IMPACTAR

POR UNA AGENDA DE INTEGRIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

RECOMENDACIONES PARA TRANSPARENTAR LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES MUNICIPALES EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA

Piedras 547 (CP C1070AAK)
Buenos Aires. Argentina.

Tel: 0054 (11) 4331 4925

www.impactar.org.ar

Diseño: Pilar Fernández (MPFR)

SOBRE IMPACTAR

IMPACTAR es una propuesta pensada e impulsada por organizaciones sociales vinculadas al fortalecimiento democrático en Argentina.

PODER CIUDADANO

Poder Ciudadano trabaja por el buen gobierno del Estado, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia. 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.

Poder Ciudadano | www.poderciudadano.org

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia es una organización apartidaria, sin fines de lucro. Sus objetivos son: defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del Estado de Derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos más desfavorecidos y la erradicación de toda práctica discriminatoria, y contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia.

ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia | www.acij.org.ar

FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO

La Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública.

DIRECTORIO LEGISLATIVO | www.directoriolegislativo.org

INTRODUCCIÓN

Las declaraciones de emergencias económicas son medidas que buscan atender las necesidades que resultan urgentes, tanto en lo económico como en lo social, y que impactan en la utilización de los recursos públicos.

Si bien, en general, los sistemas de compras y contrataciones son complejos y con niveles de integridad no siempre articulados, en situaciones de emergencia se incrementan los riesgos de irregularidades e ineficiencias que resultan en la vulneración de derechos. Incluso, aún cuando no se presenten situaciones irregulares, la falta de información en sí misma atenta contra la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

En este contexto es central reforzar los niveles de transparencia y trazabilidad de las adquisiciones públicas de bienes y servicios, como vectores centrales para garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las acciones estatales. En el fortalecimiento de la transparencia confluyen la apertura estatal, la rendición de cuentas y el control social de la gestión pública como ejes centrales de una democracia sustantiva.

Los relevamientos realizados por **IMPACTAR** sobre los sistemas de compras y contrataciones municipales bonaerenses muestran que es mucho lo que está pendiente en materia de transparencia y rendición de cuentas, al mismo tiempo que hay jurisdicciones que han desarrollado prácticas de avanzada en este campo. Sin desatender que la emergencia aún se encuentra vigente y que se encaran urgencias elementales de protección social con escasos recursos, entendemos que, como toda crisis, esta se constituye en una **oportunidad para idear colaborativamente con la ciudadanía y las organizaciones sociales bonaerenses, medidas orientadas a proteger el ejercicio de derechos invirtiendo en integridad y transparencia como remedios elementales para evitar usos ineficientes e indebidos de los recursos públicos.**

El presente documento tiene por objetivo colaborar con el fortalecimiento de la integridad de los sistemas de compras y contrataciones municipales, proponiendo recomendaciones en diferentes dimensiones de dichos sistemas con potencial de ser aplicadas en el corto plazo, pero pensando en el fortalecimiento de los sistemas de integridad para un escenario post emergencia.

La información presentada por el Estado en tiempo oportuno es un mecanismo central de la rendición de cuentas y de la conexión entre los organismos públicos y la ciudadanía. En períodos de emergencia este valor se vuelve mucho más relevante.

En esta línea, se presentan una serie de recomendaciones estructuradas alrededor de los siguientes ejes:

- Publicidad de la información.
- Promoción de la integridad en la competencia económica.
- Participación ciudadana.
- Rendición de cuentas.
- Mecanismos de control.

1. Publicidad de la información

Publicar la información de forma continua y oportuna:

- ***Incorporar información sobre los llamados a ofertar y las ofertas adjudicadas a las publicaciones mensuales que deben realizarse en los Boletines Oficiales Municipales.*** Ley Orgánica de las Municipalidades exige la publicación de Ordenanzas del Concejo, Decretos y Resoluciones de ambos departamentos[1], por lo que el Boletín Oficial aparece como un medio ya disponible y de publicación periódica de información a disposición de la ciudadanía, por lo que sólo se estaría ampliando lo publicado y no generando mecanismos nuevos para tal fin.

- ***Centralizar la información que se genere en materia de compras y contrataciones municipales en un sitio público específico*** **–página web, micrositio oficial u otro–,** ***asegurando la estandarización de su contenido***. Se recomienda alojar las compras y contrataciones en todas sus modalidades, incluyendo las compras directas relativas al tratamiento de la emergencia.

- ***Identificar las compras de emergencia.*** Utilizando una etiqueta que diferencie los procesos ordinarios de los relativos a esta situación. Esta identificación debe ser sencilla y permitir una inmediata individualización de la compra de emergencia, informando los siguientes datos:
  - Número de expediente por el cual tramitó.
  - Objeto de contratación.
  - Modalidad.
  - Cantidad de oferentes que se presentaron.
  - Fecha y número de la Orden de Compra.
  - Posibilidad de descarga de la Orden de Compra.
  - Proveedor adjudicado –nombre o razón social y CUIT–.
  - Unidades contratadas.

[1] Decreto Ley Provincial N° 6769/58, Artículo 108°, Inciso 18.

- Monto unitario y total de la contratación.
- Estado de la Orden de Compra –ejemplo: sin facturar, facturada, pagada, anulada–.
- Información sobre la planificación y ejecución del contrato.

La periodicidad de la publicación debe pensarse en términos de hacer trazable todo el ciclo de compras, desde su inicio hasta su cierre.

Generar materiales de difusión que aporten a la ciudadanía información ágil sobre el proceso de compras y contrataciones.

Con piezas sencillas y en lenguaje comprensible que permitan explicar las características del proceso de adquisiciones de bienes y servicios municipales. Esto puede incluir infografías y/o videos relativos al cuerpo normativo que rige en el contexto de emergencia. También se recomienda la realización de gacetillas de prensa, de manera periódica, relativas de los procesos realizados y por realizar.

Difundir activamente la existencia de la información detallada sobre compras y contrataciones en el contexto de emergencia.

Estructurar la información en formatos abiertos.[2]

De manera que se facilite su acceso, a través de la posibilidad de descarga de datos para su posterior procesamiento y reutilización.

[2] Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2018).

2. Promoción de la integridad en la competencia económica

La integridad en el uso de recursos públicos no sólo atañe a los mecanismos que puedan prever las autoridades municipales sobre los procedimientos que aplican para la adquisición de bienes y servicios, sino que está atravesada también por las lógicas de mercado que estructuran la oferta.

En contextos de emergencia, los riesgos para el contratante pueden derivarse del impacto de los problemas de competencia propios de los mercados sobre los procesos de adquisiciones públicas. En ese sentido, algunas medidas relativas a la transparencia del vínculo entre el sector privado y el Estado generan mejores condiciones para una competencia económica más sana.

Las recomendaciones en ese campo se orientan a:

- **Crear un Registro Único de Proveedores.**

El mismo debe ser sistemático, actualizado y abierto a la consulta pública como estándar mínimo.

- **Reforzar la difusión y publicidad del Registro Único de Proveedores.**

La misma debe estar articulada con la estrategia de publicidad de los procesos de compras en contextos de emergencia y en pos de reducir las suspicacias respecto a los mismos, se recomienda difundir la existencia del Registro y los requisitos para ser proveedor/a del Estado municipal, siempre en lenguaje sencillo y accesible para la ciudadanía. Esta medida, junto con la transparencia de los procesos, es un mecanismo para sumar potenciales oferentes a los procesos de adquisiciones.

Elevar los niveles de apertura y accesibilidad de la información contenida en el Registro Único de Proveedores.

Para tal fin, pueden desarrollarse las siguientes líneas de acción:

- ***Abrir los datos existentes sobre proveedores*** en formatos abiertos que permitan su reutilización ciudadana.

- ***Aumentar la información puesta a disposición de la ciudadanía sobre los proveedores/as*** incorporando datos clasificatorios de los mismos, con especial foco en los rubros en los que están registrados para ofertar o su condición frente al Registro, entre otros datos relevantes para la integridad en la presentación de ofertas y su adjudicación.

- ***Crear un sistema de búsqueda de información*** que facilite el hallazgo de registros individuales y permita filtrarlos por categorías tales como: Razón social, Nombre de fantasía, Rubro, Situación ante el registro, entre otras. En la línea de estándares internacionales en la materia, se recomienda publicar la composición societaria –beneficiarios/as finales– de las personas jurídicas inscriptas en el Registro.

Asegurar mecanismos de difusión amplios para que quienes puedan proveer bienes y servicios al Estado municipal, tengan información sobre los procesos vigentes en tiempo y forma.

Es necesario que, ante la aprobación de un proceso de contratación y sin importar el tipo de modalidad, se informe a la totalidad del Registro de su apertura, alcanzando tanto a personas humanas como jurídicas.

Incrementar los niveles de transparencia sobre la totalidad del proceso de compras públicas municipales.

Con información relativa a:

- Cantidad de proveedores/as del Registro que recibieron la información sobre los procesos de compras vigentes.

- Totalidad de oferentes y ofertas que se presentaron a los procesos –en general y por compra.

- Articulación de esta información con la relativa a la oferta seleccionada y las órdenes de compra generadas.

3. Participación ciudadana

Entendiendo la sensibilidad que genera el contexto de emergencia y la demanda de transparencia de parte de la ciudadanía, se recomienda:

- **Generar un canal virtual de denuncias sobre irregularidades en materia de compras y contrataciones.**

En contextos de alta sensibilidad social, la existencia de canales de denuncias transparenta la apertura estatal a monitorear sus propios procesos y a promover la participación ciudadana en la gestión pública. En ese sentido, puede pensarse la instalación de un canal de denuncias virtual y anónimo que permita acercar información sobre potenciales irregularidades de los procesos de compras y contrataciones municipales desde la perspectiva ciudadana, estableciendo:

- a) **Un espacio informativo sobre las denuncias que contenga:**

- Una explicación inicial sobre la importancia de las denuncias y su impacto en la integridad municipal.

- Un compromiso acerca del tratamiento confidencial de la información y la protección de los denunciantes por parte de las autoridades.

- Un apartado con "Preguntas Frecuentes" que oriente a la ciudadanía sobre quién y cómo puede denunciar –sobre todo con énfasis en que las denuncias pueden ser con identificación, con identidad reservada o anónimas–, qué se puede denunciar, a quién se puede denunciar, el circuito de procesamiento de la denuncia, en qué casos la misma se puede considerar como tal y cómo sigue el procedimiento en caso de ser aceptada.

- b) **Un formulario para la realización de las denuncias que contenga**:

- *Opción de identificación inicial*: con la posibilidad de seleccionar entre "con identificación", "con identidad reservada" o

"anónima", y derivaciones a los datos correspondientes en cada caso. Cuando se opte por la opción "anónima", deben desaparecer todos los campos vinculados a la identificación para no desincentivar la continuidad de la denuncia.

- *Caracterización mínima del hecho* presentando:

- Un menú fijo –con opción de una categoría "Otros"– de lo que son irregularidades en el proceso de compras que sean pasibles de sanción desde el punto de vista de la normativa vigente. En ese caso, será preciso "traducir" las irregularidades en términos comprensibles para la ciudadanía;

- Una descripción cualitativa del hecho que permita comprender lo que la ciudadanía ha observado como irregularidad.

- *Identificación de dependencias involucradas:* con un listado predeterminado.

- *Fecha de ocurrencia del hecho denunciado:* en un campo de fecha predeterminado.

- *Información de número de trámite:* una vez que se completa el formulario, se informa el número de trámite.

- *Contacto vía correo electrónico:* este campo –de carácter facultativo– debería ofrecerse al final del formulario y **sólo posibilitar que quien denuncia, pueda recibir información acerca de los avances del proceso.**

En todos los casos tiene que existir la opción "Otros" o la posibilidad de campos abiertos –con límites de caracteres– para captar la información que no sea contemplada por las categorías propuestas desde el formulario estandarizado.

Generar un canal virtual de comunicación sobre los procesos de compras y contrataciones.

Si bien se entiende que en el contexto de emergencia no deben estresarse las capacidades estatales municipales, se propone el desarrollo de un canal de

consultas diferenciado del de denuncias. Este canal puede contar con respuestas automatizadas bajo el formato de "Preguntas Frecuentes" que utilice las piezas comunicacionales desarrolladas para aumentar la publicidad de los procesos.

Generar planes anuales de compras y contrataciones con participación ciudadana.

El rol de la ciudadanía no debe limitarse únicamente al acceso a la información sobre compras y contrataciones, sino que debe incluir la posibilidad de participar de todo el ciclo, desde la planificación hasta el control de la ejecución del contrato. Para ello se recomienda establecer:

- Audiencias y consultas públicas en la etapa de planificación y diseño del Plan Anual de Contrataciones Públicas.
- Participación de la ciudadanía en la confección de los pliegos de aquellas obras o compras que tengan un gran impacto.
- Conformación de comisiones participativas de gobernanza sobre los sistemas de compras y contrataciones que incorporen a todos los sectores involucrados. Estas comisiones deben tener como objetivo, entre otros, implementar mecanismos de control alternativos.

4. Rendición de cuentas

Como parte del incremento de los niveles de transparencia, la información producida y difundida debe ser el insumo central de los procesos de rendición de cuentas por parte de las autoridades. En torno a esto, pueden generarse reportes con diferentes cortes temporales orientados a que la información pública cimiente la confianza ciudadana sobre los procedimientos de integridad desplegados por parte de los Municipios en un contexto de emergencia respecto a las compras y contrataciones realizadas.

En esa línea, las recomendaciones se orientan a:

- **Publicar reportes periódicos orientados a la ciudadanía que agrupen los procedimientos de compras y contrataciones realizados en el contexto de emergencia.**

Los mismos pueden contar con infografías que den cuenta de lo adquirido y que presenten la información de manera ágil y sencilla para explicitar el uso de recursos públicos. Se recomienda que el formato de las presentaciones sea uniforme para facilitar, con su difusión, la lectura por parte de quienes tengan interés en la información.

- **Publicar un reporte general sobre los procedimientos de compras y contrataciones realizados en el contexto de emergencia y su respectiva información presupuestaria.**

Una vez finalizada la situación de emergencia, se recomienda generar un reporte de gestión de compras y contrataciones que muestre la transparencia del proceso con diversos niveles de utilización de la información generada por los Municipios, incluyendo la cantidad de recursos destinados a los procedimientos de compras y contrataciones realizados en el contexto de la situación crítica.

- **Realizar una presentación pública de las acciones desarrolladas.**

Donde se sintetice todo lo actuado en contexto de emergencia en base a datos públicos recopilados, las metas planteadas y los logros alcanzados. En ese marco, debe darse cuenta de la ejecución del presupuesto destinado a hacer frente a la crisis con detalle de las acciones, su evaluación y las modificaciones presupuestarias que debieron realizarse para llevar adelante los procesos.

5. Mecanismos de control

Los Municipios deben garantizar mecanismos de control que analicen la documentación relacionada con la planificación necesaria para atender a la emergencia y los recursos ejecutados.

Para ello se aconseja:

- **Dotar de recursos y herramientas al Contador Municipal.**

Resulta fundamental que, ante la cantidad de recursos públicos gestionados para hacer frente a la situación de emergencia, se realicen los controles adecuados para poder identificar gastos ineficientes. El Contador Municipal tiene entre sus obligaciones "*...expedirse en todas las actuaciones vinculadas a las actividades económico-financieras del municipio.*"[3] como así también es responsable de comprobar y certificar que las compras y contrataciones directas se encuadran en el nivel de precios y en las condiciones habituales del mercado.[4] Si bien existe un control externo –siendo el Tribunal de Cuentas el responsable de la fiscalización de los presupuestos municipales–, el mismo, por un lado no se realiza durante la ejecución presupuestaria sino con posterioridad al cierre del ejercicio – con un plazo de hasta 16 meses para expedirse– y, por otro, es un examen meramente formal, no pudiendo expedirse sobre el contenido de la decisión tomada por el Estado municipal, es decir, sobre qué se compró y a quién se compró. Por lo que la dotación de recursos y herramientas al Contador Municipal tendría carácter preventivo y correctivo respecto a lo desarrollado por el Tribunal de Cuentas bonaerense.

[3] Decreto-Ley N° 6.769/58. Artículo 187, Inciso 6.

[4] Decreto-Ley N° 6.769/58. Artículo 156, Inciso 10.

Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2018)."Transparencia en las contrataciones públicas del sistema de la Ciudad de Buenos Aires" Capítulo 3b "Estándar internacional de publicación de información: el Open Contracting Data Standard". Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-CABA.pdf

- Decreto Ley Provincial N° 6769/58. Ley Orgánica de las Municipalidades. Disponible en: https://normas.gba.gob.ar/documentos/OVG48SW0.html

- Ley Provincial N° 10869/89. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Disponible en: https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9rr1UP0.html

- Red de Organizaciones Contra la Corrupción - ROCC (2020). "Contrataciones públicas en Argentina durante el estado de emergencia". Disponible en: http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2020/06/ROCC-Contrataciones-p%C3%BAblicas-en-Argentina-durante-el-estado-de-emergencia.pdf

- Transparency International (2020). "Contrataciones públicas en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias". Documento conjunto de Capítulos Latinoamericanos de Transparency International. Disponible en: http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2020/03/Recom-TI-Contrataciones-Emergencia-03_2020_ESPT.pdf

IMPACTAR
Por una Agenda de Integridad de la Provincia de Buenos Aires

¿QUÉ ES IMPACTAR?

IMPACTAR es un proyecto destinado al fortalecimiento del sistema de integridad de la Provincia de Buenos Aires, **por medio del aumento e impacto de la participación de la sociedad civil** en la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas y sustentables.

OBJETIVOS

1. Mejorar las capacidades de participación e incidencia de organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales en las políticas públicas de integridad.
2. Promover el monitoreo y control social en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

¿CÓMO LOGRAREMOS LOS OBJETIVOS?

IMPACTAR va a lograr sus objetivos a través de tres líneas de acción:

PRIMERA: Co-construcción de la **"Agenda de Integridad Bonaerense 2020-2025"**, base de los procesos de fortalecimiento organizacional y de los planes de incidencia ciudadana a desarrollarse posteriormente a través de:

- Mapeo participativo de actores claves
- Diagnóstico colaborativo sobre el sistema de integridad de la Provincia de Buenos Aires

SEGUNDA: Ciclos de capacitación, transferencia de herramientas y acompañamiento a las OSC con el fin de instalar capacidad para la participación ciudadana, el control social y la incidencia colaborativa en materia de integridad pública bonaerense.

- Módulos de capacitación virtual y presencial
- Espacios de intercambios y de asesoramiento
- Talleres regionales presenciales junto a actores estatales y actores no estatales provinciales y locales

TERCERA: Incidencia en políticas de integridad

- 6 planes de incidencia
- Sistema de monitoreo participativo que permita evaluar los avances de la provincia en la "Agenda de Integridad Bonaerense 2020-2025"

Este programa es financiado por la **Unión Europea**

INICIATIVA EN CONJUNTO DE

Poder Ciudadano
Capítulo Argentino de Transparency International

ACIJ
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

DIRECTORIO LEGISLATIVO

Integridad

Mecanismos de control

Participación

Apertura

Colaboración

Transparencia

Acceso a la información

Rendición de cuentas

IMPACTAR
Por una Agenda de Integridad
de la Provincia de Buenos Aires

Este programa es financiado
por la **Unión Europea**

INICIATIVA EN CONJUNTO DE

Poder Ciudadano
Capítulo Argentino de Transparency International

ACIJ
Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

DIRECTORIO
LEGISLATIVO

Este material fue producido con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Fundación Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Fundación Directorio Legislativo y no necesariamente refleja las opiniones de la Unión Europea.