensa y la importancia de darle espacio y tiempo para que fuera implementada. La consecuencia fue una importante cobertura positiva de los temas, que permitió promover la reforma.

Más allá de los *think tanks* y la prensa, el proceso de reforma en Chile no incluyó la participación de otros actores de la sociedad civil organizada, como podrían ser los sindicatos. A diferencia del caso de Brasil, en el que los sindicatos del sector privado tuvieron algún rol (aunque subordinado a las empresas), en Chile no tuvieron

²¹³ Ver www.chiletransparente.cl

²¹⁴ Ver “Abriendo las puertas a la transparencia”, *ChileCompra Informa*, Año 1, No. 3, junio de 2003, disponible en <http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n3/index.html>

incidencia. Según Campero, ello se debe al bajo porcentaje de sindicalización (12-13%) y a que si bien el porcentaje es mayor en el sector público, de todos modos no se trató de un actor demasiado activo en este tema.

Específicamente en el ámbito de las compras públicas, el primer paso de la reforma fue un decreto presidencial de octubre de 2002²¹⁵, por el cual se obligó a todas las agencias a publicitar sus contrataciones, preferentemente en Internet. Además, la norma creó un Consejo Asesor de Compras y Contrataciones Públicas en la órbita del Ministerio de Hacienda, integrado por actores clave del gobierno²¹⁶, para coordinar tareas entre las diversas agencias del sector público a fin de implementar un sistema electrónico transaccional.

Al respecto, Campero destaca que el hecho de que el sistema chileno fuera inicialmente establecido por decreto (9 meses más tarde se dictaría una ley) demuestra que no es imprescindible llevar a cabo una reforma legal. Para el entrevistado, si bien puede ser riesgoso considerar la implementación de un sistema electrónico de compras públicas sin contar antes con una ley integral de compras (como ocurrió en algunos países de América Central), ello no significa que sin una ley integral no se pueda avanzar en ningún aspecto.

Coincide con él Eduardo Bohórquez, quien señala que contar con una ley general antes de implementar un sistema electrónico complejo es deseable, pero no indispensable. Un aspecto muy interesante de esta visión de Bohórquez es que, para él, en ocasiones el hecho de no tener una herramienta electrónica que permita ver cómo opera el sistema hace que *“muchas de las discusiones sobre la legislación sean tautológicas o fruto del deber ser y no del análisis de los resultados del sistema”*. Como veremos, este punto, con el que coincido, nos llevará en el Capítulo 10 al aspecto principal de las recomendaciones de implementación para la Argentina.

Según indica Campero, la labor del Consejo fue muy significativa para promover la reforma en un nivel general, más político que técnico, entre dos actores fundamentales: el sector privado y los propios funcionarios de compras. Si bien el Consejo funcionaba

²¹⁵ Decreto Supremo N° 826/02, de fecha 10 de octubre de 2002. Esta norma modificó el decreto dictado en 1999 durante el gobierno de Frei por el cual se había creado el primer sistema de información de compras y contrataciones.

²¹⁶ Por ejemplo, la Dirección de Presupuesto, que no tenía rango de ministerio, pero que prácticamente lo era, o la Dirección de Impuestos Internos que, según Campero, era la institución más prestigiosa del país en términos de modernización y uso de tecnologías, lo cual le daba seriedad al proceso de reforma. También participaron algunos Subsecretarios, como el de Regiones, y otros funcionarios clave.

de un modo no completamente formal (no sesionaba periódicamente), llevó a cabo reuniones que permitieron generar mesas de trabajo y firmar convenios de apoyo con cámaras de comercio para involucrar al sector privado, explicándole en que consistiría la reforma, de qué modo lo beneficiaría y qué reformas no necesariamente lo beneficiarían.

El Consejo Asesor también desempeñó un rol esencial en el trabajo con los propios funcionarios. Según Campero, el principal propósito del Consejo fue generar un plan estratégico para acompañar a la unidad a cargo de las compras públicas en el Ministerio de Hacienda, que hasta entonces era un organismo muy débil, con poco personal y un presupuesto bastante limitado²¹⁷, para posicionar el tema dentro del propio gobierno y obtener el respaldo de los funcionarios. El primer paso fue, entonces, desarrollar un plan concreto que indicara qué había que hacer en materia de contrataciones.

Como consecuencia de estas actividades, el Ministerio de Hacienda elaboró un Plan Estratégico para el período 2002-2004, que contenía un detallado esquema de trabajo para retomar la reforma iniciada en 1998 con la creación de ChileCompra, superar las falencias de dicho sistema y consolidar un sistema de compras públicas electrónicas integral, transparente y eficiente²¹⁸.

Aproximadamente un año después de elaborado el plan, el rol del Consejo fue evaluar los avances logrados. En esta instancia se recibieron opiniones del sector privado (unas cinco o seis cámaras empresariales), de los propios funcionarios de gobierno y de algunos actores relevantes, tales como prestigiosos empresarios del sector de las tecnologías de la información.

En un lapso de aproximadamente un año y medio se realizaron unas dos o tres reuniones de este tipo. Este mecanismo no volvió a operar sino hasta el año 2008, cuando se convocó a unas cuarenta personas para generar un nuevo Plan Estratégico que permitiera seguir avanzando en el proceso de reforma, aunque se trató de un proyecto menos ambicioso, ligado básicamente a la continuidad del sistema.

En paralelo a la labor inicial del Consejo, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley general de compras y contrataciones que fue finalmente aprobado en julio de

²¹⁷ Alrededor de US\$ 1 millón.

²¹⁸ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, “Sistema de Compras Públicas: Plan Estratégico 2002-2004”, *op. cit.*

2003²¹⁹. Entre otras modificaciones, la ley creó nuevos principios y procedimientos; obligó a todas las agencias comprendidas a desarrollar sus procesos mediante sistemas electrónicos y digitales; creó un sistema de información en el que todas las agencias deben publicar información básica de las contrataciones con acceso público y gratuito; creó un Tribunal de Contratación Pública para resolver impugnaciones²²⁰; y, finalmente, creó la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP)²²¹, sometida a la supervigilancia del presidente a través del Ministerio de Hacienda, a cargo de la implementación y administración del sistema.

El gobierno decidió tener un modelo mixto de gestión, manteniendo en la DCCP las funciones de regulación, formación, marketing, negociación de contratos, etc., y externalizando funciones operativas, como el call center y el desarrollo de software. Para ello, ese mismo año (2003) se licitó la construcción y operación de una plataforma electrónica transaccional para reemplazar al sistema existente, que hasta entonces sólo era informativo. La licitación fue adjudicada a un consorcio nacional privado formado por la empresa “Sonda” y por “iConstruye”, empresa operadora de la plataforma de comercio electrónico de la Cámara Chilena de la Construcción e integrada por dicha cámara²²². El nuevo sistema comenzó a funcionar efectivamente a comienzos de 2004, siendo operado tecnológicamente por el consorcio mencionado hasta mediados de 2008²²³.

Una vez sancionada la nueva ley, el sector privado y los propios funcionarios de compras desempeñaron un rol fundamental para su implementación. Campero explica que el sector privado formó parte de la implementación de la reforma de manera directa, por ejemplo, operando directamente algunos componentes del sistema. El registro informático de proveedores (ChileProveedores)²²⁴, por caso, se licitó y adjudicó a la Cámara de Comercio de Santiago.

Con respecto a las PYMES, el entrevistado destaca que una actividad muy significativa fue la instalación de aproximadamente treinta centros empresariales para

²¹⁹ Ley N° 19.886 de “Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios”, de fecha 11 de julio de 2003, disponible en <http://www.chiletransparente.cl/home/doc/19886.pdf>.

²²⁰ El Tribunal comenzó a operar en septiembre de 2005. Ver www.tribunaldecompras.cl

²²¹ La DCCP reemplazó a la Dirección de Aprovisionamiento del Estado (DAE).

²²² Ver www.iconstruye.com/Portales/informacion/QuienesSomos.aspx

²²³ Ver BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 66.

²²⁴ Ver www.chileproveedores.cl

Esta plataforma fue implementada en 2005.

“nivelar la cancha”, es decir, para que quienes tienen menos recursos o herramientas sepan cómo pueden hacer negocios con el Estado. La mitad de los centros fueron implementados con distintas cámaras (cámara de microempresarios, cámaras regionales de determinados bienes y servicios) e incluso con centros de fomento.

La participación directa del sector privado en el nuevo sistema de compras fue fundamental, pues permitió sumar a un aliado muy poderoso al proceso de reforma. Lo importante, explica Campero, es que aunque en muchas ocasiones el sector fue y es un duro crítico del sistema, se trata de un actor muy valioso porque se encuentra comprometido, conoce los problemas y, por lo tanto, se hace parte de la reforma.

Con respecto a los funcionarios compradores, el entrevistado subraya que su participación en la implementación de la reforma fue clave. Como suele ocurrir, este actor fue uno de los primeros detractores de la reforma. Sin embargo, los promotores de la reforma encontraron un camino para involucrarlos.

Hasta que comenzó a implementarse la reforma, los funcionarios encargados de las compras públicas en las agencias del Estado eran considerados bastante irrelevantes, y no tenían prestigio, capacitación ni sueldos razonables. La reforma chilena operó fuertemente sobre dichos puntos, convirtiendo a los funcionarios en un aliado crucial.

La creación de la DCCP ayudó a los funcionarios a organizarse y a mejorar su jerarquía dentro de sus instituciones. Según explica Campero, el presupuesto de este organismo pasó de aproximadamente US\$ 1 millón anual a entre US\$ 10 y US\$ 12 millones anuales. Es decir que la inversión total para la primera etapa de la reforma chilena (2003-2007) fue de alrededor de US\$ 40 millones.

En segundo término, se creó la Red de Abastecimiento (Redaba), una poderosa organización sin fines de lucro que vincula a aproximadamente 6800 compradores y proveedores que colaboran entre sí²²⁵.

A su vez, para lograr el respaldo de las autoridades financieras del gobierno fue fundamental mostrarles con información concreta que se trataba de un buen negocio en términos de ahorro y que la iniciativa era económicamente rentable. Para ello, se realizaron mediciones todos los años a través de entes independientes, tales como universidades, que determinaron año tras año el nivel de ahorro que generaba el sistema.

²²⁵ Ver www.reddeabastecimiento.org

Finalmente, se le dio a los funcionarios de compras un rol relevante, mejorando su nivel en el escalafón de empleados públicos, contratando especialistas prestigiosos, incrementando los salarios y capacitándolos²²⁶.

Finalmente, cabe destacar que, según Campero, el hecho de que Chile sea un país unitario ayudó tremendamente para la implementación del sistema. De hecho, la aplicación de la ley de compras de 2003 a nivel municipal se demoró el triple que en el gobierno central (tres años contra un año), debiéndose aplazar la entrada en vigor de la norma para las municipios mediante tres decretos consecutivos. Ladipo et al. coinciden con él²²⁷. El entrevistado incluso señala que el funcionamiento del sistema a nivel municipal sigue siendo un tema pendiente, pues los gobiernos locales cuentan con presupuestos menores, con menos especialistas en el tema, etc.

(c) Ampliación y mejora del sistema (2008-2012)

Luego de la valoración positiva del sistema implementado a partir de 2003, la DCCP impulsó un nuevo plan con el objetivo de ampliar y mejorar el esquema existente, a través del Plan Estratégico 2008-2010²²⁸.

La principal misión de esta etapa fue crear valor en el mercado público para que éste pudiera incidir positivamente en el desarrollo económico, político y social de Chile. A tal efecto, el plan subrayó la necesidad de aumentar la eficiencia del mercado público, generar mayores oportunidades para nuevos emprendimientos, promover la innovación tecnológica e incrementar la confianza en el país, tanto por parte de sus propios ciudadanos como, a nivel externo, en términos de imagen internacional, comercio e inversión²²⁹.

Uno de los principales elementos de este período fue la modificación del reglamento de compras²³⁰ a fines de 2008, que entró en vigencia recientemente, en febrero de

²²⁶ Campero destaca que el Estado financió cursos de posgrado para aproximadamente 1000 personas.

²²⁷ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 67.

²²⁸ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Plan Estratégico 2008-2010”, disponible en www.chilecompra.cl

²²⁹ *Id.*, p. 25.

²³⁰ El primer decreto reglamentario de la ley general de compras de 2003 fue dictado en 2004. Ver Decreto N° 250/04, de fecha 9 de marzo de 2004.

2010²³¹. Las principales modificaciones del reglamento son: (a) profundizar la información disponible en los procesos de compras; (b) disponer procesos de consulta con proveedores para mejorar la información del comprador en la confección de los pliegos; (c) flexibilizar algunos procesos, ampliando los casos en que puede utilizarse la contratación directa (por ejemplo, compras menores cuando el costo de evaluación de ofertas es desproporcionado en relación al monto del contrato y compras y contrataciones para proyectos específicos de docencia e investigación, entre otros); (d) disminuir las barreras de entrada, limitando las inhabilidades de participación por deudas tributarias; y (e) agregar como inhabilitación para contratar la condena por delitos de cohecho²³².

Además, en esta nueva etapa se concluyó el contrato con el consorcio Sonda-iConstruye. A partir de mediados de 2008, la DCCP comenzó a desarrollar directamente el sistema mediante una nueva plataforma propia. El organismo diseña y gestiona globalmente el sistema y terceriza algunos servicios operativos²³³.

Por otra parte, para cumplir con la misión de crear valor en el mercado público, el Plan Estratégico 2008-2010 se propuso implementar nuevas plataformas y mejorar algunas ya existentes. Las iniciativas más significativas al respecto son las siguientes²³⁴:

- Plataforma electrónica para gestionar procesos de **licitaciones** (www.mercadopublico.cl).
- Tienda electrónica que permite adquirir bienes y servicios de uso frecuente en función de **convenios marco** previamente licitados por la DCCP (www.chilecompraexpress.cl).
- Perfeccionamiento de la plataforma electrónica de **proveedores** (www.chileproveedores.cl) mediante la creación de directorios especializados para distintos sectores del mercado público y la ampliación del sistema para que sus servicios sean utilizados por las empresas no sólo en el mercado público, sino también en el mercado privado. La implementación de estas mejoras durante el período en cuestión

²³¹ Decreto Supremo N° 1763/08, de fecha 26 de diciembre de 2008, publicado el 6 de octubre de 2009, entrada en vigencia el 3 de febrero de 2010 según artículo transitorio único de la misma norma, disponible en <http://www.gobiernotransparentechile.cl/>

²³² Para conocer otras modificaciones importantes, ver Diariopyme.com, “Mercado Público se hace más transparente”, 3 de febrero de 2010, disponible en <http://www.diariopyme.com/2010/02/mercado-publico-se-hace-mas-transparente/> Agradezco al Área de Comunicación de Poder Ciudadano por remitir este artículo.

²³³ Ver BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones Públicas (CPAR)”, *op. cit.*, pp. 66-67.

²³⁴ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Plan Estratégico 2008-2010”, *op. cit.*, pp. 51-57.

fue exitosa. Entre otras acciones destacables, cabe mencionar la creación de un directorio electrónico especializado para la adquisición de servicios de consultoría y de un directorio electrónico de empresas, servicio adicional que permite que los proveedores promocionen también en el mercado privado²³⁵. Para la DCCP, la creación de este directorio fue la principal razón por la cual la cantidad de proveedores registrados se incrementó en más de 10 mil en 2009 con respecto al año anterior y la tasa de renovación de proveedores aumentó de 54% en 2008 a 72% en 2009²³⁶.

- Tienda electrónica para la adquisición de **bienes culturales** (www.chilecompralibros.cl).

- Plataforma similar a la tienda electrónica, pero destinada a que los denominados “bienestares”²³⁷ accedan a **descuentos y beneficios** en la compra de bienes y servicios destinados a **los propios funcionarios públicos** mediante convenios marco (ChileCompra SP). La DCCP ha realizado actividades tendientes a promover el uso del sistema de ChileCompra Express entre los representantes de los “bienestares públicos”²³⁸, e incluso ha indicado que el catálogo de ChileCompra Express contiene algunos bienes y servicios que fueron pensados para los funcionarios asociados a los “bienestares”²³⁹. Sin embargo, este módulo aún no ha sido implementado como una tienda específica para los “bienestares” y la idea en sí ha sido objeto de algunas críticas debido a que el ordenamiento normativo en materia de compras públicas no permitiría la utilización del portal del Estado para adquirir bienes y servicios destinados a los propios funcionarios públicos²⁴⁰.

- Portal para incentivar la **asociatividad entre los propios proveedores** (Portal Asociativo). Si bien hasta el momento no se ha desarrollado un portal asociativo general, la DCCP ha contribuido mediante la donación de su software a generar un portal específico para el sector del comercio minorista y de turismo, implementado

²³⁵ Ver en <http://www.chileproveedores.cl/DNN/ServicioDirectorio.aspx>

²³⁶ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, p. 12, disponible en www.chilecompra.cl

²³⁷ Los “bienestares” son una suerte de mutuales para empleados públicos que operan sin personalidad jurídica propia bajo la autoridad de las dependencias públicas y que proveen a sus afiliados servicios de bienestar adicionales a los establecidos obligatoriamente.

²³⁸ Entre otras actividades, se realizaron encuestas y seminarios con representantes de estos servicios, destacándose la participación de la Red de Bienestares de los Servicios Públicos (www.redbienestares.cl).

²³⁹ Ver “Área de Nuevos Clientes capacita a Servicios de Bienestar en exitoso seminario”, *ChileCompra*, sección noticias, 9 de septiembre de 2009, disponible en http://www.chilecompra.cl/secciones/informaciones/noticias/2009-09-09_bienestares.html

²⁴⁰ Ver Claudia Ramírez Friderichsen, “Polémica por tienda virtual sólo para empleados públicos”, *El Mercurio*, 21 de octubre de 2007, disponible en <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id=%7B67317ad4-a4b6-484e-a536-1a6983e773cc%7D>

mediante la “Central Nacional Virtual de Compras” de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile²⁴¹.

- Plataforma que permite que **agentes e intermediarios** en el mercado de compras públicas recolecten información sobre licitaciones (Plataforma de Intermediación de Ofertas). Este módulo aún no ha sido implementado, pero es probable que ello obedezca a que, como se indica en el último punto de esta descripción de iniciativas, la DCCP ha generado una plataforma específica de inteligencia de negocios que permite a los proveedores, compradores y fiscalizadores analizar de manera sistemática los distintos aspectos del sistema de compras públicas, lo cual también habilita el análisis por parte de los intermediarios.
- Plataforma de **liquidación anticipada de facturas** a través de un servicio financiero de “confirming” para apoyar a PYMES (Plataforma de Confirming). Si bien la plataforma aún no ha sido implementada, la DCCP está probando el sistema mediante acuerdos con algunos organismos y proveedores²⁴² y el Plan Estratégico para el período 2010-2012 indica que el módulo se hará efectivo mediante una plataforma específica²⁴³.
- Portal de **educación** para capacitar a profesionales en materia de abastecimiento (www.chilecompra.cl/formacion.html).
- Plataforma que permite disponer de información histórica o establecer consultas particulares para que las empresas, los ciudadanos y los centros de estudio obtengan **información inteligente sobre el mercado**. Este módulo fue previsto nuevamente en el Plan Estratégico 2010-2012²⁴⁴ y recientemente ha sido incorporado al sistema mediante una nueva plataforma (www.analiza.mercadopublico.cl).

Además del objetivo de crear valor en el mercado público, el Plan Estratégico 2008-2010 estuvo especialmente motivado por el proceso de incorporación de Chile como miembro de la OCDE. El proceso comenzó en mayo de 2007, cuando la OCDE decidió iniciar discusiones con Chile a los efectos de su incorporación, y finalizó en mayo de

²⁴¹ Ver www.comerciocompra.cl

²⁴² Ver “Sistema Confirming como apoyo a Mipymes”, Chilecompra Informa, Año 7, N° 86, abril de 2010, disponible en <http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n86/Detalles/confirming.html>

²⁴³ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, *op. cit.*, p. 13.

²⁴⁴ *Id.*, pp. 20, 60 y 71.

2010 con la firma de la Convención estatutaria de dicha organización, lo que convirtió a Chile en el primer país sudamericano en formar parte de la OCDE²⁴⁵.

Al respecto, el Plan Estratégico 2008-2010 señala que:

Chile se encuentra en proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, por lo que debe adherir a los estándares fijados por esa organización. A su vez, Chile mantiene y le interesa continuar suscribiendo tratados de libre comercio, lo que implica que debe homologar los estándares de funcionamiento de su contratación pública a los sistemas de las economías desarrolladas, los que han avanzado desde el 2003 a la fecha²⁴⁶.

En materia de compras públicas, el proceso de ingreso de Chile a la OCDE afectó principalmente a dos elementos. Por un lado, se modificaron las causales de inhabilitación para contratar con el Estado a fin de incluir la condena por delitos de cohecho. Este aspecto fue específicamente previsto en el Plan Estratégico 2008-2010²⁴⁷ y se hizo efectivo con la entrada en vigencia del decreto reglamentario de la ley general de compras en febrero de 2010²⁴⁸.

Por otra parte, el ingreso a la OCDE obliga al país a adoptar estándares de sustentabilidad ambiental en las compras públicas. Como consecuencia de ello, Chile ha reconocido la necesidad de iniciar acciones concretas en la materia, a la que ha considerado como uno de los tres principales objetivos de la gestión de la DCCP en el último Plan Estratégico, correspondiente al período 2010-2012²⁴⁹.

Asimismo, a fines de 2009 la DCCP emitió un documento que desarrolla un esquema básico de discusión para generar una política de compras públicas sustentables²⁵⁰. Al igual que el último Plan Estratégico, este documento también señala como meta hacia el

²⁴⁵ Para una descripción de los hechos más significativos de este proceso, ver OCDE, “Chile’s accession to the OECD”, 7 de mayo de 2010, disponible en www.oecd.org/chile

²⁴⁶ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Plan Estratégico 2008-2010”, *op. cit.*, p. 21.

²⁴⁷ *Id.*, p. 60.

²⁴⁸ Art. único, punto 31 del Decreto Supremo N° 1763/08, *op. cit.*

²⁴⁹ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, *op. cit.*, pp. 30-31.

²⁵⁰ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra, “Política de compras públicas sustentables: borrador final para discusión”, 24 de noviembre de 2009, disponible en www.comprassustentables.cl

2012 lograr que el país cumpla con los estándares de la OCDE²⁵¹. Utilizando dicho documento base, la DCCP convocó a expertos del sector público, del sector privado y de la academia, conformando un Consejo Consultivo para discutirlo y consensuar una política en la materia, proceso que aún se está desarrollando²⁵².

Recientemente, ya en el nuevo gobierno, se implementó el directorio específico de proveedores que prestan servicios de consultoría que había sido previsto en el Plan Estratégico 2008-2010 (www.directoriodeconsultores.cl)²⁵³.

5.2. Características básicas del sistema

El sistema de compras públicas electrónicas de Chile opera efectivamente desde mediados del 2003 mediante ChileCompra. La DCCP es la encargada de regular y centralizar el sistema. Este organismo depende financieramente del Ministerio de Hacienda y es supervisado por el Presidente de la República. El Director es acompañado por cuadros altamente calificados, designados por concursos públicos a través del sistema de Alta Dirección Pública.

El portal ChileCompra media en el mercado público entre proveedores y compradores de diversos ámbitos. En la actualidad, los compradores abarcan desde organismos del Estado, las Fuerzas Armadas, municipios y hospitales hasta empresas, universidades y fundaciones. El sistema de la ley de compras públicas creado en el año 2003 no comprende al sector de la obra pública.

Por su parte, el portal ChileProveedores difunde información sobre todos los proveedores del Estado, a los cuales les cobra una tarifa. Allí se puede acceder, por ejemplo, a datos sobre productos, servicios, proyectos y certificaciones de las empresas. Este registro electrónico es operado por la Cámara de Comercio de Santiago.

El sistema de ChileCompra comprende compras del tipo e-Tendering y e-Purchasing, es decir que incluye compras de altos costos y bajos volúmenes y compras de bajos costos y altos volúmenes.

²⁵¹ *Id.*, p. 15.

²⁵² Ver www.comprassustentables.cl

El portal fue creado recientemente, y opera como un área específica dentro del portal general de ChileCompra.

²⁵³ Agradezco al Área de Comunicaciones de Poder Ciudadano por la información sobre esta última plataforma.

Al comienzo, con la aplicación del Plan Estratégico 2003-2007, el sistema se orientaba sólo al mercado de bienes y servicios a través del portal www.chilecompra.cl. Luego, con el Plan Estratégico 2008-2010, el proyecto se amplió a licitaciones a través de Mercado Público, y al mercado de productos de uso corriente mediante ChileCompra Express, una tienda electrónica que ofrece artículos que incluyen desde suministros de impresoras hasta combustibles y pasajes de avión, previamente licitados mediante convenios marco adjudicados por la DCCP, y ChileCompra Libros, que opera del mismo modo pero cuyo catálogo es específicamente para libros, música, periódicos, etc.

5.3. Resultados

En el año 2009 la cantidad total de proveedores registrados en Chile Proveedores alcanzó las casi 40 mil empresas de diversos tamaños, mostrando un incremento sostenido a lo largo de los años (13.275 en 2006; 25.670 en 2007; 28.333 en 2008)²⁵⁴. Con respecto a los compradores, la cantidad de funcionarios acreditados alcanzó en el mismo año un total de 8.141²⁵⁵.

El monto transado a través de ChileCompra ascendió sostenidamente desde su creación, pasando de US\$ 946 en 2003 a US\$ 6193 en 2009²⁵⁶. En la tienda electrónica ChileCompra Express el monto transado ascendió en 2009 a US\$ 929 millones, incrementándose ampliamente a lo largo de los años (US\$ 78 millones en 2005; US\$ 205 millones en 2006; US\$ 446 millones en 2007; US\$ 649 en 2008)²⁵⁷. En el mismo año (2009), el ahorro para el Estado fue de US\$ 180 millones y se estima que los costos de transacción para los proveedores disminuyeron en US\$ 65 millones²⁵⁸. Durante 2010 se espera alcanzar un ahorro de US\$ 200 millones²⁵⁹.

Con respecto al tipo de empresas que participan del mercado público, en el año 2007, sobre el total del monto transado, la participación de las micro y pequeñas empresas fue

²⁵⁴ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, *op. cit.*, p. 11.

²⁵⁵ *Id.*, p. 6.

²⁵⁶ *Id.*, p. 10. Ver también BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 28.

²⁵⁷ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, *op. cit.*, p. 10.

²⁵⁸ *Id.*, p. 6.

²⁵⁹ *Id.*

del 35%, la de medianas empresas del 17% y la de grandes empresas del 48%²⁶⁰. Durante ese mismo año, un total de 64.556 empresas participaron como oferentes en procedimientos publicados por los organismos a través de ChileCompra, de las cuales el 68,7% correspondió a microempresas, 22% a pequeñas empresas, 5,8% a medianas empresas y 3,4% grandes empresas. A su vez, del total de empresas, 43.964 se adjudicaron al menos una licitación durante el año, de las cuales 65,6% correspondió a micro empresas, 23,8% a pequeñas empresas, 6,5% a medianas y 4,2% a grandes empresas²⁶¹.

También se destaca que la satisfacción de los usuarios durante 2009 se incrementó con respecto al año anterior de 28,3% a 51% por los compradores, y de 21,1% a 37% por los proveedores²⁶².

En 2008 el sistema de compras públicas de Chile fue calificado por el BID con una puntuación global de 2,73, lo cual lo ubica en una puntuación superior al 90% del nivel óptimo sugerido por la OCDE²⁶³.

Finalmente, es importante destacar que, al igual que en el caso de Brasil, Ladipo et al. señalan que si bien el portal publica información, en general los ciudadanos no pueden consultar el sistema para obtener informes específicos en función de la información que necesitan. A ello se agrega que el sistema electrónico transaccional sólo cubre una fracción del total de adquisiciones y, además, que el grado de conocimiento tecnológico necesario para acceder a la información supera el conocimiento promedio²⁶⁴.

De todos modos, Chile parece estar superando la crítica de que su sistema no permite generar información inteligente. En efecto, como ya se indicara, recientemente se implementó una plataforma específica de inteligencia de negocios que permite a los proveedores, a los compradores y a la ciudadanía en general analizar de manera sistemática los distintos aspectos del sistema de compras.

²⁶⁰ BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 29.

²⁶¹ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Informe de Gestión, Balance año 2007”, enero de 2008, p. 6, disponible en http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=35&Itemid=352

²⁶² Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”, *op. cit.*, p. 11.

²⁶³ BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación BID del sistema nacional de compras y contrataciones públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 8.

²⁶⁴ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, pp. 75-76.

Con respecto a la observación de que el sistema electrónico transaccional sólo cubre una parte de las adquisiciones, se trata seguramente de una referencia a la exclusión de los contratos de obra pública, aún no superada, pero que sí ha sido debidamente considerada. El sistema de compras públicas electrónicas de Chile es en ocasiones criticado debido a que excluye a la obra pública, sector que en muchos países suele representar el grueso de las adquisiciones del Estado y que es particularmente sensible a la influencia de la corrupción. En Chile, los contratos de obras sólo se rigen supletoriamente por la ley general de compras y, por lo tanto, tienen su propia regulación²⁶⁵. La obra pública en el país representa el mayor porcentaje del gasto público (alrededor del 50%)²⁶⁶.

En el Plan Estratégico 2002-2004, por el cual se inició la reforma en Chile, se consideró que las falencias del sistema se presentaban principalmente en el área de bienes y servicios, mientras que la obra pública tenía “*políticas y procedimientos regulares y bastante aceptados*”²⁶⁷. Sin embargo, la ausencia de una regulación integral para las contrataciones de obra pública fue criticada en el CPAR de 2004 elaborado por el gobierno junto con el Banco Mundial (previo al uso de la metodología de evaluación uniforme)²⁶⁸.

De todos modos, en el último CPAR, elaborado por el gobierno junto al BID en 2008 (utilizando la metodología de evaluación uniforme) se consideró que si bien era deseable integrar la obra pública a la regulación general de compras, el sistema de contratación de obra pública “*está ‘claramente organizado’ y opera correctamente*”²⁶⁹.

Además, el gobierno se ha propuesto modificar la normativa para incluir a la obra pública en la regulación general y para que estos contratos también se liciten a través del sistema electrónico²⁷⁰.

En el mismo sentido, Campero señala que, excepto por el Ministerio de Obras, que

²⁶⁵ Art. 3.e de la Ley N° 19.886, *op. cit.* Sí resultan aplicables a los contratos de obra pública las disposiciones de la mencionada ley con respecto al Tribunal de Contratación Pública.

²⁶⁶ Ver BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones Públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁷ Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, “Sistema de Compras Públicas: Plan Estratégico 2002-2004”, *op. cit.*, p. 10.

²⁶⁸ Banco Mundial, “República de Chile. Análisis del sistema de contratación pública del país”, Informe No. 28914-CL, Agosto 2004, p. 5.

²⁶⁹ Ver BID y Gobierno de Chile, “Chile: evaluación del sistema nacional de compras y contrataciones Públicas (CPAR)”, *op. cit.*, p. 32.

²⁷⁰ *Id.*, p. 69. Ver también Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección ChileCompra “Plan Estratégico 2008-2010”, *op. cit.*, p. 40.

sólo utiliza el sistema electrónico para un porcentaje de las licitaciones de obras y no lo utiliza para las concesiones de obras, los demás organismos que hacen obra pública licitan normalmente a través del sistema (vivienda, municipios, salud, educación, etc.).

Capítulo 6. México

El CUADRO 2 muestra que el gasto público total en México en el año 2007 fue algo superior al 17% del PIB. Según el Banco Mundial, en 2006 el presupuesto nacional fue de US\$ 200 mil millones, de los cuales cerca del 28% (US\$ 56 mil millones) correspondió a compras y contrataciones públicas²⁷¹. Más recientemente, en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 el gobierno indicó que las compras públicas representan el 22% del presupuesto nacional²⁷².

Por otra parte, dicho programa señala que según un estudio realizado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, “*en México por cada contrato que se adjudica existen pagos extra-oficiales del 8.5%, al que es necesario adicionar un 5% por burocracia administrativa*”²⁷³.

El sistema de compras públicas electrónicas de México (CompraNET)²⁷⁴ fue implementado a comienzos de 1996, lo que lo convirtió en pionero en la región e incluso en el mundo. A pesar de ello, con el tiempo el sistema perdió potencialidad como instrumento de mejora del sistema de compras públicas y resultó obsoleto tanto en términos de tecnología como en relación a la evolución del sistema regular de adquisiciones, que comenzó con el dictado de una nueva ley general en el año 2000, modificada posteriormente en varias ocasiones.

A partir de 2001 CompraNET adquirió una presencia significativa luego de que el sistema permitiera descubrir un hecho de corrupción en materia de compras que afectó directamente a la administración de la casa presidencial. Sin embargo, aun así el sistema no logró despegar y, paradójicamente, atravesó su peor momento luego de la sanción de

²⁷¹ Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*, p. 5.

²⁷² Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública, “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”, p. 20, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/pnrctcc/espanol.pdf>

²⁷³ *Id.*

²⁷⁴ www.compranet.gob.mx

una ley de acceso a la información pública en 2002. En efecto, la buena funcionalidad de esta ley en comparación con el sistema de CompraNET llevó a la sociedad civil a utilizar los mecanismos de acceso a la información pública y, ante la ausencia de demanda para mejorar el control de las compras públicas a través del sistema electrónico, éste terminó convirtiéndose en una mera herramienta tecnológica que, además, por entonces ya era obsoleta.

En el año 2006, el gobierno saliente implementó un nuevo sistema de compras electrónicas denominado CompraNET Plus, pero éste fracasó por completo, a tal punto que debió utilizarse nuevamente la plataforma anterior. Finalmente, el gobierno actual decidió reestructurar el sistema y estaría lanzando la nueva plataforma en julio de 2010.

6.1. Actores e incentivos

(a) Pioneros en el mundo (1994-2000)

El sistema de compras públicas electrónicas de México fue pionero en la región ALC y en el mundo. CompraNET fue implementado en marzo de 1996, pero sus orígenes se remontan hasta 1994. Los factores que contribuyeron a la decisión de establecer el sistema incluyen la entrada en vigencia del NAFTA a comienzos de 1994, la crisis de la economía mexicana a fines de ese mismo año (“efecto tequila”) y la visión innovadora de un grupo de funcionarios del gobierno nacional.

En enero de 1994 entró en vigencia el tratado de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos. Si bien el tratado no estableció disposiciones obligatorias para la utilización de medios electrónicos en materia de compras públicas, el capítulo X, que versa sobre compras del sector público, estableció principios y estándares para todas las etapas de los procesos de licitación.

Pero, además, el capítulo de compras públicas generó una serie de obligaciones en materia de información entre las partes, incluyendo una obligación específica de informar anualmente a las partes estadísticas conteniendo el número y valor de los contratos adjudicados mediante los distintos procedimientos previstos en el tratado²⁷⁵. Finalmente, se dispuso que a más tardar un año después de la entrada en vigor del

²⁷⁵ Tratado de Libre comercio de América del Norte, art. 1019.7, entrada en vigor el 1 de enero de 1994, disponible en www.nafta-sec-alena.org

tratado las partes celebrarían negociaciones sobre transmisión electrónica²⁷⁶.

Más aun, el propio tratado estableció entre los mecanismos de transición para México el reconocimiento de que este país podría necesitar capacitar a su personal, establecer nuevos sistemas de mantenimiento de datos y de reporte y ajustar significativamente los sistemas de contratación de algunas entidades. En consecuencia, el tratado dispuso un proceso de adaptación, consulta y asistencia técnica entre las partes para que México pudiera cumplir con sus obligaciones de información²⁷⁷.

Si bien se ha hallado un solo documento en el que se reconoce oficialmente en la vigencia del NAFTA una razón que influyó en la temprana implementación del sistema en México²⁷⁸, la concurrencia en el tiempo de ambos eventos hace pensar que el tratado pudo haber tenido un efecto en la decisión, prácticamente inédita para la época, de establecer un sistema electrónico para gestionar información en materia de adquisiciones²⁷⁹.

Por otra parte, los expertos señalan que la decisión de implementar el sistema tuvo dos razones fundamentales: la crisis financiera y económica de fines de 1994 (el “efecto tequila”) y la visión de un grupo de funcionarios innovadores. Según Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana, capítulo local de Transparencia Internacional, la crisis financiera hizo que el gobierno tuviera que iniciar un programa de modernización administrativa muy ambicioso, pues de lo contrario no iba a poder generar resultados en ningún tema económico.

Además, explica que, en el marco de ese programa de modernización, fue determinante la existencia de un equipo de agentes de cambio constituido por funcionarios innovadores de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

²⁷⁶ *Id.*, art. 1024.5

²⁷⁷ *Id.*, Anexo 1001.2^a, párrafos 8-10.

²⁷⁸ Ver Robert Kossick, “Best practice profile: Compranet”, 10 de mayo de 2004, disponible en <http://www.docstoc.com/docs/2527929/Best-Practice-Profile>

En este artículo, que consiste en un cuestionario, ante la pregunta acerca del contexto político en el que se decidió implementar el sistema, la Secretaría de la Función Pública menciona la firma del NAFTA e indica que México fue presionado por Estados Unidos y Canadá para que implementara algún mecanismo basado en Internet para la gestión de sus compras públicas. Sin embargo, agrega que México se resistía a esa idea debido a la inexperiencia del país en el comercio electrónico en general y al temor de que la adopción de un sistema electrónico de compras beneficiara desproporcionadamente a los proveedores de Estados Unidos y Canadá. *Id.*, p. 6.

²⁷⁹ En el mismo sentido, ver Jorge Arturo Ordaz Cruz y Crystal Palacios Velázquez, “Compras gubernamentales y tecnologías de información: caso Compranet en México”, tesis de licenciatura, Administración de Empresas, Departamento de Administración de Empresas y Mercadotecnia, Escuela de Negocios y Economía, Universidad de las Américas Puebla, 2007, capítulo 4, p. 3, disponible en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/ordaz_c_ja/

Administrativo (SECODAM), actual Secretaría de la Función Pública (SFP)²⁸⁰, que decidieron crear un sistema de compras públicas electrónico en el período 1995-1996.

A fines de 1994 asumió el gobierno el presidente Ernesto Zedillo, en un contexto de enorme inestabilidad económica y política: inédito déficit fiscal, sobrevaluación de la moneda, asesinato del candidato del PRI (Partido Revolucionario Institucional) a quien reemplazó Zedillo, rebelión de Chiapas, etc. En ese escenario, el gobierno devaluó la moneda y se desató una profunda crisis financiera y económica de repercusiones internacionales, conocida como el “efecto tequila”.

En el marco de la crisis, que motivó la intervención con un importante paquete de rescate del FMI (el más grande en su historia hasta ese momento)²⁸¹, el gobierno de Zedillo elaboró diversas medidas tendientes a la modernización de la administración pública. La reforma del sistema de compras públicas formó parte de ese paquete de medidas. En función de un mandato constitucional y legal expreso, Zedillo elaboró un plan de desarrollo para su gobierno²⁸². La modernización del sistema de compras fue incluida en tres de los programas de mediano plazo del Plan de Desarrollo 1995-2000: Programa de Modernización de la Administración Pública, Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, y Programa de Desarrollo Informático²⁸³.

También en 1995 el gobierno creó la Alianza para la Recuperación Económica, un acuerdo entre el sector obrero, campesino y empresarial, el gobierno federal y el Banco de México para superar los efectos de la crisis²⁸⁴. En dicho acuerdo se estableció que

²⁸⁰ La SECODAM fue reemplazada por la SFP con el dictado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de abril de 2003, por la cual se le confirió a la SFP la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf

²⁸¹ Ver FMI, Press Release N° 95/10, “IMF Approves US\$17.8 Billion Stand-By Credit for Mexico”, 1 de febrero de 1995, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1995/PR9510.HTM>

²⁸² La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 realizada como consecuencia de la crisis económica que estallara a comienzos de 1982, cuyo principal objetivo, como explica el entonces Presidente de México e impulsor de la reforma, Miguel de la Madrid Hurtado, fue “*explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana*”, reguló de un modo muy detallado la obligatoriedad de realizar un plan nacional de desarrollo con la participación de los diversos actores sociales (art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Dicha norma fue reglamentada en una larguísima Ley de Planeación dictada ese mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983, disponible en <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>
Ver Miguel de la Madrid Hurtado, “Las reformas constitucionales de 1983 y preceptos de contenido económico”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ochenta años de vida constitucional en México*, Cámara de Diputados LVII Legislatura 1997-2000, Comité de Biblioteca e Informática y Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 221-222.

²⁸³ Secretaría de la Función Pública “Información de Compranet”, disponible en www.compranet.gob.mx

²⁸⁴ El texto del acuerdo está disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/are.html>

con el objetivo de que las compras del sector público constituyeran una fuente de demanda permanente para las empresas, contribuyendo a la generación de empleo, se implementaría un Sistema Electrónico de Compras del Sector Público, en el cual se resumiría la información de todos los concursos de obras y adquisiciones que realizaran las dependencias públicas, incluyendo los datos sobre especificaciones, cantidades y fechas. La alianza indicó que este sistema sería *“un instrumento ágil, transparente y de bajo costo de manejo, para facilitar la planeación de las empresas que proveen de bienes y servicios al sector público, especialmente las micro, pequeñas y medianas”*²⁸⁵.

Paralelamente, en diciembre de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de generar mayor eficiencia en la gestión pública. Entre otras modificaciones, la ley transformó la dependencia administrativa que hasta entonces ejercía el control y evaluación de la gestión pública, creando la SECODAM, que dejó de tener sólo funciones de supervisión de los funcionarios y fue dotada también de competencia en materia de modernización de la administración, incluyendo atribuciones normativas para fortalecer el sistema de adquisiciones²⁸⁶.

En la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) de esta nueva dependencia se ubica el grupo de agentes de cambio que menciona Bohórquez. Lo interesante de este elemento es que sin perjuicio de que la agenda de modernización surgió como consecuencia de la crisis financiera, la decisión específica de implementar un sistema de compras públicas electrónicas no respondió concretamente a la crisis, ni a una demanda por parte de la sociedad civil o del sector privado. Por el contrario, el entrevistado explica que el sistema fue producto de la existencia de un grupo de funcionarios a los que califica como “visionarios”, pues vieron que se aproximaba la lógica del comercio electrónico y se adelantaron a su tiempo, incluso a nivel global, dado que ni siquiera países como Alemania tenían un sistema electrónico de compras públicas en esta época.

Según Bohórquez, la ausencia de demanda del sistema se debió a dos motivos fundamentales. Por un lado, a que las empresas mexicanas en esta época no estaban insertas en el mundo de Internet, pues ni siquiera tenían páginas web. Por otra parte, la sociedad civil todavía estaba muy comprometida con el tema electoral y de los derechos humanos, y los escasos experimentos que se estaban haciendo en acceso a la

²⁸⁵ *Id.*, Anexo II.

²⁸⁶ Secretaría de la Función Pública, “Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública”, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm>

información tenían más que ver con temas episódicos (como la partida secreta del presidente) que con la construcción de una arquitectura de acceso a la información²⁸⁷.

En consecuencia, el entrevistado indica que el sistema fue una iniciativa propia de la UDA-SECODAM, que incluso enfrentó resistencias dentro y fuera de la administración pública. La reforma se pensó como una estrategia para fomentar la cultura electrónica en el país y para que las empresas se movieran a plataformas tecnológicas sofisticadas y pudieran hacer negocios electrónicos no sólo con el gobierno, sino también entre sí.

Según José Octavio López Presa, primer director de la UDA y líder del equipo que concibió e implementó el primer CompraNET²⁸⁸, la mayoría de los funcionarios y proveedores apoyó el proyecto, aunque algunos lo consideraron demasiado ambicioso y otros dudaron de la capacidad técnica de la UDA para implementarlo. Sin embargo, López Presa asegura que *“la objeción más fuerte y sutil provenía de algunos funcionarios y empresarios que veían en CompraNet una amenaza a sus intereses”*²⁸⁹.

Para vencer las resistencias, la UDA decidió desarrollar un prototipo para demostrar su capacidad técnica y realizar una encuesta entre 500 funcionarios compradores y empresas de distintos tamaños (proveedores y no proveedores) para revelar los problemas del modelo de compras existente y las ventajas que podría tener un sistema electrónico. La encuesta y el prototipo se presentaron en una reunión con líderes empresariales y con los secretarios de Comercio y Contraloría, y permitieron que el proyecto obtuviera el apoyo de ambos²⁹⁰.

La implementación de la plataforma CompraNET se realizó mediante una alianza entre la SECODAM y el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC), una empresa pública creada a mediados de los años 70 por el Consejo

²⁸⁷ La “partida secreta” era un privilegio constitucional que le permitía al presidente realizar “erogaciones contingentes” discrecionalmente y sin ningún tipo de obligación de rendición de cuentas. Durante el gobierno de Zedillo, las organizaciones de la sociedad civil criticaron fuertemente esta partida, que fue luego eliminada en la reforma de la Constitución durante dicho gobierno. Ver Alianza Cívica, “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la presidencia de la república de Ernesto Zedillo”, en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, 2004, p. 15, disponible en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>

²⁸⁸ López Presa también fue Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) entre 2003 y 2005.

²⁸⁹ José Octavio López Presa, “Un gobierno electrónico. Compranet: tecnología mexicana de clase mundial”, *Política Digital*, 1 de febrero de 2004.

²⁹⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *op. cit.* La encuesta, además, fue realizada por una prestigiosa empresa consultora de manera gratuita, a cambio de que se le permitiera presentar dicho estudio en la reunión de los empresarios y funcionarios.

Nacional de Ciencia y Tecnología, que opera como centro de investigación y desarrollo tecnológico²⁹¹. Según Bohórquez, la participación de INFOTEC se debió a que en el contexto de aquella época no había nadie más que pudiera desarrollar el sistema, pero fundamentalmente a que se trataba de un asunto de patriotismo, por lo que no se buscaba una solución de marca sino un desarrollo hecho por ingenieros mexicanos²⁹².

La implementación de CompraNET en el período bajo análisis (1994-2000) tuvo tres etapas²⁹³. La primera etapa se inició a fines de 1996 con la creación de una página de Internet que permitía consultar las convocatorias, las impugnaciones, los dictámenes, las disposiciones normativas vigentes y los programas anuales de adquisiciones.

La segunda etapa comenzó un año después, en abril de 1997, con la incorporación de la bases de las licitaciones a la plataforma electrónica y la creación de un mecanismo por el cual los proveedores podían comprar las bases en los bancos y a precios reducidos. Las dependencias fueron obligadas a publicar en CompraNET las convocatorias, las bases, las notas aclaratorias, los dictámenes y todos los datos relevantes de los contratos. Con este sistema, los proveedores podían acceder a la información de las licitaciones y obtener las bases en el portal, que generaba un recibo para pagarlas en bancos a un precio entre un 20% y un 25% menor al de las bases impresas disponibles en las unidades compradoras. El descuento fue establecido para incrementar el uso del sistema por parte de los proveedores, que a comienzos de 1997 era bastante bajo. Además, dado que algunas dependencias aún se resistían a cumplir con la obligación de publicar la información, la SECODAM sancionó ejemplarmente a cuatro o cinco funcionarios²⁹⁴.

Finalmente, a partir de 1998 comenzó a desarrollarse una plataforma transaccional

²⁹¹ Ver www.infotec.com.mx y www.conacyt.mx

²⁹² INFOTEC ha desarrollado buena parte de las soluciones tecnológicas de las dependencias administrativas en México. De todos modos, algunos expertos destacan que la intensiva participación de INFOTEC en esta materia se debe principalmente a que, al no estar clasificada como una empresa privada, las dependencias no están obligadas a realizar procesos de licitación pública para adquirir sus servicios. Y dado que, como veremos, los procesos de licitación establecidos al reformarse la ley general de compras públicas a comienzos de 2000 son usualmente considerados demasiado lentos y burocráticos, los organismos prefieren evitarlos, más aun si se trata de adquirir servicios relacionados con las TI, que evolucionan muy rápidamente. En consecuencia, algunos organismos, como el Ministerio de Economía, apelan a los servicios de INFOTEC, pero subrayan que al no ser necesario utilizar procesos complejos de licitación pública para contratarla, esta empresa pública tiene una ventaja competitiva que desincentiva la contratación de empresas privadas y, por lo tanto, perjudica al desarrollo de esta industria en el país. Ver OCDE, *OCDE e-Government Studies: Mexico*, OECD Publishing, 2005, pp. 60-62.

²⁹³ La información que se detalla a continuación sobre las etapas de este período proviene de Secretaría de la Función Pública “Información de Compranet”, *op. cit.*

²⁹⁴ José Octavio López Presa, *op. cit.*

para realizar licitaciones electrónicas, implementada entre enero y agosto de 2000²⁹⁵. Esta última etapa estuvo vinculada a un proceso de reforma general del sistema de compras públicas. En enero de 2000 el Congreso dictó nueva normativa en materia de compras públicas: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas²⁹⁶. La reforma se propuso transparentar el sistema mediante la separación de las adquisiciones de bienes y servicios de la contratación de obra pública, y reducir la corrupción estableciendo como principio general la obligatoriedad de adquirir bienes y servicios mediante procesos de licitación pública²⁹⁷.

Sin embargo, Bohórquez indica que la normativa se modificó principalmente para incluir el sistema de compras públicas electrónicas. Y, en efecto, la nueva ley de adquisiciones y su reglamentación en agosto de 2000 por la SFP²⁹⁸ se concentraron específicamente en establecer un proceso electrónico de adquisiciones (opcional y sólo para la modalidad de licitación pública)²⁹⁹.

Básicamente, además de regular el sistema de información y compra de bases en bancos a través de CompraNET, al que ya se hiciera referencia, el sistema establecido en la nueva ley permitió que las dependencias autorizadas por la SFP pudieran optar por la modalidad de licitación electrónica³⁰⁰. Una vez establecida dicha modalidad, la ley dispuso que los proveedores podrían optar por presentar sus propuestas técnicas y económicas mediante un sistema de firma electrónica previamente certificado en las oficinas de la SFP, presentar impugnaciones y realizar un seguimiento de las decisiones, todo ello a través del portal. El mismo sistema electrónico opcional y acotado a la

²⁹⁵ La implementación del sistema transaccional al final del proyecto fue una decisión deliberada de la UDA, que inicialmente quería comenzar estableciendo un sistema transaccional pero fue convencida por un ex Ministro de Economía de Chile de comenzar por consolidar la publicación de información en Internet, difiriendo el módulo transaccional para el final. *Id.*

²⁹⁶ Ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 4 de enero de 2000. El texto original de la Ley de Adquisiciones se encuentra disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_orig_04ene00.pdf. El texto original de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se encuentra disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopsrm/LOPSRM_orig_04ene00.pdf

²⁹⁷ OCDE, *OECD e-Government Studies: Mexico*, *op. cit.*, p. 60.

²⁹⁸ El reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de agosto de 2000.

²⁹⁹ Las otras modalidades previstas en la ley son la invitación a al menos 3 personas (licitación privada) y la adjudicación directa. Ver art. 26 del texto original de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, *op. cit.*

³⁰⁰ Como se verá en el acápite (b), en el año 2005 la ley fue modificada y se estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad para las dependencias de utilizar el sistema transaccional electrónico. Y, como se explicará en el acápite (c), la ley fue nuevamente modificada en mayo de 2009, estableciendo, entre otras reformas, la ampliación del sistema electrónico a todas las modalidades de adquisición.

modalidad de licitación pública se estableció para la obra pública en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Es decir que en el período bajo análisis (1994-2000) México implementó un sistema de compras públicas electrónicas como una iniciativa independiente que no derivó de reformas al sistema de compras públicas en general. Por el contrario, la influencia operó en la dirección opuesta, siendo el sistema electrónico el que generó la necesidad de reformar el sistema general de compras. Ello aunque, como ya se indicó, las normas se modificaron principalmente para adaptarlas al sistema electrónico.

Y lo más interesante es que, como veremos en el acápite (b), con el tiempo el sistema general de compras comenzó a evolucionar de manera independiente del sistema electrónico, que terminó resultando obsoleto tecnológicamente y limitado a ser una simple base de datos en lugar de una herramienta de desarrollo económico y control público.

Considerando que el sistema de compras públicas electrónicas en México fue implementado de manera muy temprana en comparación con el resto de la región ALC e incluso con países de la OCDE, sus resultados en este primer período (1996-2000) fueron muy positivos.

Según López Presa, las medidas implementadas en 1997 (descuento por compra de bases en el portal y sanción ejemplar a funcionarios incumplidores) fueron exitosas, pues hacia finales de 1997 todas las dependencias publicaban información regularmente, y hacia 1998 el número de consultas en el portal se había incrementado un 10.000%, lo cual convirtió a CompraNET en la página más visitada del gobierno y en una de las más visitadas de América Latina³⁰¹.

En 1998, dos encuestas elaboradas por la SECODAM determinaron lo siguiente³⁰². En términos de conocimiento y uso del portal CompraNET, sobre una muestra de 311 empresas:

- El 52% de las empresas que no habían sido proveedores del gobierno pero estaban interesadas en participar en licitaciones públicas conocía *Compranet*.
- El 54% de las empresas que habían sido proveedores del gobierno conocía el sistema.

³⁰¹ José Octavio López Presa, *op. cit.*

³⁰² Secretaría de la Función Pública, “Opiniones del sector empresarial”, sin fecha, disponible en www.compranet.gob.mx

- El 68% de las empresas que conocían el sistema lo había utilizado.
- El 60% de las empresas que lo habían utilizado prefería adquirir las bases de licitación por medio del sistema.
- El 93% de las empresas que habían utilizado el sistema volvería a utilizarlo.
- El 88% de las empresas que no conocían el sistema y se enteraron por medio de la encuesta manifestó interés en utilizarlo.

En términos de satisfacción de los usuarios con los servicios del portal, sobre una muestra de 249 empresas que habían registrado sus datos al generar formatos electrónicos para la compra de bases de licitaciones:

- El 95% de las empresas consideró que el sistema agilizaba los procesos de compras gubernamentales.
- El 69% consideró que la información disponible en el portal era relevante y necesaria, el 30% que no toda era relevante y el 1% que la información era innecesaria.
- El 87% de las empresas que utilizaban el sistema lo hacía para consultar información y el 13% para generar formatos de pago.
- El 80% calificó al sistema como bueno, el 19% como regular y el 1% como malo.
- El 45% prefería utilizar el sistema para consultar las convocatorias de las licitaciones públicas, el 43% optaba por el Diario Oficial de la Federación y el 12 % por otros medios.
- El 81% prefería pagar las bases de licitación por medio del sistema y el 19% en la dependencia o entidad convocante.
- El 99% de las empresas encuestadas indicó que volvería a utilizar el sistema.

Según López Presa, en 1999 México se colocaba a la vanguardia internacional en compras públicas electrónicas, logrando, entre otras cosas, publicar el 100% de las convocatorias y bases en Internet, el 100% del pago de bases en bancos, la eliminación de hasta siete viajes a las dependencias públicas para participar de los procesos de compra y una importante reducción de precios³⁰³. Ese mismo año, CompraNET fue seleccionado como el mejor portal de comercio electrónico del mundo, al recibir el “Stockholm Challenge Award”, un premio internacional que distingue a los mejores

³⁰³ José Octavio López Presa, *op. cit.*

programas de aplicación de tecnologías de la información en varias categorías³⁰⁴.

Así y todo, más allá del sistema electrónico de compras públicas, la nueva ley de adquisiciones sancionada durante este período (en enero de 2000) ha sido criticada por considerársela demasiado estricta y burocrática. En 2005, por ejemplo, la OCDE indicó que si bien México se proponía mejorar la transparencia del sistema de compras, la nueva ley tuvo el efecto no intencionado de agregarle entre dos y seis meses más de tiempo al proceso de compras³⁰⁵.

En el mismo sentido, en el primer CPAR elaborado por el Banco Mundial, el BID y la SFP en 2001 (publicado en junio de 2002) se determinó que era necesario modificar la ley de adquisiciones y fortalecer el sistema de CompraNET, lo que, como veremos en el acápite (b), llevó al nuevo gobierno a modificar la ley en el año 2005³⁰⁶.

Por último, sin perjuicio de la valoración que pueda extraerse, sólo tres meses luego de sancionada la nueva ley, en abril de 2000, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) incluyó a la nueva ley mexicana en su Informe Anual sobre Discriminación en las Compras Públicas en el Extranjero por considerar que, al establecer un sistema preferencial de “compre mexicano”, ésta podía resultar violatoria del NAFTA³⁰⁷. Ello a pesar de que dicho sistema de trato preferencial contenía una excepción general expresa en el caso de las obligaciones derivadas del tratado.

(b) La paradoja de la ley de acceso a la información pública y el fracaso de CompraNET Plus (2001-2007)

Durante el gobierno de Vicente Fox (diciembre de 2000 a diciembre de 2006) el sistema

³⁰⁴ Ver Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, “INFOTEC: vinculaciones y servicios”, sin fecha, disponible en http://www.conacyt.mx/centros/centros/Centros_INFOTEC.html

³⁰⁵ OCDE, *OECD e-Government Studies: Mexico*, *op. cit.*, p. 60.

³⁰⁶ Si bien no se ha podido acceder al CPAR de 2002, éste es mencionado como antecedente de la reforma de la ley de adquisiciones de 2005 en el CPAR de 2007. Ver Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*, p. 3. Algunas de las recomendaciones del CPAR 2002 son mencionadas en el “Memorandum del presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una estrategia de asistencia para el país del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos”, Banco Mundial, 23 de abril de 2002, p. 23, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/SPANISH/Resources/EAP_Documento_Principal2002.pdf

³⁰⁷ Office of the United States Trade Representative, “Annual Report on Discrimination in Foreign Government Procurement”, 30 de abril de 2000, p. 5, disponible en <http://www.ustr.gov/sites/default/files/2000-Annual-Report-on-Discrimination-in-Foreign-Government-Procurement.pdf>

de compras públicas, tanto tradicional como electrónico, atravesó una etapa completamente distinta a la inicial y, además, bastante paradójica. Como se indicara en el acápite (a), en la primera etapa el sistema electrónico surgió de manera independiente, esto es, al margen de posibles reformas al sistema de compras públicas en general. Más aun, fue el sistema electrónico el que influyó en la necesidad de reformar el sistema general de compras. Ello sin perjuicio de que la reforma del año 2000 seguramente no fue del todo positiva, precisamente porque se concentró demasiado en adaptar la normativa al sistema electrónico en lugar de establecer una reforma integral del sistema de compras.

En la etapa que ahora analizo (2001-2007), en cambio, a pesar de que el gobierno se había comprometido a rediseñar el proceso de adquisiciones mediante tecnología e-procurement³⁰⁸, el sistema electrónico fue prácticamente soslayado, mientras que el sistema general de compras tuvo una evolución considerable.

Si bien en el comienzo de esta etapa CompraNET logró cierta presencia pública a raíz de su influencia en el descubrimiento de presuntos hechos de corrupción, la sanción en 2002 de una ley de acceso a la información pública, junto con la focalización de los responsables del tema en la cuestión tecnológica en desmedro de la visión más amplia vinculada al buen gobierno o *governance*, hicieron que la demanda de la sociedad civil se moviera hacia estrategias vinculadas con los procesos de acceso a la información de dicha ley.

En este contexto, cuando en 2006 el gobierno lanzó una nueva plataforma de compras públicas electrónicas (CompraNET Plus) el sistema fracasó. En cambio, sí comenzó a haber algunos avances en la regulación del sistema de compras públicas en general mediante reformas normativas a la ley que se sancionara en el 2000, y tanto la sociedad civil como el sector privado tuvieron una intensa participación en este proceso.

Al inicio de la etapa en análisis, CompraNET logró posicionarse como uno de los servicios de gobierno electrónico más conocidos de México³⁰⁹. Ello se debió principalmente a que el sistema electrónico de compras en su faz informativa permitió descubrir presuntos hechos de corrupción. En efecto, según un estudio de la OCDE del año 2005, el uso de CompraNET para mostrar maniobras sospechosas de corrupción

³⁰⁸ Ver Presidencia de la República, “Agenda Presidencial de Buen Gobierno”, 6 de noviembre de 2002, p. 27, disponible en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/formacion/archivos/teleconferencia01/apbg.pdf>

³⁰⁹ OCDE, *OECD e-Government Studies: Mexico, op. cit.*, p. 41.

*“contribuyó al conocimiento general acerca de cómo el gobierno electrónico puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas (accountability) en México”*³¹⁰. Eduardo Bohórquez también indica que esto fue fundamental para el posicionamiento público de CompraNET al comienzo de esta etapa.

El primer caso en el que CompraNET tuvo una influencia decisiva fue el denominado “toallagate”³¹¹. El hecho surgió a fines de junio de 2001, cuando una periodista del Milenio Diario reveló que, a través de CompraNET, había descubierto que en la residencia presidencial de Los Pinos se habían comprado, entre otras cosas, toallas de lujo a más de \$4000 pesos mexicanos cada una. La denuncia derivó en una investigación que también involucró la remodelación de casas oficiales y la compra de muebles y otros elementos a precios exorbitantes, lo que generó la renuncia del jefe de administración de la presidencia. Una vez que el tema tomó estado público, el gobierno habría borrado la información en cuestión de CompraNET, hecho que, como veremos, volvería a repetirse, pero a gran escala, hacia el final del período de gobierno y comienzos de la siguiente administración.

Bohórquez cree que el “toallagate” no fue fruto de una investigación periodística, sino de una filtración. Así y todo, indica que el caso logró ilustrar con toda claridad el potencial de las leyes de transparencia y de los sistemas de compras electrónicas. Además, señala que, dado que se trataba de un momento de transición política³¹², era sumamente interesante mostrar cómo *“el director de la administración de la casa presidencial podía ser sancionado si se le encontraba un precio exorbitante que no era ilegal, o sea [que] no lo había comprado ilegalmente, pero [que] había comprado con lujo las toallas de la casa presidencial”*.

Luego de su exposición en el “toallagate”, CompraNET fue utilizado nuevamente en varios casos que tomaron estado público. En el caso “Hildebrando”, por ejemplo, de mediados de 2006, se descubrió que una empresa consultora en sistemas que tenía entre sus accionistas a un primo de Felipe Calderón habría obtenido cuantiosos contratos con

³¹⁰ *Id.* La traducción es propia.

³¹¹ Ver Jorge Eugenio Ortíz Gallegos, “Penoso, el toallagate”, *El Universal*, 27 de junio de 2001, disponible en <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=8260>; “México: primer caído por el ‘toalla gate’”, *BBC Mundo*, 27 de junio de 2001, disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1409000/1409679.stm y Enrique Galván Ochoa, “Toallagate 2007”, *La Jornada*, 4 de julio de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/04/index.php?section=opinion&article=006o1eco>

³¹² No sólo comenzaba el gobierno de Fox, sino que éste era el gobierno que había terminado con los 71 años de gobiernos del PRI.

el sector público energético, adjudicados sólo tres meses luego de que Calderón dejara su cargo como Secretario de Energía del gobierno de Fox³¹³.

Otro caso significativo ocurrió a comienzos de 2008, cuando el diario *El Financiero* publicó una nota denunciando que a través de CompraNET había encontrado diversas irregularidades en las compras de algunas dependencias públicas en el período 2002-2006. Según el diario, a partir del 1 de enero de 2008 no había podido hallar esa información nuevamente, dado que los registros de adquisiciones del período de gobierno de Fox habían desaparecido de CompraNET, que sólo incluía información de 2007 en adelante³¹⁴. De todos modos, es importante señalar que en la actualidad CompraNET permite realizar un seguimiento de las adquisiciones del año en curso y de uno o dos años anteriores, y el portal aclara que ello se debe a la necesidad de agilizar el proceso de consulta de la información, pero que es posible acceder a datos de años anteriores a través del sistema en Internet de acceso a la información pública³¹⁵.

Bohórquez explica que si bien los casos en los que se utilizó CompraNET para revelar presuntos hechos de corrupción o de simple ineficiencia al comienzo de la administración Fox permitieron ilustrar el poder de este portal como herramienta de control social, el reconocimiento de la sociedad civil de que se trataba de un bien público que podía utilizarse como herramienta ciudadana no significó que la sociedad civil en su conjunto supiera cómo explotarla. En consecuencia, más allá de la presencia pública que tuvo, especialmente a partir del “toallagate”, CompraNET no logró convertirse en un instrumento transformador o de control social, ni en una herramienta para analizar el impacto que podía generar en el desarrollo de la micro y pequeña empresa, etc.

Como bien señala el entrevistado, la verdadera fuerza que tienen los sistemas de compras públicas electrónicas se vincula a dos elementos: fortalecer la política económica en términos de gastos presupuestados orientados a las compras y promover

³¹³ Ver Lilia Saúl y Noé Cruz, “Diego Zavala niega tener contratos irregulares”, *El Universal*, 8 de junio de 2006, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139208.html>

³¹⁴ Ver José Antonio Gurrea C., “Desaparecen de Compranet registros foxistas”, *El Financiero*, 7 de enero de 2008, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=97847&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>

³¹⁵ Ver www.compranet.gob.mx (ingresar a “Licitaciones” y luego a “Seguimiento”). El sistema electrónico de acceso a la información pública permite obtener información directamente a través del portal del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (www.ifai.gob.mx), o bien solicitar información y realizar todos los trámites de la solicitud en Internet a través del portal Infomex (www.infomex.org.mx), previamente denominado Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

el control público. El problema de CompraNET en la etapa bajo análisis (2001-2007) fue que la plataforma se convirtió sólo en una base de datos que revelaba cómo había comprado el gobierno y, en consecuencia, perdió su potencial como instrumento de desarrollo. En sus palabras,

Lo que tu quieres, como en otros casos en el mundo, como el australiano, el de Nueva Zelanda o el Chileno, es que sea un instrumento de desarrollo. Quieres que le permita a una PYME o mini PYME concursar con empresas muy grandes porque hay condiciones de competencia que se dan a través de un sistema transaccional en línea que tu no podrías aprovechar si las licitaciones fueran en vivo, por no contar con el número de personas o los despachos jurídicos, etc.

Por otra parte, Bohórquez indica que como base de datos CompraNET sí podría haberse utilizado como herramienta de control público, pero que el sistema no fue particularmente aprovechado por la sociedad civil en este sentido debido a dos motivos. Por un lado, los funcionarios responsables del desarrollo de CompraNET se concentraron demasiado en el tema de la tecnología y perdieron de vista el modelo de *governance*, más estructural, del sistema de compras electrónicas. Por otra parte, en ese marco, CompraNET se vio seriamente debilitado, paradójicamente, con la sanción de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002³¹⁶, elaborada por la convergencia de un proyecto del Poder Ejecutivo y de propuestas de un grupo de académicos, periodistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil³¹⁷.

La ley de acceso a la información pública generó procesos y mecanismos adecuados para el buen funcionamiento del sistema, como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)³¹⁸ y la obligación de que la información esté a

³¹⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, disponible en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

La ley entró en vigor un año después, el 12 de junio de 2003.

³¹⁷ María Marván Laborde, “El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada”, en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, *op. cit.*, p. 6.

³¹⁸ El IFAI es un organismo autónomo que establece lineamientos en materia de acceso a la información, capacita a las dependencias de la administración, asesora a los particulares y resuelve los recursos de revisión cuando las dependencias niegan la información o la proveen de manera incompleta. Ver Capítulo II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *op. cit.*

disposición de la ciudadanía a través de medios de comunicación electrónica³¹⁹. Respecto de esto último, el IFAI implementó un portal denominado Sistema de Solicitudes de Información (SISI), luego reemplazado por el portal Infomex³²⁰, que permite realizar las solicitudes de información en línea y monitorear todo el proceso, incluyendo la presentación de recursos de revisión³²¹.

El sistema de acceso a la información incrementó notablemente el escrutinio de la administración pública³²², pero también redujo la demanda de la sociedad civil con respecto a CompraNET. La información disponible a través de la ley de acceso, explica Bohórquez, supera ampliamente a la información publicada en CompraNET. En consecuencia, *“la estrategia de la sociedad civil fue utilizar la ley de acceso, porque CompraNET era solamente un instrumento para poder ordenar y administrar la información que ya era pública por ley”*.

En efecto, la ley estableció específicamente la obligación de poner a disposición pública la información en materia de compras y contrataciones de bienes, servicios y obra pública³²³. Considerando que en esta etapa el sistema de CompraNET había perdido de vista el modelo de *governance* y que incluso en términos puramente tecnológicos era obsoleto, no es de extrañar que la sociedad civil se haya volcado al proceso de la ley de acceso a la información. Incluso en casos paradigmáticos de la época específicamente vinculados con el control público de las compras del Estado (como el “Provida gate”)³²⁴, las organizaciones interesadas apelaron al SISI, no a

³¹⁹ Art. 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *op. cit.*

³²⁰ www.infomex.gob.mx

³²¹ La implementación de la ley de acceso a la información pública fue costosa. En el primer año de funcionamiento la IFAI tuvo un presupuesto de US\$25 millones, un nuevo edificio, más de 150 empleados y un sitio de Internet (el SISI) envidiable aun para grandes empresas. Ver Susan Rose-Ackerman, “Public Administration and Institutions in Latin America”, *op. cit.*, p. 25 (citando a Laura Neuman y Richard Calland).

³²² OCDE, *OECD e-Government Studies: Mexico*, *op. cit.*, p. 24.

³²³ Art. 7.XIII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *op. cit.*

³²⁴ El caso Provida, de fines de 2002, involucraba al diputado Luis Pazos, presidente de la Comisión de Presupuesto, quien unilateralmente había reasignado \$30 millones de pesos mexicanos de una ampliación presupuestaria de \$600 millones que había sido prevista para programas de salud de las mujeres y VIH/SIDA. Excediendo su competencia, Pazos había instruido a la Secretaría de Salud (y ésta obedeció la instrucción) para que le otorgara el dinero al Comité Nacional Provida, una organización que se oponía al derecho a elegir de las mujeres. Como si fuera poco, Provida había utilizado los recursos para rubros distintos a lo que había solicitado (a través de empresas con las que compartía dirección fiscal), había incurrido en irregularidades fiscales y había utilizado parte del dinero para adquirir bienes de lujo. A raíz de ello, seis ONGs vinculadas con la lucha por los derechos de las mujeres utilizaron los mecanismos de la ley de acceso y el sistema SISI para acceder a la información, realizaron una “auditoria ciudadana” del proceso de asignación de fondos a Provida y del modo en que ésta los había gastado, y presentaron sus conclusiones ante el Congreso y los medios de comunicación, involucrándose en una lucha de varios años

CompraNET.

En definitiva, la etapa bajo análisis (2001-2007) es muy significativa a los efectos de pensar en una estrategia que permita desarrollar un sistema de compras públicas, pues muestra con toda claridad la importancia que tiene para ello la existencia de una fuerte demanda del sistema. En la primera etapa (1994-2000) se logró establecer un sistema que para la época fue muy positivo, aun sin que hubiera demanda por establecer el sistema. Pero, sin demanda, el desarrollo del sistema sólo fue posible debido a que la oferta por parte del Estado era fuerte, tanto por la agenda de modernización implementada luego del efecto tequila como por la existencia de un grupo de funcionarios innovadores y visionarios.

En la etapa 2001-2007, en cambio, no parece que haya habido oferta (o, en rigor, la oferta fue muy mala), con lo cual se hubiera necesitado una fuerte demanda, pero tampoco hubo demanda, al menos desde la sociedad civil, pues ésta se orientó hacia los procesos de la ley de acceso a la información pública. En consecuencia, el sistema de compras electrónicas se estancó y, como veremos hacia el final de este acápite, el gobierno fracasó en su intento de implementar un nuevo sistema (CompraNET Plus).

Paralelamente, el sistema de compras en general (la ley de adquisiciones sancionada a comienzos de 2000) sí comenzó a avanzar en la etapa bajo análisis. Como consecuencia del CPAR elaborado por los bancos y la SFP en 2001, el gobierno comenzó a estudiar reformas a la ley de adquisiciones, finalmente aprobadas en 2005³²⁵. Las reformas comenzaron a pensarse en el año 2002, cuando el gobierno le encargó a una prestigiosa institución académica que analizara las mejores prácticas de compras públicas a nivel internacional y que las comparara con las prácticas existentes en México. En este proceso se realizaron consultas con diversos actores, incluyendo a organismos públicos, cámaras de proveedores, asociaciones profesionales y expertos en

para sancionar a los responsables. Ver Helena Hofbauer Balmori, “El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas”, en Pedro Salazar Ugarte, *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, UNAM/IFAI, 2ª ed., 2007, pp. 219-259. Ver también María Vallarta Vázquez y Ma. Concepción Martínez Medina, “Demanda ciudadana a la transparencia y rendición de cuentas: experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, *op. cit.*, pp. 37-48.

³²⁵ Ver Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*, p. 3.

Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_ref02_07jul05.pdf

transparencia y en sistemas electrónicos³²⁶.

Según explica Bohórquez, la mayor participación de actores diversos en el proceso de reforma del marco normativo (en comparación con el estancamiento del sistema electrónico) se debió a que son muchos más los interesados en el proceso de compras en general, independientemente de las herramientas que se utilicen. Por ello, la participación de la sociedad mexicana en el proceso de reformas al marco normativo fue mucho más amplia y diversa, e incluyó a cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, agentes de cambio en el Congreso, etc.

Específicamente con respecto al sistema electrónico, considerando que el CPAR de 2001 había subrayado la necesidad de fortalecer CompraNET³²⁷, la reforma de 2005 dispuso la obligatoriedad para los organismos de utilizarlo en todos sus procesos de licitación, sin perjuicio de que se mantuvo la posibilidad de que los proveedores optaran por presentar sus propuestas mediante el sistema tradicional³²⁸.

Sin embargo, hacia el año 2006 CompraNET no funcionaba adecuadamente. Según un comunicado de la SFP de mayo de 2006, el portal concentraba los procesos licitatorios de más de 6500 unidades compradoras y de obra pública (incluyendo a gobiernos estatales y municipales), se realizaban en promedio 22.500 consultas diarias en el portal y cada año se publicaban 27.000 licitaciones, un 45% de las cuales se realizaba por medios electrónicos³²⁹.

Si bien la SFP parecía presentar esta información como una muestra del buen funcionamiento del sistema, en el CPAR 2007 elaborado por el gobierno junto con el Banco Mundial y el BID (bajo la metodología de evaluación uniforme) se indicó que CompraNET no funcionaba adecuadamente, e incluso se presentaron datos menos favorables³³⁰. El CPAR 2007 señaló que en el 2006 sólo se había procesado a través de

³²⁶ Ver Roberto Anaya, “Mexico: lessons learned in promoting transparency”, en OCDE, *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*, OECD Publishing, 2005, pp. 98-99.

³²⁷ Ver Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*, pp. 4-5.

³²⁸ Ver art. 27, 2º párrafo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005, *op. cit.*

³²⁹ SFP, Comunicado de Prensa N° 042/2006, 16 de mayo de 2006, disponible en portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/.../3/BOL-042-06.doc

³³⁰ En un informe de 2009, el gobierno indicó que en 2006 se habían registrado en el portal 30.735 licitaciones públicas. Ver Gobierno Federal, “Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, Capítulo 5.4, “Eficacia y Eficiencia Gubernamental”, 2009, p. 660, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/tercer-informe-ejecucion.html>

CompraNET un 42% del total de licitaciones (8.630 de 19.883), que el sistema resultaba obsoleto, que la mayor parte de los procesos de adquisiciones no utilizaba el sistema y que la mayor parte de la información recolectada por el sistema había sido escaneada y conservada en archivos no disponibles en ninguna base de datos³³¹.

A fin de mejorar el sistema y facilitar su uso por parte de compradores y proveedores, el gobierno decidió crear una nueva plataforma electrónica: CompraNET Plus. Según la SFP, el nuevo sistema tendría las siguientes innovaciones³³²:

- Se basaría en tecnología *web*.
- Incluiría un catálogo único de bienes y servicios.
- Facilitaría la explotación de la información por parte de los compradores.
- Tendría mecanismos de búsqueda sencillos.
- Contaría con esquemas de soporte y capacitación en línea.
- Permitiría monitorear y controlar el proceso de adquisiciones.

En febrero de 2006, luego de un proceso de licitación, se adjudicó la implementación de CompraNET Plus a la consultora Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, concesionaria en México de Deloitte, en sociedad con SAP³³³, por casi \$40 millones de pesos mexicanos³³⁴. El nuevo sistema comenzó a implementarse en marzo de 2006 y se presentó en noviembre del mismo año³³⁵.

CompraNET Plus operó durante algunos meses en 2007, pero fracasó completamente y terminó utilizándose nuevamente la plataforma anterior³³⁶. Según explica Bohórquez, el gobierno realizó inversiones extraordinarias e intentó convertir a CompraNET Plus en

Las variaciones de los datos en distintos informes del gobierno denota la evidente falla del sistema electrónico en términos de producción de información inteligente, a la que se hará referencia más adelante.

³³¹ Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*, pp. 24-25.

³³² SFP, Comunicado de Prensa N° 042/2006, *op. cit.*

³³³ *Id.*

³³⁴ Ver Víctor Fuentes, “Investiga la SFP a titular de Compranet Plus por irregularidades”, *Criterio*, 11 de marzo de 2010, disponible en <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=7725>

³³⁵ Ver “La Secretaría de la Función Pública mejora el servicio de Compranet”, *El Periódico de México*, 15 de noviembre de 2006, disponible en http://www.elperiodicodemexico.com/contenido_columnas.php?sec=Salud&id=50242

³³⁶ Ver Víctor Fuentes, “Investiga la SFP a titular de Compranet Plus por irregularidades”, *op. cit.*

un sistema excepcional, pero éste perdió su carácter dinámico y su capacidad de convertirse en una herramienta de transformación y de política económica. Por ello, agrega, algunos funcionarios del Banco Mundial llegaron a calificar al sistema como “CompraNET *minus*”. Como si ello fuera poco, la consultora encargada de la implementación del nuevo sistema incurrió en graves incumplimientos del contrato, que derivaron en una investigación de la SFP sobre quien fuera titular de la unidad de dicha secretaría a cargo del sistema durante el gobierno de Fox³³⁷.

A comienzos de 2007, el nuevo gobierno de Felipe Calderón, quien asumiera a fines de 2006, comenzó a dialogar nuevamente con los bancos a efectos de analizar posibles mejoras del sistema de compras públicas, en consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que el gobierno había presentado³³⁸. Como consecuencia de este diálogo, en noviembre de 2007 se presentó un nuevo CPAR³³⁹. Este diagnóstico presenta un análisis pormenorizado del sistema de compras públicas mexicano, incluyendo las críticas al sistema electrónico que explican la calificación a la que hiciera referencia Bohórquez.

El CPAR indicó que, al igual que otros países de la región, los funcionarios mexicanos normalmente han considerado al sistema de adquisiciones como una función meramente administrativa, cuyo foco debe ser el control de los compradores. En la actualidad, sin embargo, los sistemas de compras constituyen una función de gobierno estratégica para promover una mejor administración financiera y para implementar las políticas de desarrollo del gobierno.

En consecuencia, el informe subrayó, al igual que Bohórquez, que el objetivo no es el control, sino “*la capacidad del sistema de proveer bienes y servicios de manera eficiente y económica en un sólido marco de principios de transparencia, ética y rendición de cuentas*”³⁴⁰. Por ello, el CPAR recomendó la revisión del sistema de compras desde esta nueva perspectiva.

En esa línea se desarrolló el diagnóstico de CompraNET. Según el informe, México estaba desaprovechando el potencial del sistema electrónico para modernizar el sistema general de compras y CompraNET sólo constituía una herramienta técnica que repetía

³³⁷ *Id.*

³³⁸ Ver Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx>

³³⁹ Banco Mundial, BID y Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México, “The federal procurement system: challenges and opportunities”, *op. cit.*

³⁴⁰ *Id.*, p. 14.

los procedimientos de adquisiciones existentes³⁴¹. Muchos organismos consideraban que CompraNET era simplemente una base de datos y no un instrumento para desarrollar sus tareas de compras, por lo que utilizaban sus propias plataformas³⁴². Además, el sistema no integraba el proceso de compras con el proceso presupuestario, por lo que una parte de la información no aparecía en el sistema directamente, sino que se publicaba a posteriori, generando retrasos, inconsistencias y errores³⁴³.

El CPAR explicó que CompraNET tenía el potencial de transformar los procesos de compras, generando información estratégica para mejorar el planeamiento, el impulso del desarrollo, la competencia y la confianza de los ciudadanos en el sistema de adquisiciones. La información generada por el sistema podría utilizarse para interpretar tendencias de mercado, establecer parámetros efectivos de gasto público, preparar estrategias de adquisiciones y aprovechar los efectos de las políticas de compras en el impulso de la industria local. Además, CompraNET podría incrementar la participación de oferentes (por ejemplo, asistiendo al desarrollo de contratos mediante plantillas de contratos y especificaciones e informes previos de desempeño de proveedores), lo cual reduciría los costos de participación y mejoraría la transparencia del sistema³⁴⁴. Se trata del mismo enfoque que, como vimos, adoptó Chile al crear la plataforma www.analiza.mercadopublico.cl, que permite a los distintos interesados extraer información agregada sobre el funcionamiento del mercado de compras públicas.

Esta perspectiva coincide con la visión de Bohórquez y, como veremos en el Capítulo 10, resultará fundamental para pensar recomendaciones de diseño e implementación para la Argentina.

Como consecuencia de las recomendaciones del CPAR 2007, el gobierno comenzó a desarrollar una estrategia para reestructurar tanto el sistema de compras en general como el sistema electrónico.

(c) Reestructuración: CompraNET como herramienta de desarrollo y de control público (2008-2012)

³⁴¹ *Id.*, pp. 24-25.

³⁴² *Id.*, p. 25.

³⁴³ *Id.*

³⁴⁴ *Id.*, p. 26.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012³⁴⁵, en diciembre de 2008 el gobierno y la SFP presentaron el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012³⁴⁶. El primero de seis objetivos estratégicos del programa fue “consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas”³⁴⁷. A fin de cumplir con ello se previeron seis estrategias. La estrategia 1.6 implícitamente recogió las recomendaciones del CPAR 2007, al indicar que ésta consistiría en:

*Transformar el sistema de contratación pública de la Administración Pública Federal de una función administrativa y de control al de una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas*³⁴⁸.

Las líneas de acción de la estrategia 1.6 contemplaron diversas medidas, entre las que se destacan la reforma de la ley de adquisiciones y el rediseño del sistema electrónico para que permitiera realizar todos los procesos de adquisición (no sólo la licitación pública) y para que generara información que le permitiera al gobierno tomar decisiones estratégicas y al público en general controlar los procesos de compras³⁴⁹.

En el marco de los lineamientos de dicho Programa, en marzo de 2009 la SFP fue completamente reestructurada, mediante la modificación de los perfiles y funciones de más de la mitad de su personal y la creación de cuatro unidades especializadas de apoyo: la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública; la de Política de Contrataciones Públicas; la de Evaluación del Desempeño Gubernamental; y la de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional. En particular, la Unidad de Política de Contrataciones Públicas fue creada para diseñar mecanismos de contratación más sencillos y eficientes, reducir la regulación normativa interna y analizar las mejores condiciones de contratación para el Estado mediante la realización de estudios de mercado y la suscripción de convenios marco³⁵⁰.

³⁴⁵ Disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

³⁴⁶ Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública, “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”, *op. cit.*

³⁴⁷ *Id.*, p. 51.

³⁴⁸ *Id.*, p. 53.

³⁴⁹ *Id.*, pp. 53-54.

³⁵⁰ SFP, Comunicado de Prensa N° 008/2009, 15 de marzo de 2009, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=44062>

Por otra parte, como consecuencia de la nueva estrategia, en marzo de 2009 el Poder Ejecutivo propuso una reforma integral de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, aprobada por el Congreso en mayo del mismo año³⁵¹.

Según explicara a fines de 2009 Javier Dávila Pérez, flamante titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, la crisis económica mundial de fines de 2008 fue fundamental para generar una oportunidad de reformar el sistema de adquisiciones mexicano³⁵². El funcionario señala que debido a la crisis el gobierno decidió implementar un paquete de medidas vinculado con el impulso del crecimiento y el empleo, que incluyó la promoción de la inversión pública. En consecuencia, la reforma normativa e institucional del sistema de compras públicas apareció como necesaria a fin de generar un sistema que permitiera asegurar las mejores condiciones para el Estado, pero también “*aprovechar la condición de gran comprador que tiene el gobierno*”³⁵³.

Si bien la reforma integral de 2009 incluyó modificaciones de muchos aspectos del sistema de adquisiciones mexicano (medidas específicas para PYMES, reducción de plazos de pago, posibilidad de utilizar convenios marco, modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones públicas, disminución de garantías para proveedores con un buen historial de cumplimiento, etc.)³⁵⁴, uno de los principales elementos de la reforma fue la reestructuración de CompraNET³⁵⁵.

Según explica Bohórquez, el nuevo sistema estaría más orientado a su utilización como herramienta de desarrollo y control público, intentando superar los problemas que

³⁵¹ La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de mayo de 2009, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_ref10_28may09.pdf

El texto vigente de la Ley de Adquisiciones se encuentra disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>

El texto vigente de la Ley de Obras se encuentra disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>

³⁵² Javier Dávila Pérez, presentación en el Panel 2 “Crisis económica mundial: amenazas y oportunidades en la modernización de las compras públicas” de la V Conferencia Anual de Compras Gubernamentales en las Américas, Ciudad de México, 2-3 de septiembre de 2009, disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/panel_020909_02

³⁵³ *Id.*

³⁵⁴ Ver Mensaje del entonces titular de la SFP, Salvador Vega Casillas, en la expo compras de gobierno a MIPYMES, 18 de agosto de 2009, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/agosto-2009/discurso-180809.html>

Para una descripción de las principales reformas, ver Gobierno Federal, “Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op. cit.*, pp. 667-668.

La introducción de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones públicas (subasta inversa presencial) en dos casos piloto de la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto Mexicano del Seguro Social permitió generar ahorros significativos. *Id.*, p. 667.

³⁵⁵ *Id.*

tuvo CompraNET Plus (o *minus*) en el período anterior. Siguiendo la estrategia 1.6 del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, las principales modificaciones que introdujo la nueva ley al sistema electrónico fueron: (a) la generación de un sistema integral de información en materia de compras y contrataciones y (b) la implementación del sistema electrónico transaccional para todas las modalidades (no sólo para las licitaciones públicas). En la siguiente sección se detallan las características del nuevo sistema establecido en la reforma de 2009.

Para la implementación de las reformas relacionadas con el sistema electrónico, la ley dispuso un plazo de 1 año³⁵⁶, contado a partir de la entrada en vigor de la propia ley, hecho que ocurrió al mes de su publicación, en junio de 2009. En consecuencia, el nuevo sistema debería estar funcionando a partir de junio de 2010. Al respecto, la SFP ha anunciado que la nueva plataforma comenzará a operar a partir del segundo semestre de este año³⁵⁷.

Luego de la innovación del sistema electrónico de compras mexicano en el período 1994-2000, el sistema atravesó una larga etapa de estancamiento (2000-2009), en la que fue superado por la evolución del marco normativo de adquisiciones en general. Habrá que esperar a que se implemente la nueva plataforma durante 2010 para ver si el sistema electrónico logra retomar el camino que supo hacer de él un modelo para la región en la materia.

6.2. Características básicas del sistema

Como se indicara en la sección anterior, las reformas al sistema de compras electrónicas mexicano se implementarán a partir del lanzamiento de la nueva plataforma de CompraNET en el segundo semestre de 2010. En consecuencia, actualmente el sistema continúa funcionando como lo hacía anteriormente. A continuación se detallan las características que, de acuerdo con la reforma de 2009, debería tener el nuevo sistema.

En términos informativos, la reforma dispuso que tanto para los bienes y servicios como para la obra pública el sistema electrónico tiene como fines contribuir a la

³⁵⁶ Ver artículos transitorios Primero y Décimo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de mayo de 2009, *op. cit.*

³⁵⁷ Ver “Presentan Compranet en versión corregida”, *Milenio*, 14 de mayo de 2010, disponible en <http://impreso.milenio.com/node/8767158>

generación de una política general en materia de contrataciones, propiciar la transparencia y el seguimiento de las transacciones y generar información que permita planificar, programar, presupuestar y evaluar las contrataciones³⁵⁸. A tal efecto, la ley estableció, también para todas las compras y contrataciones, que el sistema electrónico debe incluir, como mínimo, la siguiente información, que debe ser actualizada al menos cada 3 meses³⁵⁹:

- Los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades (o, en su caso, de obras públicas y servicios relacionados).
- El registro único de proveedores o contratistas³⁶⁰.
- El padrón de testigos sociales.
- La información derivada de los procedimientos de contratación, en los términos de la propia ley.
- Las notificaciones y avisos relativos a los procedimientos de contratación y de la instancia de impugnaciones.
- Los datos de los contratos suscritos.
- El registro de proveedores o contratistas sancionados.
- Las resoluciones de la instancia de impugnación que hayan causado estado.

Además, la ley dispuso como obligaciones informativas para todas las modalidades de compras y contrataciones de bienes, servicios y obra pública la publicación en CompraNET del registro de personas con las que cada organismo está impedido de contratar³⁶¹ y de los proveedores y contratistas que han sido temporalmente inhabilitados³⁶².

Finalmente, para la modalidad de licitación pública la reforma estableció la publicación del pre-pliego en el portal durante al menos diez días hábiles para recibir

³⁵⁸ Art. 56 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente, *op. cit.* y art. 74 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas vigente, *op. cit.*

³⁵⁹ *Id.*

³⁶⁰ La propia reforma establece la creación de un registro único de proveedores y de un registro único de contratistas. Ver, respectivamente, arts. 56 bis y 74 bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente (LAAS) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas vigente (LOP).

³⁶¹ Art. 50 de la LAAS vigente y art. 51 de la LOP vigente, *op. cit.*

³⁶² *Id.* art. 60 y art. 78.

comentarios, que deben ser analizados para, en su caso, enriquecer el proyecto. Este procedimiento es opcional para bienes y servicios, y obligatorio para obra pública y servicios vinculados cuyo valor supere un determinado umbral³⁶³.

En términos transaccionales, la reforma introdujo algunas disposiciones aplicables para todas las modalidades, y procedimientos específicos para cada modalidad. Las disposiciones transaccionales comunes a todas las modalidades, ya sea que se trate de bienes y servicios o de obra pública, son la posibilidad de que los organismos realicen sus pagos electrónicamente³⁶⁴ y que los oferentes realicen impugnaciones a través del portal³⁶⁵.

Por otra parte, tanto la nueva ley de adquisiciones como la nueva ley de obra pública establecen procedimientos electrónicos específicos según se trate de una licitación pública o privada. En el caso de la licitación privada (invitación a cuanto menos 3 personas), tanto la ley de adquisiciones como la ley de obra pública disponen la obligatoriedad de publicar la invitación en el portal³⁶⁶.

En cuanto a la licitación pública, la reforma establece procedimientos muy similares tanto para bienes y servicios como para obra pública. La principal diferencia es que para bienes y servicios las entidades autorizadas por la SFP para operar a través de CompraNET están obligadas a realizar todos sus procedimientos por dicha vía (salvo en casos justificados autorizados por la propia SFP) y cuando una entidad establece que la licitación se realizará electrónicamente los oferentes sólo pueden participar por ese medio³⁶⁷. En cambio, en las licitaciones públicas de obra y servicios vinculados las entidades no están obligadas a utilizar el sistema electrónico y, aun si lo hacen, los oferentes pueden optar por participar a través del portal o de manera presencial³⁶⁸.

Sin perjuicio de esta diferencia, una vez que se establece la realización de licitaciones públicas electrónicas el procedimiento es idéntico, ya sea que se trate de bienes y servicios o de obra pública. El proceso comienza con la publicación de la

³⁶³ *Id.*, art. 29 y art. 31.

³⁶⁴ *Id.*, art. 51 y art. 54. En el caso de la obra pública, las entidades *deben* utilizar preferentemente el pago electrónico.

³⁶⁵ *Id.*, art. 66 y art. 84.

³⁶⁶ *Id.*, art. 43 y art. 44.

³⁶⁷ *Id.*, arts. 26 bis y 27 de la LAAS vigente. Si bien la norma obliga a las entidades autorizadas a utilizar el sistema electrónico, permite excepcionalmente que la licitación pública sea presencial. Además, la licitación electrónica puede ser exclusivamente electrónica (los oferentes sólo pueden participar a través del portal) o mixta (los oferentes pueden optar por participar a través del portal o de modo presencial).

³⁶⁸ *Id.*, art. de la LOP vigente.

convocatoria a través del portal, que puede obtenerse de manera gratuita³⁶⁹. Luego de la convocatoria los interesados pueden solicitar aclaraciones³⁷⁰ y presentan su oferta técnica y económica a través del portal³⁷¹.

Como se indicó anteriormente, también pueden presentarse impugnaciones por esta vía³⁷² y deben publicarse en el portal las notificaciones del proceso de impugnaciones, incluyendo la resolución definitiva³⁷³.

Finalmente, las entidades deben publicar el fallo de adjudicación en el portal el mismo día en que ha sido emitido³⁷⁴. Para todas las operaciones electrónicas se establece un sistema de certificación de los medios de identificación electrónica operado por la SFP, que puede autorizar el uso de sistemas de certificación propios de cada dependencia, estado, municipio, etc. cuando éstos se ajusten a las disposiciones que emita la secretaría³⁷⁵.

6.3. Resultados

Si bien los resultados del nuevo sistema electrónico estarán disponibles luego de que éste sea definitivamente implementado, es posible detallar datos de su funcionamiento durante la última etapa de su evolución y antes de la operación de la nueva plataforma (2008-2009)³⁷⁶. Es importante recordar que en este período el sistema transaccional sólo era aplicable a las licitaciones públicas.

Durante el año 2008 CompraNET incluyó información de todas las dependencias de la administración pública federal, de los 32 estados y de 565 municipios (61 municipios más que en el año 2007) sobre un total de más de 2500. Además, hubo un total de 7608 entidades registradas y casi 85 mil proveedores³⁷⁷. En el mismo año se publicó un total de 71.685 contrataciones (incluye todas las modalidades y en todos los niveles de

³⁶⁹ *Id.*, art. 30 de la LAAS vigente y art. 32 de la LOP vigente.

³⁷⁰ *Id.*, art. 33 bis y art. 35.

³⁷¹ *Id.*, art. 34 y art. 36.

³⁷² *Id.*, art. 66 y art. 84.

³⁷³ *Id.*, art. 56 y art. 74.

³⁷⁴ *Id.*, art. 37 y art. 39.

³⁷⁵ *Id.*, art. 27 y art. 28.

³⁷⁶ Los resultados de las etapas anteriores se detallaron anteriormente.

³⁷⁷ Gobierno Federal, “Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, Capítulo 5.4, “Eficacia y Eficiencia Gubernamental”, 2008, p. 507, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/segundo-informe-de-ejecuci-n.html>

gobierno que ejecutan fondos federales)³⁷⁸. Del total de contrataciones publicadas, 35.665 correspondieron a licitaciones públicas, de las cuales el 63.3% se realizó electrónicamente³⁷⁹.

En 2009³⁸⁰ CompraNET incluyó la información de 788 municipios (223 más que en 2008), además de la información de todas las dependencias de la administración federal y de los 32 estados, objetivo que ya había sido logrado en 2008. El total de entidades registradas ascendió a 8483 y el total de proveedores a más de 110 mil. El número de procedimientos de todas las modalidades y niveles de gobierno registrados en el sistema prácticamente no aumentó con respecto al año anterior (73.977). Del total de contrataciones, las correspondientes a licitaciones públicas descendieron levemente (30.080). Lamentablemente, no se informa cuántas de estas licitaciones se realizaron electrónicamente en este período.

Finalmente, cabe destacar que al igual que en el caso de Brasil y Chile, Ladipo et al. señalan que si bien el portal mexicano publica información, en general los ciudadanos no pueden consultar el sistema para obtener informes específicos en función de la información que necesitan. A ello se agrega que el sistema electrónico de adquisiciones sólo cubre una fracción del total de adquisiciones y, además, que el grado de conocimiento tecnológico necesario para acceder a la información supera el conocimiento promedio³⁸¹.

Es importante subrayar que, al igual que Chile, México se encuentra en proceso de resolver los problemas mencionados. Con respecto a la generación de información inteligente a través del sistema electrónico, si bien México aún no ha implementado un módulo específico (como sí lo ha hecho Chile recientemente), la reforma a las leyes de adquisiciones y obra pública de mayo de 2009 se basó precisamente en la necesidad de generar información inteligente y estableció obligaciones específicas en ese sentido. En consecuencia, es de esperar que, con el tiempo, la nueva plataforma implemente un módulo de este tipo.

³⁷⁸ Gobierno Federal, “Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, Capítulo 5.4, “Eficacia y Eficiencia Gubernamental”, *op. cit.*, p. 660.

³⁷⁹ Gobierno Federal, “Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, Capítulo 5.4, “Eficacia y Eficiencia Gubernamental”, *op. cit.* La cifra total de licitaciones públicas registradas en el sistema que se mencionan en este informe (35.665) difiere levemente de la mencionada en el tercer informe para el mismo período (35.642). Ver Gobierno Federal, “Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op. cit.*

³⁸⁰ Gobierno Federal, “Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op. cit.*, p. 660.

³⁸¹ Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, pp- 75-76.

En cuanto a la observación de que el sistema electrónico sólo cubre una parte de las adquisiciones, se trata seguramente de una referencia a los contratos de obra pública. Sin embargo, es necesario destacar que en este punto México ha evolucionado más que Chile, pues mientras este último país se ha propuesto recientemente modificar su normativa para incluir a la obra pública en la regulación general y para que estos contratos también se liciten a través del sistema electrónico, México estableció un sistema electrónico transaccional para las licitaciones públicas tanto de bienes y servicios como de obra pública ya desde el año 2000, con la primera reforma de su marco normativo.

De todos modos, es importante aclarar que no se cuenta con información que permita evaluar el grado de utilización del sistema específicamente en materia de obra pública. Por otra parte, se destaca también que en la reforma de 2009 se estableció el uso del sistema electrónico tanto para la modalidad de licitación pública como para la licitación privada no sólo de bienes y servicios, sino también de obra pública y servicios vinculados. Así y todo, en el caso de la obra pública y servicios vinculados las entidades no están obligadas a utilizar el sistema electrónico y, aun si lo hacen, los oferentes pueden optar por participar a través del portal o de manera presencial, mientras que el procedimiento electrónico sí es obligatorio para la adquisición de bienes y servicios.

Capítulo 7. Evolución y estado de situación en la Argentina

Según datos de la ONC, las compras públicas a nivel federal en la Argentina alcanzan cifras considerables. El monto total de contrataciones en el período 2004-2009 tuvo la siguiente evolución:

Monto total de contrataciones (en millones de pesos)	
2004-2009	
2004	\$ 1.047, 01
2005	\$ 1.085,81
2006	\$ 1.954,15
2007	\$ 2.624,29
2008	\$ 2.585,95
2009	\$ 3.213,80

A continuación se detalla el escenario de actores e incentivos que influyeron en la evolución del sistema de compras públicas tradicional y electrónico en la Argentina (sección 7.1.) y las características básicas y resultados del sistema vigente (sección 7.2.).

7.1. Evolución

A los efectos de explicar la evolución que ha tenido el sistema de compras públicas en la Argentina, tanto desde un punto de vista general como en cuanto a las compras electrónicas, he dividido esta sección en tres etapas, que comprenden tres períodos de tiempo: (a) 1999-2001, (b) 2002-2007 y (c) 2010 en adelante.

Las razones por la cual comienzo el análisis desde el año 1999 (y no antes) son las siguientes. En primer lugar, ello se debe a que entre 1956/72 y 1999 el sistema de compras no fue objeto de reformas demasiado relevantes, por lo menos a los efectos de comprender el proceso actual. Ello sin perjuicio de que durante el primer gobierno del último período democrático la administración de Raúl Alfonsín introdujo algunas modificaciones aisladas al reglamento de compras, referidas al registro de proveedores y al régimen de sanciones³⁸³. En cuanto a lo ocurrido durante la década de gobierno de Carlos Menem (1989-1999), en dicho período se produjeron algunas reformas importantes (más allá de su valoración) que serán mencionadas en el análisis que sigue en la medida en que resulten relevantes para comprender el proceso actual.

En segundo término, el período seleccionado para comenzar este estudio es sin duda el más significativo para nuestros propósitos, dado que en dicha etapa se realizó la primera reforma integral del sistema de compras (nuevamente, más allá de su

³⁸² Información disponible en www.argentinacompra.gov.ar (estadísticas). Las contrataciones comprendidas sólo alcanzan a los organismos y contratos a los que resulta aplicable el régimen legal de contrataciones vigentes (arts. 1 y 4 del Decreto N° 1023/01, 13 de agosto de 2001, B.O. 16/8/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>). Ello implica que sólo comprende las contrataciones celebradas por la administración nacional (administración central y organismos descentralizados, que comprenden a las Instituciones de Seguridad Social), excluyendo a las empresas y sociedades del Estado, a los organismos expresamente excluidos de la administración nacional y a los fondos fiduciarios. En cuanto a los contratos, excluye a: a) los de empleo público; b) las compras por caja chica; c) los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos; y d) los comprendidos en operaciones de crédito público.

³⁸³ Ver Decreto N° 825/88, 5 de Julio de 1988, B.O. 12/7/88, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17336/norma.htm>

valoración), que se encuentra vigente en la actualidad con algunas modificaciones y, además, se establecieron los primeros cimientos para la implementación de un sistema de compras públicas electrónicas.

(a) Del fracaso de la caja de “Cristal” a la primera regulación de las compras públicas electrónicas (1999-2001)

Para tener una mejor comprensión del contexto en el cual se desarrolló el sistema de compras públicas en esta etapa (gobierno de De la Rúa) es necesario introducir brevemente un aspecto fundamental del escenario en el que De la Rúa ganó las elecciones presidenciales de 1999, así como del impacto que tuvo al respecto su política de “contención de gastos”.

La llegada de De la Rúa al gobierno en 1999 comenzó dos años antes, en 1997, cuando el peronismo perdió las elecciones legislativas de mitad de mandato de Menem frente a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza). La Alianza estuvo conformada por el histórico partido radical y por el Frepaso, formado en 1993 por pequeños partidos de izquierda y peronistas que se oponían a las políticas neoliberales de Menem. El surgimiento del Frepaso como la segunda fuerza política en las elecciones presidenciales de 1995, cuando perdió frente a Menem pero le ganó al radicalismo, llevaron a la conformación de la Alianza en 1997, que ganó las elecciones legislativas luego de una enérgica campaña contra la corrupción y a favor de la transparencia.

Entre 1997 y 1999, cuando la Alianza finalmente ganó las elecciones presidenciales, sus legisladores y líderes partidarios comenzaron a discutir públicamente una agenda de persecución y lucha contra la corrupción en un futuro gobierno aliancista. Sin embargo, rápidamente surgieron fricciones internas entre los miembros del partido. El Frepaso sostenía la necesidad de crear una suerte de comisión de la verdad para investigar la corrupción de los diez años de gobierno de Menem, pero la UCR no parecía tan convencida. Los radicales no apoyaban la creación de una “CONADEP de la corrupción”³⁸⁴, como la denominaron los frepasistas, y señalaban que si bien estaban absolutamente comprometidos con la persecución de la corrupción pasada hasta los más

³⁸⁴ La CONDAEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) fue la comisión que investigó los crímenes de la última dictadura militar.

altos niveles de gobierno (incluyendo casos que afectaban directamente a Menem), no era necesaria una comisión de la verdad pues alcanzaba con la actuación del Poder Judicial³⁸⁵.

Dichas diferencias nunca fueron resueltas y la Alianza finalmente llegó al poder en 1999, nuevamente con una fuerte campaña anticorrupción. “*Voy a empujar a los corruptos a la cárcel*”, prometía De la Rúa, blandiendo su principal bandera proselitista³⁸⁶. La Alianza ganó, pero De la Rúa debió renunciar anticipadamente en diciembre de 2001, en medio de una durísima crisis económica y financiera y luego de que, en octubre de 2000, renunciara el vicepresidente frepasista Carlos Álvarez como consecuencia del escándalo de corrupción conocido como “coimas del Senado”, que involucraba directamente al gobierno nacional.

El caso había sido revelado en junio del mismo año por un periodista, quien denunció en un diario que un grupo de senadores peronistas había recibido favores personales significativos de parte de dos altos miembros del gobierno para aprobar la ley de flexibilización laboral en abril³⁸⁷.

Dicha ley formaba parte de las reformas que el FMI consideraba necesarias para mejorar las condiciones económicas del país y proveer un paquete de ayuda financiera, al que haré referencia más adelante³⁸⁸. Incluso antes de que se aprobara la ley, el tema había sido denunciado por el líder sindical Hugo Moyano, quien en marzo había manifestado ante el Senado que el Ministro de Trabajo se había jactado de tener “la Banelco” (una tarjeta de crédito) para obtener el voto de los senadores peronistas³⁸⁹.

En octubre, un día después de que De la Rúa anunciara cambios de gabinete inconsistentes con la gravedad de la denuncia, Álvarez renunció, criticando la pasividad

³⁸⁵ Ver *Chacho Insiste en Investigar la Gestión del Gobierno Menemista*, *Clarín*, 4 de enero de 1999, disponible en <http://www.clarin.com/diario/1999/01/04/t-00601d.htm> y *De la Rúa: Vamos a Enjuiciar Todos los Casos de Corrupción Pendientes*, *Clarín*, 4 de febrero de 1998, disponible en <http://www.clarin.com/diario/1998/02/04/t-00201d.htm>

³⁸⁶ Ver “De la Rúa promete investigar a Menem”, *La Nación*, 26 de mayo de 1999, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=139817.

³⁸⁷ Ver *Carencias y defectos del Gobierno*, *La Nación*, 25 de junio de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=22203

³⁸⁸ Ver, por ejemplo, FMI, Comunicado de Prensa N° 01/3, “El FMI aprueba aumento a US\$14.000 millones del crédito a Argentina en el marco de un acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) y concluye la segunda revisión”, 12 de enero de 2000, disponible en http://www.mecon.gov.ar/cartadeintencion/comunicado_prensa_fmi.htm

³⁸⁹ Ver *Vuelven a Negociar la Reforma Laboral*, *La Nación*, 30 de marzo de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=11030

del gobierno y subrayando que la política debía dejar de estar asociada al delito³⁹⁰. Dos meses más tarde se produjo la renuncia del presidente.

Además de la influencia que tuvo la (frustrada) agenda de transparencia de la Alianza, los procesos que comentaré en los acápites (a.1.) y (a.2.) de esta sección también deben entenderse en el marco de los proyectos de modernización y transformación de la gestión pública que el gobierno implementó en el contexto de una marcada política de ajuste estructural promovida por las instituciones financieras internacionales para superar la situación macroeconómica (recesión al menos desde 1998, crecimiento de la deuda pública y alto déficit fiscal a nivel provincial y nacional). En efecto, las políticas de modernización de la administración pública y, en ese marco, la reforma del sistema de compras en esta etapa tuvieron, al igual que en los casos de Brasil y México, una clara relación con los programas de asistencia financiera internacional.

Así, en el Memorando de Política Económica de febrero de 2000, que derivaría en un acuerdo de crédito contingente aprobado en marzo por el FMI y que, a su vez, fue el antecedente del blindaje aprobado en diciembre del mismo año, el gobierno Argentino indicaba que:

El plan orientado a limitar el gasto federal en 2000 y años posteriores se centrará en la racionalización de la función pública (...) y en el logro de una mayor eficacia en función de los costos en la prestación de los servicios públicos. A tal efecto, el Gobierno suprimió un número considerable de secretarías nacionales, efectuó importantes recortes del personal contratado en forma temporaria que había crecido con mucha rapidez, sobre todo en 1999; y tiene previsto un plan de retiro voluntario y la supresión de numerosas vacantes. (...) Es intención del Gobierno asignar a los administradores públicos mayor responsabilidad en la distribución de sus recursos presupuestarios, así como establecer una rendición de cuentas más rigurosa (...) El Gobierno también está plenamente resuelto a erradicar la corrupción e imponer mayor transparencia y mejorar la rendición de cuentas en los procedimientos de compras del Estado. A

³⁹⁰ Ver Álvarez Renunció por Discrepar con las Decisiones de De la Rúa, La Nación, 7 de octubre de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=35969

*tal efecto (...) ha previsto presentar un nuevo proyecto de ley de compras federales basado en criterios modernos*³⁹¹.

Y en el Memorando de Política Económica de diciembre de 2000, que llevaría al conocido “blindaje”, se reafirmaba que:

*El Gobierno prevé utilizar todos los instrumentos que tiene a su disposición para **racionalizar la administración pública**, eliminando entidades y programas redundantes, minimizando la superposición y duplicación de funciones entre distintos organismos y niveles de gobierno, y redistribuyendo los empleados públicos según sea necesario; revisando los procedimientos de compras y fortaleciendo la evaluación de la eficiencia del gasto, y mejorando la calidad de los servicios que presta la administración pública*³⁹².

A continuación se analiza la evolución del sistema de compras en general (y del sistema electrónico en particular), en dos etapas. En primer lugar, debido a que las primeras decisiones en materia de compras electrónicas se enmarcaron en proyectos de modernización del Estado y de *gobierno* electrónico, se estudia el fracaso del programa más ambicioso de gobierno electrónico de la Alianza (“Portal Cristal”) y la constante e infructuosa reorganización administrativa a la que se sometió a los programas de “modernización” (a.1.).

En segundo término, examinaré la importante reforma normativa del sistema de compras públicas llevada a cabo por la Alianza luego de una intensa lucha de distintos sectores (principalmente de los proveedores) por eliminar un sospechoso reglamento dictado por el gobierno de Menem días antes de terminar su mandato. Esta segunda parte también describirá la creación del primer sistema de compras electrónicas, que fue solamente informativo y que no funcionó adecuadamente, y la disposición de los primeros cimientos normativos para la implementación de un sistema electrónico transaccional. Debido a que, como veremos, la segunda etapa estudia un desarrollo normativo extremadamente desordenado, se incluirán algunas referencias a hechos tanto

³⁹¹ Ver Memorando de Política Económica, febrero de 2000, punto 14, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/cartadeintencion/acuerdo.htm> (resaltado en el original).

³⁹² Ver Memorando de Política Económica, diciembre de 2000, punto 11, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/cartadeintencion/acuerdo.htm> (resaltado en el original).

anteriores como posteriores al período bajo análisis (1999-2001) para su mejor comprensión (a.2.).

(a.1.) El fracaso de la caja de “Cristal” y la constante reorganización administrativa

A los efectos de contextualizar la evolución del sistema de compras públicas durante el gobierno de De la Rúa es necesario hacer una breve referencia al desarrollo del *gobierno electrónico*, en el cual se enmarcaron las primeras decisiones en materia de compras electrónicas.

Como explica Ester Kaufman, especialista en gobierno electrónico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el proceso histórico del gobierno electrónico en la Argentina estuvo caracterizado, lamentablemente, por el tipo de enfoque al que en este estudio hemos denominado “edulcorado” y que Kaufman describe como “cosmético-tecnológico”³⁹³. Según la autora, hacia mediados de la década del 90 “*se instaló una concepción de gobierno electrónico basada exclusivamente en lo tecnológico*” y “*[e]l modelo se terminó cerrando con la creencia, aún existente, de que la incorporación de tecnología era un asunto de informáticos y no de políticas públicas*”³⁹⁴.

Durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999), la política en materia de tecnologías de la información, explica Kaufman, estuvo marcada por los montos excesivos de las adquisiciones de tecnología y por su asignación clientelística³⁹⁵. En el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), agrega, se continuó con el desarrollo de más programas “cosmético-tecnológicos” sin un efectivo gerenciamiento³⁹⁶.

Citando un estudio publicado en 2002 por investigadores del Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Hamburgo, Kaufman concluye que:

³⁹³ Ester Kaufman, *op. cit.*, p. 153.

³⁹⁴ *Id.*, pp. 154-155.

³⁹⁵ *Id.*, p. 159.

³⁹⁶ *Id.*, p. 161.

La corrupción, una mala gestión económica y una instrumentalización política son las características en las que se inscribe la expansión de las NTICs en la Argentina. En este sentido se puede hablar de una “competencia negativa”... Cada partido y agrupación estableció “su propio” proyecto de NTICs. Prácticamente no se dieron esfuerzos mancomunados que se construyeron uno encima de otro. Se puede temer que los grandes proyectos de los años 90 hayan ocasionado más daños que posibles usos de avance posterior. Chatarra electrónica, expectativas defraudadas, desmovilización de la sociedad y una puesta en descrédito político parecen ser efectos negativos causados a largo plazo. Las NTICs fueron y son presentadas como un juguete, y son, hoy en día, vistos como tales por gran parte de la población³⁹⁷.

Antes de que comenzara a regularse la posibilidad de establecer un sistema electrónico de compras públicas, el proyecto más ambicioso de gobierno electrónico vinculado con la transparencia de las contrataciones fue la creación del portal “Cristal” en febrero de 2000.

A los tres días de asumir, en diciembre de 1999, De la Rúa emitió un decreto reorganizando las secretarías y subsecretarías de la administración pública en función de una modificación a la organización ministerial que había sido aprobada por ley el mismo día de su asunción³⁹⁸. Mediante dicho decreto, el gobierno transformó la Secretaría de la Función Pública (SFP), que había sido creada en el primer año de gobierno de Raúl Alfonsín bajo la órbita directa del presidente, en la Subsecretaría de la Gestión Pública (SSGP), bajo la órbita de la Secretaría de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete, otorgándole funciones relacionadas con la reforma de la organización y gestión de la administración y, entre ellas, la función de diseñar pautas y criterios metodológicos con el objeto de lograr mayor eficiencia y transparencia en el sistema de contrataciones del Estado³⁹⁹.

³⁹⁷ *Id.*, p. 163. La cita es de Roman Herzog, “Internet y política en América Latina: Argentina”, en Roman Herzog et al., *Internet y política en América Latina, Regulación y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) en América Latina en el contexto de las transformaciones políticas y económicas*, Vervuert, 2002, Tomo V, pp. 101-102.

³⁹⁸ Ver Decreto N° 20/99, 13 de diciembre de 1999, B.O. 13/12/99, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65958/norma.htm>

³⁹⁹ *Id.*, Anexo II.

Menos de un mes después, el gobierno creó, en el ámbito de la vicepresidencia de la Nación, la Secretaría para la Modernización del Estado, a la que se encomendó la creación de un Sistema Nacional de Modernización del Estado, sin que estuviera demasiado clara la diferencia entre sus funciones y las de la SSGP⁴⁰⁰.

A mediados de diciembre, el Jefe de Gabinete anunció la creación del Portal Cristal, que comenzaría a funcionar efectivamente en febrero de 2000. “[N]o se firmará un contrato ni se pagará una jubilación sin que todo el mundo pueda enterarse por medio de una página de Internet de libre acceso para el público”, explicaba el funcionario, agregando que la implementación del portal obedecía a la necesidad de cumplir con la ley de responsabilidad fiscal y a la decisión de “meter al gobierno en una caja de cristal”⁴⁰¹.

En efecto, el portal fue creado a los efectos de cumplir con un artículo de la denominada “Ley de Responsabilidad Fiscal” dictada sobre el final del gobierno de Menem. La ley establecía que la documentación de carácter físico y financiero de la administración nacional (ejecución de presupuesto, órdenes de compra, contratos, órdenes de pago, pagos, estado de situación de la deuda, inventario de inmuebles, etc.) tendría el carácter de información pública y sería de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla, poniendo dicha obligación en cabeza de la Jefatura de Gabinete⁴⁰².

La implementación del Portal Cristal se dio en el marco de un Plan Nacional de Modernización diseñado por funcionarios de la SSGP (aprobado por decreto casi un año más tarde). En el contexto de dicho plan, el desarrollo del portal fue financiado por la SSGP y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial⁴⁰³.

El portal fue oficialmente presentado en febrero de 2000 mediante una enérgica campaña publicitaria que anunciaba que la página tenía información que, en verdad, no tenía. Como consecuencia de las falsas promesas, Cristal perdió la confianza del público

⁴⁰⁰ Ver Decreto N° 17/00, 6 de enero de 2000, B.O. 11/1/00, disponible <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61950/norma.htm>

⁴⁰¹ Ver “Lanzan un plan de transparencia”, *La Nación*, 17 de diciembre de 1999, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=165285

⁴⁰² Art. 8 de la Ley N° 25.152, 25 de agosto de 1999, B.O. 21/9/99, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>

⁴⁰³ Ver Mila Gascó, “El Gobierno electrónico como herramienta para la accountability y la transparencia: algunas reflexiones”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 2005, p. 5.

y fracasó⁴⁰⁴. En agosto del mismo año, el portal fue relanzado de modo más modesto. La nueva página tenía un mejor diseño, permitía una navegación más fácil y contenía más información⁴⁰⁵, pero, ante la falta de prioridad de la agenda de transparencia y anticorrupción (recuérdese que en esta época estalla el caso de las “coimas del Senado”), Cristal volvió a perder relevancia⁴⁰⁶. Como explica Kaufman, Cristal, al igual que los demás programas de gobierno electrónico, terminó siendo más promocional que efectivo⁴⁰⁷.

En enero de 2001 el gobierno aprobó el Plan Nacional de Modernización, estableciendo cambios en el modelo de gestión, proyectos de transformación estructural de la administración y lineamientos en materia de transparencia y política anticorrupción, que deberían ser implementados por la Jefatura de Gabinete mediante una serie de comisiones de trabajo integradas por funcionarios, entidades gremiales y expertos de ONGs y del sector privado⁴⁰⁸.

Con respecto a las compras públicas, el Plan indicó que el sector de compras y contrataciones se regía por normas, principios y tecnologías de significativa antigüedad y que no había realizado una tarea sistemática de formación y actualización de sus cuadros. En consecuencia, se propuso transformar el sistema de compras *“en un instrumento idóneo para la obtención de los bienes y servicios necesarios para garantizar que las prestaciones del sector público sean eficaces y eficientes, transparentes y pasibles de ser controladas por la sociedad”*⁴⁰⁹.

El Plan también destacó que, como veremos en el acápite (a.2.), el nuevo gobierno ya había dictado un nuevo reglamento de compras para reemplazar la regulación existente, que había sido emitida en 1972⁴¹⁰. Para cumplir con el objetivo de transformar el sistema de compras públicas, el Plan estableció cuatro líneas de acción: (a) elaboración y presentación al Congreso de un nuevo proyecto de Ley de Contrataciones; (b) dictado y puesta en funcionamiento de un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones; (c) modernización de los procedimientos de contratación y distribución de bienes y

⁴⁰⁴ *Id.*, p. 6.

⁴⁰⁵ *Id.* (con cita de José Luis Tesoro).

⁴⁰⁶ *Id.*

⁴⁰⁷ Ester Kaufman, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁰⁸ Decreto N° 103/01, 25 de enero de 2001, B.O. 29/1/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65950/norma.htm>

⁴⁰⁹ *Id.*

⁴¹⁰ *Id.*

servicios; y (d) implementación de un programa de desarrollo de los recursos humanos encargados de la gestión⁴¹¹.

Con la aprobación del Plan, las dependencias de la administración involucradas en el tema continuaron siendo sometidas a constantes reorganizaciones, la última de las cuales se produjo tan sólo un mes antes de que De la Rúa renunciara a su cargo.

En mayo de 2001, la Secretaría para la Modernización del Estado (que dependía de la vicepresidencia) fue transferida a la órbita de la Jefatura de Gabinete y la SSGP fue transferida de la Secretaría de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete a la propia Secretaría para la Modernización del Estado, que también absorbió a la Oficina Nacional de Contrataciones, la que hasta entonces dependía de una subsecretaría del Ministerio de Economía⁴¹².

Finalmente, en noviembre de 2001 se fusionó a la Secretaría para la Modernización del Estado y a la Secretaría de Coordinación General, ambas dependientes de la Jefatura de Gabinete, en una única dependencia denominada Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado. La SSGP quedó bajo la órbita del nuevo organismo y, a su vez, la ONC y el Instituto Nacional de la Administración Pública⁴¹³, que hasta entonces dependían de la Secretaría para la Modernización del Estado, pasaron a depender de la SSGP⁴¹⁴. En gobiernos posteriores, la SSGP absorbió a la Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado y luego fue transformada en la Secretaría para la Gestión Pública (SGP), denominación que mantiene hasta la actualidad⁴¹⁵.

(a.2.) La lucha por una nueva reglamentación de las compras públicas y la primera regulación de las compras públicas electrónicas

⁴¹¹ *Id.*

⁴¹² Decreto N° 673/01, 18 de mayo de 2001, B.O. 24/5/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67117/norma.htm>

Como veremos en el acápite (a.2.), la ONC fue creada en 1994.

⁴¹³ El INAP es el organismo rector de la capacitación de los funcionarios del Estado y de la escuela gubernamental de formación, así como el centro de investigación y documentación especializado en la Administración Pública Nacional. Ver <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/inap.html>

⁴¹⁴ Decreto N° 1502/01, 22 de noviembre de 2001, B.O. 26/11/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70092/norma.htm>

⁴¹⁵ Ver Decreto N° 624/03, 21 de agosto de 2003, B.O. 22/8/03, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87826/norma.htm>, Decreto N° 21/07, 10 de diciembre de 2007, B.O. 20/12/07, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135951/norma.htm> y Decreto N° 901/09, 15 de julio de 2009, B.O. 16/7/09, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/155538/norma.htm>

Si el Portal Cristal del gobierno de De la Rúa tuvo solamente un efecto “cosmético-tecnológico” y el Plan de Modernización atravesó demasiadas reorganizaciones administrativas, el sistema general de compras públicas fue sometido a otro tipo de desorden. Como vimos, el gobierno de la Alianza se propuso: (a) enviar al Congreso un proyecto para una nueva Ley de Contrataciones; (b) dictar e implementar un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones; (c) modernizar los procedimientos; y (d) implementar un programa de capacitación.

Si bien no se lograron todos los objetivos, en el año 2000 el gobierno dictó un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones y, mediante un decreto delegado, en 2001 estableció un nuevo régimen de compras con rango de ley. Es decir que, en parte, los objetivos de tener una nueva “ley” de compras y un nuevo reglamento fueron cumplidos. El decreto de 2001, además, estableció la primera regulación de las compras públicas electrónicas.

Sin embargo, como veremos, el reemplazo del régimen legal de compras mediante un decreto delegado no sólo es cuestionable debido a su origen sino que, además, generó una situación jurídicamente anómala. En efecto, el nuevo régimen de rango legal de 2001 (que debía ser reglamentado antes de octubre del mismo año) nunca fue reglamentado, manteniéndose *de facto* la vigencia del reglamento del año 2000, de fecha obviamente anterior. Es decir que la “ley” fue posterior a su reglamento. Y, además, como dicha “ley” derogó el régimen legal anterior (la denominada “Ley de Contabilidad” reglamentada por el propio decreto de 2000), en rigor el decreto de 2000 se encontraba implícitamente derogado, pues también había sido derogada la ley que éste reglamentaba.

A ello se suma, además, que en el año 2003 el gobierno de transición que asumió luego de la renuncia de De la Rúa modificó la “ley” mediante un decreto de necesidad y urgencia en el cual, como si fuera poco, prorrogó *ex post* el plazo ya vencido que había establecido el decreto delegado de 2001 para su reglamentación, que tampoco fue respetado, dado que hasta el día de hoy no se ha emitido un nuevo reglamento. En medio de este berenjenal, la ONC puso al menos un miligramo de orden, al establecer, en *obiter*, que la reglamentación vigente era la del año 2000.

A continuación intentaré diseccionar este laberinto (aún vigente), comenzando por la sanción de la Ley de Contabilidad y atravesando el período menemista, hasta llegar a la

primera regulación de las compras públicas electrónicas establecida en 2001. Por lo pronto, no está de más reconocer que la simplificación de reglas y procesos (*streamlining*) por la que abogan los defensores de la modernización del Estado puede ser una pésima idea si se la asocia con la supremacía de la eficiencia, pero es una excelente idea para exigir un mínimo de orden que permita al menos saber cuáles son las normas vigentes en materia de compras. El relato que se presenta, aunque tedioso, es imprescindible para comprender el desarrollo que tuvo el sistema, así como los actores e incentivos que lo impulsaron.

Hasta la actualidad, la Argentina carece de una ley formal integral en materia de compras y contrataciones públicas. Desde 1956, las adquisiciones públicas de bienes y servicios se rigieron por un capítulo de la denominada “Ley de Contabilidad” (en rigor, un decreto-ley emitido por un gobierno *de facto*, ratificado por el Congreso en 1958 durante el gobierno constitucional)⁴¹⁶ y sus sucesivos decretos reglamentarios, el último de los cuales se dictó en 1972 (también en un gobierno *de facto*) y fue modificado luego en varias ocasiones por gobiernos *de facto* y *de iure*⁴¹⁷. La obra pública tiene una regulación específica desde 1947⁴¹⁸.

En función del “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental” elaborado por la Secretaría de Hacienda del gobierno de Menem en 1991⁴¹⁹, en 1992 el Congreso sancionó la denominada “Ley de Administración Financiera”, por la cual derogó prácticamente por completo la Ley de Contabilidad, dejando vigente el capítulo sobre gestión de bienes del Estado y, precisamente, el capítulo de adquisiciones⁴²⁰. El capítulo de adquisiciones mantuvo su vigencia durante casi una década, debido a que si bien el Programa establecía que se procuraría generar

⁴¹⁶ Arts. 55-64 del Decreto-Ley N° 23.354, 31 de diciembre de 1956, B.O. 8/1/57 (arts. 55-63 actualmente derogados), ratificado por Ley N° 14.467, 5 de septiembre de 1958, B.O. 29/9/58, texto original disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/58383/norma.htm>

⁴¹⁷ Decreto N° 5720/72, 28 de agosto de 1972, B.O. 31/08/72 (actualmente derogado), disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17335/texact.htm>

⁴¹⁸ Ley N° 13.064, 6 de octubre de 1947, B.O. 28/10/47, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38542/texact.htm>

⁴¹⁹ Ver Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”, 1991, disponible en http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/documentos/AF_Programa_Reforma.pdf

⁴²⁰ Ver art. 137, inc. a) de la Ley N° 24.156, 30 de septiembre de 1992, B.O. 29/8/92, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

una nueva ley de contrataciones y un nuevo reglamento⁴²¹, los proyectos de ley presentados a tal efecto nunca lograron ser sancionados⁴²².

Como parte del mismo Programa, en 1994 el gobierno de Menem estableció un Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, normativamente centralizado y operativamente descentralizado, y creó la ONC en la órbita de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, como órgano rector del sistema con funciones de establecer políticas, normas y sistemas para que la administración pública realizara sus contrataciones con “*eficacia, eficiencia y economía*”⁴²³.

En 1997, la Jefatura de Gabinete creó el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común (SIByS), un catálogo único que establece criterios uniformes para identificar, clasificar y codificar los requerimientos de compras de toda la administración pública nacional, para la formulación de los planes anuales de contrataciones, la adquisición de bienes y servicios y la administración de bienes⁴²⁴. El sistema continúa operando en la actualidad.

Finalmente, en diciembre de 1999 (tres días antes de que asumiera el gobierno de De la Rúa) Menem derogó el decreto reglamentario de 1972 y dictó un nuevo reglamento, que entró en vigencia cuando De la Rúa ya era presidente⁴²⁵. El nuevo decreto fue duramente cuestionado por el sector privado, legisladores, especialistas en derecho administrativo y en temas de transparencia, e incluso por el Secretario de Comercio de los Estados Unidos por considerar (todos ellos) que la norma establecía un sistema poco transparente y de enorme discrecionalidad, que incrementaría notablemente los riesgos de corrupción.

Los principales defectos del decreto eran los siguientes: (a) permitía que las adquisiciones menores a \$750 mil pesos se realizaran sin licitación pública⁴²⁶; (b) establecía sólo cuatro días de anticipación para publicar las convocatorias de

⁴²¹ Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”, *op. cit.*, capítulo 8.

⁴²² Ver Carlos R. Cagnoli, “Análisis del régimen de contrataciones argentino”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Ed. Especial feb. 2002, Anuario 2001 de la Universidad de Entre Ríos, p. 1.

⁴²³ Arts. 25-29 del Decreto N° 1545/94, 31 de agosto de 1994, B.O. 2/9/94, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/13029/norma.htm>

⁴²⁴ Decisión Administrativa N° 344/97, 11 de junio de 1997, B.O. 17/6/97, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43975/norma.htm>

⁴²⁵ Decreto N° 1547/99, 7 de diciembre de 1999, B.O. 17/12/99 (actualmente derogado), disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61547/norma.htm>

⁴²⁶ *Id.*, art. 11

licitaciones o concurso públicos cuando el monto de la contratación fuera menor a \$5 millones de pesos, no disponía la publicación anticipada de las licitaciones y concursos privados y, para las contrataciones inferiores a \$75 mil pesos, ni siquiera establecía la publicidad luego de su adjudicación⁴²⁷; (c) permitía que los funcionarios compradores desestimaran ofertas de las personas con las que considerasen que resultaba “*manifiestamente inconveniente contratar*” en función de información obtenida de entidades públicas o privadas en materia bancaria, civil, comercial o penal⁴²⁸; (c) arancelaba las impugnaciones, estableciendo una garantía del 3% del monto de la oferta en cuyo favor se hubiere aconsejado adjudicar para poder impugnar el dictamen de evaluación de las ofertas, limitando uno de los mejores medios para lograr transparencia, que es el control entre los propios proveedores⁴²⁹; (d) permitía que los funcionarios establecieran en los pliegos qué actuaciones podrían impugnarse⁴³⁰; y (e) no permitía apelar las sanciones impuestas por informaciones suministradas al sistema de registro de proveedores excepto por errores materiales⁴³¹.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que el nuevo decreto reglamentario creó una modalidad de compras informatizadas para la adquisición de bienes homogéneos, de bajo costo unitario, que habitualmente se adquiriesen en cantidades considerables y que, además, tuvieran un mercado permanente. A tal efecto, se estableció que la ONC determinaría cuáles de los bienes del catálogo del SIByS creado en 1997 serían susceptibles de compra con esta modalidad⁴³². En las compras informatizadas, la confección y entrega de pliegos, así como la presentación de ofertas, se realizan en medio magnético estándar, las ofertas se utilizan para crear una base de datos de precios y el contrato se ejecuta bajo la modalidad de orden de compra abierta⁴³³.

Por último, también aparecía como un aspecto positivo del reglamento la creación del Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), una base de datos computarizada administrada por la ONC, conteniendo información relativa a los oferentes y adjudicatarios, que debía ser consultada por los organismos contratantes antes de la adjudicación⁴³⁴. Aunque, como veremos, la regulación del SIPRO tuvo serios defectos

⁴²⁷ *Id.*, arts. 59 y 62-64.

⁴²⁸ *Id.*, arts. 37 y 93.c.I.

⁴²⁹ *Id.*, art. 65.d.

⁴³⁰ *Id.*, art. 53.

⁴³¹ *Id.*, art. 45.

⁴³² *Id.*, arts. 23 y 25.

⁴³³ *Id.*, arts. 132-145.

⁴³⁴ *Id.*, arts. 32-39.

(corregidos en el gobierno de la Alianza), su creación para reemplazar el antiguo sistema de registro fue una decisión acertada⁴³⁵.

El reglamento estableció que el SIPRO contendría la información de rigor para la identificación de personas físicas y jurídicas, que los proveedores suministrarían por única vez al momento de realizar su primer oferta ante un organismo, declarando bajo juramento en las presentaciones posteriores su carácter de inscriptos en el sistema y, de corresponder, actualizando los datos que hubieran variado⁴³⁶. Desafortunadamente, el decreto dispuso que la documentación respaldatoria de la información en cuestión debería ser presentada luego de adjudicado el contrato⁴³⁷. Además de la información para la identificación de los proveedores, el reglamento también estableció la inclusión en el SIPRO de las actas firmes de revocaciones de adjudicaciones o rescisiones contractuales por incumplimientos imputables a los proveedores⁴³⁸, aunque no incluyó el registro de las suspensiones. Por último, estableció un sistema de información adicional que permitía que los funcionarios solicitaran informes a organismos públicos o privados para obtener información bancaria, civil, comercial o penal sobre los interesados en contratar con el Estado y, en consecuencia, desestimar ofertas de las personas con las que considerasen que resultaba “*manifiestamente inconveniente contratar*”⁴³⁹.

Según explica Daniel Argüello, Gerente de la UAPE (la cámara de proveedores del Estado más importante del país⁴⁴⁰), la lucha de dicha organización para que el cuestionado decreto fuera derogado por el nuevo gobierno de la Alianza fue “*lo mejor que hizo la UAPE por la transparencia en sus más de 50 años de vida*”. El decreto, agrega, era tan proclive a la discrecionalidad que, si no se hubiera derogado, la corrupción en los procesos de compras se hubiera incrementado exponencialmente y la UAPE, además, ya no existiría.

Argüello señala que la UAPE se movilizó más que nunca en toda su historia para lograr la derogación del decreto, invirtiendo mucho dinero en publicaciones y solicitadas y logrando el apoyo de administrativistas, de algunos políticos de la

⁴³⁵ El sistema anterior consistía en un Padrón de Proveedores creado en el decreto reglamentario original de 1972, y un Registro de Sancionados incorporado a dicha norma en una de sus modificaciones en 1988. Ver art. 61 del Decreto N° 5720/72, *op. cit.*

⁴³⁶ Decreto 1547/99, arts. 33 y 35.

⁴³⁷ *Id.*, art. 36.

⁴³⁸ *Id.*, art. 39.

⁴³⁹ *Id.*, arts. 37-38.

⁴⁴⁰ Ver www.uape.org.ar

oposición y del partido gobernante, así como de la Embajada de los Estados Unidos. La movilización fue finalmente exitosa, pero algunos sectores del gobierno se opusieron a la derogación del decreto que le daría a los nuevos funcionarios amplias facultades discrecionales, según Argüello debido a que, en rigor, Menem había dictado esa norma en función de un acuerdo con el gobierno entrante.

Desde que asumió el gobierno de la Alianza, la UAPE intentó explicarle a los funcionarios los problemas que afectaban a la nueva reglamentación de compras, logrando que a los trece días se suspendiera la vigencia del decreto por dos meses⁴⁴¹. De todos modos, es importante destacar que el argumento que utilizó el gobierno para disponer la suspensión fue que la nueva reglamentación establecía avances normativos, procedimentales y tecnológicos que requerían un plazo mínimo para su efectiva implementación y para ponerlos en conocimiento de los funcionarios y proveedores⁴⁴².

En esa misma línea, la derogación del decreto se demoró, aparentemente debido a contradicciones internas del gobierno, pues mientras el propio presidente y dos de sus ministros pretendían derogar el decreto y generar un nuevo sistema de compras, el Ministerio de Economía insistía en mantener su vigencia⁴⁴³.

En consecuencia, la UAPE mantuvo su oposición al decreto y el tema continuó siendo tratado por la prensa⁴⁴⁴. Además, el decreto fue criticado duramente por legisladores y por especialistas de la sociedad civil⁴⁴⁵. Un legislador incluso presentó una acción de amparo ante la justicia solicitando la declaración de inconstitucionalidad del controvertido decreto⁴⁴⁶.

Pero, según Argüello, el principal incentivo para que el gobierno terminara derogando la norma fue la presión externa por parte de los Estados Unidos, cuyo Secretario de Comercio, William Daley, manifestó preocupación por la transparencia de

⁴⁴¹ Ver Decreto N° 137/99, 23 de diciembre de 1999, B.O. 28/12/99, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61718/norma.htm>

⁴⁴² *Id.* (considerandos).

⁴⁴³ Ver “Dudas por un sospechoso decreto”, *La Nación*, 13 de febrero de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=5200

⁴⁴⁴ Ver, por ejemplo, “Se disipan nubarrones”, *La Nación*, 29 de enero de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=3342

⁴⁴⁵ Ver, por ejemplo, Carlos A. Manfroni, “Control para las compras del Estado”, *Clarín*, 21 de febrero de 2000, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2000/02/21/i-01302d.htm>

⁴⁴⁶ Ver “Derogan un sospechoso decreto de compras”, *La Nación*, 5 de marzo de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=7851

los procesos de compras en nuestro país en el marco de una visita que realizó a la Argentina en febrero de 2000⁴⁴⁷.

El entrevistado explica que inmediatamente después de las declaraciones de Daley a la prensa, todos los funcionarios comenzaron a concederle audiencias a la UAPE, y que el vicepresidente Álvarez le solicitó a dicha organización que recomendara a dos especialistas para exponer los problemas del decreto en una reunión con funcionarios (recuérdese que, hasta entonces, la Secretaría para la Modernización del Estado dependía directamente de la vicepresidencia). Luego de la reunión, en la que un experto calificó al decreto como “suicida”, Álvarez anunció que la norma sería derogada⁴⁴⁸. Y, efectivamente, seis días más tarde De la Rúa derogó el decreto de Menem, restableciendo la vigencia del viejo decreto reglamentario de 1972⁴⁴⁹.

En mayo de 2000, tres meses luego de derogar el decreto, el gobierno dictó un nuevo reglamento del capítulo de adquisiciones de la Ley de Contabilidad⁴⁵⁰, que aún rige en la actualidad. Según explica Argüello, el nuevo decreto reglamentario es relativamente desordenado y tiene algunos errores serios en cuanto a las sanciones, que no están correctamente especificadas. Agrega que aunque la UAPE aspiraba a una norma mejor, en general ésta es similar al decreto de Menem, pero recoge buena parte de las críticas que había planteado dicha organización.

Las principales enmiendas del nuevo reglamento fueron las siguientes: (a) redujo el límite para contratar sin licitación o concurso público a \$300 mil pesos⁴⁵¹; (b) mantuvo los cuatro días de anticipación para publicar las convocatorias de licitaciones o concurso públicos cuando el monto de la contratación es menor a \$5 millones de pesos, pero agregó la publicación en el sitio de Internet de la ONC, estableció la publicación también para las licitaciones y concursos privados con el mismo plazo de anticipación y también en Internet, dispuso la publicidad luego de la adjudicación para las contrataciones superiores a \$75 mil pesos y estableció la obligatoriedad de publicar en Internet todas las contrataciones, de cualquier monto, luego de su adjudicación⁴⁵²; (c)

⁴⁴⁷ Ver “Dudas por un sospechoso decreto”, *op. cit.*

⁴⁴⁸ Ver “Derogarán un dudoso decreto”, *La Nación*, 23 de febrero de 2000, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=6424

⁴⁴⁹ Decreto N° 184/00, 29 de febrero de 2000, B.O. 6/3/00, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62432/norma.htm>

⁴⁵⁰ Decreto 436/00, 30 de mayo de 2000, B.O. 5/6/00, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63216/texact.htm>

⁴⁵¹ *Id.*, art. 22.

⁴⁵² *Id.*, arts. 14, 15 y 19.

eliminó la posibilidad de que los funcionarios compradores soliciten informes adicionales sobre los potenciales proveedores a organismos públicos o privados, suprimiendo, en consecuencia, la posibilidad de que desestimen ofertas de las personas con las que consideren que resulta “*manifiestamente inconveniente contratar*”⁴⁵³; (d) eliminó el arancelamiento de las impugnaciones⁴⁵⁴; (e) suprimió la posibilidad de que los funcionarios establezcan en los pliegos qué actuaciones podrán impugnarse⁴⁵⁵; y (f) no limitó la apelación de las sanciones⁴⁵⁶.

En cuanto a los aspectos positivos que presentaba el decreto de Menem, el nuevo reglamento de la Alianza mantuvo sin modificaciones la modalidad de compras informatizadas⁴⁵⁷ y corrigió todos los defectos del sistema SIPRO creado por dicho decreto. En efecto, se estableció la obligatoriedad de presentar la documentación respaldatoria de la información de rigor para la identificación de personas físicas y jurídicas junto con la presentación de las ofertas⁴⁵⁸ y se dispuso la inclusión en el SIPRO no sólo de las revocaciones de adjudicaciones o rescisiones contractuales por incumplimientos imputables a los proveedores, sino también de las suspensiones⁴⁵⁹.

Por otra parte, el nuevo decreto reglamentario estableció un sistema de compras electrónicas de carácter informativo. El sistema dispuso la obligatoriedad para los organismos compradores de remitir a la ONC mediante transmisión electrónica o medio magnético la información derivada de los procesos de compras, incluyendo, como mínimo: la convocatoria, los pliegos y sus notas aclaratorias o modificatorias, los cuadros comparativos de ofertas, la precalificación, el dictamen de evaluación, los actos de adjudicación, las órdenes de compra y los antecedentes de las sanciones por incumplimientos⁴⁶⁰. A su vez, se estableció que la ONC debería crear un sitio de Internet para publicar dicha información, permitiendo el ingreso irrestricto y el acceso a la información en un orden lógico, así como la navegación hacia los sitios de Internet de

⁴⁵³ *Id.*, arts. 37 y 93.c.I. Si bien esta disposición del decreto de Menem podía conducir a un incremento riesgoso de la discrecionalidad de los funcionarios, una cláusula similar pero diseñada de un modo más concreto y limitado podría operar como un mecanismo significativo para evitar que el Estado contrate con empresas que tengan antecedentes negativos que pudieran comprometer la integridad y/o eficiencia de la contratación. El decreto delegado de 2001 contiene una disposición interesante al respecto, a la que se hará referencia en el Capítulo 10. Ver art. 16 del Decreto 1023/01, *op. cit.*

⁴⁵⁴ *Id.*, art. 52.

⁴⁵⁵ *Id.*, Título VI y art. 80.

⁴⁵⁶ *Id.*, Título XI, Capítulo III.

⁴⁵⁷ Arts. 37, 39 y 118-131 del Decreto 436/00, *op. cit.*

⁴⁵⁸ *Id.*, art. 140.

⁴⁵⁹ *Id.*, art. 143.

⁴⁶⁰ *Id.*, arts. 5 y 13.

cada organismo y hacia el Portal Cristal⁴⁶¹ (creado tres meses antes) que, como vimos en el acápite (a.1.), fracasó. En la sección 7.2. se describirá el funcionamiento que tiene actualmente este sistema electrónico informativo.

Finalmente, el decreto de la Alianza incluyó una cláusula anticorrupción, según la cual es causal determinante del rechazo sin más trámite de la oferta en cualquier estado de la licitación, o de la rescisión de pleno derecho del contrato, que cualquier sujeto que actúe en interés del contratista directa o indirectamente dé u ofrezca dinero o cualquier dádiva, aun en grado de tentativa, para que un funcionario o empleado público con competencia sobre la licitación o contrato haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones, para que haga valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público competente con el mismo fin, o para que cualquier persona haga valer su relación o influencia en el mismo sentido⁴⁶².

En marzo de 2001, en medio de una fuerte crisis económica y financiera, el Congreso sancionó los denominados “superpoderes”, una amplia delegación de facultades legislativas en materia de reorganización administrativa, sistema tributario, desregulación económica, etc.⁴⁶³. En ejercicio de dichas facultades, en agosto de 2001 el gobierno dictó un decreto delegado por el cual derogó el régimen de rango legal vigente en materia de compras públicas (el capítulo de adquisiciones de la Ley de Contabilidad), estableciendo una nueva “ley” de contrataciones en materia de bienes y servicios (aún vigente), cuyas disposiciones generales son también aplicables a la obra pública siempre que no se opongan a la ley especial que la rige⁴⁶⁴.

Según los considerandos del decreto, éste se fundó en el hecho de que el capítulo de adquisiciones de la Ley de Contabilidad, aplicado durante 45 años, era en muchos casos contrario al propósito de incrementar la competitividad global de la economía nacional y no posibilitaba la utilización de métodos competitivos, afectando la transparencia de

⁴⁶¹ *Id.*, art. 7

⁴⁶² *Id.*, art. 9. El decreto delegado de 2001 establece la misma cláusula. Ver art. 10 del Decreto 1023/01, *op. cit.*

⁴⁶³ Ley N° 25.414, 29 de marzo de 2001, B.O. 30/3/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66559/norma.htm>
Los “superpoderes” fueron derogados por el Congreso en diciembre de 2001 (luego de la renuncia de De la Rúa) y restaurados en sucesivos gobiernos mediante la inclusión de una cláusula de emergencia en las leyes de presupuesto desde 2002 hasta 2006. En 2006, fueron establecidos de manera permanente mediante una modificación de la Ley de Administración Financiera. Ver Ley N° 26.124, 2 de agosto de 2006, B.O. 08/08/06, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118648/norma.htm>

⁴⁶⁴ Decreto N° 1023/01, *op. cit.*

los procedimientos de selección. Además, se expresó que si bien la Ley de Administración Financiera de 1992, al derogar prácticamente toda la Ley de Contabilidad manteniendo la vigencia del capítulo de adquisiciones, había pretendido que el Congreso sancionara una nueva ley de contrataciones, ninguno de los proyectos de ley presentados al respecto había logrado ser sancionado. En consecuencia, y considerando además el contexto que había llevado a la delegación de facultades legislativas, el gobierno consideró apropiado sancionar una nueva ley de contrataciones por decreto.

En la materia que nos ocupa, la nueva “ley” de compras estableció una disposición general en cuanto al sistema electrónico informativo, que no presenta mayores diferencias con el sistema que se había establecido por el decreto reglamentario del año 2000 (y que, en rigor, reglamenta al decreto delegado de 2001)⁴⁶⁵. A los pocos días de publicado el decreto delegado, la ONC especificó las obligaciones de remisión de la información de los organismos para su publicación en Internet, que debieron ser aclaradas posteriormente en varias ocasiones debido a la confusión generada por la relación anómala entre el decreto de rango legal y su decreto reglamentario⁴⁶⁶. Las especificaciones vigentes al respecto en la actualidad (de 2007) se describen en el acápite correspondiente (b).

Por otra parte, el decreto delegado estableció la primera regulación de las compras públicas electrónicas transaccionales. El propósito del gobierno era que dicha regulación abriera el camino hacia la evolución que tendrían las compras electrónicas en el futuro⁴⁶⁷.

En ese sentido, el decreto delegado estableció que tanto las contrataciones comprendidas en dicho régimen como las excluidas podrían realizarse en formato digital firmado digitalmente⁴⁶⁸. En consecuencia, en función de la norma que se dictara

⁴⁶⁵ Ver art. 32 del Decreto N° 436/00, *op. cit.*

⁴⁶⁶ Ver Circulares ONC N° 3/01, 21 de agosto de 2001, B.O. 30/8/01; N° 7/02, 5 de junio de 2002, B.O. 10/6/02; y N° 9/03, 2 de junio de 2003, B.O. 6/6/03 (todas derogadas en 2007).

⁴⁶⁷ *Id.*, considerandos y arts. 21-22.

⁴⁶⁸ *Id.*, art. 21.

Las contrataciones comprendidas (art. 4) son: a) compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente; y b) obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Las contrataciones excluidas (art. 5) son: a) las de empleo público; b) las compras por caja chica; c) los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos

para reglamentar el decreto delegado, los organismos estarían obligados a aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos en dicho formato.

Se dispuso que las notificaciones en formato digital firmado digitalmente se consideran válidas, que los actos realizados de ese modo cumplen con los requisitos de forma de los actos administrativos y que los documentos digitales firmados digitalmente tienen el mismo valor que los documentos en soporte papel con firma manuscrita⁴⁶⁹.

Finalmente, el decreto delegado estableció que su reglamentación debería regular integralmente las contrataciones electrónicas, incluyendo su régimen de publicidad y difusión, gestión, procesos de pago electrónico, notificaciones, automatización de los procedimientos y digitalización de la documentación y del expediente⁴⁷⁰.

Más allá de las obvias objeciones que genera el hecho de que el régimen legal de las contrataciones públicas de bienes y servicios en la Argentina haya sido establecido mediante un decreto delegado y no mediante una ley formal, la norma de 2001 presenta otros problemas.

Según el decreto, el Poder Ejecutivo debía reglamentar el nuevo régimen en un plazo máximo de dos meses, es decir, antes del 16 de octubre de 2001⁴⁷¹. A tal efecto, según explica Argüello, el gobierno creó una Comisión que elaboró un proyecto de reglamento consensuado con todos los sectores interesados. Sin embargo, el proyecto no fue implementado en el plazo establecido en el decreto delegado y terminó siendo olvidado con el fin del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001.

Argüello indica que con la llegada del gobierno de transición de Eduardo Duhalde en enero de 2002, la UAPE le acercó aquél proyecto a la nueva administración, pero la respuesta fue negativa. En consecuencia, el decreto delegado no fue reglamentado, manteniéndose *de facto* la vigencia del reglamento que había dictado el gobierno de la Alianza en el año 2000 que, además de ser de fecha anterior, en rigor se encontraba

organismos; y d) los comprendidos en operaciones de crédito público.

⁴⁶⁹ *Id.*, art. 21.

La firma electrónica y la firma digital fueron reguladas por la Ley N° 25.506, 14 de noviembre de 2001, B.O. 14/12/01, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm>. La ley fue reglamentada un año más tarde, en diciembre de 2002. Ver Decreto N° 2628/02, 19 de diciembre de 2002, B.O. 20/12/02, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/80733/texact.htm>

⁴⁷⁰ *Id.*, art. 22.

⁴⁷¹ *Id.*, art. 39.

implícitamente derogado, pues también había sido derogado el régimen legal que éste reglamentaba (el capítulo de adquisiciones de la Ley de Contabilidad).

En marzo de 2003, el gobierno de Duhalde modificó diversas disposiciones del decreto delegado mediante un decreto de necesidad y urgencia en el cual, además, prorrogó *ex post* el plazo ya vencido que había establecido el decreto delegado de 2001 para su reglamentación por 360 días hábiles, contados desde el vencimiento del plazo original, es decir, desde el 15 de octubre de 2001⁴⁷². El nuevo plazo tampoco fue respetado y, hasta el día de hoy, el decreto delegado no ha sido reglamentado, a pesar de que, según indica Bellingi, actual director de la ONC, hasta el momento ha habido entre tres y cuatro proyectos de reglamento.

En junio de 2003 la ONC puso algo de orden mediante una circular que dispuso, en *obiter*, que la reglamentación vigente era la del año 2000⁴⁷³, lo cual reiteró, en esta ocasión directamente, en una circular de agosto de 2007⁴⁷⁴.

Sin perjuicio de las objeciones que genera el hecho de que la “ley” de compras en la Argentina opere a través de un decreto delegado cuyo reglamento es de fecha anterior, el decreto de 2001 fue positivo debido a que estableció la primera regulación para desarrollar un sistema de compras públicas electrónico transaccional. Ello sin perjuicio de que, como veremos a continuación, las administraciones posteriores no aprovecharon dicha regulación para implementar efectivamente el sistema, excepto de modo parcial.

(b) La eterna adaptación y la implementación parcial del sistema electrónico de compras públicas (2002-2007)

A pesar de que el decreto delegado de agosto de 2001 había dado el primer paso para la implementación de las contrataciones electrónicas a nivel transaccional, con la crisis política, económica y social que estalló en diciembre del mismo año el tema perdió relevancia. Como veremos, desde la sanción del decreto a mediados de 2001 hasta los años 2006-2007 la implementación del sistema electrónico atravesó un período de “adaptación”. A partir de 2006-2007 se estableció su uso obligatorio para una pequeña

⁴⁷² Art. 10 del Decreto N° 666, 20 de marzo de 2003, B.O. 25/3/03, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/83491/norma.htm>

⁴⁷³ ONC, Circular N° 9/03, 2 de junio de 2003, B.O. 6/6/03, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86024/norma.htm>

⁴⁷⁴ ONC, Circular N° 27/07, 6 de agosto de 2007, B.O. 13/8/07, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/131125/norma.htm>

porción de las contrataciones, pero, aun así, unas pocas dependencias lo utilizan efectivamente.

Luego de la sanción del decreto de 2001, la SSGP y la ONC comenzaron a evaluar los sistemas electrónicos de otras jurisdicciones⁴⁷⁵. En función de dicho proceso, que incluyó el análisis del sistema mexicano, se decidió adquirir el sistema del Estado de Western Australia. Ello se materializó en diciembre de 2002 mediante la firma de un Memorando de Entendimiento y Cooperación entre la Jefatura de Gabinete Argentina y el Ministerio para el Desarrollo del Gobierno de dicha localidad australiana.

Según explica Fernando Díaz, ex titular de la ONC, con quien coincide el actual director, la decisión de adoptar el sistema australiano se debió a que la adquisición se realizaba a un precio prácticamente simbólico y a que, al incluir la cesión del código fuente, permitía adecuarlo a la normativa Argentina y a los sistemas existentes (básicamente el SIPRO y el SyBIS)⁴⁷⁶. El contexto institucional de nuestro país que se describiera con anterioridad tuvo una incidencia significativa en dicha decisión, pues, como indica Díaz, “[e]n aquel entonces, teniendo en cuenta la crítica situación del país, era más fácil adecuar el sistema que cambiar la norma; no fueron momentos en los cuales resultase sencillo conseguir tales modificaciones normativas”⁴⁷⁷.

Sin embargo, que se adquiriera un sistema que supuestamente permitía su adaptación al contexto normativo local no significa que dicha adaptación haya sido sencilla, rápida o económicamente razonable. Por el contrario, las virtudes que presentaba el sistema australiano en términos de su costo simbólico y de su adaptabilidad fueron contrarrestadas posteriormente.

En efecto, según explica Mariano Barbero, Coordinador de Desarrollo de Software de la ONC, el sistema de Western Australia era demasiado simple, por lo que debió atravesar un proceso de adaptación. A ello se suma el hecho de que, como señala Bellingi, el largo proceso de adaptación generó altos costos, como le ocurre a cualquier jurisdicción al adoptar un sistema externo.

⁴⁷⁵ Ver Nicolás Alfredo Trotta, *op. cit.* y Fernando Díaz, “Las nuevas tecnologías como medio para hacer transparentes y eficientes las compras del Estado: el caso SECOP”, en el seminario “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea”, organizado por el Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas de Brasil los días 21 y 22 de marzo de 2007, Panel 4, Nuevas Tecnologías al Servicio de un Mejor Gobierno, p. 202, disponible en <http://www.modernizacion.gov.ar/index.php?s=publicacion01&id=30>

⁴⁷⁶ Fernando Díaz, *op. cit.*

⁴⁷⁷ *Id.*

Además, Barbero explica que una vez que el sistema se encontraba listo para ser utilizado, no pudo ser implementado inmediatamente debido a que no contaba con el sustento normativo, concluyendo que “*los tiempos del Estado no son congruentes con los tiempos tecnológicos*”. Como veremos en el acápite (c), esta definición es claramente aplicable a lo que ocurrió luego de que el sistema australiano comenzara a utilizarse efectivamente (en septiembre de 2007). En efecto, luego de una baja utilización del sistema a partir de 2007, en la actualidad la ONC está por presentar una nueva plataforma desarrollada por su propio sector de sistemas. Es decir que cuando por fin se pudo implementar, el sistema adquirido en 2002 ya no era útil.

El caso de la Argentina a nivel nacional es similar al de la CABA (Capítulo 8), en el sentido de que en lugar de comenzar diagnosticando el estado de situación y estableciendo una estrategia de desarrollo e implementación del sistema (como lo hizo, por ejemplo, Chile), lo primero que se hizo fue adquirir la plataforma tecnológica. Este enfoque, que conduce claramente al fracaso, proviene de las visiones edulcoradas o “cosmético-tecnológicas” a las que ya se ha hecho referencia, que también hicieron que fracasara el proyecto CompraNET Plus en México.

Desde la adquisición del sistema australiano en 2002 hasta comienzos de 2005 no se registran hechos relevantes en la implementación del sistema electrónico transaccional de compras públicas⁴⁷⁸. En abril de 2005 el gobierno emitió un decreto creando el denominado “Plan Nacional de Gobierno Electrónico”, por el cual se establecieron lineamientos estratégicos para integrar de manera eficiente y coordinada los diversos planes de gobierno electrónico de las dependencias de la administración pública nacional, bajo la autoridad de la SSGP⁴⁷⁹. El capítulo de transacciones electrónicas que había sido establecido en el decreto delegado de 2001 fue considerado entre los fundamentos del mencionado Plan⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ En cuanto al sistema electrónico informativo de compras que se había establecido en el decreto de 2000, se destaca que en el año 2004 la SSGP reglamentó la obligatoriedad para los organismos contratantes de enviar a la ONC los pliegos junto con la convocatoria para su difusión en el sitio de Internet de la oficina, estableciendo que los interesados en participar de la contratación podrían obtener los pliegos de ese modo, sin necesidad de retirarlos de las unidades de contrataciones de los organismos (en cuyo caso la adquisición del pliego sería gratuita) y pudiendo luego formular consultas por correo electrónico. Ver Resolución SSGP N° 24/04, 29 de marzo de 2004, B.O. 7/4/04, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94073/norma.htm> y Circular ONC N° 24/06, 21 de diciembre de 2006, B.O. 29/12/06, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/digesto/circulares/onc/2006/cironc24.htm>

⁴⁷⁹ Decreto N° 378/05, 27/4/05, B.O. 28/4/05, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105829/norma.htm>

⁴⁸⁰ *Id.*, considerandos.

En diciembre de 2005 la SSGP finalmente presentó el sistema electrónico, denominado “Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas” (SECOP) y su plataforma en Internet, el sitio “Argentina Compra”⁴⁸¹. En la presentación, realizada ante autoridades de diversos organismos públicos y representantes del BID y del Banco Mundial, el titular de la SSGP explicó que el SECOP se proponía acelerar los trámites, incrementar la transparencia y homogeneizar los diversos procedimientos de la administración, permitiendo la gestión electrónica de las contrataciones desde la solicitud del gasto hasta la orden de compra⁴⁸².

No obstante, el funcionario subrayó que, entendiendo que *“la sociedad no debe ser un laboratorio, ni las políticas públicas una experiencia sujeta a alegres ensayos y errores”*, el sistema, de enorme magnitud, sería necesariamente implementado mediante *“pruebas piloto parciales y paulatinas, que permitan el ajuste y la mejora constantes de [la] herramienta”*⁴⁸³. Al respecto, adelantó que se estaba analizando la posibilidad de comenzar aplicando el SECOP a las contrataciones directas por trámite simplificado, a los efectos de contar con resultados concretos para evaluar el funcionamiento del sistema⁴⁸⁴.

La decisión de comenzar a aplicar el SECOP para este procedimiento se materializó a fines de 2006 mediante un decreto que estableció el uso obligatorio del sistema en los procedimientos de contratación directa mediante trámite simplificado para todas las entidades de la administración pública nacional reguladas por el decreto reglamentario de 2000, mediante una implementación progresiva a cargo de la ONC⁴⁸⁵. Según explica Bellingi, a tal efecto la ONC dispone en su plan anual qué organismos podrán utilizar el sistema, en función de la voluntad política que presente cada dependencia.

Cabe aclarar que el procedimiento de trámite simplificado para las contrataciones directas había sido establecido por primera vez en el famoso decreto del gobierno de Menem de fines de 1999⁴⁸⁶ y fue recogido nuevamente, con algunas modificaciones, en

⁴⁸¹ www.argentinacompra.gov.ar

⁴⁸² Ver SSGP, “Palabras del Subsecretario de la Gestión Pública, Dr. Juan Manuel Abal Medina, en el lanzamiento del portal ‘Argentina Compra’”, 13 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/uci/discursos/paginas/2005/13-12.html>

⁴⁸³ *Id.*

⁴⁸⁴ *Id.*

⁴⁸⁵ Decreto N° 1818/06, 6 de diciembre de 2006, B.O. 11/12/06, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122927/norma.htm>

⁴⁸⁶ Art. 13 del Decreto N° 1547/99, *op. cit.*

el decreto reglamentario dictado por el gobierno de la Alianza en el 2000⁴⁸⁷. De acuerdo con este procedimiento, en las contrataciones directas de menos de \$10 mil pesos las invitaciones a participar pueden realizarse por cualquier medio y las ofertas pueden presentarse mediante correo electrónico, fax u otros medios similares, según lo establezcan la Secretaría de Hacienda y la Procuración del Tesoro. El titular de la unidad operativa de contrataciones conserva y reserva las ofertas hasta el vencimiento del plazo para su presentación y, en dicha oportunidad, se agregan todas las ofertas al expediente, pudiendo prescindir del acto formal de apertura y resolver la adjudicación sin más trámite sobre la base de las constancias del expediente⁴⁸⁸.

La decisión de fines de 2006 de utilizar el SECOP para las contrataciones directas de montos menores a \$10 mil pesos no se implementó sino hasta septiembre de 2007, mediante su aplicación a un caso testigo. Según explicara en marzo de 2007 el entonces titular de la ONC, Fernando Díaz, la demora se debió a que la norma no se dictó en el mejor momento desde el punto de vista laboral (diciembre), pues el personal operativo de las unidades de compras se encontraba de licencia, *“lo que produjo demoras en la capacitación y posterior implementación”*, destacando que a la brevedad se realizaría el primer procedimiento⁴⁸⁹.

La implementación del sistema comenzó en septiembre de 2007, al realizarse el primer proceso electrónico de compras en una contratación directa de trámite simplificado para la adquisición de estabilizadores de tensión por parte de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación (SSSN)⁴⁹⁰, primer organismo habilitado para utilizar el sistema. Según Nicolás Trotta, ex Subsecretario de Tecnologías de Gestión, la utilización del SECOP en este caso permitió que un trámite que tradicionalmente hubiera demorado en promedio 40 días se concretara en sólo 14 días corridos⁴⁹¹.

A los pocos días de esta primera experiencia, la SSSN volvió a utilizar el sistema⁴⁹², reiterando dicho procedimiento para una nueva contratación poco tiempo después,

⁴⁸⁷ Art. 27 del Decreto N° 436/00, *op. cit.*

⁴⁸⁸ *Id.*

⁴⁸⁹ Fernando Díaz, *op. cit.*, pp. 203-204.

⁴⁹⁰ Ver ONC, “Se realizó la apertura de ofertas de la primera contratación electrónica de la Administración Pública Nacional”, 18 de septiembre de 2007, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁴⁹¹ Nicolás Alfredo Trotta, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁹² Ver ONC, “Nueva contratación electrónica de la superintendencia de servicios de salud”, 2 de octubre de 2007, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

cuando también se autorizó el uso del sistema para una adquisición de la Fuerza Aérea⁴⁹³. Un año más tarde, en octubre de 2008, se incorporaron a la SSSN y a la Fuerza Aérea 10 organismos más⁴⁹⁴ y, según Barbero, en la actualidad lo utilizan aproximadamente 400 dependencias, entre las que se destacan las de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas.

Sin embargo, los funcionarios explican que en términos generales la voluntad de utilizar el SECOP para los procedimientos de contratación directa de trámite simplificado ha sido baja. Según Bellingi, ello obedece principalmente a que la operación del sistema tiene dificultades que, a su vez, se deben a dos motivos fundamentales. Por un lado, a que en el transcurso del tiempo muchas personas fueron pasando por el área de desarrollo de la plataforma, pero no documentaron lo suficiente los cambios que fueron realizando sobre el sistema australiano original. Por otra parte, el funcionario explica que a esta altura el sistema ya es antiguo, no en términos de tiempo, pero sí de obsolescencia tecnológica. El sistema, indica, *“al momento de comenzar a utilizarse ya tenía signos de obsolescencia”*.

En consecuencia, como veremos en el acápite (c), la ONC ha desarrollado un nuevo sistema, que comenzaría a ser utilizado en poco tiempo. Por otra parte, el organismo está elaborando un nuevo reglamento de compras para reemplazar al decreto del año 2000, al que también se hará referencia en dicho acápite.

Por último, cabe destacar que, con respecto al sistema electrónico informativo, las especificaciones vigentes de la ONC para la remisión de información para su publicación en Internet por parte de los organismos contratantes disponen lo siguiente⁴⁹⁵. En todos los procedimientos de selección, salvo en los casos exceptuados por el decreto delegado y su reglamento, se debe difundir la siguiente información:

- Proyectos de pliegos de contrataciones que el organismo decida someter a consideración pública.
- Pliegos.

⁴⁹³ Ver ONC, “Dos nuevos procedimientos de compras electrónicas”, 15 de noviembre de 2007, disponible en

<https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁴⁹⁴ Ver ONC, “A partir del 1º de octubre se incorporan once organismos a las contrataciones electrónicas”, 4 de septiembre de 2008, disponible en

<https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁴⁹⁵ Ver Circular ONC N° 27/07, 6 de agosto de 2007, B.O. 13/8/07, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/131125/norma.htm>

- Circulares aclaratorias o modificatorias.
- Actas de apertura.
- Cuadros comparativos de ofertas.
- Precalificación, cuando la hubiere.
- Dictámenes de evaluación.
- Actos por los que se aprueben los procedimientos de selección.
- Adjudicaciones.
- Órdenes de compra y contratos.
- Antecedentes utilizados para adoptar decisiones sancionatorias.

Los casos exceptuados por la normativa son las contrataciones directas secretas por razones de seguridad o defensa nacional (no tienen obligación de difusión en ninguna etapa del procedimiento) y las contrataciones directas de emergencia o realizadas entre las propias entidades de la administración (no tienen obligación de difusión de la convocatoria)⁴⁹⁶.

(c) Hacia un nuevo sistema electrónico de compras públicas y un nuevo reglamento consensuado (2010-)

Como consecuencia de la obsolescencia tecnológica del sistema electrónico existente y de las dificultades que presenta su operación, Bellingi y Barbero explican que la ONC está por lanzar una plataforma completamente nueva, que corregiría los defectos del sistema anterior. Esta plataforma ha sido desarrollada por los propios técnicos de dicha dependencia desde cero, es decir, sin utilizar en absoluto el código fuente del sistema australiano⁴⁹⁷.

Según Bellingi, *“los mismos elementos que generaron la subutilización del sistema anterior son los que van a ir generando la utilización”* del nuevo sistema. A tal efecto, el funcionario subraya que el “boca en boca” será fundamental: al igual que en el pasado ocurrió que las dificultades experimentadas por los organismos para utilizar el sistema llevaron a otras dependencias a intentar evitar las contrataciones que cayeran en

⁴⁹⁶ *Id.*, punto 5.c.

⁴⁹⁷ Los entrevistados señalaron que el sistema sería presentado durante el mes de mayo.

la obligación de utilizar el SECOP, la mayor agilidad que tendrá la nueva plataforma generará un efecto contagio positivo.

El entrevistado explica que a los efectos de la implementación del nuevo sistema se llevaron a cabo actividades de difusión (foros, reuniones, etc.) y capacitación abierta para los funcionarios, además de los cursos de capacitación para proveedores a través del sitio de Internet de la ONC y de la UAPE.

De acuerdo con Bellingi, los proveedores y los organismos tienen mucho interés en utilizar el nuevo sistema, incluyendo algunos organismos y jurisdicciones no obligados a utilizarlo (provincias, municipios, la empresa Aerolíneas Argentinas, etc.).

Daniel Argüello, gerente de la UAPE, manifestó que la organización está efectivamente muy interesada en que el nuevo sistema comience a aplicarse. Agregó que aunque algunos proveedores a nivel nacional se resisten al sistema electrónico porque temen que los funcionarios puedan manipular la encriptación de las ofertas y acceder a los precios presentados, ello no debiera ser un obstáculo importante pues, si quisieran, los funcionarios también podrían abrir las ofertas presentadas en papel. En el mismo sentido, Jorge Aldo Benedetti, presidente de la UAPE, destacó recientemente *“los esfuerzos realizados por la actual administración para imponer el SECOP para compras electrónicas”*⁴⁹⁸.

Además de la corrección de las dificultades operativas de la plataforma tecnológica, Bellingi subrayó la necesidad de elevar el monto de las contrataciones directas de trámite simplificado de \$10 mil a \$50 mil pesos, indicando que, con el umbral actual, el rango de contrataciones abarcadas por dicho proceso (y, por lo tanto, por la obligación de utilizar el SECOP) es muy limitado.

El trámite simplificado se aplica a las contrataciones directas menores a \$10 mil pesos pero mayores al límite establecido para la utilización de fondos de caja chica, que hasta este año era de \$1 mil pesos⁴⁹⁹ y que mediante una modificación del decreto

⁴⁹⁸ Jorge Aldo Benedetti, “Discurso en el XXIII Seminario Nacional de Presupuesto Público”, realizado entre el 6 y el 9 de octubre de 2009 en la Ciudad de San Juan, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). La versión textual del discurso se encuentra en poder de la autora y fue remitida por el Sr. Daniel Argüello luego de la entrevista, a quien desde ya agradezco por su enorme colaboración. Una versión resumida de la presentación, así como el programa del seminario y sus asistentes, se encuentra disponible en el sitio de la ASAP, en http://www.asap.org.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=734&Itemid=50

⁴⁹⁹ Ver art. 81.h del Decreto N° 1344/07, 4 de octubre de 2007, B.O. 5/10/07, texto original disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/norma.htm>

reglamentario de la Ley de Administración Financiera (establecida en la Ley de Presupuesto para el año 2010) fue elevado a \$3 mil pesos⁵⁰⁰.

Según Bellingi, el rango de contratos comprendidos por el trámite simplificado (montos entre \$3 mil y \$10 mil) es muy poco transaccionado en la administración pública. Ello, sumado a las dificultades operativas de la plataforma, ha desincentivado el uso del SECOP por parte de los organismos. La elevación del monto se incluiría en un nuevo reglamento de compras que está elaborando la ONC para reemplazar al decreto del año 2000, al que haré referencia a continuación. Según explica el entrevistado, si bien la elevación del monto se encuentra supeditada al proceso de consenso que demanda la modificación del decreto reglamentario, aun sin contar con ello el uso del sistema se incrementará debido a las significativas mejoras que tendrá la nueva plataforma electrónica.

El nuevo reglamento de compras que está elaborando la ONC, que por el momento cuenta con un texto base que se está discutiendo con los organismos compradores y con la UAPE, sería dictado en los próximos dos o tres meses (desde la entrevista, realizada en mayo). De acuerdo con lo expresado por Bellingi y Barbero, las principales innovaciones del proyecto son las siguientes⁵⁰¹:

- Se crean **nuevos procedimientos de selección** (convenios marco, subasta inversa y sus variantes).
- Se **elevan los valores para la selección de procedimientos según el monto estimado del contrato**, explicando que éstos deben ser actualizados pues se encuentran congelados desde 2001, cuando todavía regía la ley de convertibilidad y cuando no existía la inflación que, explica Bellingi, necesariamente se acumuló en nueve años. Como ya se indicó, el monto para contrataciones directas de trámite simplificado se eleva de \$10 mil a \$50 mil pesos. Este punto será considerado en detalle en el Capítulo 10.
- Se **autoriza a la Jefatura de Gabinete a modificar dichos montos**, explicando que ello generará mayor flexibilidad.

⁵⁰⁰ *Id.*, texto actualizado disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133006/texact.htm>

⁵⁰¹ Por el momento no se ha podido acceder al proyecto de reglamento. Sin embargo, como veremos más adelante, la ONC se comprometió a remitir el proyecto luego de que se haya consensuado con los organismos compradores y la UAPE.

- Al elevar los montos, también se **adecuan los niveles de funcionarios competentes para autorizar los procedimientos de compra y aprobar las adjudicaciones** establecidos en el decreto reglamentario de la Ley de Administración Financiera⁵⁰². Según Bellingi, en general se establecen autoridades de mayor jerarquía.
- Se dispone, según una necesidad que han manifestado los proveedores, que la **prórroga de los contratos vencidos y la ampliación de los montos de contratos vigentes** se establezcan **de manera acordada entre el organismo y el proveedor** a partir de un determinado umbral de incremento. Esta modificación obedece, según Bellingi, al hecho de que todas las complicaciones que se le presentan a los proveedores las termina pagando el Estado. Explica que, por ejemplo, si un proveedor se presenta para un contrato de un año con una opción de prórroga por un año, va a tener congelados los precios durante dos años y, por lo tanto, en su oferta económica establecerá el precio que cree que tendrá sentido en su ecuación de ganancias dentro de dos años.
- Se crea un **régimen especial simplificado para las contrataciones realizadas por organismos residentes en el extranjero** (por ejemplo, las embajadas) para evitar complicaciones irrazonables, considerando que en el extranjero el Estado Argentino *“es un tercero más para contratar y no puede tratar de imponer ciertas condiciones que son claramente sólo para acá”* (como que el proveedor de una embajada en el extranjero deba inscribirse en el SIPRO). Este régimen, explica Bellingi, mantendrá el respeto por los principios de eficiencia, transparencia, publicidad de los actos, etc.⁵⁰³.
- Se incorpora un **capítulo sobre contrataciones sustentables** para aprovechar que, siendo un actor tan importante en el mercado, el Estado *“tiene la capacidad de fijar criterios”* en ese sentido. Este capítulo procura garantizar que el Estado compre de manera sustentable **en términos medioambientales** (exigencia de determinados tratamientos para el desecho, límite de contenido de determinadas sustancias, como el

⁵⁰² *Id.*, Anexo al art. 35, inc. b, c y g.

⁵⁰³ Según un informe de 2007 de la Oficina Anticorrupción, los funcionarios compradores subrayan la actual ausencia de disposiciones normativas en material de contrataciones realizadas en el exterior. Ello debido a que si bien el decreto del año 2000 estableció a tal efecto la utilización del procedimiento de contratación directa (ver art. 26.h. del Decreto N° 436/00, *op. cit.*), el decreto delegado de 2001 no contiene ninguna disposición al respecto (ver Decreto N° 1023/01, *op. cit.*), por lo que la disposición del decreto del año 2000 se encontraría implícitamente derogada, pues el decreto de 2001 derogó la norma a la que éste reglamentaba (el capítulo de adquisiciones de la Ley de Contabilidad). La opinión de la OA al respecto, con la cual coincido, es que no es necesario establecer un procedimiento específico para dichas contrataciones, sino que debería resolverse agregando un inciso a las circunstancias en las cuales se puede utilizar la contratación directa según el decreto de 2001 (art. 25.d.), incorporando las contrataciones en el extranjero. Ver Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, p. 61, disponible en www.anticorrupcion.gov.ar

cloro en el papel o el mercurio en los monitores, etc.) y **sociales** (exclusión de trabajo infantil, explotación de trabajadores, etc.)⁵⁰⁴. No obstante, **no se considera la posibilidad de establecer algún mecanismo similar para los antecedentes de los proveedores en materia de integridad**. Al respecto, Bellingi explicó que ello se encuentra asociado al sistema de sanciones por incumplimiento, dado que el SIPRO registra todos los antecedentes de los proveedores, incluyendo conductas disvaliosas, aun si no han conducido a la aplicación de sanciones sino de simples advertencias. El funcionario indicó que el nuevo reglamento incorporará sanciones graves por incumplimiento de normas medioambientales y laborales, pero que no se prevé incorporar otros criterios. Por su parte, Barbero agregó que el listado de proveedores sancionados se encuentra publicado en el portal (no se ha podido hallarlo) y que el sistema informático de adquisiciones no permite realizar adjudicaciones a proveedores inhabilitados. Este punto será considerado en detalle en el Capítulo 10.

Para Argüello, el nuevo proyecto de reglamento no recoge los puntos que se habían consensuado en el primer proyecto elaborado por una Comisión a fines del gobierno de la Alianza, sino que es muy similar al reglamento vigente. Aunque destaca que aquel primer proyecto era mejor que el que se está discutiendo, expresa que el proyecto en discusión *“no tiene ningún pecado mortal”*.

Desde una perspectiva institucional, pero llamativamente objetiva, el representante de la UAPE explica que en el proyecto *“algunas cosas están a favor de los proveedores, otras cosas están mal a favor de los proveedores y otras están mal en contra de los proveedores”*. Indica que si bien al comienzo la ONC tuvo algunas reticencias para discutir el proyecto con la cámara, finalmente le presentó un borrador cuando la UAPE expresó que no pretendía discutir en profundidad el nuevo reglamento, sino marcar los puntos más importantes: *“cómo es la publicidad y si tiene [que no tenga] arancelamiento de las impugnaciones; con esas dos cosas me conformo”*. Y, en efecto, agrega, el proyecto cumple con esos dos elementos.

⁵⁰⁴ Aunque aún no se ha terminado de establecer el modo en que se procederá para determinar qué proveedores o bienes/servicios cumplen con los estándares, se ha avanzado en el caso de los productos textiles, para los que se utilizará una certificación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que este organismo ya ha desarrollado para certificar la garantía de cumplimiento de determinadas condiciones laborales.

Con respecto a las impugnaciones, Argüello señaló que si bien en un comienzo la ONC se proponía establecer un arancelamiento, ello fue luego descartado. Y aunque reconoce y critica el hecho de que las empresas muchas veces utilizan el proceso de impugnaciones para generar demoras en función de sus relaciones de competencia con otras empresas, subraya que el arancelamiento eliminaría el mejor sistema de control (el que ocurre entre los propios proveedores) y que el problema a resolver es la ineficiencia del Estado para procesar las impugnaciones.

En tal sentido, el entrevistado explica que la UAPE en algún momento evaluó dos soluciones alternativas. Por un lado, se pensó en la posibilidad de proponer que se exigiera el patrocinio de un abogado o abogada para presentar impugnaciones, a los efectos de establecer un filtro para generar mayor responsabilidad en dicho proceso. Al respecto, más allá de la deformación profesional, quien suscribe considera que el monopolio del acceso a la justicia de los abogados y las abogadas desaconsejaría la implementación de esta propuesta. Por otra parte, también se consideró presentar una interesante propuesta para que las impugnaciones fueran resueltas por una comisión independiente del funcionario comprador, integrada por funcionarios del Estado, proveedores y representantes de la sociedad civil. Finalmente, el proyecto de reglamento en estudio no contempló el arancelamiento de las impugnaciones.

Por mi parte, coincido con Veiga Malta, quien señala que arancelar las impugnaciones es una mala decisión porque es una barrera para el derecho de reclamar y controlar la transparencia de los procesos y, como suelen decir los proveedores, “el que gana entrega y el que pierde controla”. Pero, siguiendo al mismo entrevistado, considero que este derecho tiene que tener aparejada cierta responsabilidad, para lo cual lo que se podría hacer es sancionar la impugnación sólo si ésta fue directamente frívola o maliciosa, es decir, si directamente fue inadmisible y no ya si fue admisible pero resuelta de modo no favorable. Esta alternativa, además, podría complementarse con la propuesta de la UAPE de constituir una comisión independiente integrada por los principales interesados (el Estado, los proveedores y la sociedad civil) en los procesos de compras.

Finalmente, se le preguntó a Argüello su opinión con respecto a la posibilidad (no contemplada en el proyecto) de certificación de los antecedentes de los proveedores en materia de integridad, ante lo cual explicó que a tal efecto debería ser suficiente con el funcionamiento del SIPRO.

En cuanto a los incentivos que llevaron a la elaboración de un nuevo proyecto de reglamento del decreto delegado de contrataciones de 2001 que, a diferencia de lo ocurrido con los proyectos elaborados anteriormente, parece tener altas probabilidades de ser efectivamente aprobado, los funcionarios entrevistados y el representante de la UAPE presentan relatos similares.

Argüello explica que, según su visión, la presión de la UAPE fue fundamental, mencionando especialmente las críticas palabras del presidente de la institución, Jorge Aldo Benedetti, en un importante seminario realizado en octubre de 2009. En dicho evento, al que asistieron funcionarios de los tres niveles de gobierno, representantes del sector privado, profesores y consultores, Benedetti expresó conceptos muy duros sobre el sistema de compras públicas Argentino (y también sobre el sistema de la CABA). Entre otras declaraciones, Benedetti indicó que el sistema de compras públicas se encuentra desde hace mucho tiempo en una situación anómica y, luego de describir el laberinto normativo al que ya se ha hecho referencia, subrayó que “[e]ste serio desorden, casualmente en el régimen legal de compras, debiera avergonzar a las autoridades anteriores que lo dictaron, a las que siguieron y a las actuales por permitir su vigencia”⁵⁰⁵.

Por su parte, Bellingi explica que el nuevo proyecto de reglamento fue motivado por la presión que desde hace muchos años viene generando la UAPE, por el impulso de muchos organismos que quieren que se mejore el sistema de compras y por la voluntad de la propia ONC y de la Jefatura de Gabinete.

El funcionario sostiene que la principal causa del nuevo impulso que ha tomado el tema ha sido el hecho de que la necesidad de contar con un mejor sistema se ha incrementado al haber quedado insatisfecha durante tanto tiempo. Ello, explica, ha llevado a que los organismos y los proveedores reclamen cada vez más la implementación de un nuevo reglamento. Además, el largo tiempo transcurrido ha hecho que en la actualidad existan mecanismos de compras en el mundo que no existían cuando se dictó el decreto delegado de 2001 y que, por lo tanto, también han contribuido a fomentar la necesidad de establecer un nuevo marco normativo.

Con respecto a la voluntad de la ONC, Bellingi indica que al participar de foros internacionales en ocasiones siente cierta vergüenza por el hecho de que la Argentina no

⁵⁰⁵ Jorge Aldo Benedetti, “Discurso en el XXIII Seminario Nacional de Presupuesto Público”, *op. cit.*

pueda contar con algunas herramientas de contrataciones que incrementan la agilidad, eficiencia y transparencia de los procesos de compras (por ejemplo, los convenios marco) simplemente porque en nueve años no se ha podido acordar una normativa⁵⁰⁶, cuando otros países que tradicionalmente han estado menos desarrollados que la Argentina en materia de compras públicas nos han sacado años de ventaja. En el mismo sentido, el funcionario destaca la voluntad política que manifestó el titular de la Jefatura de Gabinete.

En cuanto a su percepción de los motivos o puntos de conflicto que hasta ahora han impedido que los proyectos para un nuevo reglamento prosperaran, el funcionario señaló que *“contestar esa pregunta va a ser muy importante para poder avanzar con el nuevo reglamento”* y expresó que, desde su punto de vista, *“en parte tiene que ver con que no ha sido una prioridad fijada relativamente en serio por algunas agendas”* y *“también puede haber habido cierta pasividad de la oficina para avanzar con esas formas de contratación”*.

Teniendo en cuenta el impulso que ha tomado el tema, se le preguntó a Bellingi acerca de la posibilidad de transformar el régimen legal de compras del decreto delegado de 2001 en una ley formal del Congreso. Al respecto, explicó que no se trata de una cuestión sencilla. Para el funcionario, no se está en condiciones de lograr una ley de compras ni a corto ni a largo plazo, explicando que *“los consensos necesarios para sacar una ley son los que nosotros estamos tratando de buscar por debajo de algunas cuestiones que salpican a veces a las leyes”*.

Para lograr establecer el régimen de compras en una ley, Bellingi explica que se necesitaría lograr el consenso de algunos actores del Congreso (tanto de la oposición como del partido de gobierno), pero que ello sería difícil porque *“el nivel que tienen políticamente esos actores los obliga a veces a tener algunas conductas más apegadas a principios políticos que de gestión”*. Aunque no reniega de esos consensos, señala que *“a ese nivel, los consensos están un poco salpicados por apetencias políticas”*,

⁵⁰⁶ Sin perjuicio de ello, Bellingi reconoce que algunas herramientas sí están previstas en la normativa, pero no se ha sabido llevarlas adelante, como la compra consolidada, que en otros organismos él mismo ha puesto en práctica y que resultó muy conveniente, reduciendo significativamente los precios y el riesgo frente a la volatilidad de precios. Sin embargo, explica que a nivel nacional no se ha implementado, excepto por algunos organismos que lo han hecho voluntariamente (por ejemplo, el Ministerio de Justicia con respecto a sus propias dependencias). Las compras consolidadas fueron previstas por primera vez en el decreto menemista de fines de 1999 y recogidas por el decreto que lo reemplazó en el año 2000. Ver art. 134 del Decreto N° 436/00, *op. cit.*

subrayando que se refiere a los actores políticos en general, es decir, ni de la oposición ni del oficialismo en particular.

En consecuencia, su propósito es buscar esos consensos *“a un nivel político más bajo, que está menos salpicado por esas apetencias políticas”*. De allí su intención de discutir el proyecto de decreto reglamentario con otros organismos, mostrárselo a otras provincias, conversarlo con la UAPE, etc. para que, aun tratándose de un decreto, sea una norma que surja de consensos.

El funcionario incluso acogió favorablemente la sugerencia de discutir el proyecto con la sociedad civil. En ese sentido, explicó que se estaba pensando en publicar el proyecto en la página de Internet de la ONC una vez que esté consensuado con los organismos y los proveedores, a los efectos de recibir opiniones de un modo más amplio.

Al respecto, se lo consultó acerca de la posibilidad de establecer, además, algún mecanismo para conversar sobre el proyecto con instituciones de la sociedad civil organizada interesadas en el tema, lo cual podría implementarse no necesariamente a través del procedimiento formal de elaboración participativa de normas previsto para la administración pública nacional⁵⁰⁷, pero sí mediante algún proceso que les permita a las ONGs participar y plantear sus percepciones y que éstas sean mínimamente escuchadas y consideradas, ya sea que finalmente se incorporen a la norma o no.

Bellingi indicó que *“no era una cosa que tuviera prevista en estos términos, pero me parece un buen aporte al reglamento que lo conversemos con algunas organizaciones especialmente”* una vez que se encuentre consensuado, lo que ocurriría en muy poco tiempo. De ese modo, las organizaciones *“van a aportar una visión y podrán hacer sugerencias, las cuales uno después podrá esgrimir los argumentos por los cuales ‘no’ o apoyar, pero va a ser una buena instancia”*, agregando que *“la verdad es que no lo había tenido en cuenta de ese modo, como una convocatoria específica a determinadas organizaciones, pero me parece que es una buena idea”*.

A ello se agrega, además, el aporte de universidades nacionales, que han sido consultadas no sólo por tratarse de organismos comprendidos por la norma, sino por el valor de la opinión de sus académicos. Por ello, se solicitó la opinión de las áreas de

⁵⁰⁷ Ver Decreto N° 1172/03, *op. cit.* 3 de diciembre de 2003, B.O. 4/12/03, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

contrataciones, pero también de algunos responsables de áreas específicas vinculadas con el tema. En este sentido, el funcionario destacó, por ejemplo, la participación del rectorado de la Universidad Nacional de La Plata y, con respecto al sistema informático, de la Facultad de Informática de la misma Universidad.

Por otra parte, también se realizaron actividades en conjunto con algunos organismos de control, como la SIGEN y la OA. En el caso de la SIGEN, su participación se debió fundamentalmente a la necesidad de resolver el obstáculo que se le presenta a la ONC debido a que, si bien es el órgano rector del sistema, no tiene poder sancionatorio sobre los organismos cuando éstos incumplen la normativa que dicta.

Al respecto, Bellingi explica que la ONC trabaja en conjunto con la SIGEN desde hace mucho tiempo y que ello ha continuado intensamente desde septiembre de 2009, realizando reuniones y talleres de capacitación para abordar temas como la demora en la remisión de información, los hechos que no constituyen delito pero que atentan contra la transparencia, etc. Además, señaló que actualmente la SIGEN está elaborando una normativa para regular las auditorías internas de cada organismo que tiende a verificar el proceso de publicación de las contrataciones en la página de Internet de la ONC, y que también se han firmado algunas comunicaciones en conjunto con el organismo de control para que las unidades de contrataciones le remitan la información pertinente a la ONC.

En cuanto a la OA, se han realizado algunas charlas y seminarios, y este año la ONC se propone darle regularidad a un seminario conjunto sobre ética en las contrataciones públicas. Además, Bellingi explica que el nuevo proyecto de reglamento recoge una sugerencia planteada por la OA, estableciendo la obligatoriedad para todas las licitaciones públicas y privadas (y la facultad en las contrataciones que lo ameriten por su importancia, dificultades técnicas, etc.) de que el organismo contratante publique el pre-pliego y reciba comentarios⁵⁰⁸. Es decir que, previo al dictado del acto

⁵⁰⁸ En la actualidad, la normativa *faculta* a los organismos a realizar un proceso de publicación y recepción de comentarios a los proyectos de pliego por escrito o mediante la celebración de reuniones, que deben ser considerados para la elaboración del pliego definitivo en la medida en que se consideren pertinentes. Ver art. 8 del Decreto 1023/01 y arts. 10-12 del Decreto 436/00, *op. cit.*

Según la OA, el uso de este procedimiento es muy poco frecuente y la mayoría de los funcionarios sostiene que es innecesario. De acuerdo con este organismo, ello se debe al desconocimiento de la existencia del procedimiento, de su modo de aplicación en la práctica y de sus potenciales beneficios. La OA sugiere implementar un mecanismo informal obligatorio (por ejemplo, a través de Internet, incorporando las observaciones a las actuaciones) y mantener el mecanismo formal ya existente, pero limitando la discrecionalidad de los funcionarios para decidir cuándo usarlo, estableciendo un umbral de \$1 millón de pesos sobre el cual ello sea obligatorio. Para la implementación del mecanismo formal el

administrativo que aprueba un pliego, el proyecto de pliego debe ser publicado y sometido a una consulta pública a los efectos de que los interesados puedan expedirse y controlar, por ejemplo, que el pliego no esté dirigido a determinados proveedores. Este mecanismo se materializará a través de un procedimiento de “*notice and comment*”, similar a la elaboración participada de normas, pero realizado no por escrito sino en un amplio proceso de audiencia pública (abierto a los ciudadanos en general, proveedores, ONGs, etc.), en el cual el organismo contratante debe registrar las opiniones y observaciones de los participantes.

Además de este avance concreto, Bellingi explica que la ONC ha realizado otras actividades con la OA que probablemente no se traducen en reglamentaciones normativas, “*pero que tienen impacto en mostrar a la ONC como aliada, como socia, de la OA*”, con lo cual tal vez no se logre imponerle a los organismos determinadas conductas, pero sí generar una vinculación indispensable entre estos dos organismos porque “*a veces, el hecho de repetir conductas porque son conocidas puede implicar algo de poca transparencia*”.

Para ejemplificar, el entrevistado señala que muchas veces se utiliza un pliego modelo “*y el responsable de contrataciones de un organismo lo empieza a repetir porque ‘es el pliego que se usó el año pasado cuando hicimos la contratación de no se qué cosa’*”, lo cual implica probablemente que se están trasladando vicios.

Por ello, el titular de la ONC subraya la importancia de la capacitación en general⁵⁰⁹ y de las actividades en conjunto con la OA⁵¹⁰ (en particular el curso regular sobre ética en las contrataciones que se implementará próximamente), pues permiten mostrarle alternativas a los organismos que recurren a la experiencia previa porque no conocen otra cosa y “*que no se pierda de vista que a veces el pliego es el principal elemento de transparencia en las contrataciones*”.

organismo propone crear un procedimiento específico de “elaboración participada de pliegos” en el marco de los procedimientos de elaboración participada de normas existente (Decreto N° 1172/03, *op. cit.*). Ver Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, pp. 66-68.

⁵⁰⁹ Para una descripción de la evolución de los cursos de capacitación, ver ONC, “Record de personas capacitadas en cursos de la Oficina Nacional de Contrataciones”, 6 de enero de 2010, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁵¹⁰ Hasta el momento se llevaron a cabo dos eventos, en diciembre de 2009 y en febrero de 2010. Para un ejemplo, ver ONC, “El día 18 de diciembre se llevó a cabo la Conferencia Conjunta sobre ‘La Ética en las Contrataciones Públicas’”, 21 de diciembre de 2009, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

Finalmente, se consultó a Bellingi acerca de la participación que han tenido en el último tiempo los organismos internacionales en el desarrollo del sistema de compras en general y, en particular, del sistema electrónico de compras. El funcionario señaló que la ONC ha contado con la cooperación de bancos multilaterales y organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el PNUD.

Además, indicó que muchos de los programas de fortalecimiento de la ONC y de desarrollo de sistemas son financiados con la ayuda de organismos internacionales, y que incluso algunas de las personas que trabajaron en el desarrollo del nuevo sistema electrónico han sido consultores de bancos multilaterales. Debido a dichos programas, la oficina mantiene un trato periódico con los organismos para la verificación del cumplimiento de las metas de los proyectos y del nivel de los indicadores comprometidos. En consecuencia, Bellingi explica que la vinculación con dichos organismos es muy significativa, agregando que ello también le ha permitido a la ONC generar lazos de cooperación e intercambio de experiencias con otros países a través de congresos, foros y mesas de trabajo.

El entrevistado considera que la relación entre la necesidad de financiamiento internacional y el costo de dicho financiamiento en la actualidad se encuentra en un nivel adecuado y que, teniendo en cuenta que el nuevo sistema electrónico se presentaría en pocas semanas y que el nuevo reglamento se dictaría en los próximos dos o tres meses, por el momento no se requiere de mayor financiamiento. De todos modos, explica que seguramente ello sí será necesario para implementar la subasta inversa, los convenios marco, las nuevas formas de contrataciones para algunos bienes específicos como el combustible, etc.

Además, Bellingi destaca que la rigurosidad de los bancos multilaterales en el control y la evaluación de todos los procesos de adquisiciones que realiza el país con fondos de dichas instituciones es útil para reproducir ciertas conductas valiosas en los procesos de compra nacionales.

Por otra parte, en cuanto al mecanismo formal que utilizan los bancos multilaterales para que los países diagnostiquen sus procedimientos de adquisiciones (metodología de evaluación acordada entre los bancos y el CAD/OCDE), Tomás Campero, quien además de haber sido el primer Director de Compras y Contrataciones Públicas de Chile es actualmente especialista senior en compras públicas del BID, manifestó que dicha

institución ha tenido la intención de llevar a cabo el diagnóstico de la Argentina y que se estableció un diálogo con la SGP, pero que el tema no prosperó.

Al respecto, Bellingi manifestó que se trata de un sistema de indicadores muy útil, pero al cual la ONC no ha querido adherir en términos formales debido a que implica costos que, aunque son financiados por los propios bancos, no vale la pena afrontar, pues conociendo los indicadores la ONC puede elaborar su propio diagnóstico.

En tal sentido, el funcionario explicó que la ONC sabe que en el primero de los indicadores de base (BLIs), referido al marco normativo, la Argentina está en un nivel muy bajo debido a que, ya desde el punto de partida, el reglamento de contrataciones vigente fue redactado sobre la base de una ley previa que ha sido derogada y reemplazada. Bellingi indica que, si se hiciera el diagnóstico con la metodología OCDE, los indicadores del aspecto normativo serían claramente negativos y expondrían al país a nivel internacional por un problema que la ONC ya conoce y que está intentando resolver.

En consecuencia, no cree que se justifique gastar recursos para contratar una consultoría que evalúe los indicadores del sistema, cuando la propia ONC puede hacerlo y empezar a corregir los problemas. Menos aun, agrega, considerando que el tema normativo es básico, por lo que invertir en un diagnóstico como el de la OCDE sólo podría justificarse una vez que se resuelva el problema de base y que el sistema de compras esté en un nivel un poco más alto y se estandarice con respecto a otros países. En sus palabras,

Hasta que no salga del estado de gravedad que tengo con los indicadores hoy, no se justifica que avance para ver cómo estoy (...) sobre todo si lo cobran; no tendría problema en que hagan un diagnóstico si va a ser gratuito porque me va servir para que en algún momento, cuando salga del estado más grave, pueda usarlo para lo que sigue.

Para Bellingi, tal vez sí se justificaría realizar el diagnóstico formalmente luego de que se dicte el nuevo reglamento, aunque ello dependería del costo de los fondos, de la posibilidad de recolectar la información, etc.

También consulté a Veiga Malta por este tema, quien subrayó que el valor de la metodología es la autoevaluación, por lo que efectivamente se sorprendería si el gobierno encontrase algo que no sabe del sistema. De todos modos, destacó que en los países en los que se aplicó generó un trabajo de autocrítica espectacular que permitió descubrir puntos para mejorar. Pero los bancos no hacen la evaluación, sino que pueden ayudar con apoyo técnico para que los países que así lo desean puedan autoevaluarse, pues *“siempre es mejor que el propio gobierno encuentre las fallas y las cosas que hay que mejorar a que venga alguien de afuera y le diga qué cosas tiene que mejorar”*. El especialista indicó que los bancos no cobran por ello y que si los países solicitan ayuda los bancos les proveen los recursos si los tienen y, sino, ayudan a conseguirlos, pero siempre *“para ayudar al país a hacer el ejercicio, no para hacer el ejercicio para el país”*.

7.2. Características básicas del sistema y resultados

La plataforma informativa actual opera a través del portal Argentina Compra, que se complementa con el sitio informativo y transaccional específico para las contrataciones realizadas a través del SECOP (contrataciones directas de trámite simplificado)⁵¹¹. La plataforma informativa de Argentina Compra permite acceder a:

- El Catálogo de Bienes y Servicios de Utilización Común (SIByS).
- Información sobre proveedores, aunque lamentablemente ésta no se encuentra vinculada a las contrataciones, de modo que es imposible acceder a información inteligente que permita monitorear, por ejemplo, el grado de concentración de determinados mercados o identificar *“red flags”* en materia de control de la corrupción. Tampoco se ha podido encontrar un listado específico de proveedores sancionados y, luego de varias búsquedas aleatorias, no se encontró a ningún proveedor cuya información incluyera antecedentes sancionatorios.
- Información de organismos contratantes. El sitio anuncia que esta base de datos contiene los datos básicos de identificación del organismo y la totalidad de contrataciones que ha realizado. Sin embargo, mediante una búsqueda aleatoria, al intentar acceder a la información sobre las contrataciones realizadas surge un anuncio que indica que para acceder a las contrataciones vigentes o históricas se debe acceder a

⁵¹¹ Ver www.argentinacompra.gov.ar (general) y www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/bb/home.do (SECOP).

las bases de datos correspondientes que, como veremos, sólo contiene alguna información.

- Una base de datos con precios de referencia de bienes y servicios.
- Una base de datos de contrataciones vigentes que permite la búsqueda por organismo, rubro y fecha de apertura. Mediante una búsqueda aleatoria se encontraron contrataciones en las que se publica sólo la convocatoria y otras que incluyen un resumen del pliego, pero ninguna en la cual se pudiera acceder al pliego completo.
- Una base de datos de contrataciones históricas que permite la búsqueda por organismo o por rubro. Una búsqueda aleatoria mostró lo mismo que se indicó en el caso de las contrataciones vigentes y, además, que algunos organismos (por ejemplo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones) directamente no publican ninguna contratación. Tampoco es posible saber si hay organismos no incorporados al sistema y, además, el listado de organismos incluye a entidades no comprendidas por el régimen legal (empresas del Estado, fondos fiduciarios, etc.), pero éstas no contienen información alguna.
- Una base de datos con los planes de inversión. El sitio anuncia que esta base contiene los programas o planes de inversión de los organismos, pero el listado sólo parece incluir a empresas concesionarias de servicios públicos y, además, sólo algunas efectivamente publican el plan.
- Un mecanismo de búsqueda denominado “lo que el Estado demanda hoy”, que permite acceder a información por organismo o por rubro, aunque no se entiende cuál es la diferencia entre este mecanismo y el de “contrataciones vigentes”, pues se han encontrado contrataciones que se repiten en ambas bases de datos.

Como se puede observar, el sistema electrónico informativo real no cumple con lo establecido en la normativa de modo obligatorio. Además de los datos que surgen de las búsquedas aleatorias en el portal, ello se encuentra avalado por datos sistemáticos.

En efecto, según un informe de la OA del año 2007, realizado sobre una muestra no probabilística de 1014 expedientes de compras de 15 organismos públicos regidos por las disposiciones de la normativa en cuestión (que representan el 60% del total del gasto de todas las contrataciones de bienes y servicios de todos los organismos incluidos en la base de datos de la ONC para el período 2003-2005), la mayoría no contenía la

constancia de haber publicado la información que obligatoriamente deben publicar en la página de Internet de la ONC⁵¹².

Por último, cabe aclarar que el sitio no contiene ningún tipo de información agregada o inteligente que permita analizar de manera sistemática distintos aspectos del sistema y del mercado, ya sea para el propio Estado, los proveedores o la sociedad civil.

En cuanto al portal del SECOP, éste permite acceder a los pliegos vigentes y a las contrataciones bajo evaluación, adjudicadas, sin efecto e históricas. La información disponible incluye los pliegos, el acta de apertura, la oferta y el cuadro comparativo de ofertas. En algunos casos las contrataciones también permiten acceder a las órdenes de compra.

El sitio del SECOP contiene un área de acceso restringido para proveedores que, según se informa en la página principal, permite realizar las siguientes operaciones, aplicables a las contrataciones directas de trámite simplificado:

- Enviar propuestas técnicas y económicas por medio de una comunicación electrónica.
- Recibir por e-mail avisos de circulares de procedimientos en los que haya manifestado su interés.
- Bajar pliegos, anexos, circulares y toda la documentación del procedimiento.
- Ver el grado de avance y la información resumida de los procedimientos.
- Enviar comunicaciones a las Unidades Operativas de Compras.
- Recibir por e-mail avisos informativos sobre resultados de procedimientos en los que cotizó.

De acuerdo con el decreto por el cual se estableció la utilización del SECOP para las compras directas de trámite simplificado, el sistema transaccional opera del siguiente modo⁵¹³. La Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) ingresa en el sistema electrónico la versión digital del pliego y el formulario de cotización. Posteriormente, crea la lista de invitados (excepto que ello no sea requerido por la legislación), a quienes el sistema envía automáticamente un aviso por correo electrónico.

⁵¹² Ver Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, pp. 23 y 72.

⁵¹³ Anexo del Decreto N° 1818/06, *op. cit.*

Si bien el decreto no establece el modo de presentación de las ofertas, el “Manual del Usuario” del SECOP explica que los participantes deben presentar su oferta a través del portal, la que se almacena en un buzón electrónico que permanece inaccesible hasta la fecha y hora de apertura fijada⁵¹⁴. Para poder participar como oferentes, los proveedores deben estar incorporados o contar con la pre-inscripción en el SIPRO. La pre-inscripción se realiza por Internet en el sitio general Argentina Compra y permite participar de las contrataciones. Luego de la apertura de ofertas se requiere la documentación respaldatoria a los proveedores pre-inscriptos y, una vez aprobada, adquieren la condición de inscriptos⁵¹⁵.

El acto de apertura se realiza de manera pública, en la fecha y hora preestablecida, con la presencia de un testigo y, según lo establecido por la ONC, los proveedores pueden realizar un seguimiento de esta etapa por Internet⁵¹⁶. Al respecto, en el procedimiento de trámite simplificado regulado en el decreto reglamentario del año 2000 se establece que puede prescindirse del acto formal de apertura, ante lo cual la ONC ha aclarado que ello sólo es aplicable para los casos en los que se utiliza este procedimiento de contratación sin utilizar el SECOP y que la apertura sí debe ser pública cuando el procedimiento se realiza mediante el SECOP, estando ello garantizado por el hecho de que el SECOP implica la publicación automática⁵¹⁷.

De todos modos, la interpretación es bastante anómala en términos jurídicos, dado que el decreto de 2006 estableció la utilización *obligatoria* del SECOP para todas las compras directas de trámite simplificado, sin perjuicio de su implementación progresiva y de que, en términos reales, ello no ha ocurrido. En consecuencia, la interpretación de la ONC debió haber aclarado que la referencia a las contrataciones directas de trámite

⁵¹⁴ ONC, “Manual del Usuario, Proveedor, Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas”, sin fecha, p. 15, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁵¹⁵ El decreto y la circular pertinente de la ONC establecen este procedimiento de cotejo de documentación sólo para los casos en los que la oferta del proveedor pre-inscripto sea la más conveniente. Ver Anexo del Decreto N° 1818/06, *op. cit.* y ONC, Circular N° 10/03, 24 de Julio de 2003, B.O. 24/7/03, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87006/norma.htm>

De todos modos, en el sitio Argentina Compra se explica que dicho procedimiento de cotejo de documentación para adquirir la condición de inscripto se lleva a cabo sin perjuicio del resultado de la contratación en la que participó el proveedor. Ver <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁵¹⁶ Anexo del Decreto N° 1818/06, *op. cit.* y ONC, Circular N° 29/09, 7 de julio de 2009, B.O. 16/7/09, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/155583/norma.htm>

⁵¹⁷ ONC, Circular N° 29/09, *op. cit.*, punto II.b.

simplificado no gestionadas por el SECOP sólo es aplicable mientras no termine de implementarse el sistema, pues los organismos deben utilizarlo obligatoriamente.

Por último, la normativa establece que la adjudicación se notifica a los proveedores a través de Internet y por correo electrónico⁵¹⁸.

En conclusión, el sistema electrónico vigente no funciona como debiera en materia transaccional (como lo explicaron Bellingi y Barbero) y, en cuanto a su faz informativa, no cumple con las obligaciones de información establecidas en el decreto delegado, en el decreto reglamentario y en las especificaciones de la ONC. Es de esperar que el nuevo sistema que está por lanzar la ONC pueda resolver estos déficits.

⁵¹⁸ Anexo del Decreto N° 1818/06, *op. cit.*

TERCERA PARTE: ANÁLISIS COMPARATIVO LOCAL

A fin de fortalecer el análisis del cuadro de situaciones que podrían contribuir al desarrollo de un sistema integral de compras públicas electrónicas en la Argentina (Capítulos 10 y 11), se incluye en esta investigación un breve estudio del tratamiento del tema a nivel local en dos ciudades de nuestro país: la CABA y el Municipio de Morón.

Si bien no son los únicos casos de estudio posibles, las razones por las cuales han sido seleccionados para evaluar sus experiencias en el desarrollo de sistemas de compras públicas electrónicas son las siguientes. A nivel provincial, algunos gobiernos se encuentran estudiando la posibilidad de adoptar sistemas de compras electrónicas y otros han avanzado bastante en esa dirección, como en el caso ya mencionado de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, sólo la Provincia de Mendoza cuenta con un sistema transaccional de compras electrónicas⁵¹⁹, presentado en mayo de 2009⁵²⁰.

En consecuencia, y considerando que a los efectos del análisis que se presentará en los Capítulos 10 y 11 el estudio comparativo tendrá un mayor poder explicativo si se presentan al menos dos experiencias diversas pero razonablemente comparables, se ha decidido concentrar este análisis en el nivel local, en el cual sí hay más de una experiencia.

⁵¹⁹ Ver www.compras.mendoza.gov.ar y Ley Provincial N° 3799/72, de fecha 5 de abril de 1972, (última actualización del 13 de febrero de 2009), disponible en el mismo sitio.

⁵²⁰ Ver Provincia de Mendoza, Ministerio de Hacienda, “Las compras por internet ahorran y dan más transparencia al gasto público”, *Noticias del sitio web provincial*, 27 de mayo de 2009, disponible en <http://www.mendoza.gov.ar/noticia36.html>

Dentro del nivel local, se ha seleccionado el caso de Morón debido a que se trata del primer municipio del país en implementar un sistema electrónico para gestionar las compras de la comuna (comienzos de 2008).

En cuanto a la CABA, se la ha incluido por varios motivos. Primero, porque se adelantó bastante en relación a los gobiernos locales en general, creando su sistema electrónico (normativamente) en septiembre de 2006. Segundo, porque, tanto normativamente como en términos reales, la CABA tiene una estructura más compleja que la de los municipios y, en consecuencia, su caso puede proveer información más directamente aplicable a otros niveles de gobierno.

Además, la CABA y Morón son ciudades con las que en los últimos años Poder Ciudadano ha firmado acuerdos de cooperación para la publicidad de las contrataciones públicas en el marco del PROGRAMA CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES.

Finalmente, presentan diferencias significativas que permitirán enriquecer el relevamiento de experiencias a los efectos de diseñar una estrategia a nivel nacional. Por un lado, estas ciudades tienen obvias diferencias generales en términos de dimensión física, población, tamaño de la estructura de la administración pública, recursos presupuestarios, etc.

Morón tiene una superficie de 55,6 km² y una población de 323.643 habitantes, con una densidad de 5820 habitantes por km²⁵²¹. Su estructura de gobierno se divide en 8 secretarías (incluyendo la Jefatura de Gabinete)⁵²² y 7 Unidades de Gestión Comunitaria, y cuenta con una planta permanente de 4281 personas (no incluye personal contratado)⁵²³. Su presupuesto para el año 2010 es de poco más de \$345 millones de pesos⁵²⁴.

La CABA tiene una superficie de más de 200 km² y más de 3 millones de habitantes, con una densidad de más de 15.000 habitantes por km²⁵²⁵. Su estructura de gobierno se divide en 10 ministerios (incluyendo la Jefatura de Gabinete), 4 secretarías y una

⁵²¹ Datos disponibles en <http://www.moron.gov.ar/laciudad/index.php>

⁵²² Datos disponibles en <http://www.moron.gov.ar/areasdegobierno/index.php>

⁵²³ Datos disponibles en http://www.moron.gov.ar/transparencia/personal_numeros.php

⁵²⁴ El presupuesto es de \$345.272.689,00. Ver Municipalidad de Morón, Presupuesto 2010, Cálculo de recursos por carácter económico, 5 de noviembre de 2009, disponible en http://www.moron.gov.ar/transparencia/presupuesto/presupuesto_2010.php

⁵²⁵ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos, “Buenos Aires en números”, sin fecha, p. 4, disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/bsas_enumeros.pdf

infinidad de dependencias⁵²⁶. Según datos de 2008, la ciudad cuenta con 125.619 agentes (incluyendo la planta transitoria)⁵²⁷. El presupuesto de la CABA para 2010 es de más de \$17.500 millones de pesos⁵²⁸.

Por otra parte, como veremos, el desarrollo de los sistemas de compras públicas electrónicas de la CABA y de Morón ha sido considerablemente dispar. El sistema de Morón fue implementado rápidamente y con recursos propios, mientras que el de la CABA fue licitado a una empresa privada a mediados de 2008 pero aún no ha sido implementado.

Finalmente, los escenarios que dieron lugar al desarrollo de los sistemas también fueron significativamente distintos, pues mientras que en la CABA el proyecto se enmarcó en un proceso de modernización del Estado, en Morón formó parte de un programa general de fuerte impulso a mecanismos de transparencia.

Capítulo 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵²⁹

8.1. Actores e incentivos

En septiembre de 2006, la legislatura de la CABA sancionó una ley integral de compras y contrataciones para regular las adquisiciones de la ciudad⁵³⁰. Hasta entonces, a pesar de haber transcurrido doce años desde que la reforma constitucional de 1994 estableciera la autonomía de la ciudad y diez años desde que ésta dictara su propia Constitución, las adquisiciones del distrito aún se regían por una norma nacional de 1972 (el decreto reglamentario de la Ley de Contabilidad)⁵³¹ que, además, había sido derogada en el año 2000⁵³².

⁵²⁶ Datos disponibles en http://www.buenosaires.gov.ar/organigrama/?menu_id=505

⁵²⁷ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos, “Anuario Estadístico Digital 2008”, 2009, Capítulo 15, Cuadro 15.4, disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/?menu_id=5867

⁵²⁸ El presupuesto es de \$17.577.403.596. Ver Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley de Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 3395/09, 7 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2010/ley3395.php>

⁵²⁹ Dado que la CABA aún no ha implementado el sistema, este capítulo no abordará resultados.

⁵³⁰ Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095/06, 21 de septiembre de 2006, BOCBA N° 2557 del 2/11/06, disponible en http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20061102.htm#1

⁵³¹ Decreto N° 5720/72, 28 de agosto de 1972, B.O. 31/08/72.

⁵³² El Decreto N° 5720/72 fue derogado por el art. 4 del Decreto N° 436/00, 30 de mayo de 2000, B.O. 5/6/00.

La nueva ley fue producto de un acuerdo entre distintos sectores de la legislatura y, en particular, del impulso de los diputados Juan Manuel Olmos (Frente para la Victoria) y Gabriela Michetti (Compromiso para el Cambio-Propuesta Republicana), presidente y vicepresidenta, respectivamente, de la Comisión de Presupuesto y Hacienda⁵³³.

La sanción de la ley ocurrió en un momento político bastante especial, pues pocos meses antes, en marzo, la Legislatura había destituido al entonces Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra⁵³⁴, con quien el líder del partido de Michetti, el empresario Mauricio Macri, se había enfrentado en las elecciones a Jefe de Gobierno en 2003. En junio de 2007, la fórmula Macri-Michetti ganaría las elecciones a jefe y vicejefa de Gobierno, con una plataforma especialmente vinculada a consignas de cambio, modernidad, eficiencia, austeridad y pragmatismo en la gestión de la administración pública.

Con la destitución de Ibarra a comienzos de 2006, y estando el gobierno a cargo del vicejefe de Gobierno, la Legislatura asumió un rol de mayor protagonismo, y la influencia de Michetti en la aprobación de la nueva ley de compras se convirtió en un bastión de su imagen pública. En enero de 2007, por ejemplo, cuando aún no se había definido su candidatura para la ciudad, Michetti señaló que la nueva ley de compras había sido el hecho legislativo más importante del año⁵³⁵. En agosto del mismo año, unos meses antes de asumir su cargo, Michetti indicó que el signo que le daría identidad a la nueva gestión sería la transparencia, y subrayó que uno de los objetivos sería la implementación de un sistema de compras que permitiera a la ciudadanía acceder a información en Internet para *“saber cómo se compra, cómo se contrata, cómo se concesiona, cómo son las licitaciones, cosa que quede muy claro cómo se gastan o se invierten sus recursos”*⁵³⁶.

La nueva ley de compras sancionada a fines de 2006 entró en vigencia para las contrataciones posteriores al 15 de marzo de 2007⁵³⁷, un día después de que el gobierno

⁵³³ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, “Nueva Ley de Compras y Contrataciones”, 25 de septiembre de 2006, disponible en http://www.ccgsm.gov.ar/areas/hacienda/noticias/?modulo=ver&item_id=12&contenido_id=14990&idoma=es

⁵³⁴ Ver “Destituyeron a Aníbal Ibarra”, *Clarín*, 7 de marzo de 2006, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2006/03/07/um/m-01154283.htm>

⁵³⁵ Ver “Macri es el mejor posicionado para enfrentar al gobierno” (entrevista a Gabriela Michetti) *Parlamentario*, 16 de enero de 2007, disponible en <http://parlamentario.com/articulo-333.html>

⁵³⁶ Ver “Queremos gobernar con transparencia” (entrevista a Gabriela Michetti), *Parlamentario*, 24 de agosto de 2007, disponible en <http://parlamentario.com/articulo-1212.html>

⁵³⁷ Cláusula Transitoria Segunda de la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095/06, *op. cit.*, modificada por la Ley N° 2273/06, 21 de diciembre de 2006, BOCBA N° 2604 del 15/1/07.

transitorio dictara su reglamentación⁵³⁸. La ley generó un sistema centralizado normativamente en un órgano rector, la Dirección General de Compras y Contrataciones del Ministerio de Hacienda (DGCyC) y descentralizado operativamente en Unidades Operativas de Adquisiciones que funcionan en cada organismo⁵³⁹. En ese marco, la norma reguló integralmente el sistema de adquisiciones de bienes y servicios, es decir, excluyendo la obra pública (principios, modalidades, procedimientos, penalidades, sanciones, etc.).

Tal vez el aspecto más cuestionable de la nueva ley en términos de contrataciones en general fue que dispuso el arancelamiento de las impugnaciones a la preadjudicación de las ofertas, exigiendo una garantía de entre el 1% y el 5% del monto de la oferta preadjudicada, a criterio del organismo licitante, que es reintegrada sólo si la impugnación es resuelta favorablemente (no si es admisible, sino si se resuelve a favor del impugnante)⁵⁴⁰.

El primer decreto reglamentario, dictado durante el gobierno de transición que asumió luego de la destitución de Ibarra, dispuso que si el organismo no establece el porcentaje, éste sería del 3% del monto total preadjudicado⁵⁴¹, umbral elevado al 4% en el nuevo decreto reglamentario que, como veremos, dictó el gobierno de Macri.

Al respecto, Daniel Argüello recuerda con cierta ironía que recientemente fue citado como testigo por la justicia para que explicara los pormenores de una “impugnación” que había presentado la UAPE en una licitación, viéndose obligado a señalarle al juez que no se trataba de una impugnación, sino de una mera observación informal, dado que si la UAPE hubiera querido impugnar la licitación tendría que haber depositado \$7 millones de pesos.

Con respecto a las adquisiciones electrónicas, la ley creó un sistema informativo y, además, dispuso la obligatoriedad de realizar todos los procesos de adquisiciones mediante un sistema electrónico (transaccional) que debería ser implementado en un

⁵³⁸ Ver Decreto N° 408/07, 14 de marzo de 2007, BOCBA N° 2658 del 4/4/07. Como veremos, el decreto reglamentario fue derogado y reemplazado por una nueva reglamentación en junio de 2008.

⁵³⁹ Arts. 16-19 de la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095/06, *op. cit.*

⁵⁴⁰ *Id.*, art. 99, inc. 5.

⁵⁴¹ Ver Decreto N° 408/07, *op. cit.*

plazo de cuatro años. El sistema informativo estableció tres subsistemas bajo la administración de la DGCyC⁵⁴²:

- El Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Sector Público de la Ciudad (RIUPP): para poder contratar con la ciudad, la ley dispone que los proveedores deben inscribirse en el RIUPP, que contiene sus antecedentes legales, económicos y comerciales, así como las sanciones y penalidades⁵⁴³.
- El Registro Informatizado de Bienes y Servicios (RIBS): catálogo que clasifica, denomina y codifica todos los bienes y servicios de manera uniforme, de uso obligatorio para todos los procedimientos, debiendo los organismos expresar razones fundadas para requerir bienes o servicios no incluidos en el registro⁵⁴⁴.
- El Registro Informatizado de Información de Contrataciones de la Ciudad (RIIC): la ley obliga a los organismos a publicar de manera completa y oportuna la información de las adquisiciones en un sistema centralizado de acceso público y gratuito a través de Internet (convocatorias, recepción de ofertas, aclaraciones, respuestas, modificaciones de bases y resultados)⁵⁴⁵.

Con respecto al sistema electrónico transaccional, la norma dispuso la obligatoriedad de realizar todos los procesos de adquisiciones (como mínimo la cotización, licitación, contratación, adjudicación y despacho de materiales y servicios) mediante un sistema electrónico o digital⁵⁴⁶. A tal efecto, se estableció que el sistema sería diseñado, implementado y administrado por la DGCyC⁵⁴⁷, y que la implementación debería realizarse en un plazo no mayor a cuatro años corridos desde la entrada en vigencia de la ley (es decir, en marzo de 2011)⁵⁴⁸.

Según explicara en un seminario realizado por Poder Ciudadano en agosto de 2009 Edgardo Cenzón, ex titular de la DGCyC, la nueva ley permitiría centralizar el sistema

⁵⁴² Arts. 18.e y 20-24 de la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095/06, *op. cit.*

⁵⁴³ *Id.*, art. 22.

El RIUPP reemplazó al registro tradicional de proveedores existente, que había sido creado por el gobierno de la CABA en 2003. Ver Decreto N° 101/03, 31 de enero de 2003, BOCBA N° 1630, 13/2/03.

⁵⁴⁴ *Id.*, art. 23.

⁵⁴⁵ *Id.*, art. 24.

⁵⁴⁶ *Id.*, art. 83.

⁵⁴⁷ *Id.*, art. 18.d.

⁵⁴⁸ *Id.*, arts. 83 y Cláusula Transitoria Primera.

de compras⁵⁴⁹. Cenzón indicó que con ello se procuraba que las agencias públicas modificaran su cultura de compras y dejaran de comprar individualmente sin tener registro de las compras para que, a través de las compras centralizadas, fuera posible tener un control del stock de insumos. Además, la ley establecía un sistema electrónico tendiente a mejorar la eficiencia y reducir los costos a través de la libre competencia y competencia, además de incrementar la transparencia. En este sentido, Cenzón destacó que ello requeriría que las empresas aceptaran modificar sus comportamientos y que se adaptaran a las nuevas tecnologías, para lo cual el gobierno realizaría ferias en las que ofrecería información y capacitación.

En abril de 2008, el gobierno creó un “Programa de Transformación de la Gestión de Compras y Contrataciones” en el ámbito del Ministerio de Hacienda, integrado por distintas dependencias de la administración (incluyendo a la DGCyC)⁵⁵⁰. El Programa tuvo un plazo de 18 meses (hasta noviembre de 2009) y sus objetivos fueron: (a) analizar, sistematizar y proponer reformas a la normativa; (b) reorganizar procesos para dotarlos de agilidad, transparencia y eficiencia; (c) diseñar herramientas de acceso a la información para ciudadanos, proveedores y funcionarios; y (d) contratar y poner en funcionamiento un sistema de compras electrónicas con tecnología de avanzada⁵⁵¹. Es importante subrayar el último punto del Programa, pues éste indica la decisión inicial de contratar el sistema.

Según Cenzón, las expectativas del gobierno eran que la transformación del sistema de compras le permitiera a la administración central tener gobernabilidad sobre el proceso de compras, esto es, mayor control. Además, se procuraba incrementar la eficiencia para que los proveedores estuvieran interesados en venderle al Estado y perdieran el temor a hacerlo por las dificultades en el tiempo y forma de pago y por las complejidades de los procesos⁵⁵².

Por su parte, el actual titular de la DGCyC, Lisandro Greco, explicó en la entrevista que el proyecto de transformación del sistema de compras, a cargo del Ministerio de Hacienda, formó parte de un proceso más amplio de reforma administrativa y

⁵⁴⁹ Poder Ciudadano, Seminario “El sistema de compras electrónicas”, 13 de agosto de 2009. Ver “Nuevas tecnologías para aumentar la transparencia en las compras del Estado”, *Infocívica*, 18 de agosto de 2009, disponible en <http://www.infocivica.org.ar/Main.php?do=newsArticlesView&id=227>

⁵⁵⁰ Decreto N° 449/08, 25 de abril de 2008, BOCBA N° 2922, 5/5/08, disponible en http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20080505.htm

⁵⁵¹ *Id.*, Artículo 4.

⁵⁵² Poder Ciudadano, Seminario “El sistema de compras electrónicas”, *op. cit.*

modernización del Estado impulsado por la Jefatura de Gabinete a efectos de generar un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos, e incrementar la eficiencia y la transparencia.

En junio de 2008, como consecuencia del Programa, el gobierno derogó el decreto reglamentario de la ley de compras, reemplazándolo con una nueva reglamentación⁵⁵³. Con respecto al sistema electrónico informativo, el nuevo decreto dispuso la preinscripción de los proveedores en el RIUPP por Internet, la utilización del RIBS como base para la identificación de los rubros licitatorios tanto por parte de los eventuales oferentes como de los organismos compradores, y la obligación de las Unidades Operativas de Adquisiciones de cada organismo de suministrar al RIIC la información derivada de los procedimientos de contrataciones que realicen, conforme al procedimiento que establezca la DGCyC: como mínimo la convocatoria, los pliegos, las circulares aclaratorias, ampliatorias o modificatorias de los pliegos, los cuadros comparativos de ofertas, la preselección, el dictamen de evaluación, las órdenes de compra, órdenes de venta, contratos y partes de recepción definitiva⁵⁵⁴.

Además, en cuanto al sistema transaccional, la reglamentación dispuso, al igual que lo había establecido el decreto al que reemplazó, que la DGCyC debería elaborar e implementar los procedimientos necesarios para adecuar los sistemas informáticos a la reglamentación, y solicitar el desarrollo o modificación de los sistemas que considerase necesarios⁵⁵⁵.

En función del objetivo de contratar el sistema electrónico que se había establecido en abril de 2008 al crear el Programa, en julio del mismo año se convocó a concurso público para el diseño, desarrollo y/o provisión e implementación del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos

⁵⁵³ Ver Decreto N° 754/08, 20 de junio de 2008, BOCBA N° 2960, 27/6/08, disponible en http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20080627.htm

⁵⁵⁴ *Id.*, Anexo I, arts. 22-24.

Las modificaciones más relevantes que se hicieron a la reglamentación anterior con respecto al sistema electrónico informativo fueron: (a) la inscripción en el RIUPP como condición para la preadjudicación en general, para la adjudicación en las compras directas y para la preselección en las licitaciones o concursos de etapa múltiple (propuesta técnica previa a la propuesta económica); (b) la reducción del plazo de cinco a tres días para que, luego de presentada la documentación ante el RIUPP, éste la apruebe o la rechace; y (c) la simplificación del proceso para que las Unidades Operativas de Adquisiciones accedan a la información del RIUPP en Internet. Para analizar las modificaciones, ver Decreto N° 408/07, 14 de marzo de 2007, *op. cit.*

⁵⁵⁵ *Id.*, art. 83.

Aires⁵⁵⁶. En noviembre, el contrato fue adjudicado a la empresa “Sonda Argentina” por \$6.199.988 pesos⁵⁵⁷. La empresa es la filial local de la firma que desarrolló y operó el primer sistema de compras electrónicas de Chile entre 2003 y 2008. Cabe destacar que el pliego estableció la entrega del código fuente del sistema al gobierno de la ciudad⁵⁵⁸.

Según explicara Cenzón, la decisión de contratar el sistema se debió a que la CABA no contaba con técnicos que pudieran desarrollarlo⁵⁵⁹. Coincide con él Lisandro Greco, quien señaló que hubiera sido imposible que el área de sistemas de la CABA desarrollara la plataforma, agregando que ello sí fue posible en el caso del Municipio de Morón debido a que su presupuesto es mucho menor que el de la ciudad.

Al respecto, debe considerarse que si bien es cierto que la enorme diferencia presupuestaria impacta en la cantidad y complejidad de los procesos de compra de una y otra ciudad, la disposición de un presupuesto más abultado también debiera permitir, en principio, contar con técnicos propios para desarrollar el sistema. Incluso a nivel nacional, cuyo presupuesto y procesos de compra son en extremo voluminosos y complejos, el área de sistemas de la ONC se encuentra desarrollando su propia plataforma electrónica, aunque cabe aclarar que el sistema sólo se aplica a una porción de las compras directas y que hasta que no sea implementado no será posible evaluarlo.

Finalmente, en diciembre de 2009, cumplido el plazo de vigencia del Programa, el gobierno dictó una reglamentación específica para los procedimientos electrónicos de adquisiciones, creando, además, dos nuevas modalidades de contratación electrónica: los convenios marco y la subasta inversa⁵⁶⁰. La reglamentación estableció que el sistema se denominaría “Buenos Aires Compras (BAC)”, creando a tal efecto un nuevo portal

⁵⁵⁶ La convocatoria fue publicada el 15 de julio de 2008, aunque la fecha de apertura fue prorrogada en dos ocasiones. Ver Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Programa de Transformación de la Gestión de Compras y Contrataciones, Dto. N° 449-GCABA/2008, Concurso Público Nacional N° 1-SIGAF-08. La convocatoria se encuentra disponible en <http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/avisos/>

⁵⁵⁷ Ver Decreto N° 1351/08, 14 de noviembre de 2008, BOCBA N° 3061, 20/11/08, disponible en <http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/documentos/boletines/2008/11/20081120.pdf>

⁵⁵⁸ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego único de bases y condiciones particulares que rige el llamado a concurso público nacional para el diseño, desarrollo y/o provisión e implementación del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (SEAC), p. 35, en poder de la autora y de Poder Ciudadano (en adelante, Pliego).

⁵⁵⁹ Poder Ciudadano, Seminario “El sistema de compras electrónicas”, *op. cit.*

⁵⁶⁰ Decreto N° 1145/09, 28 de diciembre de 2009, BOCBA N° 3332, 4/1/10, disponible en <http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/documentos/boletines/2010/01/20100104.pdf>. Para acceder a la reglamentación que acompaña al decreto como Anexo I se debe acceder a la separata del BOCBA N° 3332, en <http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/index.php?>

(www.buenosaires.compras.gob.ar)⁵⁶¹. Los detalles de la reglamentación se desarrollan en la sección 8.2.

Si bien el Ministerio de Hacienda se había propuesto como objetivo comenzar a implementar el sistema durante el año 2009⁵⁶², hasta el momento éste no se ha presentado, por lo que el portal aún no se encuentra disponible. Según explica Greco, para la transformación del sistema no basta con una nueva ley, sino que se trata de un proceso que requiere tiempo, educación de los funcionarios compradores y de los proveedores, instauración de nuevos principios y cambios de costumbres. María Eugenia D'Archivio, asesora legal de la DGCyC, indica que es necesario generar una nueva cultura del trabajo administrativo.

Greco señala que en la actualidad la empresa Sonda Argentina está desarrollando el sistema conjuntamente con un equipo de trabajo del gobierno, integrado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, de la DGCyC y de la Agencia de Sistemas de Información de la Jefatura de Gabinete⁵⁶³. Este equipo, explicó D'Archivio en una entrevista previa, está formado principalmente por ingenieros y abogados no especializados en compras y por la DGCyC, que se encuentra desarrollando la normativa.

Según Greco, la empresa ya ha entregado algunos módulos y la DGCyC se encuentra en vías de terminar el sistema para realizar las primeras compras electrónicas en el transcurso de 2010, mediante una implementación progresiva en un organismo determinado y sólo para algunas compras y montos. Cuando el sistema esté completamente probado, se comenzará a capacitar a los proveedores.

De todos modos, en la entrevista previa D'Archivio manifestó escepticismo con respecto a la posibilidad de que el sistema comience a implementarse en 2010, indicando que el tema aún se encuentra en una etapa incipiente. Y, en efecto, en la

⁵⁶¹ *Id.*

⁵⁶² Ver Euridice Ferrara “Qué obras se compromete a realizar el gobierno porteño para el año próximo”, *Diario Perfil*, 27 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0324/articulo.php?art=11818&ed=0324> y Paulino Rodrigues, “Transparencia, ñoquis y bonos en la ciudad”, *La Nación*, 4 de mayo de 2009, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1124430. Por el segundo artículo, agradezco al Área de Comunicaciones de Poder Ciudadano.

⁵⁶³ La Agencia de Sistemas de Información fue creada por la legislatura en abril de 2008 para organizar y coordinar con todos los organismos de la administración la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan de gobierno electrónico que permita el acceso del ciudadano a los servicios de información de gobierno. Ver Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 2689, 17 de abril de 2008, BOCBA N° 2934, 21/5/08, disponible en http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20080521.htm

entrevista conjunta Greco explicó que aún no se ha definido cómo comenzará la implementación del sistema ni cuáles serán las agencias que podrán participar en los primeros procedimientos que se realicen, aunque *“la idea es empezar a probarlo antes de fin de año de algún modo”*. La normativa, además, aún está siendo desarrollada.

La demora en la implementación del sistema electrónico transaccional de la CABA permite analizar algunos puntos interesantes para pensar cómo desarrollar un sistema electrónico de compras públicas. De los hechos detallados hasta aquí se desprende que el gobierno se concentró demasiado en la plataforma tecnológica, descuidando la construcción de institucionalidad alrededor del sistema de compras públicas.

En tal sentido, sin perjuicio de la discusión que pueda darse con respecto a la conveniencia o no de tercerizar el desarrollo de la plataforma, se destaca el hecho de que el gobierno decidió contratar el sistema aún antes de estudiar y establecer un plan de reforma del sistema de compras en general, y del sistema electrónico en particular.

En efecto, al crear el “Programa de Transformación de la Gestión de Compras y Contrataciones” en abril de 2008 (poco más de cuatro meses luego de asumir el nuevo gobierno) se dispuso que uno de sus objetivos sería *“contratar y poner en funcionamiento un sistema de compras electrónicas con tecnología de avanzada”*. En consecuencia, los demás objetivos del Programa (analizar y proponer reformas a la normativa, reorganizar procesos y diseñar herramientas de acceso a la información), que eran los que evidentemente impactarían en las decisiones que se tomaran con respecto al sistema electrónico, fueron soslayados.

Más aún, la decisión de tercerizar el sistema electrónico no sólo precedió al análisis del sistema existente y al desarrollo de una estrategia de transformación, sino que, como veremos, incluso se adjudicó el contrato antes de regular el modo en que operaría el nuevo sistema.

Dos meses luego de crear el Programa (el 20 de junio de 2008) el gobierno dictó una nueva reglamentación de la ley de compras. Sin embargo, dicha reglamentación no introdujo ninguna disposición nueva con respecto al sistema electrónico *transaccional*, sino que se limitó a establecer, al igual que lo había hecho ya el primer decreto reglamentario de marzo de 2007, que la DGCyC debería elaborar e implementar los procedimientos necesarios para adecuar los sistemas informáticos a la reglamentación, y solicitar el desarrollo o modificación de los sistemas que considerase necesarios.

Menos de un mes después de dictada la nueva reglamentación (el 15 de julio de 2008), el Ministerio de Hacienda convocó a un concurso público para el diseño, desarrollo e implementación del sistema, que en noviembre fue adjudicado a la empresa Sonda Argentina.

Recién un año luego de adjudicado el contrato (en diciembre de 2009), el gobierno reglamentó el sistema electrónico *transaccional* que había sido establecido en la ley de compras y, como indicaran Greco y D'Archivio, el Ministerio de Hacienda y la DGCyC aún se encuentran desarrollando las normas complementarias necesarias para su implementación.

Sin perjuicio de que la experiencia del desarrollador externo puede tener una obvia incidencia en las medidas que tome la administración con respecto al diseño normativo, la decisión de implementar una plataforma tecnológica transaccional sin desarrollar previamente un diagnóstico de la situación existente y una estrategia que considere otros aspectos además de la cuestión tecnológica (por ejemplo, problemas de liderazgo, resistencias al cambio, falta de capacitación, ausencia de diálogo entre la administración y los proveedores, falta de participación de la sociedad civil, etc.) es por lo menos problemática⁵⁶⁴.

Por otra parte, aun con respecto a la plataforma tecnológica, el proceso de implementación del sistema no ha logrado cumplir con los objetivos planteados, dado que habiendo transcurrido casi un año y medio desde que comenzara a ejecutarse el contrato con Sonda Argentina⁵⁶⁵, aún no se ha implementado el sistema y el portal BAC no se encuentra disponible. Ello resulta llamativo por dos motivos.

Primero, porque la experiencia de la empresa en implementar este tipo de sistemas a gran escala (menos de un año para todo el gobierno de Chile) pareciera indicar que la implementación a nivel local en la CABA no debiera ser tan compleja como para justificar la demora.

⁵⁶⁴ Si bien el pliego para el llamado a concurso para la implementación del sistema contiene una sección que describe el sistema existente, se trata sólo de una enunciación de los aspectos tecnológicos del sistema y la única referencia a otros aspectos indica que “*Los puestos de trabajos actuales utilizan computadoras de diferentes marcas, modelos y capacidades*”. Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁶⁵ Entre los considerandos del Decreto de 2009 que reglamentó el sistema electrónico transaccional se indica que la ejecución del contrato con la empresa comenzó el 22 de diciembre de 2008. Ver Decreto N° 1145/09, 28 de diciembre de 2009, *op. cit.*

Segundo, porque los plazos de ejecución establecidos en el pliego se encuentran por demás vencidos⁵⁶⁶. El plazo máximo de implementación plenamente operacional del Módulo Inicial (portal de compras, RIUPP, RIBS y gestión de compras electrónicas bajo la modalidad de contratación directa), que incluye un proyecto piloto de 20 días hábiles, es de 9 meses. El del Módulo Intermedio (administración de penalidades y sanciones a proveedores, administración de garantías, gestión de todas las modalidades y procedimientos de licitaciones y contrataciones, y recepción de bienes y servicios) es de 11 meses. Y el del Módulo Final (elaboración, administración y control del plan anual de compras, subasta inversa y otras funcionalidades a definir durante el proyecto) es de 12 meses. Los tres módulos corresponden a la Etapa I del proyecto, que consiste básicamente en la implementación de todos los módulos del sistema, la transferencia de conocimiento y la capacitación⁵⁶⁷.

En consecuencia, dado que el pliego establece que los plazos de ejecución se computan desde el comienzo de ejecución del contrato⁵⁶⁸ y que ello ocurrió el 22 de diciembre de 2008, aun si consideramos los plazos máximos del pliego, que bien pudieron haber sido menores en la oferta de la empresa que resultó adjudicataria (pero no mayores)⁵⁶⁹, el plazo de implementación del Módulo Inicial venció en septiembre de 2009, el del Módulo Intermedio en noviembre de 2009, y el Módulo Final en diciembre de 2009⁵⁷⁰. Si bien el plazo de cuatro años establecido en la ley de compras para la implementación del sistema electrónico transaccional se cumplirá recién en marzo de 2011, ello no obsta al hecho de que además del excesivo foco que se puso en la

⁵⁶⁶ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, pp. 50-51.

⁵⁶⁷ *Id.*, pp. 49-50. La Etapa II consiste en actividades de soporte, mantenimiento, actualización y desarrollo de funcionalidades adicionales, como la facturación y pago electrónicos. La Etapa III consiste en horas de consultoría adicionales para el desarrollo de nuevas funcionalidades.

⁵⁶⁸ *Id.*, p. 50

⁵⁶⁹ Según el pliego, los tiempos de implementación presentados por los participantes tienen un 15% de ponderación sobre la evaluación técnica de las ofertas. Nótese que los plazos máximos implican que las tiempos de implementación que los superen están fuera de las bases. Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, pp. 61 y 66-67.

⁵⁷⁰ Nótese que, según la ley de compras, el organismo contratante puede prorrogar, cuando así se hubiese previsto en el pliego, los contratos de suministro de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios, a su vencimiento, por única vez y por un plazo de hasta el 50% del contrato inicial y, cuando fuera plurianual, no puede prorrogarse más allá de un 1 año adicional. Ver art. 17 de la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2095/06, *op. cit.*

Sin embargo, el pliego no prevé la posibilidad de prorrogar los plazos. Y, aun si se hubieran prorrogado, dado que el contrato no es plurianual, debió aplicarse una prórroga única por un plazo máximo del 50% del contrato inicial, en cuyo caso los plazos también estarían vencidos (el Módulo Inicial a mediados de febrero de 2010, el Módulo Intermedio a mediados de mayo de 2010, y el Módulo Final en junio de 2010).

plataforma tecnológica, no se cumplieron los plazos del pliego para implementar dicha plataforma.

Finalmente, la excesiva concentración del gobierno en la plataforma tecnológica en desmedro de la construcción de institucionalidad alrededor del sistema de compras públicas estuvo y está acompañada por una marcada falta de participación de dos actores fundamentales: el sector privado (proveedores existentes y potenciales) y la sociedad civil.

Si bien Greco subrayó durante la entrevista que desconocía si se había generado algún tipo de interacción entre el Estado, los proveedores y la sociedad civil durante el proceso previo a su gestión (iniciada en diciembre de 2009)⁵⁷¹, tanto él como D'Archivo expresaron no tener interés en involucrar a estos actores.

Con respecto a los proveedores, ambos funcionarios se mostraron completamente sorprendidos ante la pregunta acerca de si sería una buena idea involucrar a los proveedores en el proyecto. En este sentido, explicaron que ello no es necesario porque el sistema electrónico es muy simple, porque, en palabras de Greco, la interacción tendrá lugar *“cuando se empiece a capacitar a los proveedores y a hacerles entender que esto los va a beneficiar a ellos”* y, además, porque los proveedores podrán realizar observaciones y sugerencias a través del portal una vez que se implemente el sistema, lo cual permitirá perfeccionarlo.

La posibilidad de que los proveedores participen también en el diseño del sistema o en el desarrollo de la normativa de implementación fue completamente descartada. Greco indicó que los proveedores saben que algo está ocurriendo, pero que no es necesario que participen en el armado del sistema pues *“quienes lo van a utilizar son los funcionarios, no los proveedores”*, a lo que D'Archivo agregó que *“es como llevar un expediente, pero a nivel informático”*. En palabras de la funcionaria, *“el proveedor acá no es un actor interesado; el actor interesado es el gobierno”*. En el mismo sentido, Greco manifestó que *“al proveedor lo único que le interesa es agilizar el procedimiento, igual que a la administración”, mientras que “al ciudadano le interesa tener acceso, tener transparencia, tener información”*. Y dado que lo que le interesa al

⁵⁷¹ La DGCyC indicó que averiguaría si se había generado este tipo de interacción anteriormente. La información fue solicitada en reiteradas oportunidades (incluso a la Secretaría de Hacienda), pero no se obtuvo ninguna respuesta.

proveedor es que se le pague en tiempo y forma, no es necesario involucrarlos, pues el sistema resolverá esa cuestión⁵⁷².

Finalmente, al preguntarle al titular de la DGCyC acerca de la posibilidad de involucrar a quienes aún no son proveedores pero podrían querer serlo, indicó que los potenciales proveedores serán los más beneficiados por las facilidades del nuevo sistema⁵⁷³. Sin embargo, descartó la opción de convocar, por ejemplo, a las PYMES, e incluso explicó que el gobierno decidió concentrar en un único proveedor grande algunas adquisiciones que hasta el momento se encontraban dispersadas en pequeñas empresas poco controladas (por ejemplo, en insumos de librería y en el servicio de ambulancias), pues ello generaba precios demasiado altos⁵⁷⁴.

Al respecto, Daniel Argüello señala que si bien es cierto que en algunos casos el sistema anterior tenía un control deficiente (por ejemplo, en la adquisición de espiralados), la respuesta a dicho problema debería ser resolver la falta de control, no concentrar el mercado en un solo proveedor. Un caso paradigmático es el de los medicamentos, cuya provisión y distribución para todos los hospitales y centros de salud del distrito (un contrato de \$120 millones de pesos) fue concentrada en un único proveedor constituido por una Unión Transitoria de Empresas (UTE)⁵⁷⁵. En este sentido, en un informe reciente del Ministerio de Salud de la CABA acerca del cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico de Salud se indica que con este sistema *“en promedio se obtuvo un 62% de descuento respecto al precio de mercado”*⁵⁷⁶.

⁵⁷² Greco explica que el principal problema al respecto es la demora que existe desde que comienza el proceso de compras hasta que se le emite el parte de recepción definitiva al proveedor, y también desde que el proveedor hace la entrega hasta que se le emite el parte de recepción. Con el nuevo sistema, se incluirá desde la convocatoria hasta la emisión del parte de recepción y, en consecuencia, los tiempos serán mucho menores.

⁵⁷³ Según Greco, con el nuevo sistema quienes deseen participar podrán inscribirse en el registro desde su empresa, debiendo concurrir presencialmente sólo para presentar la documentación, y la plataforma les permitirá comprar el pliego con su tarjeta de crédito y presentar sus ofertas en el portal. Además, también podrán participar a través de subastas inversas y convenios marco.

⁵⁷⁴ El tema de la participación de las PYMES no es sencillo de definir y requiere intentar encontrar un equilibrio entre la necesidad de promover el desarrollo estratégico y la búsqueda de la eficiencia económica. Como veremos en el Capítulo 9, el Municipio de Morón procura adoptar este enfoque de equilibrio.

⁵⁷⁵ Para la adjudicación, ver Decreto N° 1093/09, 11 de diciembre de 2009, BOCBA N° 3325, 21/12/09, disponible

<http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/documentos/boletines/2009/12/20091221.pdf>

La licitación tuvo sólo dos oferentes.

⁵⁷⁶ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Salud, “Objetivos cumplidos en los dos primeros años de gestión: Plan Estratégico de Salud”, sin fecha, disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/salud/archivos/presentacion_gestion.pdf

No obstante, Argüello relata que el contrato no ha funcionado y que, debido a que el adjudicatario no cumple en tiempo y forma con la entrega de medicamentos, la CABA utiliza el procedimiento establecido para la compra de emergencia de medicamentos (denominado con el eufemismo “mesa de ayuda”), al que caracteriza como poco transparente, para adquirir medicamentos que no son de emergencia. En consecuencia, el representante de la UAPE concluyó que la CABA no tiene incentivos para implementar efectivamente un sistema electrónico de contrataciones, pues ello implicaría volver a incluir a las PYMES.

Con respecto a la sociedad civil, Greco señaló que ésta será la más interesada y que, de hecho, una de las leyes más exitosas fue la ley de acceso a la información pública⁵⁷⁷. Sin embargo, ante la pregunta acerca de si sería interesante incluir a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso que se está desarrollando actualmente, el funcionario explicó que ello no es necesario, pues lo único que se está tratando son resoluciones formales de procedimiento y éstas “*no afectan al ciudadano*”.

Las cuestiones vinculadas con los ciudadanos, indicó, se relacionan con la ley de acceso a la información, la ley de compras y la ley de procedimientos administrativos, pero no con los procedimientos que se están regulando, pues éstos no modifican sus derechos.

Al sugerirle a los entrevistados que en no pocas ocasiones los aspectos procedimentales son decisivos para el acceso de la ciudadanía al conocimiento de las decisiones de gobierno, Greco señaló que los ciudadanos van a poder acceder a las ofertas desde sus domicilios y que ello es más que suficiente en términos de transparencia.

Sin embargo, de la lectura del decreto reglamentario de la ley de compras y del pliego del concurso adjudicado a la empresa Sonda Argentina se desprenden algunos puntos que seguramente le interesaría considerar a la sociedad civil. Así, por ejemplo, sería importante analizar que, como veremos en la sección 8.2., el portal de compras existente no permite el acceso público al registro electrónico y ni el decreto reglamentario de la ley ni el pliego contienen disposiciones al respecto⁵⁷⁸. Dado que,

⁵⁷⁷ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 104/98, 19 de noviembre de 1998, BOCBA N° 600, 29/12/98, reglamentada durante el gobierno de transición posterior a la destitución de Ibarra, por Decreto N° 1361/07, 24 de septiembre de 2007, BOCBA N° 2778, 30/9/07. Ambas normas disponibles en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html>

⁵⁷⁸ Ver www.buenosaires.gov.ar/rup/

como vimos, el decreto dispone que el sistema de acceso público operará de acuerdo con la reglamentación que establezca la DGCyC⁵⁷⁹, dicha resolución procedimental indudablemente afectará a los ciudadanos, por lo que su participación al respecto podría resultar trascendente.

Otro ejemplo, en el mismo sentido, se vincula con el hecho de que, a esta altura de la evolución que ha tenido el tema a nivel regional e internacional, es bien sabido que para que el sistema informativo tenga real incidencia como herramienta de control público para la ciudadanía (y de diseño de estrategias de desarrollo para el Estado) es indispensable que genere información inteligente de manera agregada. Como vimos, Chile ya ha hecho avances importantes al respecto y México se encuentra en proceso de hacerlo. Sin embargo, en el caso de la CABA ni el decreto reglamentario de la ley ni el pliego del concurso consideran la cuestión.

En definitiva, los responsables del proyecto en la CABA rechazan la posibilidad de incorporar a los proveedores (existentes y potenciales) y a las organizaciones de la sociedad civil al proceso de desarrollo del sistema electrónico de compras públicas y asumen que el nuevo sistema beneficiará, además de a la administración, tanto a los proveedores como a los ciudadanos. No obstante, como vimos, algunos ejemplos sencillos demuestran claramente que la sociedad civil podría enriquecer decisivamente el diseño del sistema y seguramente debe haber ejemplos similares en el caso de los proveedores.

Considerando lo expuesto hasta aquí, las demoras que ha tenido el desarrollo del sistema de compras públicas electrónicas en la CABA y el riesgo de que el sistema que finalmente se implemente no tenga el impacto que se pretende no deberían sorprender. En efecto, el análisis de los casos de Brasil, Chile y México demuestra con toda claridad que el enfoque del tema desde una perspectiva demasiado acotada a la cuestión tecnológica tiene pocas posibilidades de resultar en un sistema exitoso en términos de los objetivos de transparencia, eficiencia y desarrollo que se dice perseguir.

El desarrollo de los sistemas electrónicos de compras públicas requiere esfuerzos considerables para la construcción de institucionalidad alrededor del sistema y para la generación de vínculos fuertes de cooperación entre los actores interesados durante el

⁵⁷⁹ Ver art. 24 del Anexo I del Decreto N° 754/08, 20 de junio de 2008, *op. cit.*

diseño y/o implementación de las reformas (como mínimo, los compradores, los potenciales proveedores y la sociedad civil).

Además, el análisis regional e incluso el caso de la Argentina a nivel nacional demuestran que la decisión de implementar un sistema *transaccional* sin contar previamente con un sistema informativo relativamente razonable es equivocada y equivale a comenzar por el final, pues la definición de una estrategia electrónica transaccional que tienda a resolver los problemas del sistema existente depende en gran medida de la posibilidad de contar con información agregada acerca de cómo opera el sistema existente.

Veamos algunos ejemplos. En el caso de Brasil, la existencia de Comprasnet como plataforma informativa desde 1998 fue fundamental para que pudiera luego implementarse con éxito el *pregão* electrónico en el período 2000-2001.

En Chile, el desarrollo del sistema comenzó con la implementación de un sistema informativo en la etapa 1999-2000 y aunque terminó fracasando, en la etapa posterior se realizó un diagnóstico acabado de los problemas (institucionales, no tecnológicos) y se diseñó una estrategia de reforma para resolverlos. Así, por ejemplo, se crearon incentivos para los funcionarios compradores otorgándoles mayor prestigio, se introdujo una nueva y fortalecida institución para regir el sistema bajo la supervigilancia del presidente, se estableció un consejo asesor destinado a producir un plan estratégico mediante un proceso de entendimiento institucionalizado entre los responsables del proyecto, los proveedores y los funcionarios compradores, etc.

En México, deliberadamente se decidió consolidar un buen sistema informativo en la primera etapa (1994-2000), que fue exitoso y, precisamente por el exceso de concentración en la cuestión tecnológica, fracasó el ambicioso ComprasNET Plus en la segunda etapa (2001-2007). Recién ahora se está retomando el camino inicial, poniendo el énfasis en la utilización del sistema informativo como una herramienta que permita diagnosticar los procesos de compras y, en consecuencia, definir las estrategias a seguir, a lo que se suma una reestructuración completa del órgano rector.

A ello se agrega que la implementación de los sistemas electrónicos transaccionales en los tres países fue precedida por procesos de construcción de ideas y de reformas que en algunos casos fueron más participativos y en otros menos, pero que en todos los

casos resultaron fundamentales para que al momento de implementar los sistemas no se tratara sólo de pensar en interfaces, encriptaciones y lenguajes de programación.

8.2. Características básicas del sistema

Hasta el momento, la CABA no cuenta con un portal de compras, sino que desde la página del gobierno es posible acceder al área de compras y contrataciones⁵⁸⁰. Como ya se indicó, el sistema aún no contempla la posibilidad de realizar procesos de adquisiciones, sino que opera de modo informativo.

Con respecto a los tres subsistemas informativos establecidos en la ley de compras (RIUPP, RIBS y RIIC), se destaca lo siguiente. El RIUPP permite la pre-inscripción en línea de los potenciales oferentes, que luego deben presentar la documentación del modo tradicional a efectos de obtener el alta y la emisión de los certificados de inscripción y estado registral⁵⁸¹. Los funcionarios pueden acceder al RIUPP desde intranet, pues la base de datos se encuentra vinculada al sistema informático de administración financiera de la CABA⁵⁸². Sin embargo, el RIUPP no permite el acceso público por Internet.

En cuanto al RIBS, el sistema permite administrar el alta, baja y modificación de códigos de catálogo de bienes y servicios a adquirir, se encuentra vinculado al nomenclador presupuestario y comparte la base de datos del sistema informático de administración financiera, por lo que los funcionarios pueden acceder al catálogo por intranet⁵⁸³. Además, el RIBS permite el acceso público por Internet bajo la denominación de “catálogo general de efectos y servicios”⁵⁸⁴, aunque su funcionalidad es prácticamente nula, pues sólo contiene un mecanismo de búsqueda y un largo listado sin ningún tipo de clasificación que facilite el acceso a la información.

⁵⁸⁰ Ver www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/compras/

⁵⁸¹ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁸² *Id.* Se trata del Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), creado en agosto de 2005. Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, “Nuevo sistema informático en la administración de la Ciudad”, 9 de agosto de 2005, disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/noticias/?modulo=ver&item_id=12&contenido_id=5558&idioma=es

⁵⁸³ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁸⁴ Ver www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/compras/catalogo/

Por último, el RIIC es de acceso público en el portal bajo la denominación de “consulta de compras y contrataciones”⁵⁸⁵. Esta sección contiene un mecanismo de búsqueda de muy baja funcionalidad y una serie de listados de licitaciones (las abiertas en el último mes, las de apertura próxima y las licitaciones de obra pública de un ministerio), resúmenes de las compras del área de salud clasificados por año y mes, un listado de los avisos publicados sin clasificación y la posibilidad de suscribirse a un boletín de compras y contrataciones.

Como vimos, la ley de compras establece que como mínimo deben publicarse las convocatorias, la recepción de ofertas, las aclaraciones y respuestas, las modificaciones de bases y los resultados⁵⁸⁶. Por su parte, el decreto reglamentario de la ley establece que el RIIC debe contener como mínimo la convocatoria, los pliegos, las circulares aclaratorias, ampliatorias o modificatorias de los pliegos, los cuadros comparativos de ofertas, la preselección, el dictamen de evaluación, las órdenes de compra, órdenes de venta, contratos y partes de recepción definitiva⁵⁸⁷.

Según explica Greco, en la actualidad se publica la resolución que aprueba los pliegos, la aprobación de la contratación, el pliego, el monto presupuestado establecido en la resolución que aprueba la contratación y el llamado a licitación con la fecha y hora. Si el pliego tiene valor, el aviso indica qué valor tiene y dónde se puede comprar.

Debido a que la información no se encuentra vinculada con el sistema de administración financiera⁵⁸⁸, es difícil saber en qué medida el portal publica todas las compras que tramitan por el sistema de administración⁵⁸⁹. Debido a ello y a la baja funcionalidad del sistema, es imposible conocer el grado de publicación efectiva de la información. De todos modos, una búsqueda aleatoria de licitaciones mostró que, como indicó Greco, en general se publica la convocatoria, el pliego, la adjudicación y algunas órdenes de compra. Sin embargo, en la búsqueda no fue posible encontrar licitaciones que incluyeran los cuadros comparativos de ofertas, la preselección ni el dictamen de evaluación.

⁵⁸⁵ Ver <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/compras/consulta/>

⁵⁸⁶ Art. 24 de la Ley N° 2095/06, *op. cit.*

⁵⁸⁷ Ver art. 24 del Anexo I del Decreto N° 754/08, *op. cit.*

⁵⁸⁸ Ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Hacienda, Pliego, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁸⁹ Ello se desprende implícitamente del hecho de que el pliego del concurso para el desarrollo del nuevo sistema establece que éste debe integrar el sistema de administración financiera al portal, a efectos de que “todas las compras gestionadas por este Sistema sean publicadas oportunamente y en forma inequívoca”. *Id.*, p. 25.

Con respecto al sistema electrónico *transaccional*, si bien éste aún no ha sido implementado, a continuación se describen brevemente los principales aspectos que, según la reglamentación específica de la ley dictada en diciembre de 2009⁵⁹⁰, tendrá el sistema BAC.

La reglamentación establece que el Ministerio de Hacienda deberá definir los procedimientos para regular el registro y los sistemas de autenticación para verificar la identidad de los usuarios⁵⁹¹.

El BAC permitirá realizar compras y contrataciones de bienes y servicios mediante las modalidades de licitación o concurso público o privado, contratación directa, subasta inversa y convenio marco⁵⁹². Los procedimientos se inician mediante la solicitud de gastos, generada por el organismo a través del BAC⁵⁹³.

El llamado a presentar ofertas se publica en el sistema, que automáticamente envía correos a los proveedores inscriptos en el RIUPP según su rubro o clase, pudiendo el organismo enviar invitaciones a potenciales oferentes, también en función del rubro o clase⁵⁹⁴.

Los proveedores interesados pueden participar luego de adquirir el pliego, que por regla general es gratuito, y el sistema emite el comprobante de acreditación o, en su caso, el comprobante de pago⁵⁹⁵. Las consultas, aclaraciones e impugnaciones del pliego se realizan a través del BAC, en el que la entidad compradora también publica las respuestas a las consultas y aclaraciones, manteniendo el anonimato del autor⁵⁹⁶. La presentación de ofertas se realiza por el sistema y sólo si el pliego requiere muestras se presenta la información documental ante la entidad contratante⁵⁹⁷.

El acto de apertura se realiza en el BAC en día y hora preestablecidos, formulando el acta también electrónicamente⁵⁹⁸. El dictamen de evaluación de ofertas se publica en el portal y se envía a los participantes a través del sistema, pudiendo éstos impugnarlo por la misma vía⁵⁹⁹. La adjudicación se notifica mediante el BAC y se publica en el

⁵⁹⁰ Decreto N° 1145/09, 28 de diciembre de 2009, *op. cit.*

⁵⁹¹ *Id.*, art. 4 del Anexo I.

⁵⁹² *Id.*, art. 8.

⁵⁹³ *Id.*, art. 10.

⁵⁹⁴ *Id.*, arts. 12 y 16.

⁵⁹⁵ *Id.*, art. 14.

⁵⁹⁶ *Id.*, art. 15.

⁵⁹⁷ *Id.*, art. 17.

⁵⁹⁸ *Id.*, art. 20.

⁵⁹⁹ *Id.*, art. 23.

portal⁶⁰⁰. El contrato se perfecciona con la notificación de la orden de compra al adjudicatario a través del sistema⁶⁰¹. También se ingresa a dicho sistema el parte de recepción definitiva, en un plazo máximo de siete días corridos desde el ingreso del remito al sistema y, si no se cumple el plazo, el sistema envía el parte a la autoridad que corresponda para que lo autorice o rechace en un plazo de tres días corridos⁶⁰².

Por otra parte, la reglamentación del BAC establece reglas de procedimiento especiales para la modalidad de convenios marco y para las subastas inversas. Con respecto a los convenios marco, establecen formas, plazos y condiciones para el suministro directo de bienes y servicios a los organismos, que pueden instar procesos de selección de los bienes y servicios del convenio (es decir, realizar un proceso de adquisición propio) si pueden así obtener condiciones más ventajosas que sean objetivas y demostrables⁶⁰³.

Los convenios marco son iniciados por la DGCCyC de oficio o a instancia de un organismo y se realizan mediante licitación o concurso público, ajustando el pliego al formato del BAC e indicando la cantidad aproximada de los bienes o servicios⁶⁰⁴. Una vez que queda firme la adjudicación, los adjudicatarios sólo pueden incluir sus bienes o servicios en el BAC⁶⁰⁵. Cuando un organismo requiere un bien o servicio incluido en un convenio marco, ello es informado por el sistema y el organismo se encuentra obligado a contratarlo emitiendo la orden de compra o servicio⁶⁰⁶. Los convenios marco tienen una vigencia de un año y la DGCCyC puede eliminar productos o servicios si considera que son inconveniente por razones económicas o de calidad⁶⁰⁷.

Con respecto a la subasta inversa electrónica, la reglamentación establece la posibilidad de que los organismos realicen a través del BAC una licitación o concurso público o privado, o una contratación directa mediante una compulsa electrónica e interactiva de precios por la cual se adjudica el contrato al precio más bajo o a la oferta económicamente más ventajosa⁶⁰⁸. Sólo los proveedores inscriptos en el RIUPP pueden

⁶⁰⁰ *Id.*, arts. 26-27.

⁶⁰¹ *Id.*, art. 29.

⁶⁰² *Id.*, art. 32.

⁶⁰³ *Id.*, art. 33.

⁶⁰⁴ *Id.*, art. 34.

⁶⁰⁵ *Id.*

⁶⁰⁶ *Id.*, art. 35.

⁶⁰⁷ *Id.*, art. 36.

⁶⁰⁸ *Id.*, art. 39.

participar del proceso⁶⁰⁹. El pliego debe ajustarse al formato disponible en BAC y debe contener el nivel mínimo de reducción de precios que deben realizar los oferentes en cada lance, así como la duración máxima del proceso, que no puede exceder de dos horas⁶¹⁰.

El proceso tiene una primera instancia de presentación de ofertas, luego de la cual se preselecciona a los participantes habilitados administrativa y técnicamente para participar de la compulsa. El monto inicial de la subasta es el menor de todas las ofertas presentadas⁶¹¹, a diferencia de lo que ocurre en el *pregão* electrónico de Brasil, en el cual el precio de referencia es preestablecido por la administración en función de encuestas de mercado y/o de precios de contrataciones anteriores, descalificando las propuestas con valores superiores al estimado.

El BAC permite que los oferentes vean la posición de los lances (sin la identidad de quienes los realizan) y, en caso de empate, tiene prioridad el participante que lanzó primero⁶¹². Al finalizar la compulsa, el sistema registra el orden de prelación de los lances y genera un resumen del desarrollo del proceso, que queda registrado y se publica automáticamente en el portal⁶¹³.

A diferencia del *pregão* electrónico, la reglamentación del BAC no establece la posibilidad de que los oferentes realicen consultas e impugnaciones durante el período de divulgación de la subasta, ni la provisión de aclaraciones durante la compulsa. Tampoco establece, como sí lo hace el sistema brasileiro, la publicación por parte del subastador de un aviso de cierre luego del cual transcurre un período reducido (por ejemplo, de 30 minutos) para incentivar la presentación de las mejores ofertas posibles.

Capítulo 9. Municipio de Morón

9.1. Actores e incentivos

Durante prácticamente toda la década del 90', el Municipio de Morón fue gobernado por Juan Carlos Rousselot. Rousselot fue intendente desde 1987 hasta 1989, cuando el Consejo Deliberante lo destituyó por un hecho de corrupción en la construcción de una

⁶⁰⁹ *Id.*, art. 41.

⁶¹⁰ *Id.*, art. 40.

⁶¹¹ *Id.*

⁶¹² Art. 40 del Anexo I del Decreto N° 1145/09, 28 de diciembre de 2009, *op. cit.*

⁶¹³ *Id.*, art. 42.

red cloacal⁶¹⁴. Volvió a ser intendente en los períodos 1991-1995 y 1995-1999⁶¹⁵. En 1999 fue suspendido por el Consejo Deliberante por irregularidades en la licitación y adjudicación de una autopista y en la privatización del estacionamiento medido en el municipio, pero renunció antes de ser destituido⁶¹⁶.

Rousselot tuvo decenas de denuncias de corrupción y llegó a tener 28 causas penales en trámite⁶¹⁷. En el año 2000 fue condenado por malversación de caudales públicos en obras vinculadas a un hospital, e inhabilitado por tres años para ejercer cargos públicos⁶¹⁸, sentencia que fue revisada en 2006, cuando se lo condenó por peculado y se lo inhabilitó de manera absoluta y perpetua para ejercer cargos públicos⁶¹⁹.

En 1999 asumió como intendente Martín Sabbatella, quien hasta entonces había sido concejal municipal y había presidido la comisión investigadora que ese mismo año suspendiera a Rousselot. La transparencia y la lucha contra la corrupción en el municipio fueron las principales banderas de la campaña de Sabbatella⁶²⁰, de su gestión como intendente y, como explica Mariano Spina, ex titular de la Dirección de Compras y Contrataciones del Municipio de Morón, son conceptos que atraviesan su capital político hasta la actualidad⁶²¹. Sabbatella fue intendente en los períodos 1999-2003, 2003-2007 y 2007-2009, cuando renunció para asumir como diputado nacional⁶²².

Durante su gestión creó una oficina anticorrupción, publicó su declaración jurada y suscribió un convenio con Poder Ciudadano para la supervisión de la licitación del servicio de recolección de residuos (el contrato más importante del municipio)⁶²³. En

⁶¹⁴ Ver “Presentan a los asesores de la oficina de ética”, *Página 12*, 7 de Julio de 1998, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-07/98-07-07/pag05.htm>

⁶¹⁵ Información disponible en <http://www.moron.gov.ar/laciudad/jefescomunales.php>

⁶¹⁶ Ver “Rousselot va a juicio por gastarse 300.000 dólares”, *Página 12*, 10 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-09/00-09-10/pag12.htm>

⁶¹⁷ Ver “Detuvieron a Juan Carlos Rousselot en Ezeiza”, *La Nación*, 17 de mayo de 2001, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=305812

⁶¹⁸ Ver “Ordenan la captura nacional e internacional de Rousselot”, *La Nación*, 17 de mayo de 2001, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=305744

⁶¹⁹ Ver “Rousselot, retiro forzado de la política”, *Clarín*, 31 de julio de 2006, disponible en <http://old.clarin.com/diario/2006/07/31/elpais/p-00721.htm>

⁶²⁰ Ver “Algunas caras que reflejan el futuro”, *La Nación*, 4 de febrero de 2001, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=51038

⁶²¹ La idea de establecer un sistema de compras públicas electrónicas comenzó a esbozarse durante la gestión anterior a Spina en la Dirección de Compras y Contrataciones, cuya titular actualmente se desempeña como Directora de Modernización y Transparencia del Estado del municipio, pero se implementó durante la gestión de Spina.

⁶²² Información disponible en <http://www.moron.gov.ar/laciudad/jefescomunales.php>

⁶²³ Ver “De Morón al Wall Street Journal”, *La Nación*, 8 de septiembre de 2003, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=525728

Ver también Poder Ciudadano, “Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas”, Fundación Poder Ciudadano, 2006, pp. 96-106.

2004, Sabbatella firmó un convenio con Poder Ciudadano para implementar un “Programa de Discrecionalidad Cero”, por el cual se estableció la elaboración participativa de normas, la publicidad de las audiencias de gestión de intereses, el libre acceso a la información pública, la presentación de declaraciones juradas patrimoniales, la rendición pública del presupuesto, la creación de la figura del Defensor del Pueblo y la reglamentación del procedimiento de Audiencias Públicas para tratar las cuestiones más trascendentes para la comunidad⁶²⁴.

En esa misma línea, en abril de 2008 el municipio lanzó el Portal Morón Compra⁶²⁵, un sitio web que opera como sistema informativo de todas las compras públicas y, además, como sistema transaccional para gestionar las compras directas. Según explica Spina, los principales objetivos del portal fueron:

- Transparentar la administración de los recursos: saber qué se compra, a quién y a qué precio y eliminar la relación personal entre compradores y proveedores.
- Modernizar el sistema burocrático del Estado municipal.
- Generar mayor eficiencia en el trabajo de la dirección de compras: agilizar los trámites, evitar el traslado de los proveedores para cotizar, etc.
- Incrementar la participación de proveedores y, en particular, de las PYMES, para ampliar lo que Spina denomina “el elenco estable”, que surge no necesariamente como consecuencia de la corrupción, sino también de las dificultades para participar.

El entrevistado indica que la decisión de implementar el sistema de compras electrónicas no surgió como consecuencia de una demanda de mayor transparencia o eficiencia por parte de los proveedores y/o de la ciudadanía, sino que se trató de una política impulsada directamente por el municipio. El gobierno, explica, ya llevaba ocho años de gestión con una fuerte acción en el tema de la transparencia y la eficiencia, y no había un reclamo sobre el sistema de compras. De todos modos, subraya que los proveedores respondieron positivamente a la propuesta y que, estando ausente la voluntad política directa de implementar este tipo de sistemas, la demanda debería surgir de las empresas y de la ciudadanía en general.

⁶²⁴ Ver Municipio de Morón, “Discrecionalidad Cero”, disponible en http://www.moron.gov.ar/transparencia/discrecionalidad_cero.php

⁶²⁵ Ver https://newproxil.moron.gov.ar/ext/rafam_portal/index.php

Debido a que el caso de Morón está marcado por una fuerte voluntad política, me interesó conocer cuáles eran los incentivos que había tenido el gobierno de Sabbatella para tomar el tema de la transparencia y, en particular, implementar el sistema electrónico de compras (más allá de la propia convicción). Si bien considero que el tema de la transparencia seguramente adquirió una enorme relevancia para la ciudadanía del municipio luego de las escandalosas gestiones de Rousselot, la pregunta fue, concretamente, si en términos generales se trata de una cuestión “redituable” para un político.

Al respecto, Spina indica que lo es, pero siempre y cuando vaya acompañada de otros temas que demanda la sociedad. La transparencia, subraya, es el punto de partida, pero debe estar seguida por el incremento de la eficiencia, entendida como la posibilidad de proveer más y mejores recursos para quienes más lo necesitan. No se trata de un asunto de discurso, sino de utilizar la transparencia (y la reforma de las instituciones en general) para resolver cuestiones de fondo, es decir, para dar respuesta a las demandas de educación, salud, asfalto, seguridad, etc.

En el mismo sentido, el entrevistado explica que, específicamente con respecto a los sistemas de compras públicas electrónicas, adoptar un enfoque que utilice la transparencia y la eficiencia como herramientas para mejorar los servicios públicos y las necesidades de la ciudadanía es indispensable para que el sistema pueda tener alguna posibilidad de resultar exitoso. De lo contrario, el sistema se convierte en una mera cuestión tecnológica y su potencialidad se agota sola porque no logra tener impacto en la resolución de problemas estructurales. El Portal Morón Compras, señala, demostró su utilidad para mejorar el proceso de compras y, por lo tanto, va a continuar más allá de quién esté al frente del gobierno municipal.

Esta perspectiva es muy significativa a los efectos del análisis comparativo, pues contrasta claramente con el camino adoptado en la CABA que, al concentrarse casi exclusivamente en la cuestión tecnológica, no logró construir institucionalidad alrededor del sistema y, en consecuencia, hasta el momento ni siquiera cuenta con un portal informativo razonable, como ocurriera también en la segunda etapa de implementación del sistema mexicano y en la Argentina con la eterna adaptación del sistema australiano.

Finalmente, Spina destacó la importancia de utilizar los sistemas de compras públicas electrónicas para promover el desarrollo de las PYMES. Al respecto, explicó

que si se adopta una política de planificación de las adquisiciones es posible encontrar un equilibrio entre la promoción de este tipo de empresas y la búsqueda de la eficiencia económica. El funcionario criticó la política de concentración aplicada en la CABA, por ejemplo, en la adquisición de artículos de librería, indicando que no se trata de decidir entre una micro librería y un gran grupo librero, pues es posible encontrar instancias intermedias mediante una adecuada planificación, agregando que en ocasiones hay muchos prejuicios con respecto a las PYMES.

El sistema de Morón fue implementado sin costos adicionales por la Dirección de Sistemas del municipio, que trabajó junto con la Dirección de Compras y con las áreas de Modernización y Transparencia y de Comunicación Institucional⁶²⁶. Spina explica que la buena predisposición y el trabajo de los funcionarios del área de sistemas fue fundamental. El sistema fue desarrollado por sólo dos personas, que crearon el software y vincularon el portal de compras al sistema informático de administración financiera de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Considera que este tipo de desarrollo propio podría ser fácilmente replicable no sólo a nivel municipal, sino también en otros niveles de gobierno.

Spina subraya que para el desarrollo del sistema el municipio llevó a cabo diversas actividades tendientes a conocer las impresiones de los proveedores, utilizar ejemplos exitosos de la región y obtener la cooperación del gobierno provincial y del gobierno nacional.

Antes de implementar el sistema se realizaron reuniones con proveedores y se los encuestó para conocer sus opiniones sobre las fortalezas y debilidades del sistema existente y para obtener información sobre el uso de computadoras e Internet como herramienta de trabajo (el 90% de los encuestados respondió afirmativamente).

Además, a través del proyecto “Comprapyme” de la APYME se realizaron viajes a Chile y a la Provincia de Mendoza para analizar sus experiencias en la materia. Por último, se obtuvo el aval de la Provincia de Buenos Aires para la utilización del portal,

⁶²⁶ Ver Martín Sabbatella, Discurso de inauguración de las sesiones ordinarias del Consejo Deliberante del Municipio de Morón, 3 de abril de 2008, disponible en <http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura08sabbatella.html>

así como la cooperación de la ONC y de la SGP, cuyo titular estuvo presente en el acto de lanzamiento del portal⁶²⁷.

Luego de implementado el sistema, la Dirección de Compras llevó a cabo actividades de capacitación y campañas de sensibilización pública a través del Boletín Municipal, una revista mensual que reciben los vecinos con su factura de impuestos municipales con información sobre la gestión del gobierno.

9.2. Características básicas del sistema⁶²⁸

El portal de compras del Municipio de Morón opera de manera transaccional para las compras directas e informativa para el resto de las modalidades. Ello se debe a que, de acuerdo con la legislación provincial (ley orgánica de municipios, reglamento de contabilidad de municipios, etc.), las administraciones pueden determinar los procedimientos a seguir para las compras directas, mientras que los procedimientos para las demás modalidades (licitación pública o privada y concurso de precios) son establecidos por la provincia. De todos modos, Mariano Spina explica que las compras directas representan entre el 60% y el 80% de las adquisiciones que realiza la mayoría de los municipios.

Como plataforma informativa, el portal permite el acceso público a la siguiente información:

- **Proveedores:** buscador por rubro, razón social o nombre de fantasía. Para cada proveedor inscripto se indica la fecha de alta y los rubros y sub-rubros en los que está inscripto.
- **Precios testigo:** permite descargar el catálogo completo, o bien realizar una búsqueda por rubro. Se indica la fecha y número de adjudicación, el tipo de contratación y el precio al que se adquirió. El listado se mantiene actualizado.

⁶²⁷ Ver ONC, “Convenio de Cooperación para el desarrollo de Portal de Compras de la Municipalidad de Morón”, 22 de abril de 2008, disponible en <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁶²⁸ La información que se describe en esta sección ha sido extraída del portal de compras del Municipio de Morón y de la presentación que realizara la entonces titular de la Dirección de Compras y Contrataciones del Municipio, Natalia Mammana, en el Seminario de Poder Ciudadano “El sistema de compras electrónicas”, 13 de agosto de 2009, *op. cit.*

- **Qué compra el Municipio:** buscador que permite acceder a información de compras vigentes y concluidas desde el año 2007 en adelante (sólo para compras directas). Se puede buscar por rubro o fecha, accediendo al número de solicitud de cotización, fecha de publicación, fecha de cierre, estado del proceso y a la orden de compra. La información se mantiene actualizada.
- **Licitaciones y concursos de precios:** listado de las licitaciones y concursos con o sin orden de compra, que permite acceder a la convocatoria, órdenes de compra y pliegos.

Como plataforma transaccional, el portal permite, al igual que el actual sistema de la CABA, la pre-inscripción en línea de los proveedores, que se perfecciona con la presentación de la documentación requerida de manera presencial. Pero, además, el portal publica las solicitudes de adquisición (que también son enviados de manera automática por correo electrónico a los proveedores registrados según su rubro y clase) y los proveedores inscriptos pueden optar por presentar sus cotizaciones a través del portal, que se mantienen encriptadas hasta la fecha en que finaliza la convocatoria para presentar ofertas. Spina señala que la decisión de hacer que la cotización en línea fuera optativa y no obligatoria (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Chile) se debió a que en el contexto cultural de nuestro país es difícil imponer este tipo de procedimientos.

Para ingresar al portal de proveedores éstos cuentan con una clave de identificación que, además de cotizar en línea, les permite anular cotizaciones, actualizar sus datos, ver el estado de su trámites y obtener información acerca de las solicitudes de cotización en las cuales están inscriptos o que corresponden a su rubro o clase .

9.3. Resultados

Mariano Spina indica que los resultados inmediatos del sistema fueron positivos, incrementándose la cantidad de cotizaciones en una compra y la cantidad de proveedores inscriptos.

Por otra parte, la actual titular de la Dirección de Compras y Contrataciones, Carla Donato, tuvo la amabilidad de producir la siguiente información especialmente para este estudio. Del total de proveedores del municipio (3055 empresas) 2028 han accedido al

sistema (más del 66%) y, de éstos, 278 solicitaron la habilitación para cotizar en línea (alrededor del 9% del total de proveedores registrados en el distrito).

En términos de la evolución del sistema, la cantidad de cotizaciones recibidas en línea fue de 388 para el primer semestre de 2009 y de 398 para el mismo período de 2010. Finalmente, la cantidad de contrataciones realizadas en línea que ya fueron adjudicadas y están en proceso de ejecución (ya tienen orden de compra) fue de 232 para el primer semestre de 2009 y de 151 para el mismo período de 2010⁶²⁹.

CUARTA PARTE: RECOMENDACIONES

De acuerdo con el proyecto FONTRA del que forma parte esta investigación, la segunda etapa tiene como objetivo llevar a cabo actividades de sensibilización de los actores relevantes tendientes a instalar en la agenda estatal la relevancia de la implementación de un sistema de compras electrónicas a nivel del gobierno federal, de manera que ello se transforme en una política pública en el mediano-largo plazo.

Para llevar a cabo dicha etapa del proyecto es necesario contar con dos herramientas. Por un lado, una serie de contenidos mínimos acerca de cómo se podría diseñar e implementar un sistema electrónico de compras públicas en la Argentina. Por otra parte, una estrategia de incidencia que identifique el modo en el que Poder Ciudadano podría procurar instalar el tema (actores a incluir, incentivos, discursos, etc.). A continuación desarrollo estos dos elementos en función de los análisis comparativos de la SEGUNDA Y TERCERA PARTE.

Capítulo 10. Recomendaciones para el diseño e implementación del sistema electrónico

Formulo tres tipos de recomendaciones, volviendo sobre la experiencia de los distintos países o ciudades en la medida en que sea necesario: (1) un marco general de recomendaciones para el diseño e implementación de un sistema electrónico de

⁶²⁹ La selección del período de comparación obedece a que del año 2008 sólo se cuenta con datos a partir del mes de abril (cuando comenzó a utilizarse el sistema) y el año 2010 aún está en curso, por lo que el único período para el que se cuenta con datos de dos años distintos es el mencionado. Por otra parte, el municipio aún no ha realizado una comparación con datos anteriores a la implementación del sistema electrónico.

compras, que incluye tanto al Congreso como a la administración; (2) consideración de las principales alternativas para el diseño y la implementación; y (3) el principal aporte sustantivo que podría hacer Poder Ciudadano al proyecto de reglamento general de compras que está elaborando la ONC.

10.1. Condiciones mínimas

Dado que la aspiración usual cuando se piensa en contar con un sistema electrónico de compras públicas es la de un sistema electrónico transaccional, debo comenzar subrayando que, siguiendo a Veiga Malta, para pensar en un sistema electrónico transaccional de compras públicas es necesario pensar primero en el sistema de adquisiciones en general.

Ello porque si el sistema de adquisiciones, sin ser perfecto, no cumple con algunas condiciones mínimas, el sistema electrónico transaccional sólo servirá para automatizar errores, trasladándolos del papel a Internet. La idea entonces no es pensar en las condiciones mínimas que requiere un sistema de compras tradicional para poder convertirse en electrónico, sino en las condiciones mínimas que requiere un sistema de compras para cumplir con los objetivos que todo sistema de compras debe tener.

Para Veiga Malta, dichas condiciones básicas incluyen un aspecto vinculado con los principios que exige un sistema de adquisiciones y un aspecto más bien político, que exige no sólo el impulso de los actores políticos tradicionales, sino también la demanda de la sociedad civil y del sector privado para vencer las resistencias que indefectiblemente genera romper con las islas de intereses propias de un sistema fragmentado. En efecto, como explica el entrevistado, en cuanto se empieza a reemplazar las islas por un único sistema en el que *“las reglas son iguales para todos, está todo transparentado y todo publicado en un sitio donde todos pueden participar”*, los intereses que se rompen generan resistencia.

Aunque esta investigación procura analizar principalmente este punto referido a la demanda para el cambio, el Capítulo 11 está específicamente destinado a recomendar posibles caminos de incidencia para ello. Aquí, en cambio, me concentraré sólo en los principios básicos que exige un sistema de compras.

Pero para eso, como indica Veiga Malta, es necesario primero preguntarse qué es un sistema de adquisiciones. Un sistema de adquisiciones es un proceso para ejecutar el presupuesto para proveer de bienes, servicios y obras a la comunidad: escuelas, medicamentos, autopistas, etc. Lo que el sistema requiere, entonces, es que el gasto

público se realice de manera eficiente y transparente y que genere beneficios para la sociedad. Esto significa que el Estado tiene que llevar a cabo compras agregadas, planificadas, ordenadas, transparentes, de acuerdo con las normas, bajo controles financieros, judiciales y éticos. Las adquisiciones deben generar el mayor valor posible para los ciudadanos, es decir, proveer el mayor valor posible en bienes, servicios y obras para la mayor cantidad de ciudadanos posibles (no considero aquí cuestiones distributivas) y al menor costo posible con el objetivo de extender las libertades reales de las que gozan las personas.

La siguiente pregunta es, entonces, cómo pasar de esos principios a su ejecución. Para empezar, se requiere una ley que establezca las reglas del juego. Para Veiga Malta, dicha ley no debe ser tan compleja como para que se necesite a un abogado para interpretarla. Si *“cada procedimiento de contratación requiere de un abogado para leer el documento, otro para contestarlo y otro para interpretar las respuestas”*, el proceso se torna tan legalista y detallado que la ley termina confundándose con el reglamento y el reglamento con la ley, cuando en realidad lo más crítico para tener un sistema transparente y eficiente es el reglamento y la estandarización de los pliegos.

Las condiciones primarias son entonces el marco de la ley definiendo los principios y lo que se puede y no se puede hacer, el reglamento y la estandarización, esto es, la definición de las mismas reglas de juego para la compra de los mismos bienes y servicios en todos los organismos. Si el sistema es mucho más complejo que esto, entonces algo no está bien.

Con estas condiciones primarias y las condiciones políticas que analizaré en detalle en el Capítulo 11, uno entonces sí puede preguntarse por el sistema electrónico para hacer que el sistema de adquisiciones sea más transparente y eficiente. Pero sin estas condiciones mínimas, como indica Veiga Malta, nada cambia, pues se pasa a un sistema de publicación en Internet pero, por ejemplo, los pliegos siguen estando direccionados. Y como los pliegos no están estandarizados, entonces volvemos a los abogados, que tienen que mirar cláusula por cláusula para ver si se modificó o no, todo lo cual, a su vez, conduce a impugnaciones, protestas y todo tipo de mecanismos para reducir o eliminar la competencia.

Más allá de la ley, el reglamento y los pliegos estandarizados, hay algunas otras condiciones importantes o normas complementarias cuando se piensa en un sistema electrónico transaccional. Primero, que la ley tiene que habilitar el sistema electrónico, para lo cual puede haber algunos problemas, como ocurre en la Argentina, dado que la

ley de firma digital y las normas de adquisiciones tienen algunas incompatibilidades. Segundo, la ley tiene que establecer la validez de los documentos electrónicos. Tercero, tiene que haber un sistema de autenticación.

Por último, Veiga Malta subraya que con las leyes obviamente no alcanza, sino que es necesario generar también reformas administrativas para implementarlas, pues *“si fuera una cuestión de leyes, en América Latina no debería haber tantos problemas para que los sistemas funcionen”*.

Las condiciones mencionadas hasta aquí deberían ser la base de la propuesta de Poder Ciudadano tanto al Poder Ejecutivo como al Congreso en términos del sistema general de compras y de las cuestiones complementarias que se requerirían para implementar un sistema electrónico transaccional⁶³⁰.

La pregunta que subsiste, sin embargo, es qué ocurre si ni el sistema general de compras públicas cumple con las condiciones mínimas, ni se han resuelto las condiciones complementarias que demanda un sistema electrónico transaccional. Dado que ésta es, en efecto, la situación de la Argentina, la respuesta a esta pregunta constituye la recomendación principal de esta sección.

La respuesta usual sería que se debería comenzar por lo más sencillo, esto es, por el sistema electrónico informativo. El problema con esta recomendación es que, a diferencia de la CABA, la Argentina no está en una situación de vacío que permita comenzar ex nihilo. En este sentido, más allá de los problemas críticos del sistema actual, el país ya cuenta tanto con un sistema informativo como con un sistema transaccional piloto para las contrataciones directas de trámite simplificado.

En consecuencia, la recomendación no es tirar todo abajo y empezar de cero, porque, como bien dice Veiga Malta, ello equivaldría a pretender ganar el mundial antes de jugarlo. Por el contrario, siguiendo a dicho especialista y fundamentalmente a Bohórquez, la recomendación que creo que debe hacer Poder Ciudadano es la siguiente.

Por un lado, dado que el SECOP ya existe y que además la ONC está por lanzar una nueva plataforma, es importante continuar mejorando dicho sistema y, fundamentalmente, extenderlo para que cubra más procedimientos de los que hoy cubre.

Sin embargo, esta cuestión depende del tipo de condiciones regulatorias mínimas a las que se hiciera referencia más arriba y, por lo tanto, es un proceso de reforma más

⁶³⁰ Para un análisis completo y complejo de los aspectos técnicos y jurídicos que implica un sistema de compras públicas electrónicas transaccional, ver Gonzalo Suárez Beltrán y Roberto Laguado Giraldo, *Manual de contratación pública electrónica para América Latina: bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad*, CEPAL y EuropeAid, abril de 2007.

ambicioso. Al respecto, se recomienda que la ONC evalúe seriamente la posibilidad de ampliar el alcance del SECOP, ya sea extendiendo directamente su ámbito de aplicación a otros procedimientos, o al menos exigiendo el cumplimiento de uso del sistema en los casos en que sí es normativamente aplicable. Aunque coincido con Bellingi en que con el mal funcionamiento de la plataforma actual es difícil “imponer” su uso, una vez que se modifique la plataforma y se capacite a los funcionarios su uso debe ser obligatorio para todas las contrataciones directas de trámite simplificado de todos los organismos, para extender luego su ámbito de aplicación.

Aquí deberá evaluarse, además, el problema del *enforcement*, dado que si la norma establece el uso obligatorio pero ello no se cumple ni se controla, no tiene sentido tener la norma. Una alternativa que propone Veiga Malta al respecto es que si no se utiliza el sistema directamente no se autoriza el pago, lo cual opera como un incentivo para los funcionarios. La otra cuestión fundamental que se debe considerar al respecto es que la ONC carece de facultades sancionatorias, por lo que es muy difícil que, a pesar de ser el órgano rector, pueda ocuparse efectivamente de sostener e impulsar la implementación plena del sistema. Se recomienda poner este punto sobre la mesa para conversarlo fundamentalmente con la ONC y la SIGEN.

Pero más allá de cómo evolucione o no el sistema transaccional, lo más importante es la recomendación de que se establezca un sistema electrónico informativo verdaderamente útil. Ello porque, como bien señala Bohórquez, el sistema de compras electrónicas, al igual que todo sistema de información, es una herramienta muy poderosa para entender qué se está haciendo, cómo se está comprando y qué se quiere corregir. Es decir que, sin perjuicio de la plataforma transaccional, se trata de un sistema de información que permite tomar decisiones estratégicas hacia el futuro. En palabras de este entrevistado,

La herramienta en sí no corrige las deficiencias del sistema de compras, pero sí permite hacerse mejores preguntas para diagnosticar y proponer soluciones de políticas públicas, que pueden o no cambiar el marco legal, pero que sin duda van a cambiar la forma en que compra el Estado.

En consecuencia, es fundamental transformar el sistema electrónico informativo de la ONC en una única plataforma en la que se consolide *toda* la información (en las licitaciones, por ejemplo, convocatorias, pliegos, ofertas, cuadros comparativos de

ofertas, adjudicaciones, impugnaciones, contratos, órdenes de compra, etc.) de *todas* las dependencias de la administración nacional y para *todos* los tipos de adquisiciones (bienes, servicios y obras), procedimientos (licitación pública o privada, concurso público o privado, contratación directa, contratación directa de trámite simplificado, subastas, remates, convenios marco y cualquier otro procedimiento que se cree) y modalidades (compra abierta, cerrada, doble sobre, etc.).

Pero con la publicación de datos no alcanza. El portal informativo debe generar información inteligente, estadísticas, estudios sectorizados, etc. que resulten útiles para la planificación de inversiones y desarrollo del Estado, para las oportunidades de negocios de los proveedores y potenciales proveedores, y para el control público por parte de la sociedad civil, que de ese modo podrá vincular la información con lo que normalmente se caracterizan como *red flags* en las adquisiciones en general y en distintos sectores del mercado público en particular.

Como explica Bohórquez, si ahora quisiéramos armar un panorama del mercado público en la Argentina nos enfrentaríamos a una tarea titánica de ordenación de información y, en consecuencia, no podríamos saber jamás si hay un patrón estadístico para, por ejemplo, entregarle por adjudicación directa determinados contratos a determinada empresa. Lo importante del sistema electrónico informativo en este punto es que supera la visión meramente casuística que, aunque permitiera construir una gran base de datos, no dejaría de ser anecdótica. En consecuencia, la única forma de sacar conclusiones del sistema es a través de un sistema informativo que genere información agregada. Por supuesto que esto no corrige el sistema de adquisiciones en general, pero, como subraya Bohórquez, sí *“permite ver cómo se comporta el sistema como sistema”*.

En definitiva, Poder Ciudadano debe apuntar fuertemente a dialogar con la ONC y sus posibles aliados (la UAPE, la OA, la SIGEN, etc.) para que se implemente definitivamente un sistema electrónico informativo completo, veraz y oportuno. Puede que el sistema transaccional requiera adaptaciones, pruebas piloto, etc., pero el sistema informativo necesita una buena plataforma, reglas claras de publicación y un sistema de control y de *enforcement* adecuado para garantizar que todos los organismos publiquen toda la información.

Por último, cabe una precisión importante en cuanto a la extensión del ámbito de aplicación del SECOP como sistema transaccional que se propone aquí. Según explicó Bellingi, una de las razones por las que el sistema existente tuvo una muy baja

aceptación y no se utilizó es que el monto reducido de las operaciones alcanzadas (contratación directa por trámite simplificado) es muy poco transaccionado en la administración en general.

Al respecto, es importante subrayar que aun si se entendiera que la baja utilización del sistema se debió en parte a que el rango de operaciones alcanzadas por la obligación de realizar contrataciones electrónicas es limitado, la corrección de dicha subutilización debería dirigirse, además de a la revisión del monto, al grado de cumplimiento de la obligación de utilizar el sistema por parte de los organismos. En efecto, se debería procurar asegurar mecanismos para que el SECOP sea efectivamente utilizado, pues, si ocurre lo que ocurrió hasta ahora, buena parte de los organismos continuarán sin utilizarlo y, de elevarse el monto, podrán apelar a una modalidad no competitiva y de escasa publicidad en muchos más casos. Ello sin perjuicio de que la actualización de los montos, que se encuentran congelados desde 2001, no es irrazonable⁶³¹.

La elevación del monto para las contrataciones directas por trámite simplificado no necesariamente generará un mayor uso del SECOP. Y, en rigor, si la subutilización se ha debido a que con el monto actual el rango de operaciones alcanzadas por la obligación de realizar contrataciones electrónicas (\$3 mil a \$10 mil pesos) es poco transaccionado, lo más razonable sería ampliar la obligatoriedad de utilizarlo para todos los procedimientos de compra, o al menos para todas las contrataciones directas, aunque la implementación sea progresiva.

Las estadísticas de la ONC muestran que, al menos desde 2004, la contratación directa prevalece en términos de cantidad sobre los demás procedimientos (incluso la licitación privada prevalece sobre la pública), aunque la licitación pública prevalece en términos de monto. Así, por ejemplo, en 2008 la contratación directa representó el 59,1% de las contrataciones, frente a un 15,8% de licitaciones públicas, pero en monto las licitaciones públicas representaron el 57,6%, frente a un 29,7% de la contratación directa. En 2009 las contrataciones directas representaron un 49,9% de las compras frente a un 19,3% de licitaciones públicas, pero éstas representaron el 57,6% en términos de monto, frente a un 32,4% de las contrataciones⁶³².

Estos datos no significan que la obligación de utilizar el SECOP abarque a las

⁶³¹ Según el estudio de 2007 de la OA, los compradores y proveedores entrevistados coincidieron en subrayar que el monto de \$10 mil pesos para las contrataciones directas por trámite simplificado se encuentra desactualizado. Ver Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, p. 59.

⁶³² Información disponible en https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/estadisticas_new.html

operaciones más representativas en términos de cantidad, dado que sólo las contrataciones directas de montos menores a \$10 mil pesos se encuentran alcanzadas por dicha obligación, pero las estadísticas no desagregan las contrataciones directas de trámite simplificado.

Lo que sí muestran los datos son dos puntos. Primero, que aun desconociendo qué porcentaje de las contrataciones directas totales corresponden al trámite simplificado, la modalidad de contratación directa es la más utilizada. En consecuencia, si lo que se pretende es ampliar el rango de operaciones cubiertas por el SECOP, lo lógico sería hacerlo obligatorio para todas las contrataciones directas (sino para todos los procedimientos).

Segundo, que del hecho de que la contratación directa sea el procedimiento más utilizado no se desprende que, a los efectos de implementar un sistema transaccional, éste deba captar nuestro interés en desmedro de los demás procedimientos. Ello pues si algo muestran los datos es que la licitación pública abarca los contratos de mayores montos, y que los procedimientos de selección no se realizan por regla general mediante licitación o concurso público como lo establece la normativa⁶³³.

Ello sin perjuicio de que la normativa en sí no es conducente para el cumplimiento de dicha regla general, pues permite el uso de procedimientos no competitivos en demasiadas circunstancias, incluyendo las situaciones de urgencia o emergencia⁶³⁴, por lo que no es de extrañar que la cantidad de procedimientos de contratación directa y licitación privada supere individualmente a la cantidad de licitaciones públicas. Con respecto al supuesto de urgencia o emergencia, en rigor ésta no ha sido regulada con excesiva vaguedad⁶³⁵.

Según datos elaborados por la OA sobre una muestra no probabilística de expedientes de compras de 15 organismos de la administración pública nacional durante el período 2003-2005, los motivos expresados para la utilización del procedimiento de compra directa fueron: 74% por el monto fijado en la normativa; 10% por tratarse de un proveedor único; 8% por razones de urgencia; 2% por tratarse de contrataciones entre organismos del Estado; y 0,2% por razones de seguridad pública o defensa, repitiéndose dicho porcentaje para los casos de obras artísticas, científicas o técnicas⁶³⁶.

A pesar de que estos datos surgen de una muestra no probabilística, es importante

⁶³³ Art. 24 del Decreto N° 1023/01, *op. cit.*

⁶³⁴ *Id.*, art. 25, inc. b-d.

⁶³⁵ *Id.*, art. 25, inc. d.5.

⁶³⁶ Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, pp. 56-57.

señalar que se contraponen con lo que manifiesta la ONC. Según este organismo, las suspicacias sobre la posibilidad de que las contrataciones directas incrementen los riesgos de direccionamiento de los contratos son infundadas, debido a que la mayor parte de estos procedimientos se encuentran “dirigidos” directamente por el decreto delegado, como las contrataciones entre organismos del propio Estado y las que se realizan con universidades nacionales y con el registro de efectores del Ministerio de Desarrollo Social⁶³⁷ que en conjunto, indica, representan el 85% de los procedimientos de contratación directa.

Al respecto, considero que eventualmente debería modificarse la norma a los efectos de orientar las compras públicas a la utilización de procedimientos más competitivos. Y, en cuanto a las compras electrónicas, sería deseable que si lo que se busca es ampliar el rango de transacciones abarcadas por el sistema se estableciera la obligatoriedad de utilizar el SECOP para todos los procedimientos, o al menos para todas las contrataciones directas, que con toda evidencia prevalecen sobre los demás, a los efectos de otorgarles mayor transparencia.

Por último, las recomendaciones de Poder Ciudadano deben considerar que si bien la elevación de los montos para todos los procedimientos puede estar justificada por la necesidad de actualizar valores que están congelados desde el año 2001, la autorización que establece el proyecto para que la Jefatura de Gabinete actualice periódicamente los montos requiere un análisis profundo.

Al respecto, Bellingi explica que, dado lo difícil que ha sido modificar el decreto reglamentario hasta el momento (todos los proyectos que hubo fracasaron), y considerando que los montos efectivamente deberán ser modificados en función de cómo se muevan los precios de la economía en general, autorizar directamente a la Jefatura de Gabinete a llevar a cabo dichas actualizaciones parece necesario.

Por mi parte, creo que en términos jurídicos ello no necesariamente representa un problema, dado que la Jefatura de Gabinete efectivamente tiene constitucionalmente asignada la administración general del país y la ejecución presupuestaria⁶³⁸. Sin embargo, considerando la extensa delegación de facultades legislativas con la que cuenta dicha dependencia, así como la ausencia de controles parlamentarios que existe en materia de dichas facultades, no sería acertado agregar a ello la facultad de modificar los montos de los procedimientos de adquisiciones. En la medida en que el manejo

⁶³⁷ *Id.*, art. 25, inc.d.8-10.

⁶³⁸ Art. 100, inc. 1º y 7º de la Constitución de la Nación Argentina.

presupuestario siga siendo excesivamente discrecional y carezca de controles adecuados, sumar facultades sería una mala decisión, pues éstas tendrán los mismos problemas de discrecionalidad y falta de control que tienen las facultades existentes.

10.2. Alternativas para el diseño y la implementación

Dentro del enorme universo de cuestiones que deben ser decididas a los efectos de diseñar e implementar un sistema electrónico de compras públicas (ya sea informativo o transaccional), a continuación se analizan y se formulan recomendaciones sobre las alternativas disponibles para decidir algunos temas fundamentales.

El primer elemento es, desde mi punto de vista, el más importante de todos: la transformación del órgano rector en un actor con suficientes recursos, jerarquía, facultades y apoyo político del más alto nivel posible para que pueda liderar la reforma, la implementación y su sostenimiento en el tiempo, fundamentalmente dentro de la propia administración. Si se observan los ejemplos de Chile y de México, el fortalecimiento de la agencia de compras (Chile) o del organismo encargado de la gestión administrativa (México) es fundamental si lo que se pretende es liderar un verdadero proceso de cambio. Un organismo así constituido no sólo es importante para crear y diseñar reformas por su cuenta (México), sino también para conducir un proceso de construcción colectiva en el que el tratamiento de temas específicos sobre cómo debe operar el sistema es en verdad casi una “excusa” para generar los vínculos institucionales necesarios para lograr el apoyo a la reforma (a la idea de la necesidad de la reforma) de diversos actores interesados.

En el mismo sentido, la jerarquización también tiene que alcanzar a los funcionarios de compras. El relato de Chile con respecto a los problemas que había allí en este sentido (funcionarios considerados irrelevantes, meros burócratas sin prestigio, capacitación ni sueldos razonables) suena bastante familiar. Y aunque esto seguramente sería muy difícil de alcanzar sin una reforma integral del servicio civil, es importante al menos subrayar que los funcionarios compradores tienen la llave de los bienes, servicios y obras que brinda el Estado y recomendar que, por lo tanto, deben ser considerados un aliado fundamental. Pero para ello se requiere, por un lado, fortalecer a la propia ONC y, por otra parte, jerarquizar a los compradores directamente en términos de escalafón, salarios, capacitación, etc.

Volviendo al rol de la ONC como cabeza de una construcción colectiva de reforma, la actual gestión del organismo está haciendo esfuerzos considerables por construir ese tipo de vínculos con prácticamente todos los actores interesados. Sin embargo, creo que de todos modos debería ser fortalecida y que, además, debería considerarse seriamente la cuestión del poder sancionatorio, dado que un órgano que controla pero que no puede sancionar es una contradicción en sí misma.

Por otra parte, a los efectos de conversar sobre las reformas (tanto sobre la nueva plataforma como sobre el proyecto de reglamento), sería de mucha utilidad generar espacios en los que participen diversos actores. En este sentido, además de las reuniones que la ONC ha estado llevando a cabo en estos meses con organismos, con la OA, la SIGEN, universidades, la UAPE, etc., recomiendo utilizar los escenarios de incidencia que llevará a cabo Poder Ciudadano (Capítulo 11) no sólo como un ámbito de participación y deliberación, sino como un proceso en el que distintas partes comiencen a generar vínculos institucionales sostenibles para la etapa de implementación. Al respecto, la ONC se ha mostrado entusiasmada con la idea de conversar con Poder Ciudadano y otras ONGs interesadas y creo que, además de participar y opinar, Poder Ciudadano podría ayudar a los demás actores interesados a buscar acuerdos que progresivamente vayan transformando la reforma en una verdadera política pública⁶³⁹.

Para que la reunión de los actores clave tenga el efecto real de hacerlos parte de la reforma, creo que, más allá de los encuentros que debería realizar Poder Ciudadano, si allí se estableciera un vínculo productivo entre los actores sería importante que la propia ONC llevara a cabo algunas reuniones posteriores cuyo objetivo sea desarrollar un plan estratégico para una reforma más amplia tendiente a diseñar e implementar un sistema electrónico complejo (informativo y transaccional), disponiendo objetivos, condiciones, acciones, etc. El ejemplo de Chile demuestra a las claras la importancia de tener un plan, como lo reconociera en un documento de 2007 el propio Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete⁶⁴⁰.

⁶³⁹ En términos de cooperación se destaca también la recientemente creada Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, que coordina a los responsables de compras de la Nación, las provincias y los municipios (hasta el momento ya se realizaron dos jornadas, una a fines de 2009 y en mayo de 2010). La Red podría ser muy útil no sólo para intercambiar experiencias, sino también para establecer relaciones institucionales que faciliten los acuerdos y el apoyo necesarios para sostener las reformas más allá de las personas.

⁶⁴⁰ Mercedes Rivolta y Mara Ruboni, “Compras gubernamentales electrónicas: panorama nacional e internacional”, Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, noviembre de 2007, p. 45.

Por otra parte, para la implementación de una reforma profunda es imprescindible que la administración produzca alguna información de diagnóstico del estado de situación actual del sistema de adquisiciones tradicional y electrónico. Aunque no es necesario pensar en un diagnóstico tan complejo y profundo como el de la metodología OCDE, al Estado no le costaría prácticamente nada realizar al menos un diagnóstico de percepciones mediante una encuesta anónima de una muestra relevante del universo de funcionarios compradores y del sector privado (aunque sea los que ya son proveedores). O incluso tal vez podría lograr que alguna consultora le provea dicho servicio de modo gratuito como lo hizo la SECODAM en México.

Una vez que se defina un mínimo diagnóstico, un grupo de actores potencialmente relevantes para impulsar y sostener la reforma y un plan estratégico, llegará un momento en el que inevitablemente surgirán dos preguntas interrelacionadas. Por un lado, si vale la pena seguir un modelo exitosamente implementado en otro país, en otra ciudad o a nivel internacional. Mi impresión al respecto es que aunque hay países que efectivamente aparecen como exitosos en la reforma de sus sistemas de compras y en la implementación de sistemas electrónicos, lo importante no es “el modelo”, sino las condiciones mínimas.

Lo importante no es si el modelo chileno es mejor que el brasilero, o si el mexicano es mejor que el australiano, o si tal o cual país ahorró más o ahorró menos según si implementó la subasta inversa, los convenios marco o el procedimiento que sea. Lo importante, como se señaló en la sección 10.1, es si: (a) el Estado ve al sistema que se quiere reformar como un proceso por el cual se ejecuta la provisión de bienes, obras y servicios del mayor valor posible al menor costo posible con el objetivo de extender las libertades reales de las que gozan las personas; (b) si la ley y el reglamento son relativamente comprensibles; (c) si los pliegos están estandarizados; y (d) si las normas habilitan el uso del sistema electrónico, reconocen los documentos electrónicos y establecen un sistema de autenticidad.

Aunque un determinado modelo de compras electrónicas aparezca como el más transparente, eficiente y conducente al desarrollo, las políticas públicas no pueden transplantarse. Uno puede comprarse la mejor computadora, pero si nunca vio una antes lo más probable es que cuando entienda cómo funciona ya sea obsoleta. Además, incluso sin referirme a las cuestiones contextuales, de discurso, actores, incentivos y eventos contingentes que afectan a las políticas públicas, éstas no tienen sentido como

concepto si no se construyen. Lo que sí tiene sentido, desde mi punto de vista, es analizar procesos de construcción relativamente comparables e intentar luego analizar las alternativas de construcción en el contexto en el que se desea influir.

En sentido similar, también puede ser una buena estrategia utilizar antecedentes, pruebas piloto, ejemplos, etc. del propio contexto en el que se quiere influir. Así ocurrió, por ejemplo, en el desarrollo del *pregão* en Brasil, pues éste contaba con el antecedente de haber comenzado a ser utilizado dos años antes en la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, así como durante la implementación del sistema obligatorio, pues los gobiernos y organismos utilizaron los sistemas del Banco do Brasil y de Comprasnet, que ya estaban probados.

Al respecto, Poder Ciudadano debería recomendar que la ONC utilice la experiencia que han tenido las dependencias que ya han utilizado el SECOP en más de una oportunidad (como la SSSN y varios organismos de las fuerzas), así como los que han avanzado por sus propios medios hacia formas electrónicas y transparentes de contratación, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación⁶⁴¹.

La segunda pregunta, relacionada con la anterior, es si conviene que la plataforma sea desarrollada por el propio Estado o que éste la adquiera de un privado. Creo que se trata de un tema marginal. Puede haber buenos motivos para elegir cualquiera de estas alternativas, e incluso es posible, como en el caso de Brasil, formar una alianza entre el Estado y algún desarrollador privado sin que el Estado tenga que poner un solo peso para comenzar.

El desarrollo público puede tener algunas virtudes, como lo fue el patriotismo en México, o como podrían serlo el impulso de otros planes de gobierno electrónico tendientes a fomentar la participación y el acceso a la información, o la capacidad de rápida adaptación sin incrementos de costos, etc. Pero también puede tener sus virtudes el desarrollo privado, como puede ser el impulso de la innovación en el sector privado. La tercerización incluso puede formar parte de una decisión estratégica para involucrar a un actor importante en la reforma, como ocurrió en Chile con la licitación y adjudicación del registro electrónico de proveedores a la Cámara de Comercio de Santiago.

⁶⁴¹ Ver Mercedes Rivolta y Diego Slucki, “e-compras públicas en Argentina”, *Revista Gobierno Digital* N° 3, 2004, Asociación Civil Actuar, Argentina, pp. 64-77.

Lo importante, me parece, no es quién lo desarrolla, sino qué es lo que se busca, por las mismas razones por las que lo fundamental no es la tecnología sino la política que se pretende alcanzar. Como bien subraya José Luis Tesoro, el sistema Sonda que desarrolló y operó la primera plataforma en Chile sólo es un software que ejecuta una política y un control determinados, por lo que en verdad Sonda en Chile “*es una resultante, no una causante*”.

Y, en efecto, como vimos, la CABA adquirió el sistema de la filial en la Argentina de la misma empresa y, sin embargo, hasta ahora ha sido un fracaso. A nivel nacional, el sistema australiano que todos señalan como uno de los mejores del mundo no funcionó en la Argentina porque políticamente se lo dejó morir, pero también por una cuestión tan absurda como que quienes lo adaptaron no documentaron los cambios que le hicieron. Y, por último, la segunda plataforma que compró México era de empresas de renombre global, pero ello no impidió que fracasara.

10.3. Principal aporte al proyecto de reglamento

Dado que aún no se ha accedido al texto completo del proyecto de reglamento de compras que está elaborando la ONC, por ahora no es mucho lo que se puede decir. Sin embargo, en función de lo que tanto Bellingi como Argüello informaron al respecto, creo que Poder Ciudadano podría concentrarse sobre una propuesta muy concreta: incluir algún mecanismo de *blacklisting* anticorrupción en la regulación de las “contrataciones sustentables” que incluye el nuevo proyecto. A tal efecto, Poder Ciudadano podría sostener esta propuesta junto con la OA y con las ONGs que deseen participar de la segunda etapa del proyecto.

Como vimos, el proyecto de reglamento incorpora un capítulo sobre contrataciones sustentables para aprovechar la capacidad del Estado de fijar criterios debido a su participación en el mercado. Esta incorporación busca que el Estado compre de manera sustentable en términos medioambientales y sociales.

Mi propuesta es que dicho capítulo incorpore algún mecanismo similar para verificar los antecedentes de los proveedores en materia de corrupción y fraude. A tal efecto, podrían utilizarse los listados de *debarment* de los bancos multilaterales, los listados del Pacto Global de las Naciones Unidas y los sistemas similares internacionales y/o nacionales que pudieran crearse en el futuro.

Como vimos en el relato de la evolución del sistema normativo en la Argentina, el famoso reglamento de Menem contenía un artículo que le permitía a los funcionarios compradores requerir información adicional de los proveedores a entidades públicas o privadas en materia bancaria, civil, comercial o penal y, en consecuencia, desestimar ofertas de las personas con las que considerasen que resultaba “*manifiestamente inconveniente contratar*”. Este artículo fue uno de los que el decreto reglamentario de De la Rúa suprimió en el marco de las críticas de que el decreto de Menem generaba un exceso de discrecionalidad y fomentaba la corrupción.

Desde mi punto de vista, el artículo en cuestión efectivamente podía prestarse a decisiones discrecionales, arbitrarias y/o a hechos de corrupción. Sin embargo, podría pensarse en una norma similar, con criterios objetivos preestablecidos, a los efectos de incluir consideraciones de integridad en alguna etapa del proceso, más allá de si el proveedor en cuestión ha sido sancionado o no.

El decreto delegado de 2001 contiene una disposición que podría ir en esta dirección, aunque sólo referida a información obrante en organismos públicos, que se considera para determinar la elegibilidad de las personas que presenten ofertas, debiendo desestimarse con causa las presentaciones u ofertas de aquellas que exhiban reiterados incumplimientos de sus obligaciones⁶⁴². La sugerencia de la OA al respecto es que el artículo referido debería aclarar a título enunciativo los organismos que podrían consultarse en función de la relevancia de su competencia en cuestiones de índole financiera, penal, administrativa, impositiva, previsional, etc.⁶⁴³.

Aunque la posibilidad de adoptar algún mecanismo de este tipo fue en principio rechazada tanto por la ONC como por la UAPE por considerar que a tal efecto debería ser suficiente con el funcionamiento del SIPRO, creo que ello debe al menos ser analizado, dado que el fundamento de la sugerencia es, precisamente, que un proveedor puede haber estado involucrado en prácticas de fraude o corrupción y no haber sido sancionado por no haber incumplido el contrato o, justamente, porque el incumplimiento forma parte del acuerdo con el funcionario involucrado.

Aunque habría que conversarlo con la OA, mi impresión es que dicho organismo podría estar de acuerdo con la sugerencia, teniendo en cuenta una recomendación vinculada al problema de la “prueba” que hiciera en 2007, cuando sugirió que la cláusula anticorrupción del decreto delegado, que dispone como causal determinante del

⁶⁴² Art. 16 del Decreto N° 1023/01, *op. cit.*

⁶⁴³ Nicolás Raigorodsky, *op. cit.*, p. 163.

rechazo sin más trámite de la oferta en cualquier estado de la licitación o de la rescisión de pleno derecho del contrato el ofrecimiento de dinero o dádiva, debía aclarar que para valorar la concurrencia de un pedido u ofrecimiento de dádivas basta con la presencia de indicadores relevantes que fundadamente puedan acreditar que el mismo existió.

Capítulo 11. Recomendaciones para la agenda de incidencia

Como se indicó en el Capítulo 3, los procesos de cambio institucional involucran un complejo entramado de diversos actores, incentivos, discursos, contextos temporales y espaciales desde lo social-político-económico-cultural, etc., e incluso una serie importante de eventos contingentes y en ocasiones intangibles. En consecuencia, todo lo que se pretende en este capítulo es extraer algunas conclusiones iniciales de los análisis comparativos que se presentaron en la SEGUNDA Y TERCERA PARTE en función del contexto nacional de la Argentina.

De todos modos, es importante recordar que, como ya se ha señalado, estas conclusiones no deben ser entendidas como generalizables y, además, que la estrategia seguramente sufrirá modificaciones durante el proceso mismo de incidencia en función de la predisposición que muestren los distintos actores. Así y todo, el trabajo que se realizó para conocer la evolución y el estado de situación del tema en la Argentina permitió testear las impresiones de dos de los actores más importantes (la ONC y la UAPE), por lo que se cuenta con un panorama bastante detallado de cómo podría orientarse la agenda de incidencia. A ello se suman las impresiones que se han recogido de especialistas clave de los organismos multilaterales: Tomás Campero por el BID y João Veiga Malta por el Banco Mundial.

A los efectos de establecer recomendaciones para la agenda de incidencia, se consideran a continuación los mismos seis elementos que se describieron en la sección 3.2. y que, de acuerdo a cómo se interrelacionen, tenderán a configurar distintos entramados de actores, incentivos, discursos, etc. Para cada elemento se presenta un primer apartado de conclusiones sobre los cuatro países y un segundo apartado con las recomendaciones.

Elementos

(a) El problema de la voluntad política

- (b) Necesidad y crisis
- (c) Aprovechando la oportunidad: de la información a la indignación y de la indignación a la propuesta
- (d) A quiénes involucrar
- (e) Decisiones discursivas
- (f) Factores internacionales: apertura de mercados, ayuda al desarrollo e integración regional

(a) El problema de la voluntad política

Sin perjuicio de que el modo en el que opere este elemento dependerá en gran parte de cómo operen los cinco elementos restantes, es importante considerar la medida en la que será más o menos probable que, al final del proceso, quienes toman las decisiones efectivamente decidan contemplar la posibilidad de la reforma (más allá de las virtudes o no que ésta pueda tener). A tal efecto, como se indicó en la sección 3.2., es fundamental considerar la tendencia que presentan determinados arreglos constitucionales y electorales para la generación de acuerdos, asumiendo que la sustentabilidad de las políticas públicas requiere ineludiblemente de acuerdos amplios, pero sin descartar la alternativa de que *inicialmente* puede que sólo sea posible impulsar la decisión de un modo menos sostenible en el tiempo.

Al respecto, no analizaré la influencia que pudieron haber tenido los sistemas políticos y electorales de los tres países estudiados (Brasil, Chile y México) en sus procesos de reforma, dado que ello requeriría la elaboración de una investigación en sí misma. Como ya se indicó, quien esté interesado en un estudio de este tipo bien puede utilizar esta investigación para analizar la información en función del cuadro comparativo de sistemas políticos y electorales que se ha incluido.

Lo que sí podemos hacer aquí son dos cosas. Primero, considerar los *tipos de acuerdos* que se realizaron en el nivel político tradicional en los países estudiados (Poder Legislativo solo, Poder Ejecutivo solo, ambos poderes, etc.) y *la medida en la*

que el tipo de acuerdo influyó en la sustentabilidad de la reforma. Segundo, considerar dicha cuestión a la luz del proceso ocurrido en la Argentina y analizar qué tipo de acuerdos podrían alcanzarse a nivel político en función, ahora sí, de la estructura política y electoral de nuestro país, así como la medida en la que distintos tipos de acuerdos podrían influir en la sustentabilidad de la reforma. A los efectos del segundo punto, afortunadamente contamos con la experiencia del proceso histórico que tuvo el tema en la Argentina.

(a.1.) Conclusiones

Empecemos por considerar los tipos de acuerdos en los países que se han estudiado. La primera cuestión a definir es la medida en la que, en cada país, la voluntad política de la reforma estuvo principalmente impulsada por demandas (del tipo que sean) o si, en cambio, primó una decisión relativamente no condicionada por la demanda de “ofertar” la reforma (más allá de quiénes participaron después). La segunda cuestión es si la decisión se manifestó a través de un acuerdo amplio o bien mediante un proceso más bien unilateral⁶⁴⁴.

En el caso de Brasil, para la reforma de la ley de compras la voluntad política estuvo claramente impulsada por la demanda (sector de PYMES de la construcción debido a escándalos de corrupción y concentración del mercado). En cuanto al tipo de acuerdo y a la sustentabilidad, si bien a nivel político la reforma fue inicialmente impulsada por un grupo pequeño de legisladores, se trató de un acuerdo relativamente amplio, materializado a través de una ley del Congreso, que a su vez fue apoyada por el nuevo gobierno que asumió luego de la remoción-renuncia de Collor de Mello (ley general de compras de 1993). Más allá de si la reforma fue buena o mala, lo cierto es que se trató de una política que se sostuvo en el tiempo (rige hasta la actualidad) y que, de ser modificada, lo sería en relación a algunos aspectos.

Asimismo, la reforma de 1993 fue el antecedente fundamental de la decisión (también acordada) de implementar el primer sistema electrónico informativo en 1998.

Sin embargo, el proceso fue distinto en cuanto al desarrollo del sistema electrónico transaccional (*pregão* electrónico). En este caso, la voluntad política estuvo

⁶⁴⁴ Nótese que, por el momento, sólo estoy analizando la amplitud o no del acuerdo en relación a los actores políticos tradicionales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), dado que los demás actores serán analizados en el acápite (d).

relativamente no condicionada por la demanda y se trató más bien de la decisión de “ofertar” la reforma, aunque es importante destacar que ésta se dio en un contexto de presión internacional para realizar un fuerte ajuste fiscal como consecuencia de un salvataje del FMI luego de la “crisis del real”.

En cuanto a los acuerdos, el *pregão* (primero presencial y luego transaccional) fue inicialmente establecido mediante un proceso unilateral (decisión del Poder Ejecutivo), debido a que para establecerlo a través del Congreso lo lógico hubiera sido modificar parcialmente la ley general de compras de 1993, pero ello no era políticamente viable debido a que los proyectos de reforma que por entonces se impulsaban no avanzaron, fundamentalmente por la oposición de la sociedad civil, que argumentaba que dichos proyectos pretendían reducir el procedimentalismo de la ley para beneficiar a los grandes contratistas.

En consecuencia, inicialmente tanto el *pregão* tradicional como el electrónico fueron establecidos a través de una medida provisoria (similar a un decreto de necesidad y urgencia en Argentina). El *pregão*, a su vez, tenía una clara relación con la ley general de compras, dado que se lo concibió para resolver el problema de que la ley contenía demasiadas excepciones a los procedimientos competitivos.

Pero el punto fundamental aquí es que como no hubiera sido políticamente viable establecer el *pregão* por ley en aquel momento (no porque no hubiera acuerdo con respecto al *pregão*, sino porque era necesario buscar un modo de establecerlo sin entrar en la discusión de la ley general de compras), éste surgió de una decisión unilateral del Poder Ejecutivo. Superado el momento más álgido de discusiones sobre si reformar o no la ley de compras, dos años más tarde el Congreso finalmente estableció el *pregão* a través de una ley, aunque sin modificar la ley de compras sino mediante una norma especial.

En el caso de Chile, en la primera etapa del proceso de reforma (creación del sistema electrónico informativo) la voluntad política no estuvo condicionada por la demanda, sino que se trató más bien de la decisión de “ofertar” la reforma, que no se materializó a través de un acuerdo político amplio sino de una decisión unilateral del Poder Ejecutivo. Es importante notar también que el sistema fracasó.

En cambio, en la segunda etapa (reforma de la ley general de compras y creación de un nuevo sistema electrónico informativo y transaccional), la voluntad política estuvo

claramente impulsada por la demanda (escándalo de corrupción y presión de la oposición). Inicialmente, la decisión se materializó a través de una decisión del Poder Ejecutivo, pero ésta surgió de un acuerdo con la oposición (el acuerdo “Insulza-Longueira”). De todos modos, nueve meses después ello fue establecido a través de una ley del Congreso. A partir de allí, el tema funcionó claramente como una política pública que se mantiene en lo esencial y que es sometida a continuas mejoras.

Sin perjuicio de que la oposición seguramente tenía incentivos electorales y/o partidarios para “subirse” al tema de la corrupción (incluso lo denunció en la justicia), es importante recordar que, según Tomás Campero, lo que probablemente quería la oposición era generar una administración más ordenada porque creía que el próximo turno de gobierno sería suyo.

Finalmente, en el caso de México, en la primera etapa del proceso de reforma (creación del sistema electrónico informativo y transaccional) la voluntad política estuvo relativamente no condicionada por la demanda, sino que se trató más bien de la decisión de “ofertar” la reforma (visión innovadora de un grupo de funcionarios del gobierno nacional). Lo que podría pensarse hoy como demanda en aquel entonces básicamente no existía (sociedad civil más ligada a temas electorales y empresas que ni siquiera tenían páginas en Internet). Pero, de modo similar a lo que ocurrió en la etapa de desarrollo del sistema electrónico transaccional en Brasil, la primera etapa de reforma en México se dio en un contexto de presión internacional para modernizar la administración pública como consecuencia de un salvataje del FMI luego de la “crisis del tequila”.

La decisión de crear el sistema se materializó a través de decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo, aunque es importante destacar que el grupo de funcionarios innovadores operaba en un organismo que había sido recientemente creado mediante una ley del Congreso, es decir, a través de un acuerdo político. Cabe notar que el primer sistema electrónico informativo y transaccional en México tuvo un éxito rotundo.

Por otra parte, la reforma de la ley general de compras surgió como una consecuencia de la primera etapa y fue establecida por ley, es decir, mediante un acuerdo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Posteriormente, el sistema terminó fracasando en un contexto de ausencia de oferta y de demanda. Para esta época ya existían los actores que podrían haber demandado la

mejora del sistema, pero la sociedad civil se volcó a los mecanismos establecidos en la ley de acceso a la información pública. En cuanto a la oferta, el gobierno quiso implementar un nuevo sistema, pero fracasó por concentrarse demasiado en la cuestión tecnológica. Lo que sí avanzó paralelamente fue la ley general de compras, impulsada por la demanda y materializada a través del Congreso (acuerdo).

En definitiva, y sin perjuicio de las consideraciones que ya se han hecho con respecto a la imposibilidad de realizar generalizaciones, podemos extraer dos conclusiones.

Primero, que las reformas parecen haber sido sustentables cuando la decisión del gobierno de ofertar el sistema se produjo en un contexto de fuerte demanda. Los únicos tres casos de reformas “sin fuerte demanda” fueron el *pregão* en Brasil, la primera etapa de Chile y la primera etapa de México. En el caso de Brasil la reforma fue sustentable, pero es importante notar que sólo se trató de una modalidad y no de implementar un sistema electrónico abarcativo. En Chile fracasó de plano y en México fue inicialmente un éxito, pero terminó fracasando con el cambio de gobierno.

Segundo, que las dos reformas relacionadas sólo con los sistemas electrónicos informativos y/o transaccionales que resultaron sustentables (Brasil y segunda etapa en Chile) no fueron *inicialmente* establecidas por ley, es decir, a través de un acuerdo político formal entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, pero en ambos casos había un acuerdo previo que, además, al poco tiempo se materializó en una ley formal. En Brasil no se trató de un acuerdo explícito, pero era evidente que el Congreso no se oponía al *pregão* y, de hecho, al comienzo se evitó tratar el tema en el Congreso porque ello representaba discutir la ley general de compras sobre la que no había acuerdo, pero a los dos años el *pregão* fue establecido por ley. En Chile se trató de un acuerdo explícito y aunque inicialmente se estableció por decreto, a los nueve meses la reforma fue aprobada por ley.

En definitiva, no es arriesgado pensar que las reformas sustentables requirieron una conjunción de elementos: oferta, demanda y acuerdo político al menos a nivel del Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.

¿Qué nos dicen estas conclusiones acerca de la Argentina? Si pensamos en lo que ocurrió en nuestro país desde fines de 1999 hasta la actualidad sólo en términos del análisis de la voluntad política, hay algunos puntos importantes para considerar.

Inicialmente, el gobierno de De la Rúa tuvo incentivos propios para “ofertar” las reformas (básicamente su fuerte campaña proselitista a favor de la transparencia) y, al igual que Brasil en la etapa del *pregão* y México en su primera etapa, ello se dio además en un contexto de presión internacional para “modernizar” la administración pública como consecuencia de un eventual salvataje del FMI.

La reforma apareció desde la oferta gubernamental⁶⁴⁵, dado que apenas asumió el gobierno anunció que implementaría el portal Cristal, que en parte operaría como sistema informativo de compras. Este sistema fue establecido por una decisión unilateral del Poder Ejecutivo pero, a diferencia de lo que ocurrió en los casos analizados que terminaron siendo sustentables, no se basó en un acuerdo implícito ni explícito con el Congreso ni se materializó en una ley. Aunque creo que Cristal fracasó por diversos motivos (fundamentalmente por su carácter edulcorado y por la constante reorganización administrativa a la que se sometió a los programas de modernización), el elemento de la demanda también fue relevante. Sin embargo, aquí el problema de la demanda para la sustentabilidad del programa no fue en sí su ausencia (como en la primera etapa de Chile y de México), sino que el gobierno cometió el peor de los errores, pues creó él mismo una necesidad concreta al anunciar y lanzar el portal, pero luego no pudo cumplirla siquiera mínimamente.

Lo que ocurrió posteriormente es sin duda interesante. Por un lado, paralelamente a lo que ocurría con el portal Cristal, lo primero que hizo el gobierno fue suspender, derogar y finalmente reemplazar el decreto reglamentario de la normativa de rango legal vigente en materia de compras como consecuencia de una fuerte demanda en contra del reglamento que había dictado el gobierno anterior sobre el límite de su mandato. Si se quiere, este nuevo reglamento fue “sustentable”, tanto que continuó rigiendo hasta el día de hoy a pesar de que la norma a la que reglamentaba fue derogada en agosto de 2001.

Por otra parte, una vez que apareció la demanda luego de la intensa discusión sobre el decreto reglamentario y de que estallara el escándalo de las “coimas del Senado” que terminó con la renuncia del vicepresidente, el problema fue, desde mi punto de vista, que el elemento acuerdo estuvo completamente ausente.

Si bien en enero de 2001 el gobierno creó un plan de modernización por el que se proponía enviar un proyecto de ley de compras al Congreso y dictar un nuevo decreto

⁶⁴⁵ Aunque obviamente uno podría decir que la decisión pro-transparencia del gobierno fue impulsada por las “preferencias anticorrupción” que el electorado venía aparentemente mostrando desde 1997.

reglamentario (recordemos que ya había dictado un reglamento nuevo menos de un año antes), sólo dos meses después el Congreso dictó los “superpoderes”, delegándole facultades al Poder Ejecutivo en las que se basaría el decreto delegado de agosto del mismo año.

Lo interesante de esto es que la delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo no equivale a un acuerdo. Un acuerdo debería haber terminado en una ley, no en un decreto delegado. Ello aunque, como vimos en el Capítulo 10, la ley no sea suficiente. Y más allá de la discusión acerca de los “superpoderes” en general, lo que debemos preguntarnos son dos cosas. Primero, si el Poder Ejecutivo tuvo tiempo entre marzo y agosto de 2001 para diseñar una nueva “ley” de compras y el Congreso ya había demostrado que no tenía problemas en delegarle facultades, ¿no era posible que esa “ley” fuera aprobada por el Congreso? Y segundo, debemos preguntarnos si la regulación de rango legal de las compras públicas era realmente tan necesaria como para establecerla en un decreto delegado basado en legislación de emergencia. Si habíamos vivido más de 40 años con las disposiciones de la Ley de Contabilidad, ¿no podíamos vivir con ella un tiempo más hasta que fuera políticamente más viable reemplazarla por una nueva ley en sentido formal?

Las respuestas, creo, son “no” y “sí” respectivamente. Empecemos por el “sí”. Considerando que el sistema de compras públicas no estaba en una situación de crisis (era obviamente necesario actualizar la ley de 1956, pero el decreto reglamentario del 2000 funcionaba relativamente bien), no parece que haya sido acertado reformar el sistema de compras mediante un decreto delegado. Una cosa es apresurarse a suspender, derogar y reemplazar un *reglamento* de compras para superar un conflicto político que está en todas las páginas de los diarios, en la justicia y hasta en boca de un embajador extranjero, y otra muy distinta es establecer una “ley” de compras por decreto.

En cuanto al “no”, creo que efectivamente no hubiera sido posible establecer un régimen legal de compras mediante una ley formal. Ello ya se había intentado en más de una oportunidad desde la sanción de la Ley de Administración Financiera de 1992, pero ningún proyecto de ley había logrado prosperar. Además, el gobierno tenía mayoría pero no quórum propio en la Cámara de Diputados, estaba en franca minoría en el

Senado⁶⁴⁶ y su legitimidad política estaba claramente erosionada en la relación con la oposición, con la sociedad e incluso con su propio partido (sólo dos meses después de dictar el decreto delegado perdería las elecciones de mitad de mandato y, finalmente, renunciaría en diciembre)⁶⁴⁷.

La cuestión es, en todo caso, por qué podría ser tan difícil acordar una ley de compras en el Congreso y por qué, paradójicamente, el Congreso realizaría una inmensa delegación de facultades (sin perjuicio de que no lo hizo en directa referencia al sistema de compras). Aquí es donde comienza a aparecer como relevante el sistema político y electoral. Veamos.

Más allá de las discusiones concretas del sistema de compras públicas, que podrían dificultar el alcance de acuerdos políticos debido a los fuertes intereses involucrados, lo cierto es que el sistema constitucional y político-electoral argentino no ha sido pensado para una práctica política de acuerdos. Por el contrario, el sistema *tiende* a exacerbar dos tipos de escenarios: aquel en el que en buena medida los proyectos de ley son aprobados en el Congreso sin necesidad de acordar (cuando el partido gobernante tiene mayorías propias), o bien aquel en el que el Congreso bloquea en buena medida los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo envía y, en consecuencia, el presidente tiende a gobernar “por decreto” (cuando el partido gobernante no tiene mayorías propias). Estas dinámicas obedecen al conocido “hiperpresidencialismo” argentino, que no explicaré aquí por razones de espacio⁶⁴⁸, pero que seguramente hubiera hecho imposible la aprobación de una reforma del sistema de compras públicas en el Congreso.

En cuanto a las razones por las que aun así el Congreso le delegó facultades legislativas al gobierno de De la Rúa, no se trata de una cuestión sencilla. Las razones que pudo haber tenido la oposición al respecto son difíciles de determinar.

⁶⁴⁶ De hecho, es posible considerar el caso de las “coimas del Senado” desde la perspectiva del funcionamiento del sistema institucional argentino, en la que un presidente que no controla el Congreso termina sobornando a una parte de la oposición para lograr aprobar una ley que dice necesitar.

⁶⁴⁷ Más allá de las dificultades que, como señalaré, generó el propio sistema político y electoral, no puedo dejar de subrayar que el fracaso del gobierno se debió también en buena medida a su propia incapacidad. Tal vez no haya habido en la historia reciente de la Argentina un momento tan propicio para llevar a cabo reformas estructurales de lucha contra la corrupción como el que, a pesar de las dificultades en su relación con el Congreso, tuvo el gobierno de De la Rúa. Es realmente lamentable que ese momento haya sido no sólo desaprovechado sino deliberadamente despilarrado con el caso de las “coimas del Senado”, pues ello hizo que se impusiera con más fuerza que nunca en la sociedad la vieja falacia de que en la Argentina la transparencia es incompatible con la gobernabilidad.

⁶⁴⁸ Al respecto, ver Carlos S. Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, 1992.

Apuntando a un libro de Marcos Novaro y Alejandro Bonvecchi⁶⁴⁹, Hernán Charosky me sugirió que lo ocurrido en la relación entre De la Rúa y el Congreso no puede explicarse desde el punto de vista del hiperpresidencialismo, dado que el peronismo opositor no sólo accedió a la delegación legislativa, sino que también aprobó diversas leyes importantes para el gobierno. Los artículos del libro mencionado, en general, plantean además que fue la propia coalición de gobierno la que le dificultó el camino a De la Rúa.

Por mi parte, creo que el hiperpresidencialismo sigue teniendo un alto poder explicativo aun considerando dichas observaciones, y que la aprobación por parte de la oposición tanto de la delegación como de otras leyes importantes para el gobierno no implica que aquella también hubiera accedido a aprobar una ley de compras. Presento dos respuestas tentativas para futuras discusiones.

Primero, en cuanto a que la oposición peronista aprobó leyes importantes para el gobierno (incluyendo la delegación), lo cierto es que se trató de normas claramente vinculadas, para bien o para mal, con la situación de crisis económico-financiera imperante (la denominada “ley de competitividad” y la de “convertibilidad ampliada”, que son las que menciona al respecto Bonvecchi en el libro). Cualesquiera que hayan sido las razones que llevaron a la oposición a aprobar dichas leyes, no creo que una ley de compras públicas hubiera podido ingresar en la categoría de leyes “de crisis”.

Además, creo que la conducta de la oposición puede explicarse, en general, en razones coherentes con el relato del hiperpresidencialismo. El único escenario no coherente con dicho relato que se me ocurre es que, tratándose de leyes “de crisis”, la oposición haya tenido razones morales utilitaristas, que operarían como una suerte de excepción a la regla de funcionamiento usual del hiperpresidencialismo, pero que en todo caso no parece que hubieran podido estar presentes en la eventual aprobación de un nuevo régimen legal de compras públicas.

Por otra parte, la oposición puede haber tenido razones prudenciales (o morales basadas en el egoísmo ético, según cómo se lo quiera mirar), en el sentido de que no haya querido cargar con el costo político de rechazar la aprobación de medidas presentadas en la discusión pública como imprescindibles para salir de la crisis, lo cual no sería incompatible con el relato del hiperpresidencialismo.

⁶⁴⁹ Marcos Novaro y Alejandro Bonvecchi (eds.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Grupo Editorial Norma, 2002.

Por último, la oposición puede haber tenido razones prudenciales (o, de nuevo, morales basadas en el egoísmo ético) coherentes con la regla general de funcionamiento del hiperpresidencialismo, considerando que aprobar (no ya bloquear) leyes vinculadas con una situación de crisis económica y/o financiera bien puede ser una conducta opositora racional a los efectos de “dañar” al gobierno, en cuanto ello materializaría el reconocimiento público de la crisis.

Segundo, creo que los problemas que le presentó a De la Rúa la relación con sus socios de la Alianza no pueden comprenderse completamente sin el hiperpresidencialismo. Ello pues, más allá de los errores políticos y/o de la debilidad de los vínculos que unieron a los socios de la coalición, la excesiva concentración de poderes en el Ejecutivo (que, vale recordarlo, es unipersonal) hace que el juego de suma cero de este sistema opere no sólo hacia fuera, sino también hacia adentro, por lo que cualquier gobierno de coalición tendrá problemas similares. Así lo demuestra el hecho de que en el gobierno de la Alianza el reparto de cargos, muchas veces superpuestos, no fue suficiente para calmar ni a los propios ni a los socios, básicamente porque ningún cargo que no sea el de presidente parece ser lo suficientemente atractivo.

Por lo demás, considero que una cosa es delegar facultades y otra cosa es legislar (y otra cosa es legislar estableciendo una política pública). Lo primero no requiere más acuerdo que si se delega o no y cuánto. Lo segundo y lo tercero evidentemente requieren algo más. De todo lo que requieren, tal vez lo más importante es la necesidad de acuerdos de cooperación amplios.

Y el problema aquí es que si ya en abstracto legislar es más difícil que delegar (siempre es más fácil decir “no” que decir “sí” y explicar “cómo”), en la Argentina es aun más difícil, pues debido a la dinámica del hiperpresidencialismo, si el gobierno no controla el Congreso la oposición (o las oposiciones) no tiene(n) suficientes incentivos para cooperar.

Pero, además, porque la estructura político-electoral y la inestabilidad política (factores interrelacionados) hacen que el Congreso tampoco tenga incentivos propios para construir políticas públicas. Ello pues, en este sistema, ni el Congreso ni ningún otro actor político tradicional tiene incentivos para desarrollar horizontes de largo plazo y, por lo tanto, es muy difícil alcanzar el tipo de acuerdos cooperativos inter-temporales

que requeriría la construcción de políticas públicas relativamente sustentables, coherentes y de calidad⁶⁵⁰.

Por último (y aclarando que, si se quiere, éste es un factor cultural o al menos una conducta habitual), es necesario considerar que, en general, los acuerdos políticos en la Argentina generan sospechas. Al respecto, sólo por mencionar dos ejemplos significativos, recuérdese que el acuerdo para la reforma constitucional de 1994 se conoce como “pacto de Olivos” y es asociado con una carga emotiva negativa⁶⁵¹, y que el acuerdo electoral que llevó al gobierno a “la Alianza” en 1999, que se fracturó antes de empezar y que terminó en una crisis política fenomenal, prácticamente desterró la palabra “alianza” del lenguaje político.

Ya sea porque la operación del sistema hace que no estemos acostumbrados a los acuerdos, porque hemos tenido algunas malas experiencias de acuerdos electorales, porque, circularmente, la corrupción estructural nos hace pensar que todos los acuerdos son espurios y/o por los motivos que fuera, lo cierto es que la cooperación política no suele ser frecuente. De todos modos, es interesante que, en el último tiempo, algunos sectores de la sociedad parecen estar reclamándole a las dispersas oposiciones del Congreso que acuerden algunos temas, aunque no está claro si el reclamo apunta sólo al bloqueo parlamentario o a la necesidad de acordar decisiones propositivas.

Más allá de que no deseo generalizar conclusiones sobre la influencia de las estructuras electorales en los países analizados, si volvemos a pensar en el caso del acuerdo “Insulza-Longueira” en Chile y en la lectura que hicieron de ello los dos especialistas de dicho país a los que se entrevistó, no sería apresurado considerar que no se trata (sólo o principalmente) de una cuestión de diferencias culturales.

En efecto, el sistema electoral chileno de circunscripciones binominales y lista abierta (que ha sido duramente cuestionado porque le garantiza a la derecha una representación de la que carecería en términos de una proporcionalidad amplia) facilita

⁶⁵⁰ Ver Pablo T. Spiller & Mariano Tommasi, “Los determinantes institucionales del desarrollo Argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento 33, 2000; Mariano Tommasi, “Crisis, political institutions, and policy reform: it is not the policy, it is the polity stupid”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Documento 73, 2002; y Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, *The institutional foundations of public policy in Argentina: a transactions cost approach*, Cambridge University Press, 2007.

⁶⁵¹ No pretendo con esto implicar que dicho acuerdo fue necesariamente bueno en términos sustantivos (ni en cuanto al contenido de lo que se acordó ni en cuanto al proceso por el cual se acordó).

y de hecho requiere acuerdos políticos, para bien o para mal⁶⁵². Sin embargo, antes de que el régimen militar de Pinochet estableciera dicho sistema para favorecer a los partidos de derecha que apoyaron al régimen en las elecciones de 1989, Chile tenía un sistema electoral proporcional y la generación de acuerdos era claramente difícil.

Volviendo a la Argentina, y para concluir con el período de De la Rúa, la inestabilidad política propia del sistema determinó que cuatro meses después de dictado el decreto delegado, que sentaba las bases para implementar un sistema electrónico de compras, el presidente se viera forzado a renunciar en medio de una feroz crisis económica y sin que fuera posible realizar algún tipo de acuerdo político con la oposición. Si no fue posible un acuerdo para sostener al gobierno, podemos imaginar lo difícil que hubiera sido acordar una ley de compras.

Desde fines de 2001 hasta el año 2007, el sistema de compras en general y el sistema electrónico en particular básicamente murieron en el olvido. Aunque ello pudo haber obedecido inicialmente a que el estallido social, económico y político generaba otras prioridades, lo cierto es que hacia el año 2003 el país ya se encontraba en una situación de relativa calma y, a pesar de ello, no hubo oferta, demanda, ni mucho menos acuerdos.

(a.2.) Recomendaciones

En función de las conclusiones anteriores, la pregunta es, entonces, a qué escenario nos enfrentamos hoy. La respuesta no es sencilla. Por un lado, el gobierno y el Poder Legislativo vienen bailando el tango del hiperpresidencialismo en su segundo escenario alternativo (bloqueos mutuos, desconfianza, etc.) desde las últimas elecciones legislativas. Siendo realistas, ello significa que un acuerdo entre ambos a los efectos de sancionar una ley integral de compras públicas que, además, regule los sistemas electrónicos, es improbable. Las decisiones legislativas han atravesado y continúan atravesando conflictos prácticamente irresolubles sobre todo tipo de asuntos más allá de

⁶⁵² Esto es, sin perjuicio de si es o no una buena idea tener un sistema de representación que produce resultados desproporcionados y que, en general, conduce a la concreción de acuerdos a nivel de elites. De todos modos, no son pocos en Chile los que sostienen que la tendencia a los acuerdos no se debe al sistema electoral, sino que ocurre *a pesar* del sistema electoral. Y, de todos modos, la variedad de sistemas electorales incluye sistemas mixtos, por lo que no parece que sea necesario “elegir” entre un mundo sin acuerdos y un mundo de acuerdos elitistas. Al respecto, ver Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma constitucional: dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Eudeba 1986) y Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma constitucional: segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Eudeba 1987).

el grado de conflictividad que podría esperarse por la índole de los temas, por lo que un tema tan complejo y políticamente sensible como el de las compras públicas seguramente moriría en el intento.

Asimismo, no parece demasiado probable pensar que el Congreso podría sancionar la reforma por su cuenta, dado que la concreción de proyectos propios de la oposición al margen del gobierno en general no ha sido exitosa, seguramente debido a lo difícil que resulta alcanzar acuerdos legislativos propositivos en las condiciones que, como vimos, ofrece el sistema político-electoral. De todos modos, también es cierto que la Cámara de Diputados ha logrado avanzar con algunos proyectos propios sensibles para el gobierno y para las discusiones y los posicionamientos pre-electorales con miras a las elecciones presidenciales y legislativas que se realizarán en octubre de 2011 (por ejemplo, en la reforma de la Ley del Consejo de la Magistratura).

Por otra parte, como vimos, debido a la fuerte presión de los proveedores a través de la UAPE, la ONC está elaborando un nuevo *reglamento* de compras que tiene altas probabilidades de ser aprobado. En relación al Congreso, el reglamento será una decisión unilateral del Poder Ejecutivo. Sin embargo, su discusión ha incorporado a diversos actores y, además, el titular de la ONC ha aceptado la sugerencia de discutir el proyecto de reglamento con Poder Ciudadano y otras ONGs. En consecuencia, nos encontramos cerca del escenario que Rose-Ackerman describe como una de las dos situaciones propicias para la reforma: aquella en la que el Poder Ejecutivo promueve reformas al margen del Congreso debido a las crisis y/o a la insatisfacción de elites poderosas. Ello sin perjuicio de las consideraciones prudenciales que ameritan las reformas impulsadas en situaciones de necesidad y/o crisis, a las que haré referencia más adelante, ni al hecho de que sería mejor que la reforma se discutiera y aprobara en el Congreso.

Aunque Bellingi no se refiere sólo a la oposición, sino a los actores del Congreso en general, sí dejó muy en claro que el tema no se enviará al Congreso, pues ello requeriría consensos que no se está en condiciones de lograr, debido a que, en sus palabras, “*el nivel que tienen políticamente esos actores los obliga a veces a tener algunas conductas más apegadas a principios políticos que de gestión*”, por lo que se está intentando buscar esos consensos en un nivel político más bajo.

La pregunta es, entonces, qué debería y qué podría hacer Poder Ciudadano. Aunque abundaré en diversos aspectos de esta cuestión en cada una de las secciones que siguen, en este punto es posible decir lo siguiente.

Por un lado, los legisladores de “las oposiciones” tienen altos *incentivos* para tratar un tema como éste en el marco de las contiendas con el gobierno sobre los límites del poder presidencial, la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos, las causas de corrupción en trámite, la discusión sobre si hay o no déficit fiscal y qué hacer con ello y, por último, la disputa electoral del año que viene.

Incluso es posible pensar que como al menos algunos partidos grandes efectivamente creen que podrían ser gobierno en el próximo turno presidencial y creen también que hay que “ordenar” algunas cuestiones vinculadas con el uso de los fondos públicos (siempre que no se trate sólo de que sería bueno hacerlo para limitar a este gobierno pero que también sería bueno contar con ese mismo “desorden” en caso de que les toque ser gobierno a ellos), ello podría tal vez sumar a sus incentivos.

Más aun considerando que, suponiendo que como consecuencia del incentivo de “ordenar” se concluyera, entre otras cosas, que es necesario reformar el sistema de compras públicas, todos los que se crean con chances de ser gobierno deberían tener el incentivo adicional de impulsar la reforma *antes* del cambio de gobierno, pues se trata de una iniciativa a priori “antipática”, dado que implica fuertes intereses y, por lo tanto, seguramente generará fuertes resistencias.

En consecuencia, teniendo en cuenta que en la Argentina hiperpresidencialista suele identificarse al presidente como el origen de todas las decisiones (buenas y malas) aunque se trate de decisiones del Congreso⁶⁵³, no es arriesgado concluir que al próximo gobierno, cualquiera que sea, le convendría que el desorden lo ordene el Congreso actual, dado que ello le ahorraría la necesidad de tomar una decisión antipática luego, mientras que en la actualidad dispersaría los costos políticos.

Sin embargo, las mismas razones estructurales por las que una decisión del Congreso hoy dispersaría los costos políticos también harían que se dispersen las ganancias. Como bien dicen Tommasi y Spiller, “*el legislador tiene pocos incentivos en llevar*

⁶⁵³ Ver Gabriel Bouzat, “Presidential power and political crisis in Argentina”, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA) 2006, disponible en http://islandia.law.yale.edu/sela/SELA2006/papers/Gabriel%20Bouzat%20_English_.pdf

adelante acciones que generen beneficios comunes” y “[e]l controlar la ineficiencia y la corrupción en la Administración Pública es una de ellas”⁶⁵⁴.

En consecuencia, los incentivos positivos y negativos se cruzan y, debido a cómo opera el sistema, no sólo parece improbable un acuerdo entre las oposiciones y el partido gobernante, sino que tampoco está claro que los partidos de oposición tengan la *capacidad* de iniciar la reforma por su cuenta, aunque ello no es absolutamente imposible.

Por otro lado, la ONC está por lanzar un nuevo sistema electrónico y está discutiendo un nuevo proyecto de *reglamento* que tiene altas probabilidades de ser aprobado, y ha aceptado incluir a Poder Ciudadano y a otras ONGs en dicho proceso de discusión. Además, el titular del organismo indicó expresamente que tanto la ONC como la Jefatura de Gabinete tienen hoy la voluntad política de modificar el reglamento y de mejorar el sistema electrónico.

En cualquiera de los dos casos (Congreso o Poder Ejecutivo), lo único cierto parece ser que un acuerdo entre ambos es improbable. La recomendación al respecto es que si bien no parece posible un acuerdo entre los actores políticos en cuestión (que sería lo ideal), afortunadamente la discusión que podría darse en el ámbito del Congreso y la que podría darse en el ámbito del Poder Ejecutivo pueden pensarse como discusiones distintas. Por un lado, hay que aspirar a que en algún momento éste u otro Congreso dicte una ley general de compras públicas que, además, incluya el diseño de un sistema electrónico informativo y transaccional. Por otra parte, hasta que eso ocurra el Poder Ejecutivo tiene facultades para modificar el reglamento de compras y pareciera que está en camino de hacerlo.

Buscando el ideal, tal vez Poder Ciudadano debería movilizar a actores clave del Congreso para intentar que se apruebe una ley de compras y atacar los aspectos objetables que, como vimos, presenta el proyecto de reglamento que está elaborando la ONC. Pero persiguiendo el ideal, lo más probable es que el Congreso no logre avanzar con una ley y que el Poder Ejecutivo de todos modos apruebe un nuevo reglamento, no ya al margen del Congreso sino también negándose a involucrar a la sociedad civil en la discusión.

⁶⁵⁴ Pablo T. Spiller & Mariano Tommasi, “Los determinantes institucionales del desarrollo Argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”, *op. cit.*, p. 56.

En consecuencia, lo que debería hacer Poder Ciudadano es intentar sensibilizar a los actores en los dos flancos y participar de las discusiones que puedan darse en los dos ámbitos, marcando los puntos claramente objetables que tiene el proyecto de reglamento, pero procurando no “patear el tablero”, dado que ello lo alejaría aun más del ideal que persigue⁶⁵⁵. Por supuesto que “patear el tablero” siempre es una alternativa, pero en principio debiera ser una opción de última ratio, pues ello podría significar “destruir” el tablero y, además, como veremos en la siguiente sección, la Argentina no ha tenido buenas experiencias cuando inició reformas del sistema de compras públicas en situaciones de crisis.

Ahora bien, ¿cómo podría materializarse esta recomendación? Aunque veremos distintos aspectos de esta pregunta en las secciones siguientes, ello debiera materializarse básicamente a través de dos caminos en principio paralelos (que espero pero no creo que por el momento puedan encontrarse), a saber: involucrándose activamente en la discusión del proyecto de reglamento que está elaborando la ONC e involucrándose con un grupo de legisladores y/o líderes partidarios oficialistas y opositores en la discusión de un eventual proyecto de ley general de compras públicas.

Lo esencial de la estrategia será cuidar el tablero, procurando en la medida de lo posible, mientras “se hace camino al andar”, que las dos líneas paralelas se encuentren si ello puede ser productivo y manteniéndolas en paralelo si no es posible juntarlas, pero en ambos casos evitando ser utilizados por intereses puramente partidarios o electorales.

En cuanto al alcance de la intervención, también será necesario hacer equilibrio, pues nadie participa para autocensurarse, pero tampoco es necesariamente fructífero, utilizando la metáfora de las catedrales medievales de Nino, tirar abajo la catedral si no hay nada que poner en su lugar⁶⁵⁶, a lo que aquí agregaría “mucho menos si, aunque en el ideal de la democracia deliberativa nos gustaría que fuese de otro modo, la sociedad civil no tiene matrícula de arquitectura”.

(b) Necesidad y crisis

(b.1.) Conclusiones

⁶⁵⁵ Evidentemente, también podría pensarse en una estrategia que involucre al Poder Judicial, pero he decidido no incluirla dado que, al menos a priori, creo necesario procurar que las políticas públicas se decidan en el ámbito de la deliberación pública colectiva.

⁶⁵⁶ Carlos S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, op. cit., pp. 51-55.

Como vimos, las situaciones de necesidad y crisis vinculadas a problemas económicos y/o escándalos de corrupción estuvieron presentes en mayor o menor medida en todos los países analizados, incluyendo a la Argentina. Lo interesante es considerar hasta qué punto se presentó el dilema que plantea Berensztein, en el sentido de que cuando las crisis generan un amplio apoyo para las reformas los políticos actúan rápidamente, muchas veces sin demasiadas posibilidades de planificación previa, mientras que en las situaciones de mayor calma, cuando las reformas podrían ser implementadas cuidadosamente, en general falta el apoyo político necesario. Como explica Rose-Ackerman, los escándalos y las crisis pueden conducir a reformas genuinas o a respuestas disfuncionales. Veamos brevemente qué ocurrió en los casos estudiados.

En el caso de Brasil, la reforma de la ley de compras impulsada por los escándalos de corrupción de Collor de Mello y de los “enanos del presupuesto”, así como por la visibilidad de la concentración del mercado de obra pública condujo, desde mi punto de vista, a una reforma genuina. Es cierto que la ley ha sido criticada por considerársela excesivamente burocrática y procedimentalista, y que debido a que contempló demasiadas excepciones en las que se permite el uso de procedimientos no competitivos, los funcionarios se volcaron a los procesos de contratación directa para evitar las trabas procedimentales.

Sin embargo, yo no diría que la ley fue una respuesta disfuncional, sino que se trató de una reforma genuina que para resolver los problemas de competencia generó tal vez alguna ineficiencia inicial o incrementó la discrecionalidad por otro lado. Pero la ley estableció el primer paso para las reformas subsiguientes (creación del sistema electrónico informativo y transaccional), e incluso en parte dichas reformas posteriores se realizaron para corregir aquellos problemas iniciales. En efecto, el *pregão* presencial y luego electrónico surgió como solución para reducir el uso de la contratación directa y aunque una conclusión informada requeriría saber si el uso de la contratación directa efectivamente se redujo o no, en principio pareciera que tanto la ley como dicho sistema tuvieron resultados positivos.

Por otra parte, aunque el *pregão* surgió en un contexto de crisis económica y ajuste fiscal impulsado por el FMI, ello nada dice acerca del carácter genuino que tuvo la reforma, aunque sí se podría analizar el carácter disfuncional de los programas de ajuste, pero esa es arena de otro costal.

En Chile, los escándalos de corrupción que gatillaron la reforma de la ley de compras y el diseño e implementación del sistema electrónico informativo y transaccional a partir de 2003 (básicamente el MOP-Gate) condujeron a una reforma claramente genuina, basada además en ideas que ya habían sido elaboradas e incluso plasmadas en proyectos de reforma cinco años antes. En rigor, pareciera que el caso MOP-Gate sólo aceleró los tiempos de una reforma que eventualmente ocurriría.

Seguramente debido a que el proceso de discusión ya había tenido lugar en buena medida muchos años antes, la reforma en Chile fue claramente planificada a pesar de haber surgido como consecuencia de una situación de crisis. Además, la reforma del sistema de compras se enmarcó en un acuerdo más amplio de reformas administrativas (financiamiento de partidos y *civil service*) y, por lo tanto, estaba claro para todos que se trataba de cambios relativamente profundos en el funcionamiento de la administración pública.

En México, a pesar de que la primera reforma fue gatillada en parte como consecuencia de la “crisis del tequila” y de las presiones de modernización que acompañaron al salvataje del FMI, la reforma fue claramente genuina en el sentido de que CompraNET fue un verdadero éxito aunque, como vimos, no resultó sostenible en el tiempo.

En la segunda etapa, es interesante notar que un escándalo de corrupción muy significativo (el “toallagate”) influyó no ya en impulsar la reforma, sino en posicionar a CompraNET en la opinión pública, dado que el caso se conoció por información publicada por el sistema electrónico informativo. Sin embargo, lamentablemente ello no fue suficiente para promover el uso del sistema como herramienta de desarrollo y de control público, aunque por motivos no relacionados con urgencias en situaciones de crisis, sino de malas decisiones. Me refiero al exceso de concentración en la cuestión tecnológica que, a su vez, hizo girar la demanda de la sociedad civil hacia el sistema de acceso a la información pública.

Finalmente, la reciente crisis económica ha influido en la decisión del gobierno mexicano actual de reformar por completo el sistema de compras públicas (incluyendo el sistema electrónico) en el marco de un paquete de medidas anticrisis vinculado con el impulso del crecimiento, el empleo y la promoción de la inversión pública. Habrá que esperar para ver si ello conduce o no a una reforma genuina.

En el caso del proceso que atravesó la Argentina, la conclusión es que las reformas que tuvieron lugar en situaciones de crisis y/o necesidad condujeron claramente a respuestas disfuncionales. Por un lado, la creación del portal Cristal y la reorganización administrativa tendiente a desarrollar proyectos de modernización se realizaron con tanta premura por mostrar al gobierno como un paladín de la transparencia que presuntamente demandaba la sociedad, que fracasaron y, paradójicamente, dilataron cualquier reforma sustancial que podría haberse diseñado (recordemos que la última reorganización administrativa al respecto ocurrió sólo un mes antes de la renuncia de De la Rúa).

Por otra parte, la crisis desatada a raíz de la lucha de la UAPE y de otros actores por conseguir la derogación del decreto reglamentario de Menem, más allá de haber sido relativamente exitosa pues concluyó con la derogación de una norma altamente deficiente y con su reemplazo por una norma mejor, condujo a una respuesta claramente disfuncional. En efecto, dicho proceso terminó en el laberinto normativo hoy vigente, que no sólo no ayuda en términos de transparencia y eficiencia de las adquisiciones, sino que, además, de algún modo congeló la discusión acerca de la necesidad de dictar una ley de compras. La crisis del reglamento de Menem puso al gobierno de De la Rúa en tal situación de urgencia que en mayo de 2000 dictó un nuevo reglamento, en enero de 2001 creó un plan proponiéndose enviar al Congreso un proyecto para una nueva ley y dictar luego otro reglamento, pero a los dos meses estaba pidiéndole a ese mismo Congreso facultades extraordinarias que, entre otras cosas, usaría cinco meses más tarde para “decretar” aquella ley que pretendía.

Finalmente, el apuro por contratar una plataforma electrónica que fuera adaptable al marco normativo existente en la Argentina debido a que en el contexto de la crisis “era más fácil adecuar el sistema que cambiar la norma” (2002) fue claramente disfuncional. La adecuación fue tan compleja, lenta y costosa que no funcionó (o funcionó muy mal), y en la actualidad el sistema ya es obsoleto. Esto no quiere decir que la alternativa sea “elegir el mejor sistema y adecuar la norma al sistema”, sino, en cambio, intentar en la medida de lo posible “diagnosticar, definir objetivos, planificar, elegir el sistema, implementar y evaluar”.

(b.2.) Recomendaciones

En la actualidad, pareciera que la Argentina no se encuentra en una situación de crisis. Sin embargo, sí es posible pensar que, al menos en lo que respecta al camino de sensibilización del Congreso, algunos temas que hoy están fuertemente instalados en la agenda de discusión pública podrían ser aprovechados como una oportunidad para incorporar la necesidad de discutir el sistema de compras públicas (tradicional y electrónico).

Por un lado, el tema del gasto público, de si hay o no déficit, de si alcanzan los recursos o no alcanzan, etc. viene siendo discutido por el gobierno y por la oposición desde hace ya un tiempo largo casi como tema prioritario desde que comenzó la administración actual (retenciones móviles, estatización de los fondos previsionales, uso de reservas para pagar deuda, incremento de la movilidad a los jubilados, etc.). Seguramente, estas discusiones aparecerán también fuertemente en el debate previo a las elecciones de 2011.

En consecuencia, y sin perjuicio de las discusiones que pueden darse en términos generales y en cada uno de estos temas, Poder Ciudadano debería aprovechar la oportunidad para poner sobre la mesa la noción de que, como bien lo señala Veiga Malta, “*si hablas de gasto público y no hablas de adquisiciones, estás hablando de una mesa con tres patas*”. Vale la pena reproducir un párrafo entero de las consideraciones del entrevistado al respecto:

El sistema de adquisiciones es el uso del gasto público. Si hablas de gasto público y no miras la parte de ejecución de ese gasto público estas mirando sólo una parte de la moneda. Es decir, ¿podés hacer más o igual con lo que tienes hoy o necesitas más? Entonces, déjense de discutir y hagan más eficiente el gasto público. La pregunta para aprovechar el momento es: ¿lo que estamos gastando, lo estamos haciendo bien? Si Juan está comprando a \$20 el dulce de leche y el resto a \$15, la pregunta es ¿por qué Juan lo está comprando a \$20? No estoy hablando de si Juan es corrupto, estoy preguntando por qué hay una diferencia de precio y a qué se debe la ineficiencia. Si hay corrupción es otro tema. Y la discusión es muy distinta.

Poder Ciudadano debe intentar poner este aspecto de la cuestión en la discusión pública, mostrando que el debate que debiera darse no es (sólo) si hay que ajustar o gastar, si hay

que gastar pero debió haberse creado un fondo anticíclico para ello cuando no había crisis internacional, si las reservas son ese fondo anticíclico o no, si son de todos, del gobierno, del presidente del BCRA o de los fondos buitres, etc., etc., etc. Y que, en consecuencia, más allá de todo eso es posible y necesario dar una discusión acerca de la herramienta que implica tener un sistema general de adquisiciones bien diseñado e implementado (y un sistema electrónico).

El otro tema que puede ser aprovechado como una oportunidad para instalar la discusión sobre el sistema de compras es la corrupción. Funcionarios del gobierno actual y del anterior, incluyendo al ex presidente y a la presidenta, han sido denunciados en diversas causas en trámite por hechos de corrupción, e incluso hay funcionarios que han tenido que renunciar en el contexto de este tipo de acusaciones.

En algunos de estos casos, hubo partidos de la oposición que asumieron un rol de bastante protagonismo, ya sea en cabeza de políticos que desde hace tiempo se han vinculado a la investigación extrajudicial y denuncia penal de hechos de corrupción, o de políticos que se han concentrado recientemente en la discusión de la cuestión. Lo interesante en términos del interés de la oposición en el tema de la corrupción es que, a pesar de las muchas denuncias judiciales que ha habido en las últimas décadas, es la primera vez en varios años que la discusión en el Congreso parece orientarse, aunque de modo muy incipiente, a algo más que la denuncia en la justicia⁶⁵⁷. Esto sin perjuicio de las discusiones que podrían darse con respecto a algunas apetencias políticas, a algunas

⁶⁵⁷ Me refiero, por ejemplo, a la investigación que está realizando la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados sobre el caso de los presuntos sobornos en el marco del fideicomiso por el cual Venezuela adquiere productos agrícolas de empresas argentinas con parte del dinero que recibe de nuestro país por la compra de fuel oil (ver, entre otros, “Sadous expuso durante más de cuatro horas en Diputados”, *La Nación*, 23 de junio de 2010, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1277766 y “Avanza en Diputados interpelación a De Vido y Timerman”, *Ámbito.com*, 25 de agosto de 2010, disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=539418>).

Incluso, más allá de la investigación, las comisiones de Legislación Penal y de Justicia de la Cámara de Diputados emitieron recientemente un dictamen favorable sobre un proyecto de ley “anticorrupción”, que modificaría diversas disposiciones del Código Penal para permitir el decomiso sin condena de activos de la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos contra la administración pública vinculados a hechos de corrupción, incrementar las penas para esos delitos e incorporar la figura del arrepentido. Ver Comisiones de Legislación Penal y de Justicia de la Cámara de Diputados, Sesiones Ordinarias 2010, Orden del Día N° 625, 28 de junio de 2010, expediente 1331-D-2009, disponible en <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-128/128-625.pdf>. Lamentablemente, el tratamiento del dictamen en el plenario de la Cámara no parece tener prioridad. Ver CIPCE y ACIJ, “¿Para cuándo?”, *Sin Corrupción*, 26 de agosto de 2010, disponible en <http://sincorrupcion.wordpress.com/>

tendencias a sobredimensionar la capacidad de cambio que puede tener la persecución penal de los hechos⁶⁵⁸, etc.

En consecuencia, Poder Ciudadano debe aprovechar la vigencia que el tema parece tener para algunos legisladores a los efectos de sensibilizarlos acerca de la necesidad de pensar reformas más bien estructurales que ayuden a prevenir y controlar la corrupción, entre las cuales sin duda se destaca el sistema de compras públicas (y posiblemente el sistema electrónico). Incluso el caso del fideicomiso para la compra de fuel oil a Venezuela, actualmente en la agenda, debería ser también analizado en términos del sistema de adquisiciones, dados los débiles controles que hay sobre los fideicomisos en general⁶⁵⁹.

Con respecto al camino de sensibilización del Poder Ejecutivo/ONC, también parece haber una situación de necesidad ya instalada que podría ser aprovechada. La decisión de la ONC de proponer un nuevo reglamento de compras surgió en parte luego de fuertes declaraciones del presidente de la UAPE y en el contexto de las discusiones ya mencionadas en relación al gasto público y a la corrupción. Por otra parte, ello se debió también a que la necesidad de contar con un mejor sistema se ha incrementado al haber quedado insatisfecha durante tanto tiempo, a lo que se suma la necesidad de incorporar mecanismos de compras vigentes en el mundo que antes no existían. Por ello, según Bellingi, tanto los organismos compradores como los proveedores reclaman cada vez más la implementación de un nuevo reglamento y la reforma del sistema electrónico.

De todos modos, es fundamental realizar dos recomendaciones sobre la estrategia con respecto a elementos de necesidad y/o crisis, aplicables a los dos caminos paralelos de incidencia (en el Congreso y en el Poder Ejecutivo). Primero, que es necesario estar atentos a que las reformas que se discutan sean genuinas y no respuestas apresuradas. Ello no quiere decir que si la reforma no es “perfecta” tampoco es genuina, pero sí que debe ser considerada seriamente. Tal vez un buen indicio en este sentido sea la medida en la que los órganos sobre los que se desea incidir fomenten la participación y la deliberación. En el caso del Congreso, se desconoce qué puede ocurrir al respecto. En

⁶⁵⁸ No es que la represión del delito no sea importante, ni que no valga la pena denunciar presuntos hechos de corrupción por la dificultad de alcanzar condenas y/o de recuperar el dinero ilícitamente obtenido, sino que el derecho penal no puede resolver los problemas estructurales que generan oportunidades de corrupción y que reducen los incentivos y las capacidades de control.

⁶⁵⁹ Para un análisis del débil funcionamiento del control de los fideicomisos, ver Oscar Rinaldi, Carlos Salazar y Damián Staffa, “Fondos fiduciarios estatales: dinero público con escaso control”, CIPPEC y CEPP, octubre de 2005.

cuanto a la ONC, por el momento las expectativas son razonablemente buenas, dado que ha incorporado a diversos actores a la discusión y su titular ha aceptado incorporar a Poder Ciudadano y a otras ONGs vinculadas al tema.

Segundo, y en el mismo sentido, para aprovechar la oportunidad que se presenta es fundamental, como explica Veiga Malta, contar con una propuesta sólida, pues si ésta *“es sólo producto de la crisis, sale mal”*, mientras que *“si hay una propuesta técnicamente sólida y se presenta en un momento de crisis, tiene bastante más aceptación porque es una propuesta de cambio”*. Pero, además, la propuesta tiene que trascender la mera reforma de leyes o reglamentos, pues cambiar las normas no necesariamente cambia la realidad. Al respecto, el Capítulo 10 delineó algunos de los aspectos fundamentales que, creo, debiera contener la propuesta de Poder Ciudadano y que, además, se debe intentar consensuar previamente con otros actores.

(c) Aprovechando la oportunidad: de la información a la indignación y de la indignación a la propuesta

(c.1.) Conclusiones

Como hemos visto, las situaciones de crisis y/o necesidad generadas por circunstancias de la economía o por escándalos de ineficiencia o de corrupción pueden ser aprovechadas como una oportunidad para poner el tema de las compras públicas en la agenda. El problema es que esa situación de brecha entre la demanda ciudadana de bienes y servicios públicos y lo que el Estado efectivamente provee (y/o cómo lo provee) debe transformarse, primero, en una fuerte demanda de reforma y, segundo, en una propuesta sólida.

Como vimos, la recomendación general al respecto es producir y disseminar información que permita mostrar los problemas del sistema existente. Además de producir información agregada, como indica Veiga Malta, es muy importante no mostrar la ineficiencia sólo en términos de cifras (“x” millones de pesos), sino que es necesario conceptualizar las pérdidas en un nivel en el cual todos puedan entender el mensaje: *“no es un millón de dólares, son 1 millón de habitaciones, son 500 mil escuelas, son “x” puestos hospitalarios, etc.”*.

A los efectos de disseminar información, los medios de comunicación fueron un actor fundamental en buena parte de los procesos de reforma, tanto para exponer casos de

ineficiencia o sospechosos de corrupción que luego derivaron en la necesidad de la reforma (para bien o para mal) como para difundir las propuestas. Debido a que en el marco de este proyecto el agente impulsor será Poder Ciudadano, también incluyo aquí consideraciones acerca del rol que tuvieron las ONGs en cada país.

En el caso de Brasil, además del activo rol que tuvo la prensa en la difusión de los escándalos de corrupción de Collor de Mello y de los “enanos del presupuesto”, los medios fueron cruciales en el proceso que culminó con la reforma de la ley. Aprovechando la vigencia en la opinión pública de los escándalos de corrupción mencionados, los impulsores de la reforma (sector privado) apelaron a los medios de prensa para convencerlos con información objetiva y datos “duros”. En cuanto a la sociedad civil, si bien ésta no desempeñó ningún rol en el proceso inicial de reforma porque a comienzos de la década del 90’ la sociedad civil en Brasil aún no había comenzado a organizarse, sí participó activamente luego, frenando los intentos de reforma de la ley general de compras a los que consideró, con o sin razón, vinculados a los intereses de los grandes contratistas.

En Chile, más allá del rol clave que tuvieron los medios de comunicación al darle publicidad a los escándalos de corrupción que gatillaron la necesidad de la reforma (MOP-Gate), la prensa también fue importante para la difusión de las propuestas de reforma que desarrolló el gobierno a partir de los escándalos. Además, la producción de información agregada sobre el buen funcionamiento del sistema (a través de mediciones anuales del nivel de ahorro generado, realizadas por entes independientes) fue fundamental para mantener el interés de los funcionarios compradores.

En cuanto a la sociedad civil, si bien al comienzo no participaron típicas OSCs, sí fue fundamental la participación de dos *think tanks* más bien vinculados a la derecha, que se involucraron tanto en la construcción de las primeras ideas de reforma como en la discusión de la estrategia de reforma en una etapa posterior (en gobiernos distintos y, en ambos casos, no vinculados a la derecha).

La escasa participación de la sociedad civil no se debió a una cuestión de tiempos como en el caso de Brasil, sino a que la asociatividad en organizaciones de la sociedad civil (no de caridad) es estructuralmente baja en Chile. De todos modos, sí participó activamente en la segunda etapa del proceso Chile Transparente, capítulo local de Transparencia Internacional, firmando un convenio de cooperación con ChileCompra y participando de la discusión del segundo Plan Estratégico en 2008.

En México, la producción de información fue fundamental para mostrarle a los compradores y al sector privado los problemas que tenía el modelo de compras existente y las ventajas que podía tener un sistema electrónico, lo cual se llevó a cabo a través de una encuesta de los propios compradores y de proveedores existentes y potenciales que, además, se obtuvo de manera gratuita mediante un acuerdo con una prestigiosa consultora privada.

En cuanto a la prensa y a la sociedad civil, el caso de México es interesante. Aunque la prensa fue importante para difundir el sistema CompraNET cuando éste se usó para “descubrir” hechos sospechosos de corrupción, su participación fue obviamente insuficiente para el desarrollo del sistema ante la ausencia de oferta (CompraNET Plus fue un fracaso) y de demanda (la sociedad civil giró hacia los mecanismos de la ley de acceso a la información pública) en la segunda etapa.

Al igual que en Brasil, la sociedad civil mexicana no participó en la primera etapa, dado que por ese entonces se encontraba todavía muy comprometida con el tema electoral. En cambio, sí participó fuertemente en el proceso de reforma de la ley de compras a partir de 2005. Y, como vimos, en esa misma etapa no se involucró en el impulso del sistema electrónico de compras, sino que puso sus esfuerzos en los mecanismos generales de acceso a la información pública que habían sido establecidos en 2002.

En el caso de la Argentina, los medios de comunicación fueron importantes en dos situaciones. Primero, en la intensa difusión publicitaria que hizo el gobierno de De la Rúa del portal Cristal, que sin duda fue muy efectiva (muchos recordarán la publicidad), aunque fue una pésima idea pues se anunciaba algo que no existía.

Segundo, la prensa fue fundamental en la lucha de la UAPE contra el decreto reglamentario de Menem. La UAPE se movilizó más que nunca en toda su historia para lograr la derogación del decreto, invirtiendo mucho dinero en publicaciones y solicitudes y manteniendo constantemente la presencia del tema en los medios.

Finalmente, luego de las declaraciones del Secretario de Comercio de los Estados Unidos a la prensa argentina manifestando preocupación por la transparencia de los procesos de compras en nuestro país, el vicepresidente se reunió con expertos sugeridos por la UAPE y, como consecuencia de ello, el decreto de Menem fue derogado y luego reemplazado.

En cuanto a la sociedad civil, expertos de algunas ONGs fueron convocados a participar de la discusión para la implementación de las reformas establecidas en el Plan Nacional de Modernización del gobierno de De la Rúa y también se involucraron levemente en la lucha de la UAPE contra el reglamento de Menem, pero hasta el momento no ha sido posible una mayor participación en el proceso de *reforma* del sistema de compras públicas (sí lo ha sido, e intensamente, en el *control* de algunos procesos de adquisiciones concretos).

Es importante señalar también que, a diferencia de lo que ocurre estructuralmente en Chile y de lo que ocurrió inicialmente en Brasil y en México debido a que la organización de la sociedad civil era incipiente o tenía el foco puesto en otros temas, las OSCs en Argentina han tenido un desarrollo fenomenal, sobre todo luego de la reforma constitucional de 1994 con la incorporación de derechos colectivos y de mecanismos procesales especiales para hacerlos cumplir⁶⁶⁰. A pesar de que aún hay resistencias y de que el esfuerzo que hacen las OSCs para sostener sus batallas es enorme, creo que su fortaleza comparativa y sus muchos logros deberían ser una ventaja⁶⁶¹.

Por último, debemos considerar un punto que surge de la investigación teórica y comparativa y que, a los efectos de una agenda promovida desde una ONG (o varias), es imprescindible no soslayar. La participación de estas organizaciones es fundamental tanto para controlar los procesos de adquisiciones como para influir en la demanda de reformar los sistemas. La cuestión es que, como ya se ha mencionado, se les presenta un problema de circularidad debido a que, como indican Ladipo et al., en general “pareciera haber una correlación directa entre la debilidad de la operación de las compras públicas y el grado de participación de las OSCs: esto es, a mayor debilidad del sistema, menor es la probabilidad de participación”⁶⁶². En consecuencia, para que mejore el sistema es necesario que se involucren las OSCs, pero si el sistema es débil las OSCs no tienen capacidad de involucrarse.

Este problema se presenta fundamentalmente en cuanto a la posibilidad de acceder a la información de compras públicas. Y si lo contextualizamos en términos de una agenda de incidencia para la reforma que, como vimos, requiere presentar información relativamente agregada del funcionamiento del sistema, la circularidad se ve

⁶⁶⁰ Ver fundamentalmente arts. 41-43 de la Constitución de la Nación Argentina.

⁶⁶¹ Para un excelente estudio de esta cuestión, ver Gustavo Maurino et al., *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Lexis Nexis, 2005.

⁶⁶² Omowunmi Ladipo et al., *op. cit.*, p. 73. La traducción es propia.

claramente: para impulsar la reforma necesitamos mostrar información, pero la falta de información es, precisamente, una de las razones por las que creemos que es necesaria una reforma.

La solución de este dilema, creo, pasa por dos elementos. Por un lado, a los efectos de cortar el círculo vicioso por algún punto, las OSCs (que conocen más que nadie este problema de circularidad) tienen que hacer todo lo posible por sostener la demanda, mostrando las debilidades del sistema existente con la poca información agregada a la que puedan acceder, pues en general hay más probabilidades de que las OSCs, el sector privado y la prensa generen la demanda, que de que los funcionarios oferten la reforma por su propia voluntad en condiciones de baja o nula demanda.

Por otra parte, el dilema muestra con toda claridad que, como he venido sosteniendo siguiendo los trabajos de Rose-Ackerman, las reformas deben pensarse en función de las debilidades institucionales estructurales y no sólo desde la perspectiva del control de la corrupción. En el caso que estoy describiendo (participación de OSCs) serán relevantes, por ejemplo, las leyes sobre asociatividad, las normas constitucionales y legales en materia de derechos colectivos y legitimación activa para accionar judicialmente, las normas de acceso a la información pública, los procesos de elaboración de normas de alcance general establecidos por el derecho administrativo, etc.

Finalmente, no puedo dejar de mencionar que, como lo demuestra la experiencia de México, si ante la debilidad del sistema de información de compras las OSCs se vuelcan a otros mecanismos de información (como podría serlo un proceso de acceso a la información pública), es posible que ello en alguna medida entre en tensión con el objetivo de fortalecer el sistema de compras públicas.

El caso de México muestra que cuando por las debilidades del sistema informativo de compras las OSCs se volcaron al sistema general de acceso a la información pública (que funcionaba adecuadamente y que había sido diseñado en un proceso en el que ellas mismas habían participado), la demanda para mejorar el sistema *electrónico* de compras públicas prácticamente desapareció y, como tampoco hubo oferta (o la que hubo, CompraNET Plus, fue muy mala), el sistema fracasó. En cambio, el régimen normativo general de compras sí avanzó, pues allí la demanda se sostuvo.

Desde ya que esta observación no significa que ante la ausencia de un sistema informativo de compras, y en presencia de procedimientos alternativos para obtener la información, las OSCs no deban apelar a esta vía alternativa. Por el contrario, por ponerlo de algún modo, los sistemas informativos de compras (tradicionales o electrónicos) no son sino una especie del género “acceso a la información”.

Pero lo que sí significa es que, aun si utilizan vías alternativas, las OSCs no deben descuidar la demanda de un sistema informativo específico para las compras públicas (y preferentemente no sólo tradicional, sino también electrónico). Ello por dos motivos.

Primero, porque los beneficios de contar con un sistema informativo de compras adecuado no son sólo el incremento del control público, sino también la posibilidad de que el sector privado tome decisiones fundadas en materia de oportunidades de negocios en el mercado público y que el Estado tome decisiones fundadas en materia de inversión pública y desarrollo. Ello más allá de que, de acuerdo con la concepción normativa que he defendido aquí, el control público y la participación son instrumentos y *objetivos* de dicho desarrollo.

Segundo, porque el estancamiento inicial del sistema electrónico informativo puede reducir las posibilidades de que éste evolucione hacia una etapa transaccional (como de hecho ocurrió en México) y ésta, al igual que el sistema informativo, también es relevante no sólo en términos de control público, sino también de desarrollo (mayor competencia, reducción de precios, participación de PYMES, etc.).

(c.2.) Recomendaciones

En general, los medios de comunicación en la Argentina tienen una vasta experiencia en la investigación y denuncia de hechos sospechosos de corrupción y/o de ineficiencia en las compras públicas. Además, el periodismo de investigación, que funcionó muy acaudadamente durante parte de la década del 90', parece estar renaciendo. Por último, en la actualidad algunos medios en particular están fuertemente decididos a mantener la cuestión en primera plana, en ocasiones en el marco de la disputa que mantienen con el gobierno por la nueva ley de medios audiovisuales aprobada por el Congreso en 2009 y otras cuestiones vinculadas a ello⁶⁶³.

⁶⁶³ Ver Ley N° 26.522, 10 de octubre de 2009, B.O. 10/10/09, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

Considerando los vínculos que ha desarrollado Poder Ciudadano con los principales medios de comunicación en sus más de 20 años de existencia y el hecho de que cuenta con su propia agencia de noticias (Infocívica), la primera recomendación es aprovechar la vigencia que está teniendo públicamente la discusión sobre gasto público, ineficiencia y corrupción para:

- (1) difundir algunos de los puntos salientes de esta investigación y subrayar que es imprescindible discutir seriamente, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo y en la sociedad en general, la necesidad de una reforma profunda del sistema de compras públicas y los beneficios que podría generar un sistema electrónico de compras para la toma de decisiones en materia de desarrollo y para el fortalecimiento del control público;
- (2) difundir los resultados de las reuniones que se realicen;
- (3) sostener la presencia pública del tema para impulsar decisiones concretas por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo; y
- (4) concientizar a los medios de prensa acerca de cómo utilizar los mecanismos vigentes y los que podrían implementarse para analizar el funcionamiento del sistema de compras y producir información agregada.

Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que el trabajo con la prensa debe ser cuidadoso. Es evidente que el sistema de compras públicas existente es altamente deficitario y, en efecto, éste es el primer punto que se debe subrayar aprovechando las discusiones públicas actuales sobre gasto público, eficiencia y corrupción. Pero, de nuevo, lo que se quiere mostrar es que no basta con la denuncia y la investigación periodística, parlamentaria y/o judicial, sino que es posible y necesario reformar el sistema de compras, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas electrónicos existentes.

En consecuencia, es muy importante hacer equilibrio entre la avidez que algunos medios pueden tener de que se les provea información sobre los problemas del sistema vigente (y que Poder Ciudadano en efecto debe mostrar) y la necesidad de incidir sobre los actores políticos tradicionales para impulsar una reforma.

Para ponerlo con un ejemplo, como se dijo en el Capítulo 10, el proyecto de reglamento que está desarrollando la ONC es ciertamente objetable en un aspecto fundamental, vinculado con la elevación de los montos sin ampliación de la obligatoriedad de uso del SECOP y con la autorización a la Jefatura de Gabinete para que los actualice. Éste es un punto que, sin ninguna duda, Poder Ciudadano debe criticar y que a algunos medios les resultará atractivo tratar. El punto aquí es que se debe aprovechar esta cuestión, pero procurando ser prudente a los efectos de que la intervención no sea solamente crítica, sino también propositiva.

Por lo demás, como vimos, el proyecto de reglamento contiene algunas modificaciones interesantes que Poder Ciudadano podría utilizar para sugerir que sean profundizadas. Dado que el titular de la ONC ha manifestado interés en incluir a algunas ONGs en la discusión de la norma, y que el proyecto ya ha incluido una interesante sugerencia de la OA, la posibilidad de participar y de que las sugerencias sean consideradas es real. En consecuencia, se debería aprovechar la posibilidad que brindan los medios de prensa, marcando las críticas y realizando sugerencias, pero cuidando que ello no sea utilizado con otras intenciones que podrían dañar o incluso destruir el vínculo positivo alcanzado hasta ahora.

Por último, es importante considerar el problema de circularidad ya mencionado, a saber, que para generar la demanda necesaria para impulsar una reforma profunda se requiere contar con información agregada sobre los costos de la corrupción y de la ineficiencia del gasto público, pero que la falta de información (no ya agregada sino aunque sea listada) es, precisamente, una de las razones por las que es necesaria una reforma.

Como sabemos, la Argentina no se distingue por la producción de información agregada en prácticamente ningún ámbito y, además, no cuenta con una ley de acceso a la información pública. En materia de compras públicas, la información estadística que publica la ONC es mínima⁶⁶⁴ y, como vimos, aunque la OA y algunas ONGs (incluyendo a Poder Ciudadano) han hecho algunos estudios empíricos, se trata de trabajos más bien aislados.

En cuanto al acceso a la información pública, a nivel nacional nuestro país sólo cuenta con un decreto que establece mecanismos de acceso en el ámbito del Poder

⁶⁶⁴ Ver www.argentinacompra.gov.ar (estadísticas)

Ejecutivo, pero éstos operan débilmente⁶⁶⁵. La Argentina no cuenta con una ley nacional de acceso a la información pública y el paso más importante que se dio en este sentido (la aprobación en 2005 de un proyecto de ley por parte de la Cámara de Diputados) perdió estado parlamentario en el Senado y, en consecuencia, no prosperó. Sin embargo, recientemente el tema volvió a tomar vigencia en el Congreso, que está discutiendo proyectos que podrían terminar en una ley. Como consecuencia de ello, un grupo de ONGs entre las que se encuentra Poder Ciudadano (y que ya habían impulsado el tema en la agenda de 2005) han lanzado una fuerte campaña para impulsar la sanción de la ley y para que ésta incorpore una serie de estándares mínimos: la campaña “Saber es un derecho, ¡Qué ahora sea ley!”⁶⁶⁶.

Las recomendaciones al respecto son las siguientes. Primero, que aun sin contar todavía con mecanismos formales de acceso a información agregada sobre compras públicas, la poca información disponible alcanza sobradamente para llevar a cabo actividades de concientización y difusión. Aunque sería ideal contar con un diagnóstico completo no sólo para difundir la agenda de incidencia, sino para diseñar una estrategia de reforma, lo cierto es que ninguno de los actores que participaron del impulso de las reformas en los países analizados necesitó hacer una descripción completa y estadísticamente válida para poner el tema en la agenda. Al menos inicialmente, basta con mostrar algunos puntos salientes en términos cuantitativos y cualitativos⁶⁶⁷.

Segundo, que es necesario seguir utilizando todo lo que se pueda los mecanismos de acceso a la información vigentes y la información que de hecho ya se publica para intentar profundizar, tanto desde los organismos de control como desde la sociedad civil organizada, los estudios empíricos sobre el impacto de la ineficiencia y la corrupción en las compras públicas. La posibilidad de realizar este tipo de estudios debería incrementarse si se aprobara la ley de acceso a la información, siempre que ésta

⁶⁶⁵ Ver Decreto N° 1172/03, *op. cit.*

⁶⁶⁶ Para una descripción de la campaña y para acceder al documento de contenidos mínimos, ver <http://poderciudadano.org/?p=1871>

⁶⁶⁷ Esto no quiere decir que no sea importante producir información agregada desde el Estado, lo que en verdad puede ser fundamental tanto para impulsar la reforma (como la encuesta que realizó la SECODAM en la primera etapa en México) como para sostenerla (como las mediciones estadísticas de ahorro que se realizan anualmente en Chile a través de entes independientes). El punto que quiero marcar es simplemente que aunque tal vez sería deseable, Poder Ciudadano no necesita contratar una encuesta o una medición estadística para comenzar a poner el tema en la agenda. Ello sin perjuicio de que, como lo he señalado en varias oportunidades, para la implementación de una reforma profunda sería ideal que el Estado produjera alguna información de diagnóstico y es imprescindible que desarrolle un plan estratégico.

disponga mecanismos de acceso y de control de cumplimiento adecuados (*enforcement*).

Tercero, que a los efectos del control de las compras públicas, en la medida de lo estratégicamente posible la discusión de la ley de acceso a la información en el Congreso debería subrayar especialmente tres de los estándares mínimos elaborados por el grupo de ONGs antes mencionado: el principio de máxima divulgación, de acceso a información ya procesada que el Estado está obligado a producir y de transparencia activa (obligación de difusión de oficio de un mínimo de información sustantiva imprescindible para la democracia, la participación y la vida de las personas, lo cual incluye, como bien lo señala el documento mencionado, información sobre ejecución presupuestaria, transferencia de fondos y contrataciones).

Cuarto, que como vimos en el Capítulo 10, más allá de los sistemas generales de acceso a la información es importante considerar que los propios sistemas electrónicos informativos de compras públicas constituyen un instrumento idóneo para producir el tipo de información agregada necesaria para, entre otras cosas, mostrar las debilidades del sistema de compras y promover una reforma más profunda. En consecuencia, por el momento es necesario utilizar los mecanismos existentes para difundir información tendiente a impulsar una reforma del sistema de compras que también incluya el fortalecimiento del sistema electrónico informativo y, si ello eventualmente se logra, el propio sistema informativo retroalimentará el impulso de reformas más profundas.

Quinto, se sugiere considerar la posibilidad de que a mediano plazo los organismos de control y las ONGs interesadas en los temas de acceso a la información pública procuren incorporar en la agenda del Congreso la necesidad de establecer mecanismos legales *obligatorios* (al menos en algunos casos) de elaboración participada de normas de carácter general emitidas por la administración pública nacional, incluyendo la elaboración participada de pliegos en materia de contrataciones⁶⁶⁸. Ello por cuanto el único sistema de este tipo que se encuentra vigente ha sido establecido, al igual que el de acceso a la información pública, mediante un decreto que opera muy débilmente y

⁶⁶⁸ Para un análisis del funcionamiento de la elaboración participada de normas de carácter general en la Argentina, ver Natalia A. Volosin, “Administrative policymaking in Argentina”, mayo de 2009, elaborado para el proyecto “Derecho administrativo comparado y políticas públicas” de la profesora Susan Rose-Ackerman, mimeo en poder de la autora.

que, en esta cuestión, ni siquiera establece un procedimiento obligatorio sino meramente facultativo⁶⁶⁹.

(d) A quiénes involucrar

(d.1.) Conclusiones

A los efectos de desarrollar una estrategia de incidencia para la reforma es importante considerar a qué actores se debería incluir, en el sentido de que más allá de la aspiración democrática de que eventualmente el proceso sea lo más participativo y deliberativo posible, debemos preguntarnos a quiénes es estratégicamente conveniente incluir en las primeras etapas de incidencia para incrementar las probabilidades de que la reforma sea efectivamente iniciada.

Dado que ya me he referido al rol de los actores políticos tradicionales, al de las ONGs y al de los medios de comunicación, en esta sección sólo haré referencia a otros actores (sector privado, funcionarios compradores, sindicatos, academia, etc.)⁶⁷⁰. Veamos entonces qué ocurrió en los países analizados, incluyendo a la Argentina, para luego analizar cuál podría ser la respuesta para este caso.

En el caso de Brasil, el sector privado fue directamente el impulsor de la reforma de la ley de compras en la primera etapa, primero a través de una cámara regional de pequeñas y medianas empresas de la construcción y luego en conjunto con otras agrupaciones similares. También participaron algunas personas del sector académico, pero de un modo no muy enérgico y aislado. Finalmente, los trabajadores del sector de la construcción firmaron declaraciones conjuntas con las empresas, pero su participación no fue muy activa y actuaron bajo el liderazgo de las propias empresas.

En Chile no participaron los sindicatos pues, dado el bajo nivel de sindicalización, no se trata de instituciones fuertes ni demasiado activas. Más allá de los actores políticos

⁶⁶⁹ Ver Decreto N° 1172/03, *op. cit.*

⁶⁷⁰ Es necesario aclarar que hay cuatro cuestiones fundamentales relacionadas con la participación de distintos actores que no serán abordadas aquí, pues ya fueron tratadas en el Capítulo 10, dado que se vinculan más con la agenda de diseño e implementación que con la de incidencia. Se trata de: (a) el modo de participación del órgano rector en cada país (reorganización administrativa, fortalecimiento de la dependencia de compras, liderazgo de alguna agencia vinculada a la gestión pública, etc.); (b) la participación que pudieron haber tenido *otras* agencias vinculadas al Estado (pruebas piloto, ejemplos de implementación útiles para la reforma, etc.); (c) el modo en el que se involucró o no a actores como los compradores y proveedores en la etapa de *implementación* de la reforma; y (d) la participación de empresas privadas u organismos públicos en el desarrollo de la plataforma tecnológica de los sistemas electrónicos de compras.

tradicionales, del propio órgano rector y de la prensa, el proceso de reforma involucró muy fuertemente a dos actores fundamentales: las propias agencias compradoras y los proveedores.

Estos dos actores fueron incluidos en el consejo asesor que: (a) inicialmente impulsó la necesidad de la reforma en un nivel más político que técnico; (b) posicionó el tema dentro del propio gobierno y venció las resistencias iniciales; (c) desarrolló el primer Plan Estratégico para la reforma; y (d) un año después evaluó los avances logrados, volviendo a reunirse recién en el año 2008 para generar un nuevo plan estratégico de continuidad y mejora (en el que, como vimos, también participaron ONGs). Recientemente se convocó a expertos del sector público, del sector privado y de la academia, conformando un consejo consultivo para consensuar una política de sustentabilidad ambiental en las compras públicas.

En México, si bien en la primera etapa de la reforma no hubo demanda del sistema por parte del sector privado debido a que las empresas en esta época ni siquiera tenían páginas web, tanto el sector privado como otros actores (sector obrero, campesino y el Banco de México) formaron parte junto al gobierno federal de la Alianza para la Recuperación Económica creada para superar la “crisis del tequila” en la que, entre otras cosas, se acordó la implementación de un sistema electrónico de compras públicas para fomentar la inversión pública y la generación de empleo. Más allá de la cuestión de la participación de los actores, es muy interesante el hecho de que, en el contexto de la crisis internacional actual, el gobierno de Calderón está pensando en la reforma del sistema electrónico de compras prácticamente por los mismos motivos por los que la pensó aquel grupo de funcionarios innovadores durante la “crisis del tequila”.

Por último, la participación de actores diversos en México ha sido muy significativa en los procesos de reformas del régimen legal que se iniciaron en 2005: se encargó un análisis de “mejores prácticas” internacionales a una institución académica y se realizaron consultas a organismos públicos, cámaras de proveedores, asociaciones profesionales y expertos en transparencia y en sistemas electrónicos.

En la Argentina, la participación de otros actores además de los ya mencionados en la secciones anteriores incluyó, por un lado, a funcionarios, entidades gremiales y representantes del sector privado, que fueron convocados en la discusión para la implementación de las reformas establecidas en el Plan Nacional de Modernización del

gobierno de De la Rúa por el cual se estableciera la necesidad de reformar el sistema de adquisiciones.

Por otra parte, el principal actor en la primera etapa de la reforma (positiva por la derogación del decreto reglamentario de Menem y negativa porque no generó respuestas o generó respuestas disfuncionales) fue sin duda el sector privado, a través de la UAPE. Esta organización se movilizó para derogar el decreto reglamentario de Menem, propuso dos especialistas para que expusieran ante el vicepresidente Álvarez los problemas del decreto, y también se acercó al gobierno de transición de Duhalde para que considerase el proyecto de reglamento de compras que se había logrado consensuar entre buena parte de los actores interesados luego del decreto delegado de De la Rúa. En la lucha contra el decreto de Menem, la UAPE también contó con el apoyo de algunos especialistas en derecho administrativo.

En la etapa actual de la reforma (discusión de un nuevo decreto reglamentario y lanzamiento de una nueva plataforma electrónica), la UAPE también viene cumpliendo un rol importante, presionando para que se resuelva una parte del laberinto normativo. Además, para discutir el proyecto de reglamento la ONC incluyó a la propia UAPE, a funcionarios compradores, organismos de compras de algunas provincias, universidades (que también opinaron sobre el diseño de la nueva plataforma electrónica) y a dos organismos de control (la SIGEN y la OA). Y, como vimos, cuando cuente con un proyecto relativamente consensuado planea difundirlo en Internet para recibir comentarios y sugerencias y, además, realizar alguna actividad de diálogo que involucre directamente a Poder Ciudadano y a otras ONGs.

En definitiva, como se ve, la respuesta de cada país a la pregunta acerca de quiénes deben ser involucrados en el proceso varía en función de quién es el actor que se hace la pregunta (si es el Poder Ejecutivo, el Congreso, una cámara de proveedores, una ONG, etc.) y de qué actores del universo de posibles interesados efectivamente existen o están interesados. Así, por ejemplo, las ONGs en Brasil en 1993 no existían, las de México al comienzo se dedicaban a otros temas, los sindicatos en Brasil participaron a través de las empresas y en Chile directamente no participaron porque no se trata de instituciones fuertes debido a que el nivel de sindicalización es muy bajo, etc.

En términos generales, pareciera que, sin incluir a los actores que ya fueron considerados en secciones anteriores (actores políticos tradicionales, ONGs y prensa), en general los actores que más participaron y/o fueron incluidos prácticamente en todos

los casos fueron el sector privado y los funcionarios compradores. Los sindicatos estuvieron estructuralmente ausentes en Chile, mínimamente presentes en Brasil pero no como actor independiente, y mínimamente presentes en México y Argentina (a pesar de que se trata de instituciones fuertes en ambos países), pero como actor independiente. Por último, el sector académico tuvo una participación muy débil en todos los casos.

(d.2.) Recomendaciones

Desde mi punto de vista, las actividades de incidencia que realice Poder Ciudadano deberían procurar incluir la mayor variedad de perspectivas posibles, cuyos “representantes” estén efectivamente interesados en participar. En este sentido, no creo que sea acertado como ONG adoptar una estrategia focalizada, pero tampoco creo que sea realista pensar que todos van a estar interesados en participar. Ello por dos motivos.

Primero, porque aunque efectivamente el sistema de compras (tradicional y/o electrónico) normativamente *debería ser* un bien público, en los hechos puede *no ser* un bien público y operar, en cambio, de modo no transparente, no razonablemente libre de corrupción, no competitivo, no eficiente, no vinculado a la expansión de las libertades reales de las personas y/o de las personas más desaventajadas, no impulsor de las economías regionales ni de las PYMES, etc., etc. Y, evidentemente, hay quienes se benefician con ese estado de cosas.

La brecha entre el ser y el deber ser es obviamente una cuestión de grados, pero seguramente los que estamos interesados en el tema consideramos que en la Argentina es lo suficientemente significativa como para captar nuestra atención. Pero si ello es así, entonces es muy probable que la agenda de incidencia enfrente algunas resistencias importantes, pues no parece razonable pensar que las únicas razones por las que la Argentina ha intentado pero no logrado mejorar su sistema de compras es que se ignora que es posible mejorar, que se carece de los recursos para hacerlo, o que simplemente ha habido otras prioridades.

Segundo, porque aunque los sistemas electrónicos de compras públicas permiten hasta cierto punto compatibilizar algunos intereses o valores que usualmente están en tensión, ello no necesariamente resuelve todas las tensiones. La eficiencia económica, por ejemplo, no es necesariamente compatible con la expansión de las libertades reales

de las personas y/o de las personas más desaventajadas, ni con el impulso de las economías regionales y/o de las PYMES.

En consecuencia, aunque Poder Ciudadano efectivamente debe intentar incorporar todas las voces y buscar puntos básicos de acuerdo, es posible que no todos quieran participar, por lo que habrá que hacer un esfuerzo considerable para incluir a todos los que se pueda y, eventualmente, trabajar con los que quieran participar. De todos modos, si se logra la aceptación de participar de algunos actores básicos de un modo relativamente simultáneo, ello podría incentivar a otros actores a participar, a los efectos de no quedar fuera de un diálogo que los alcanza.

A continuación se detallan los actores a involucrar y las actividades a desarrollar en el marco de los posibles caminos de incidencia (más allá de la estrategia en materia de información, a la que ya se ha hecho referencia).

Como se indicó en la sección (a.2.), por un lado Poder Ciudadano debería involucrarse activamente en la discusión del proyecto de reglamento en el marco de la ONC. Ello podría realizarse a través de una o más reuniones en las que participen, por lo menos: la propia ONC, la UAPE, APYME o alguna asociación similar, Poder Ciudadano junto a otras ONGs vinculadas a la temática (ACIJ, ADC, CIPPEC, etc.), algún representante de la OA (con la que la ONC ha trabajado algunos temas en conjunto) y alguna institución académica que esté trabajando en la materia.

De modo complementario, podría evaluarse también la posibilidad de incluir a: (a) un representante de la SIGEN para incorporar el tema de las sanciones a organismos por incumplimiento de la normativa; (b) un representante de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME); (c) al menos un responsable de compras de un organismo significativo en volumen o montos transaccionados que haya realizado más de tres o cuatro procedimientos electrónicos de adquisición a través del SECOP; (d) al menos un responsable de compras de un organismo significativo en volumen o montos transaccionados que no haya realizado ningún procedimiento electrónico de adquisición a través del SECOP o, preferentemente, que haya realizado un solo procedimiento; (e) algún representante del sector gremial; (f) un representante de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI); y (g) alguna empresa nacional que desarrolle plataformas electrónicas como las que se requerirían para implementar un sistema electrónico de compras informativo y transaccional.

La reunión versaría principalmente sobre el proyecto de reglamento de la ONC, que Bellingi ha informado que estaría dispuesto a enviar en cuanto termine de consensuarlo con los organismos compradores y la UAPE, así como sobre la necesidad de fortalecer el sistema informativo y transaccional de compras electrónicas y, secundariamente, sobre la discusión de un eventual proyecto de ley de adquisiciones.

Por otro lado, Poder Ciudadano debería trabajar con un grupo de legisladores y/o líderes partidarios oficialistas y opositores que se muestren interesados en el tema (por su pertenencia a comisiones relevantes, por haber presentado proyectos al respecto y/o por su interés personal). A tal efecto, la actividad se llevaría a cabo del mismo modo que la mencionada anteriormente, mediante una o más reuniones en las que participen por lo menos los mismos actores principales mencionados para la reunión anterior (excepto la ONC) y evaluando la posibilidad de incluir, además, a los actores complementarios mencionados en los puntos (a), (b) y (e).

La reunión versaría principalmente sobre la viabilidad de presentar un proyecto de ley de compras públicas o de reeditar algún proyecto o proyectos ya presentados y, secundariamente, sobre la necesidad de fortalecer el sistema informativo y transaccional de compras electrónicas.

Si fuera posible unificar los dos caminos, se realizarían dos o tres reuniones con los mismos actores principales y complementarios en ambas, una sobre el proyecto de reglamento de la ONC y la discusión de un eventual proyecto de ley de adquisiciones, y otra sobre la necesidad de fortalecer el sistema electrónico.

Evidentemente, la apelación a caminos paralelos no es ideal, dado que en principio una reforma legal será insuficiente sin una estrategia de reforma a nivel de la administración pública y, a su vez, algunas reformas sobre el sistema electrónico a nivel de la administración serán insuficientes sin una reforma legal. Sin embargo, si no fuera posible unificar los caminos (como lamentablemente creo que será el caso), no habrá más alternativa que desarrollarlos por separado.

Finalmente, con respecto a la viabilidad de que los actores mencionados acepten participar de las jornadas, es necesario considerar que aunque habrá que conversar la cuestión con varios de ellos, contamos con algunos puntos a favor, a saber:

- La ONC y la UAPE ya han manifestado su interés.
- Poder Ciudadano tiene vínculos estrechos en el Poder Legislativo.

- Poder Ciudadano integra junto a otras ONGs como ACIJ, la ADC y CIPPEC un grupo de incidencia conjunto en materia de acceso a la información pública (como veremos, CIPPEC además está desarrollando un proyecto similar al que motiva esta investigación, pero a nivel provincial).
- Poder Ciudadano tiene vínculos estrechos con la OA.
- A través de un proyecto conjunto del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) y el BID, que cuenta con la colaboración de la OEA, el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Económico de América del Sur (“Centro de iDeAS”) de la Universidad Nacional de San Martín está desarrollando el programa “Fortalecimiento de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe a través del uso de herramientas TIC y de la promoción de la participación de las MIPyMEs” por el que se realizan tareas de investigación, consultoría y reuniones de trabajo entre responsables de compras de países de la región a través de la Red Interamericana de Compras Públicas (RICG) creada en 2002 con apoyo de la OEA. La Universidad está a cargo de las tareas de investigación en la región, mientras que el BID financiará luego programas nacionales para fortalecer los sistemas nacionales de compras en función de lo que se identifique como “buenas prácticas” en la primera etapa. Es realmente una oportunidad única para el proyecto de Poder Ciudadano que una universidad del país esté a cargo de semejante proyecto y, en consecuencia, se debe apuntar a encontrar ámbitos de cooperación. Además, en función del programa en cuestión CIPPEC fue seleccionada para desarrollar una investigación sobre “La economía política de la reforma de los sistemas de compras públicas en la Argentina: el caso de la Provincia de Buenos Aires”, por lo que las coincidencias con el proyecto de Poder Ciudadano son muchas y muy auspiciosas a los efectos del trabajo conjunto.
- La ONC y/o la OA podrían ayudar a incorporar a la SIGEN.
- APYME ya ha trabajado con gobiernos y ONGs en temas de compras públicas (con ACIJ y con el Municipio de Morón).
- La UAPE y/o APYME podrían ayudar a incorporar a la SEPYME.
- La ONC podría sugerir y ayudar a incorporar a los responsables de compras que quieran compartir su experiencia.
- La ONC también podría ayudar a incorporar a la ONTI, dado que ambos organismos trabajan en conjunto y dependen de la misma secretaría.

- La UAPE y/o APYME podrían sugerir alguna empresa desarrolladora de plataformas electrónicas complejas que quiera participar.

Finalmente, en cuanto al sector gremial, habría que buscar alguna vía de acceso para incorporarlo si se realizaran reuniones que incluyeran a los actores complementarios ya mencionados, dado que se trata de un sector fundamental en las discusiones y decisiones de políticas en la Argentina.

(e) Decisiones discursivas

(e.1.) Conclusiones

En Brasil, la cámara regional de PYMES de la construcción que impulsó la reforma de la ley de compras apeló al argumento del beneficio económico para convencer a otras asociaciones del sector privado. Además, para la estrategia de comunicación general en la prensa utilizó un discurso “pro-mercado”, fundamentalmente centrado en la eficiencia.

Posteriormente, cuando la ley comenzó a ser criticada con el argumento de la eficiencia (se dijo que era burocrática, procedimentalista, etc.), el sector de PYMES de la construcción y la sociedad civil respondieron mostrando que no había evidencia de ello y que el problema era la falta de información y capacitación de los actores. Pero, además, utilizaron un argumento crítico de las visiones administrativas gerencialistas, así como el argumento del clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Por último, en la etapa de desarrollo del *pregão* tradicional y electrónico, el principal argumento (del Estado) fue la eficiencia, en un marco discursivo general de ajuste y contención de gastos.

En Chile, durante la primera etapa (gobierno de Frei) la reforma apeló principalmente al argumento de la modernización. Ello siguió siendo el marco discursivo en la segunda etapa (gobierno de Lagos), aunque el acuerdo entre el gobierno y la oposición fue planteado discursivamente no sólo en esos términos, sino también en referencia a la transparencia y a la promoción del crecimiento. En el contexto general del discurso de construcción de un sujeto nacional con altos niveles de desarrollo y de vida, más cerca de la OCDE que de Brasil, se sostuvo la idea de que Chile había

alcanzado la modernización económica y que le faltaba lograr la modernización del Estado para legitimarse frente al mundo.

En el área de las compras públicas electrónicas fue fundamental el discurso de la apertura de mercados y el referido a la necesidad de generar certeza y credibilidad a nivel internacional. El argumento de la modernización administrativa se sostuvo con credibilidad (nadie cuestionaba la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda) y fue convirtiéndose en realidad. Tanto en la etapa de Frei como en la de Lagos fue esencial el discurso intelectual de dos *think tanks* ligados a la derecha.

Una vez que se consolidó el sistema iniciado en el gobierno de Lagos (el del gobierno anterior fracasó), a partir de 2008 se comenzó a usar como símbolo fuerte la idea de “crear valor en el mercado público” para el desarrollo económico, político y social⁶⁷¹. Los argumentos de la eficiencia y de la confianza local e internacional (comercio e inversión, continuidad de apertura de mercados con ingreso a la OCDE, etc.), continuaron siendo fundamentales. También se incorporaron argumentos vinculados con la generación de oportunidades para nuevos emprendimientos y con la innovación tecnológica.

En México, durante la primera etapa el argumento principal fue la modernización administrativa, pero pensada en términos del objetivo concreto de promover la inversión pública, fomentar la participación de PYMES e impulsar el empleo para la recuperación económica. También fue fundamental el argumento de promoción de la cultura electrónica en el sector privado. En la sanción de la primera reforma normativa el argumento fue transparentar el sistema y reducir la corrupción (aunque el objetivo principal en verdad era darle un marco normativo al sistema electrónico).

En la segunda etapa (gobierno de Fox), el argumento para justificar el nuevo sistema (CompraNET Plus) se basó en un discurso vacío y la reforma terminó siendo cosmético-tecnológica, pues operó unos pocos meses y tuvo que reinstalarse el sistema anterior.

En la etapa actual el discurso es la estrategia de desarrollo y el fortalecimiento del control público y, de un modo más contingente, el impulso de la recuperación económica en el marco de la crisis internacional.

⁶⁷¹ No está claro si este foco en la idea de crear valor se relaciona o no con la teoría del valor público en la administración pública.

En la Argentina, en la primera etapa (gobierno de De la Rúa) el discurso desde el Estado fue principalmente de transparencia y lucha contra la corrupción y, de modo complementario, el de modernización de la administración y eficiencia en el marco de un programa de ajuste. Aunque el discurso en sí no fue cosmético-tecnológico, la reforma sí lo fue y, en consecuencia, fracasó.

Por otra parte, en esta etapa el argumento fundamental de la UAPE y de los otros actores locales en la lucha contra el decreto de Menem fue la transparencia y el alto riesgo de corrupción.

En la sanción del decreto delegado el argumento implícito fue el ajuste en la situación de crisis económica por la cual se habían delegado los “superpoderes”.

Por último, en la etapa que llevó al lanzamiento de Argentina Compra y a implementar el sistema electrónico transaccional el argumento fue el uso de las TICs como instrumento para facilitar el acceso a la información y a los servicios del Estado, así como la transparencia. Además, es interesante destacar que la actual gestión de la ONC concibe su relación con la OA no sólo en términos de avances concretos, sino también en términos simbólicos, que tal vez no tiendan a *imponer* conductas, pero sí a mostrar un camino para modificarlas.

En definitiva, como se ve, aunque algunos argumentos se repiten, su peso específico varía contextualmente en función de quién es el actor que se hace la pregunta, a qué actores se dirige, qué tendencias teóricas y prácticas imperan globalmente en determinado momento y, seguramente, una buena cantidad de factores que desconozco.

Así, por ejemplo, mientras en la década del 90' y los primeros años de la década pasada el discurso de la modernización fue muy fuerte, sobre todo en el marco del Consenso de Washington, la tendencia discursiva actual no parece *tan* vinculada a la modernización. Ello sin perjuicio de que, como vimos, en algunos casos siguen presentes los discursos meramente gerencialistas y tecnocráticos de la administración de lo público (el ejemplo de la CABA es tal vez el más claro), y de que la nueva tendencia internacional de “gobierno en la era digital”, con todo el potencial que efectivamente tiene, en ocasiones se reduce a la noción de que un par de computadoras y una banda cada vez más ancha resolverán los problemas de la administración pública.

(e.2.) Recomendaciones

Como ya se dijo, un buen o mal argumento no garantiza una buena o mala reforma, pero las construcciones de discursos son una parte importante de los procesos de elaboración o reforma de políticas públicas, y del proceso político en general. Recomendar positivamente un argumento u otro es muy difícil, pues ello dependerá de todo tipo de consideraciones normativas, estructurales, contextuales, etc. Lo que tal vez sí puedo decir es lo que *no* recomendaría.

Primero, no recomiendo usar pretensos argumentos, como lo es el cosmético-tecnológico. Ello por lo siguiente. Por un lado, en términos contextuales es cierto que para algunos políticos argentinos muy bien posicionados el discurso de la tecnología por la tecnología misma puede ser atractivo. Ello podría hacernos pensar que, en algunos casos, tal vez sería una buena idea “venderles” eso.

Sin embargo, lo cierto es que aunque las profecías positivas autocumplidas existen, no toda profecía puede ser autocumplida. Más allá de que algunos discursos pueden transformar la realidad, ello es bastante difícil de lograr, suele ser un proceso de largo plazo y, fundamentalmente, no siempre es posible y requiere un mínimo de credibilidad basada en reglas de evidencia más o menos razonables.

En tal sentido, si alguien quisiera convencernos de que las computadoras y una plataforma informática pueden *por sí solas* reformar el sistema de compras públicas de un estado sin necesidad de construir institucionalidad (que es precisamente lo que implica el argumento cosmético-tecnológico), diríamos que ello vulnera las reglas más básicas de evidencia. Tal vez no tanto como lo sería decir que “pueden salvarnos los marcianos”, pero casi. Al respecto, algunos recordarán aquella frase célebre de Menem, cuando en la apertura del ciclo lectivo en una escuela de la Provincia de Salta en 1996 dijo, textualmente: “*atravesaremos la estratósfera y en dos horas estaremos en Japón*”, prometiendo una suerte de viajes en naves espaciales que partirían desde la Argentina⁶⁷².

Como bien dice Mariano Spina, el problema de los discursos edulcorados en materia de compras públicas es que no logran cambiar nada (CompraNET Plus en México, Cristal en Argentina, BAC en la CABA). A ello le agregaría, por mi parte, que en verdad son discursos peligrosos, pues pueden teñir de aparente legitimidad a un sistema esencialmente disvalioso.

⁶⁷² Ver Walter Curia “Menem lo dijo (en 10 años)”, *Clarín*, 22 de agosto de 1999, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/1999/08/22/t-00601d.htm>

Segundo, con respecto a si puede pesar más el argumento de la eficiencia o el de la transparencia, creo que es necesario decir las dos cosas, básicamente porque, si el sistema electrónico es adecuado, ambas pueden ser fortalecidas y porque, como vimos en la sección (b.2.), pareciera que hay un contexto nacional propicio para ambos argumentos. Ello sin perjuicio de que, como ya lo indicara, la eficiencia económica no puede ser el único objetivo, sino que debe ser conciliada con objetivos de desarrollo con los que incluso puede entrar en tensión.

Por lo demás, y ahora sí pensando en términos de la influencia difícil y de largo plazo que puede tener el discurso en la realidad, precisamente debido a que en la Argentina el argumento de la transparencia cala menos que el de la eficiencia es que es necesario insistir en el argumento de la transparencia y la lucha contra la corrupción (mostrando el vínculo que tiene con la provisión de bienes y servicios públicos, con el desarrollo y, en general, con la vida de todas las personas), a los efectos de que eventualmente el discurso efectivamente impacte en la realidad.

Además, debe tenerse presente que según el CUADRO 3 sobre percepciones institucionales de los cuatro países de este estudio, la percepción mayoritaria pareciera ser que la corrupción y la falta de transparencia son en términos relativos el mayor problema en la Argentina. Por otra parte, si bien la ineficiencia de la burocracia no aparece como un factor considerado tan problemático para los negocios como la corrupción, sí parece percibirse un problema de inutilidad del gasto público. Veamos.

- De 15 factores considerados problemáticos para hacer negocios, la ineficiencia de la burocracia pública en la Argentina aparece como menos problemática que en los demás países: en México es el 1° factor, en Chile el 2°, en Brasil el 4° y en Argentina el 6°.
- Según el IPC de 2009, de 180 países (de menos a más corrupto) la Argentina está en la posición 106°, mientras que Chile está 25°. De 31 países de la región, Argentina está 23° y Chile 5°. Brasil y México están por encima de Argentina en ambos casos.
- De 15 factores considerados problemáticos para hacer negocios, la corrupción en la Argentina está 3°, en Brasil 7° y en Chile 9°. Sólo en México es más problemática que en la Argentina, ubicándose en el puesto 2°.
- Argentina tiene el peor índice de los cuatro países en la percepción de: desvío de fondos públicos, confianza pública en los políticos, favoritismo de decisiones de

funcionarios públicos, transparencia de decisiones de política pública y conducta ética de las empresas.

- Chile tiene el mejor índice de los cuatro países en todas las percepciones mencionadas en el punto anterior.
- Sólo en el índice de percepción de la inutilidad del gasto público Brasil aparece levemente debajo de Argentina.
- Las diferencias de posición global entre Argentina y Chile son en general abismales.
- Brasil y México están más cerca de la posición de Argentina en casi todos los índices de percepción.

Tercero y último, caben algunas consideraciones importantes en cuanto al argumento del rezago. En la entrevista, Eduardo Bohórquez insistió fuertemente en que la estrategia de Poder Ciudadano debiera ser utilizar el argumento del rezago para plantear públicamente la necesidad de tener un sistema electrónico antes de que termine el mandato del gobierno actual como una meta razonable de país. Vale la pena transcribir los puntos principales de la visión de Bohórquez:

¿Cuándo tienen elecciones presidenciales? Argentina no puede acabar esta administración sin un sistema de compras electrónicas. Esa es la línea. No puede. No puede seguir esperando al futuro. No puede entrar en el siguiente plan de desarrollo. Tiene que tenerlo ya. Viste como no lo estamos sobre vendiendo, ¿no? No le va a resolver ningún problema a la presidenta, no le va a resolver ningún problema a nadie. Lo tiene que tener ya.

En el pensamiento sistémico, si tú no visualizas el futuro es imposible alcanzarlo. No discutan lo que quieren los políticos o los administradores; fijen ustedes una visión del futuro. Un país con la capacidad de ingeniería, creatividad y diseño gráfico y con la capacidad web que tiene Argentina tiene que tener ya un sistema de compras electrónicas y la fecha es octubre de 2011. O sea, tienen todo: el talento, los recursos fiscales, o sea [que] les desarmas todos los 'no'.

Para el entrevistado, esta estrategia tiene sentido aun si no se logra implementar el sistema en el tiempo mencionado: *“cuando visualizas una fecha límite es como los juegos olímpicos: cuando fijas eso, ¿quién sabe si es cierta la fecha? Es que no importa; lo que vas a generar es el marco para un debate público”*.

Mi impresión al respecto es de “acuerdo parcial”. Por un lado, creo que el rezago puede ser un argumento poderoso y, de hecho, el actual director de la ONC ha dado señales al respecto, indicando que al participar de foros internacionales en ocasiones siente cierta vergüenza por el hecho de que la Argentina haya sido superada por países que tradicionalmente han estado menos desarrollados en materia de compras públicas sólo porque en nueve años no se ha podido acordar una normativa.

Además, el argumento del rezago puede ser aun más poderoso si se demuestra que se trata de un rezago no justificado, esto es, si podemos mostrar que la Argentina tiene condiciones tecnológicas y humanas suficientes para contar con un muy buen sistema electrónico de compras. Y, de hecho, creo que lo podemos mostrar.

Aunque las compras electrónicas no son equivalentes al gobierno electrónico sino una especie de dicho género, la potencialidad de desarrollo del gobierno electrónico puede darnos una buena idea de la potencialidad de desarrollo de las compras electrónicas. Si observamos el CUADRO 4, que contiene datos “duros” y datos elaborados en base a sistemas de evaluación predeterminados (que pueden tener algún problema metodológico, pero que al menos no miden percepciones), podemos en efecto concluir que estamos frente a un rezago injustificado. Veamos.

- Chile tiene el EGDI total más alto y, en orden descendente, le siguen Argentina, México y Brasil.
- La posición global (192 países) de los cuatro países es muy buena: Chile tiene la posición más alta y, en orden descendente, le siguen Argentina, México y Brasil.
- Los cuatro países están entre los 10 primeros en la posición regional de todo el continente Americano (53 países): Chile 4º, Argentina 7º, México 9º y Brasil 10º.

- Chile tiene el subíndice más alto de servicios en línea y, en orden descendente, le siguen México, Argentina y Brasil.
- Argentina tiene el nivel más bajo en la última etapa de desarrollo del gobierno electrónico del subíndice de servicios en línea (presencia de conectividad).
- Argentina tiene el subíndice más alto de infraestructura de telecomunicaciones y de capital humano.
- En el subíndice de capital humano, Argentina tiene una posición global extraordinaria y superior a la de los otros tres países: Argentina 34°, Chile 45°, México 72° y Brasil 83°.
- En el índice de participación electrónica (uso de Internet por el gobierno para proveer información, interacción con ciudadanos y participación en la toma de decisiones), Argentina tiene la posición global más baja: México 32°, Chile 34°, Brasil 42° y Argentina 58°.

En consecuencia, aunque de los cuatro países la Argentina tiene la mayor potencialidad en infraestructura y capital humano para desarrollar el gobierno electrónico, ello no se traduce en los servicios en línea que ofrece (anteúltimo) ni en el índice de participación (último). Y, por lo tanto, coincido con Bohórquez en que el argumento del rezago (injustificado) efectivamente debe estar presente en el planteo de Poder Ciudadano.

Sin embargo, la pregunta subsiste: con este potencial, ¿por qué no hemos logrado desarrollar un buen sistema electrónico de compras públicas? La respuesta a esta pregunta me lleva al aspecto del argumento de Bohórquez con el que disiento.

Comencemos por la respuesta. Desde mi punto de vista, parte de la respuesta está en lo que ya se ha dicho acerca de la dificultad que presenta el sistema político-electoral y la inestabilidad para que el Congreso y el Poder Ejecutivo realicen el tipo de acuerdos inter-temporales que demanda la elaboración e implementación de políticas públicas sustentables. En el caso de las compras públicas electrónicas, ya vimos cómo ello y la estructura hiperpresidencialista hubieran impedido acordar una ley durante el mandato de De la Rúa.

Pero a ello debemos agregarle ahora que los problemas de cooperación que afectan a la relación Congreso-Administración⁶⁷³ también afectan a la relación Administración-Administración, esto es, a dos o más gobiernos que administran en períodos distintos y a organismos administrativos de un mismo período entre sí. Como explican Tommasi y Spiller, la inestabilidad genera una alta rotación en los ministerios y en los mandos medios, por lo que *“la Administración Pública no desarrolla normas de cooperación y coordinación”* y *“[e]sto aumenta la variabilidad del producto burocrático, que pasa a depender más de la calidad del individuo a cargo de la cartera y de su equipo, que de la máquina de producción de políticas públicas – la Administración Pública”*⁶⁷⁴.

Si revisamos unos pocos hechos de la evolución de la Argentina en materia de compras públicas electrónicas, veremos claramente estos problemas de cooperación Administración-Administración:

- Durante el gobierno de De la Rúa, luego de dictarse el decreto delegado una Comisión elaboró un proyecto de reglamento consensuado con todos los sectores interesados, pero nunca se implementó.
- Con el fin del gobierno luego de la renuncia de De la Rúa, llegó también el fin de aquel proyecto consensuado.
- Desde entonces ya se elaboraron entre tres y cuatro proyectos de reglamento, pero ninguno prosperó.
- La obligatoriedad de utilizar el SECOP para las contrataciones directas por trámite simplificado se estableció a fines de 2006, pero la prueba piloto ocurrió recién en septiembre de 2007. En marzo de 2007, el entonces titular de la ONC dijo que el problema había sido que la norma no se había dictado en el mejor momento desde el punto de vista laboral (diciembre), pues el personal operativo de las unidades de compras se encontraba de licencia (vacaciones), lo que demoró la capacitación.
- La plataforma adquirida para implementar el sistema electrónico estuvo en período de “adaptación” durante cinco años y los especialistas en sistemas que la adaptaron no documentaron los cambios.

⁶⁷³ Utilizo aquí la palabra “Administración” en lugar de “Poder Ejecutivo” porque, en rigor, éste último es un cargo unipersonal (presidente), mientras que el argumento no se refiere sólo al presidente. Ver art. 87 de la Constitución de la Nación Argentina.

⁶⁷⁴ Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, “Los determinantes institucionales del desarrollo Argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional”, *op. cit.*, pp. 21-22.

- Cuando finalmente se implementó, la plataforma ya era obsoleta.

Los problemas de cooperación, a su vez, hacen que sea muy difícil incorporar un elemento que, como vimos en el Capítulo 10, es esencial para la elaboración e implementación de políticas públicas: la planificación. Si los funcionarios y políticos de distintos ámbitos de la administración cuya coordinación y cooperación se requiere para hacer políticas públicas no pueden coordinar ni cooperar entre sí, ni con lo que se hizo antes de que ellos formaran parte de la administración, ni con lo que quedará para los que vengan después, básicamente no pueden planificar. Dado que la reforma no depende de una sola voluntad, sin acuerdo no hay plan que se sostenga mínimamente.

Del CUADRO 3 sobre percepciones institucionales de los cuatro países de este estudio según el Informe de Competitividad Global 2009-2010 del Foro Económico Mundial surge un dato que parece apoyar el argumento:

De 15 factores considerados problemáticos para hacer negocios, la inestabilidad de las políticas en la Argentina es el 1º factor, mientras que en Brasil es el 9º, en México el 12º y en Chile directamente no figura como problema.

Llegamos entonces al aspecto del argumento de Bohórquez con el que disiento: la idea de que además de decir (y preferentemente mostrar) que hay un rezago no justificado, hay que decir que la Argentina tiene que tener un sistema de compras públicas electrónicas “ya”. Una cosa es decir que “no puede no tenerlo”, en el sentido de que es lamentable que no lo tenga teniendo las condiciones tecnológicas y humanas para tenerlo, y otra cosa es decir que “tiene que tenerlo ya”.

Si coincidimos en que en la política y en la administración pública, a diferencia de lo que ocurre en el fútbol, sí es necesario (aunque no suficiente) “jugar bonito”, en el contexto de la Argentina el discurso resultadista puede tener efectos no deseados.

Aunque Bohórquez obviamente no está diciendo que haya que tener el sistema electrónico “ya, del modo que sea, al costo que sea, etc.”, sino simplemente sugiriendo este argumento como modo de motivar el debate y visualizar la meta (por ejemplo, octubre de 2011), creo que, en el contexto de la Argentina, extender el argumento del rezago a la idea de que “tiene que tenerlo ya” sería desacertado.

Desde mi punto de vista, la recomendación del entrevistado presupone cierta institucionalidad mínimamente operativa de elaboración e implementación de políticas públicas que en la Argentina estructuralmente no existe. Consideremos su sugerencia de argumentar que el sistema electrónico de compras “*no puede entrar en el siguiente plan de desarrollo*”. Ello no necesariamente se refiere al tipo de plan de desarrollo como el que México ha institucionalizado como obligación constitucional y legal, pero sí indica que es esencial planificar, dado que la visión de futuro presupone, por lo menos, una mínima capacidad de la administración de definir qué quiere, por qué, para qué y cómo cree que puede llegar hasta ahí.

Pero si a lo difícil que es en sí hacer política pública le sumamos las dificultades adicionales de un sistema que desincentiva los acuerdos y la planificación, será mucho más sencillo para los políticos y los funcionarios lanzar eslóganes e invertir en espejitos de colores.

Lo que es tal vez peor, las reformas meramente cosmético-tecnológicas no sólo son una pérdida de tiempo y de dinero, sino que pueden darle una pátina de legitimidad a un sistema que no la tiene y, en consecuencia, demorar aun más la difícil búsqueda de acuerdos genuinos que permitan planificar y ejecutar una reforma en serio. Como bien dice Tommasi, “*ideas fantásticas pueden ser mal implementadas y no está claro que el público o el sistema político puedan notar la diferencia*”⁶⁷⁵. No es que en la Argentina sea imposible hacer políticas públicas, pero ello exige mayores esfuerzos de acuerdo y planificación que los que se necesitarían normalmente y, además, hace muy tentador al discurso vacío.

Como lo demuestra con toda claridad el caso de la CABA, no basta con decir “tengo que tener un sistema electrónico de compras ya” si no sé por qué lo quiero, para qué lo quiero y más o menos cómo lo voy a hacer. Si el gobierno decide contratar la plataforma sin antes saber para qué quiere un sistema electrónico, y a un año y medio de haber adjudicado el contrato de más de \$6 millones de pesos todavía está en una etapa incipiente y no sabe cómo comenzará la implementación, evidentemente no alcanza con querer tener el sistema. Y si las autoridades encargadas del tema creen que no es necesario conversarlo con los proveedores porque “*quienes lo van a utilizar son los funcionarios, no los proveedores*”, porque “*el proveedor acá no es un actor interesado*;

⁶⁷⁵ Mariano Tommasi, “Crisis, political institutions, and policy reform: it is not the policy, it is the polity stupid”, *op. cit.*, p. 10. La traducción es propia.

el actor interesado es el gobierno” y porque sólo se trata de “llevar un expediente, pero a nivel informático”, sería preferible que no quisieran tener un sistema electrónico.

(f) Factores internacionales: salvataje financiero, apertura de mercados, ayuda al desarrollo e integración regional

(f.1.) Conclusiones

En Brasil hubo dos factores internacionales que influyeron o podrían haber influido en el proceso de reforma de compras públicas que luego derivó en la implementación del sistema electrónico.

Primero, en función del CPAR elaborado en 2004 por el gobierno con el apoyo del Banco Mundial se inició un proceso que procuraba reformar la ley de compras de 1993 debido a que se la consideraba excesivamente burocrática y procedimentalista. Sin embargo, dicha propuesta generó fuertes resistencias y, en consecuencia, no prosperó.

Segundo, el programa de ajuste fiscal de tres años que acordó Brasil con el FMI por el salvataje de la “crisis del real” en 1998, que incluía el compromiso de realizar reformas administrativas para mejorar la eficiencia del gasto público, generó un contexto propicio para la implementación del *pregão* tradicional y electrónico.

En el caso de Chile, fue fundamental para la reforma iniciada en 2003 el incentivo de la apertura de mercados, que se había movido fuertemente desde el año 2000 con la firma de acuerdos de libre comercio avanzados cuyos capítulos de compras públicas demandan que el sistema interno garantice el cumplimiento de las condiciones acordadas en los acuerdos para generar certeza y credibilidad internacional.

En el mismo sentido, en la etapa de fortalecimiento del sistema electrónico de compras a partir de 2008 el Plan Estratégico estuvo especialmente motivado por el proceso de incorporación de Chile como miembro de la OCDE. Como consecuencia de la adhesión a los estándares de dicha organización, se modificaron las causales de inhabilitación para contratar con el Estado a fin de incluir la condena por delitos de cohecho y se comenzó a desarrollar una política de compras públicas sustentables.

México es probablemente el país en el que más influyeron los factores internacionales. Por un lado, la creación del primer sistema electrónico de compras en 1996 tuvo como claro antecedente el NAFTA. Asimismo, la reforma formó parte del

paquete de medidas que México elaboró como consecuencia del salvataje del FMI por la “crisis del tequila”.

Además, al igual que en Brasil, la ley de compras fue cuestionada en el primer CPAR, pero, a diferencia de Brasil, en México tuvo el impacto de que la ley fue efectivamente reformada en 2005. La ley de compras también había sido duramente cuestionada por la USTR, que había incluido a México en su Informe Anual sobre Discriminación en las Compras Públicas en el Extranjero por considerar que una cláusula de la ley estableciendo una preferencia de “compre mexicano” podía resultar violatoria del NAFTA (aunque la norma indicaba expresamente que no era aplicable a las obligaciones derivadas del tratado).

Finalmente, el CPAR 2007 elaborado por el gobierno junto con el Banco Mundial y el BID, que encontró serias deficiencias en la ley de compras y en el funcionamiento del sistema electrónico y recomendó una estrategia focalizada en la transformación para el desarrollo, la competencia y el control público influyó decisivamente en la nueva orientación que le ha dado el gobierno a la reforma. A partir de la estrategia identificada en el CPAR, el gobierno actual reestructuró completamente el órgano rector, propuso y logró una modificación de la ley y está por lanzar una nueva plataforma electrónica.

En la Argentina, al igual que en Brasil y México, la decisión inicial de reformar el sistema de compras ocurrió en el marco de una marcada política de ajuste estructural promovida por el FMI.

Por otra parte, la lucha de la UAPE por derogar el decreto reglamentario de Menem contó con el apoyo del Secretario de Comercio de los Estados Unidos, cuyas declaraciones a la prensa en una visita a la Argentina sobre los problemas de transparencia de los procesos de compras fue decisiva para que el decreto terminara siendo derogado y reemplazado por el reglamento vigente en la actualidad.

Por último, aunque el BID está interesado en realizar un CPAR junto a la Argentina, la ONC lo ha descartado pues ello implicaría costos de consultoría que, aunque son financiados por los propios bancos, considera que no vale la pena afrontar dado que conociendo los indicadores puede elaborar su propio diagnóstico. El organismo tiene en claro que el sistema está en un estado de gravedad, pero ése es uno de los motivos por los que considera que invertir en el diagnóstico sólo podría justificarse una vez que se

resuelva el problema de base y que el sistema de compras esté en un nivel un poco más alto y se estandarice con respecto a otros países.

(f.2.) Recomendaciones

Desde mi punto de vista, el rol que podrían tener los factores internacionales en el desarrollo del sistema electrónico de compras públicas de la Argentina es mínimo. Por un lado, el tema de la apertura comercial está en la agenda política nacional, pero no necesariamente a los efectos de extenderla, sino de discutir tanto en la región como desde la región hacia la Unión Europea los problemas de “nivelación de la cancha”. Estos temas siempre suelen estar al tope de estas discusiones, pero se han acrecentado notablemente en los últimos años, primero a partir del boom de las *commodities* agropecuarias y, más recientemente, como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional. En consecuencia, dado que la apertura comercial no aparece como un objetivo ya fijado, sino que está en discusión, es improbable que pueda impulsar la reforma del sistema de compras.

Por otra parte, afortunadamente la Argentina no parece estar necesitando un salvataje financiero. Asimismo, desde que canceló toda su deuda con el FMI en enero de 2006, el país se ha negado a someterse a la denominada “revisión del artículo IV”, la cláusula del Convenio Constitutivo en la que se establece la obligación de los Estados miembros de someterse a una revisión anual de su situación macroeconómica⁶⁷⁶. En estos días en los que pareciera que la administración quiere resolver el tema de la deuda con el Club de París y supone que el FMI podría obstaculizar la negociación por la negativa de la Argentina a someterse a la revisión, el gobierno sostiene que seguirá negándose excepto que la revisión verse claramente sobre cuestiones técnicas y no de otro tipo⁶⁷⁷. En consecuencia, no parece que el FMI pueda tener algún tipo de incidencia.

Con respecto a la influencia de la ayuda para el desarrollo, pareciera que ésta tiene y podría tener algún impacto positivo. Por un lado, la ONC indica que la rigurosidad de los bancos en el control de los procesos de adquisiciones realizados con financiamiento

⁶⁷⁶ Ver “La Argentina dejó ayer de ser deudora del Fondo Monetario”, *La Nación*, 4 de enero de 2006, disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=769692 y Liliana Franco, “FMI dice que Argentina sigue sin permitir una revisión”, *Ambito.com*, 17 de junio de 2010, disponible en <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=528122>

⁶⁷⁷ Ver “Si el FMI es una traba no se podrá avanzar con el Club de París”, *Ambito.com*, 24 de junio de 2010, disponible en www.ambito.com/noticia.asp?id=529098

ayuda a reproducir conductas valiosas a nivel nacional. Además, ha recibido apoyo técnico y financiamiento de los bancos para el fortalecimiento del organismo y, a través de dichas organizaciones, generado lazos de cooperación e intercambio de experiencias con otros países.

Eduardo Bohórquez es bastante crítico de la idea de que los bancos pueden hacer una contribución significativa. Para él, la participación de los bancos en el caso de México “no ayudó”. El entrevistado indica que los MDBs pueden ser útiles para generar una red de conocimiento, pero que países como Argentina y México tienen suficientes recursos fiscales propios para armar el sistema solos. Los bancos, dice, “*seguramente te van a dar nada: te van a dar dos millones de dólares para una consultoría y el sistema te cuesta, no sé, estoy exagerando tal vez, diez millones, y esos recursos sí los tiene el Estado*”.

En cuanto al impacto de la metodología OCDE para la evaluación de los sistemas nacionales de compras, la existencia de la metodología en sí parece haber tenido algún impacto positivo en la Argentina, pues la ONC la utiliza informalmente para identificar los problemas del sistema.

Por último, en materia de integración regional (punto relacionado también con la apertura de mercados) ha habido un avance mínimo en el MERCOSUR, que en 2003 aprobó un Protocolo de Contrataciones Públicas (modificado en 2004 y 2006)⁶⁷⁸ en el cual se establecieron diversas disposiciones que podrían impulsar reformas en los sistemas electrónicos de compras. Según el protocolo, cada Estado debe:

- Procurar implementar un sistema electrónico unificado para difundir la información que tiene obligación de difundir en cuanto a su marco normativo de compras públicas (art. 10.6).
- Recabar estadísticas y enviarle un informe anual a la Comisión de Comercio del MERCOSUR sobre los contratos adjudicados, que también debe difundir en la web (art. 21).
- Estimular el uso de medios electrónicos de divulgación para publicar los avisos de licitación y la información para participar en contrataciones públicas (art. 22.4.).

⁶⁷⁸ Consejo del Mercado Común, Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, Decisión N° 23/06, Córdoba, 20 de julio de 2006, disponible en [www.aladi.org/nsfaladi/nuevostemas.nsf/7b668a70335ff7c7032574fd00581ec5/fd5331465d1d0c7b03257206006fedbb/\\$FILE/compras%20publicas%2023-06.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/nuevostemas.nsf/7b668a70335ff7c7032574fd00581ec5/fd5331465d1d0c7b03257206006fedbb/$FILE/compras%20publicas%2023-06.pdf)

- Procurar implementar un sistema electrónico único de información para divulgar los avisos de sus entidades (art. 22.6.).
- Procurar poner la información sobre los resultados de las licitaciones a disposición del público a través de medios electrónicos (art. 26.4.).

El Protocolo estableció que entraría en vigor para los dos primeros Estados que lo ratificaran a los treinta días de que se depositara el segundo instrumento de ratificación. Hasta el momento, sólo la Argentina lo ha ratificado⁶⁷⁹ y, según informó Bellingi, por las averiguaciones que hizo la ONC los demás países no van a ratificarlo.

El funcionario explicó que, en el caso de Brasil (que se esperaba fuera el segundo en ratificar el Protocolo), el gobierno argumentó en términos formales que no están dadas las condiciones para hacerlo. De todos modos, el titular de la ONC cree que también influyó en la decisión de Brasil la negativa de los proveedores, no sólo de dicho país sino de la Argentina, que consideran que el Protocolo los perjudicaría.

Al respecto, Daniel Argüello manifestó que este tema se puso en marcha desde el Ministerio de Relaciones Exteriores *“como si fuera un simple expediente, cuando en realidad sería perjudicial para Argentina por las asimetrías, algunas muy pronunciadas”*. El entrevistado facilitó un documento específico en el que la UAPE muestra su disconformidad con la firma del Protocolo, critica diversos aspectos de la norma y propone modificaciones. En materia de sistemas electrónicos, se destaca que para la UAPE debería disponerse que la publicidad de los llamados licitatorios y su difusión por medios electrónicos debe realizarse por Internet y de modo obligatorio⁶⁸⁰.

Por último, tanto Argüello como Bellingi indican que el Protocolo deberá negociarse nuevamente, y el titular de la ONC señala que eso es lo que intentará hacer la Argentina.

⁶⁷⁹ Ver Ley N° 26.443, 3 de diciembre de 2008, B.O. 15/1/09, disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149388/norma.htm>

⁶⁸⁰ UAPE, “Problemas que presentan los acuerdos bilaterales del MERCOSUR en compras gubernamentales: DEC. CMC/DEC. N°23/6 Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR”, sin fecha, en poder de la autora.

La recomendación para Poder Ciudadano con respecto a los factores internacionales que podrían sumar a la agenda de incidencia es básicamente que de los factores que se le presentaron a los países a los que se ha analizado queda muy poco.

No son muchos los que todavía creen en el enfoque regional de libre comercio a través del MERCOSUR. Además, el tema de la apertura de mercados puede seguir siendo fundamental en Chile, que para bien o para mal lo ha adoptado como una política de Estado prácticamente inalterable desde hace ya varias décadas, pero en Argentina (y tal vez en América del Sur en general), más allá de quién gobierne y aun con los términos de intercambio a favor pareciera que seguirá imperando la idea de que a la larga volverán a ser desfavorables.

En cuanto a los bancos multilaterales, coincido con Bellingi y Bohórquez. La cooperación internacional puede ser auspiciosa, pero no creo que se necesite ni que sea necesariamente una buena idea apelar a la agenda de los bancos para impulsar una reforma en la Argentina.

Lo que sí puede ser interesante pensar para Poder Ciudadano es que si la metodología OCDE efectivamente puede ayudar a identificar los problemas del sistema y, además, la ONC de hecho lo usa informalmente, tal vez sería bueno que, sin necesidad de contratar consultorías ni de armar grandes proyectos, y ni siquiera de analizar indicadores, la propia oficina junto al INAP pusieran por escrito un diagnóstico de problemas para planificar una reforma *posible* que trascienda la modificación del reglamento de compras.

ANEXO 1: CUADRO COMPARATIVO BRASIL-CHILE-MÉXICO-ARGENTINA

Etapas		BRASIL	CHILE	MEXICO	ARGENTINA
LEY DE COMPRAS	Año de implementación	1993 (Sección 4.1.a)	2003 (Sección 5.1.b)	2000 (Sección 6.1.a)	2000 (Sección 7.1.a2.)
	Actores e incentivos	<p><u>Impulsor/es:</u> cámara regional de pequeñas y medianas empresas de la construcción (San Pablo).</p> <p><u>Incentivos:</u> Apertura de la competencia por exceso de concentración y escándalos de corrupción en mercado de obra pública.</p> <p><u>Participes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Otras cámaras del sector • Prensa • Grupo de legisladores. • Nuevo gobierno. <p><u>Incentivos:</u> escándalo de corrupción que terminó con la presidencia de Collor de Mello y escándalo de los legisladores llamados “enanos del presupuesto”, acrecentados por presión en estrategia de comunicación del actor impulsor.</p>	<p><u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo.</p> <p><u>Incentivos:</u> modernización del Estado, apertura de mercados y escándalos de corrupción (MOP-Gate) lo llevan a concretar un acuerdo con la oposición.</p> <p><u>Participes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oposición <p><u>Incentivos:</u> presionar sobre escándalos de corrupción, necesidad de administración ordenada con vistas a ser gobierno en siguiente turno electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Think tanks (CEP y L&D) <p><u>Incentivos:</u> afinidad ideológica con proyectos de modernización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación 	<p><u>Impulsor/es:</u> Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.</p> <p><u>Incentivos:</u> que la normativa incorporase el sistema electrónico de compras existente; transparentar el sistema separando adquisición de bienes y servicios de obra pública; reducción de corrupción estableciendo regla general de uso de licitaciones públicas.</p> <p>----</p>	<p><u>Impulsor/es:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector privado de proveedores. <p><u>Incentivos:</u> derogar decreto dictado por gobierno anterior sospechado de incrementar discrecionalidad y riesgos de corrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo. <p><u>Incentivos:</u> compromiso con campaña presidencial basada en lucha anticorrupción; proyectos de modernización en el marco de programas de ajuste estructural por presión de organismos internacionales de asistencia financiera.</p> <p><u>Participes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Embajada de Estados Unidos. • Prensa. • Especialistas. • Legisladores de la oposición <p><u>Incentivos:</u> derogar decreto dictado por gobierno anterior sospechado de incrementar discrecionalidad y riesgos de corrupción.</p>

	Características básicas	Uniformidad para todas las instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) y altas exigencias procedimentales.	Obligación de todas las agencias de realizar adquisiciones y contrataciones con el sistema electrónico; publicación de información de compras y contrataciones; creación del Tribunal Superior de Contrataciones y la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas.	Permitió a dependencias optar por la licitación electrónica, habilitó la firma electrónica para los proveedores, las impugnaciones y el seguimiento de las decisiones a través del portal.	Corrigió defectos de la norma vigente, obligó a todos los organismos compradores a remitir electrónicamente al órgano rector la información de los procesos para su publicación en Internet y dio el primer paso normativo para obligatoriedad de realizar contrataciones electrónicamente.
	Resultados	<p><u>Positivos:</u> ampliación de competencia, reducción de precios.</p> <p><u>Negativos:</u> compradores evitaron procesos competitivos a través de contrataciones directas debido a existencia de demasiadas excepciones a obligación de utilizar sistemas competitivos y a fuerte procedimentalismo para los procesos competitivos.</p>	<p><u>Positivos:</u> creó las condiciones para el desarrollo del sistema electrónico informativo y transaccional existente (el mejor de la región y modelo para otros países).</p> <p>---</p>	<p><u>Positivos:</u> la ley de compras recogió el sistema electrónico existente.</p> <p><u>Negativos:</u> algunas ineficiencias, leve conflicto con NAFTA por una cláusula de “compre mexicano”; no logró impulsar y/o mejorar el sistema electrónico.</p>	<p><u>Positivos:</u> corrigió el decreto reglamentario vigente y dio el primer paso para obligatoriedad de realizar contrataciones electrónicamente.</p> <p><u>Negativos:</u> problemas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad por ser un decreto delegado y no una ley; • Reglamentación porque el decreto reglamentario vigente es anterior al régimen de rango legal y reglamenta un régimen legal derogado; • Nulo impacto en la posibilidad real de implementar sistema electrónico.
SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMATIVO	Año de implementación	1998 Comprasnet (Sección 4.1.b)	1998 ChileCompra (Sección 5.1.a)	1996 CompraNET (Sección 6.1.a)	2000 Portal Cristal (Sección 7.1.a1.)
	Actores e incentivos	<p><u>Impulsor/es:</u> Poder Legislativo, Poder Ejecutivo.</p> <p><u>Incentivos:</u> continuar con la reforma iniciada con la ley de compras de 1993.</p>	<p><u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo.</p> <p><u>Incentivos:</u> modernización de la gestión pública.</p>	<p><u>Impulsor/es:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo. <p><u>Incentivos:</u> apertura de mercados y presión internacional de modernización por rescate de la crisis económica (“efecto tequila”).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios innovadores (agentes de cambio) <p>•<u>Incentivos:</u> promover cultura para comercio electrónico de empresas con el Estado y entre sí.</p>	<p><u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo.</p> <p><u>Incentivos:</u> por compromiso con campaña presidencial basada en lucha anticorrupción; proyectos de modernización en el marco de programas de ajuste estructural por presión de organismos internacionales de asistencia financiera; y necesidad de cumplir con exigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal.</p>

	Características básicas	Provee información para proveedores y compradores sobre subastas, registros de inscripción, precios, pagos y contratos.	La “pizarra electrónica” del portal de Internet provee información a compradores y proveedores.	La página de Internet provee información sobre convocatorias, bases, impugnaciones, dictámenes, disposiciones normativas vigentes y programas anuales de adquisiciones.	La página de Internet ofrecería información de carácter físico y financiero de la administración para que el gobierno estuviera en una “caja de cristal” a través de la cual todos pudieran conocer y controlar los actos de gobierno.
	Resultados	<u>Negativos:</u> no generó información inteligente.	<u>Positivos:</u> fue crucial para construcción de ideas de reforma que se aplicarían en período siguiente. <u>Negativos:</u> no funcionó como sistema transaccional; se usó poco incluso como pizarra informativa porque ofrecía información (parcial) luego de realizada la compra; baja participación de proveedores y compradores.	<u>Positivos:</u> percepción positiva del portal por parte de usuarios y empresas; permitió descubrir maniobras de corrupción (ejemplo “toallagate”) e impulsó las reformas de la ley de compras <u>Negativos:</u> a largo plazo no logró consolidarse como herramienta de control social ni de desarrollo económico; publicación parcial de la información y baja utilización del sistema; no generó información inteligente	<u>Negativos:</u> fracasó, prometió información que no tenía y perdió confianza pública. Fue rediseñado, pero volvió a fracasar por el escándalo de corrupción que terminó con la renuncia del presidente De la Rúa y porque el tipo de reforma fue “cosmético-tecnológica”.
	Año de implementación	2000 (Sección 4.1.b)	2003 (Sección 5.1.b-c)	2000-2009 (Sección 6.1.a-c)	2005-2007 Argentina Compra (Sección 7.1.b-c)
SISTEMA ELECTRÓNICO TRANSACCIONAL	Actores e incentivos	<u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo. <u>Incentivos:</u> reducción de gastos y ajuste fiscal por presión internacional de modernización por rescate de la “crisis del real”.	<u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo. <u>Incentivos:</u> modernización del Estado, apertura de mercados y escándalos de corrupción (MOP-Gate).	<u>Reforma ley año 2000</u> <u>Impulsor/es:</u> Poder Legislativo y Poder Ejecutivo. <u>Incentivos:</u> incorporar en la normativa el sistema electrónico de compras; transparentar el sistema separando adquisición de bienes y servicios de obra pública; y reducción de la corrupción establecer regla general de uso de licitaciones públicas. <u>Reforma ley año 2005</u> <u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo <u>Incentivos:</u> corregir ineficiencias generadas por ley del año 2000 y fortalecimiento de CompraNET	<u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo. <u>Incentivos:</u> proyectos de gobierno electrónico; implementación de sistema electrónico informativo y transaccional establecidos en 2000-2001.

			<p><u>Participes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos del sector privado. <p><u>Incentivos:</u> negociar con el estado; administración del registro de proveedores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios encargados de compras públicas. <p><u>Incentivos:</u> ahorro; jerarquización del órgano rector; jerarquización de funcionarios compradores (mejora salarial, capacitación, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Think tanks 	<p><u>Participes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámaras Empresariales • ONGs <p><u>CompraNET Plus (2006)</u></p> <p><u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo</p> <p><u>Incentivos:</u> mal funcionamiento y obsolescencia de CompraNET hacia 2006.</p> <p><u>Reforma año 2009</u></p> <p><u>Impulsor/es:</u> Poder Ejecutivo</p> <p><u>Incentivos:</u> fracaso de sistema de compras existente y oportunidad por crisis económica mundial.</p>	
	Desarrollo de la plataforma	Mixto	Externo	Propio	Externo
	Características básicas	Sistema de subasta inversa electrónica (<i>pregão</i>) para adquisición de bienes y servicios comunes o estandarizados sin límite de monto.	Nuevo sistema informativo y transaccional compuesto, contempló los esquemas e-Tendering (compras de altos costos y bajos volúmenes) y e-Purchasing (compras de bajos costos y altos volúmenes).	<p><u>Reforma ley año 2000</u> Permitió a dependencias optar por la licitación electrónica, habilitó la firma electrónica para los proveedores, las impugnaciones y el seguimiento de las decisiones a través del portal. Sólo para procedimiento de licitación (e-Tendering).</p> <p><u>Reforma ley año 2005</u> Obligatoriedad a todos los organismos de usar CompraNET para las licitaciones aunque los proveedores pueden optar por presentar sus propuestas por escrito.</p> <p><u>CompraNET Plus (2006)</u> No se incluyen datos dado que sólo operó unos meses, fracasó y volvió a utilizarse la plataforma anterior.</p>	<p><u>Nuevo sistema informativo:</u> debería incluir información completa de las contrataciones (desde el pliego hasta las órdenes de compra).</p> <p><u>Primer sistema transaccional:</u> contrataciones directas menores a \$10 mil pesos argentinos como prueba piloto en algunos organismos.</p>

				Reforma ley año 2009 (nuevo sistema electrónico comenzaría a regir en segundo semestre de 2010). Sistema integral de información en materia de compras y contrataciones y sistema electrónico transaccional para todas las modalidades y no sólo para las licitaciones públicas.	
Resultados		<u>Positivos:</u> reducción de tiempos (de 60 a 14 días); reducción de un 20% en el uso de procedimientos no competitivos; reducción de precios del 25%.	<u>Positivos:</u> 40.000 proveedores; casi 8.200 compradores; ahorro para el Estado de US\$ 180 millones y ahorro en costos de transacción para proveedores de US\$ 65 millones; incremento en participación de PYMES.	---	<u>Positivos:</u> en la primera prueba piloto el sistema transaccional redujo considerablemente los tiempos de transacción.
		<u>Negativos:</u> excluye obra pública.	<u>Negativos:</u> excluye obra pública.	<u>Negativos:</u> CompraNET Plus fracasó completamente por ser una reforma “cosmético-tecnológica”; las reformas legales de 2000 y 2005 no lograron mejorar el funcionamiento del sistema electrónico.	<u>Negativos:</u> el sistema informativo sólo contiene información parcial y no genera información inteligente. El sistema transaccional requirió años de costosas adaptaciones no documentadas. Pasó tanto tiempo desde que se adquirió (2002) hasta que se implementó (2007) que cuando empezó a utilizarse ya era tecnológicamente obsoleto. Sólo incluye una pequeña porción de adquisiciones y, aun dentro de esa porción, es poco utilizado.

ANEXO 2: CUADRO COMPARATIVO CABA-MORÓN

Implementación del sistema electrónico informativo y transaccional	CABA	MORON
Año de implementación	2006	2008
Actores e incentivos	<u>Impulsor/es:</u> Legislatura y Jefatura de Gobierno. <u>Incentivos:</u> para la entonces oposición de usar ideas de eficiencia y modernización en la plataforma de siguientes elecciones a Jefatura de Gobierno. Para Jefatura de Gobierno, mantener discurso de gestión eficiente y moderna.	<u>Impulsor/es:</u> Intendencia. <u>Incentivos:</u> para capital político de nuevo intendente relevancia de ideas de transparencia, anticorrupción y eficiencia de administración para el desarrollo integral (antecedente de década de gobierno altamente corrupto)
	<u>Participes:</u> expertos de Chile.	<u>Participes:</u> proveedores, gobierno provincial, gobierno nacional y expertos de Chile.
Desarrollo de la plataforma y costo	<u>Externo:</u> Sonda Argentina S.A. (filial de Sonda Chile). <u>Costo:</u> \$6.199.988 (pesos argentinos).	<u>Propio:</u> Sector de sistemas del Municipio. <u>Costo:</u> sin costo adicional.
Características básicas sistema informativo	<u>Acceso público en Internet a:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Listados de licitaciones (abiertas en el último mes, de apertura próxima, de obra pública de un ministerio). • Resúmenes de compras área de salud clasificados por año y mes. • Listado de avisos publicados. 	<u>Acceso público en Internet a:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Proveedores. • Precios testigo. • Qué compra el Municipio. • Licitaciones y Concursos de precios. <p>Opera para todas las modalidades (compra directa, licitación pública o privada y concurso de precios).</p>
Resultados sistema informativo	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de búsqueda de muy baja funcionalidad. • Listado de avisos publicados sin clasificación. • Difícil saber si publica todas las compras que tramitan por el sistema de administración financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de búsqueda de buena funcionalidad. • Información de compras directas clasificadas por rubro o fecha, con información actualizada; listado de licitaciones y concursos sin clasificación. • Publica prácticamente toda la información.
Características básicas sistema transaccional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema actual permite pre-inscripción en línea de proveedores. • Sistema transaccional integral (aún no existe) permitirá: realizar consultas, aclaraciones e impugnaciones y presentar ofertas en línea. • Para todas las modalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite pre-inscripción en línea de proveedores. • Publica solicitudes de adquisición y permite a proveedores inscriptos cotizar en línea. • Sólo para compras directas.
Resultados sistema transaccional	-----	Se registraron al sistema 3055 empresas. Incremento de: cotizaciones por compra y proveedores inscriptos.

Una iniciativa de



Con el apoyo de



FONTRA

Fondo Regional para la
Promoción de la Transparencia

El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) es una iniciativa ideada y gestionada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay y el Fondo Alianza para la Transparencia (PTF).

FONTRA financia proyectos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, destinados a incrementar la transparencia en los mercados, promoviendo un ambiente propicio para las inversiones del sector privado y contribuyendo a la incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial.

FONTRA cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de distintas instituciones del sector privado (empresas, fundaciones, etc.).

Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una organización no gubernamental, independiente y sin fines de lucro, creada en 1989.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

www.poderciudadano.org