

Transparencia en la gestión de las contrataciones

Juan Oscar Luna

1- Presentación de la Oficina Nacional de Contrataciones

La Oficina Nacional de Contrataciones, desde su creación por decreto N° 1545 el 31 de agosto de 1994, trabaja de manera constante, con el fin de brindar las herramientas necesarias a las diferentes jurisdicciones y entidades contratantes de la Administración Pública Nacional, y a la comunidad en su conjunto, para lograr -entre otros objetivos- la observancia del principio de transparencia que permita el control público de la gestión del gobierno y la eficiencia en materia de Contrataciones del Sector Público Nacional.

La responsabilidad primaria de la Oficina Nacional De Contrataciones consiste en proponer las políticas y establecer las normas y sistemas tendientes a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones con transparencia, eficacia, eficiencia y economía. La ejecución de los recursos públicos, su registro y control aparece además guiada por un principio implícito, que es el de “Descentralización operativa y Centralización Normativa”.

Asimismo, esta Oficina Nacional se ha dedicado a perfeccionar y actualizar dichas herramientas de manera de posibilitar su adecuación a los cambios y nuevas necesidades producidas en el contexto en el que resultan aplicables, en virtud de las facultades que la normativa vigente le confiere, instituyéndola como Órgano Rector del Sistema de Contrataciones y facultándola, en consecuencia, a proponer las políticas de contrataciones, proyectando normas legales y reglamentarias que resulten aplicables a tales efectos.

2 - Ámbito de Aplicación

Organismos

El ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones abarca a Jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 que abarca:

- ✓ Administración Central.
- ✓ Organismos Descentralizados.
- ✓ Universidades Nacionales.
- ✓ Fuerzas Armadas y de Seguridad.

En total 131 Unidades Operativas de Compra ubicada mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires y 454 Unidades Operativas de Compra diseminadas en todo el país.

Tipo de Bienes y Servicios

Por su parte la normativa de contrataciones abarca la contratación de todo tipo de Bienes de Consumo (43% del presupuesto Nacional), Bienes de Uso (12%) y Servicios no Personales

(45%) que la Administración Pública Nacional aplica en el desarrollo de sus actividades.¹

3 - Normativa

La Administración Pública Nacional se regía en lo que hace a las Contrataciones por diferentes decretos reglamentarios de los artículos 55 a 64 inclusive (Capítulo VI De las Contrataciones) del Decreto-Ley N° 23.354/56, ratificado por la Ley N° 14.467 (Ley de Contabilidad), los que continuaban en ese entonces en vigencia por imperio de lo establecido en el artículo 137° de la Ley 24.156.

Dicha normativa, dictada hace más tres décadas, no se adecuaba al contexto nacional e internacional, ni a la filosofía imperante en cuanto a los fines y fundamentos del estado nacional y su relación con la economía.

En ese marco se propuso actualizar la normativa de contrataciones que en el momento de su creación se encontraba vigente, fue así que se aprobó mediante el Decreto 436/2000 un nuevo Reglamento para la gestión de los procedimientos de selección. Sus normas están orientadas a lograr que el Sector Público Nacional realice sus contrataciones mediante procedimientos transparentes y flexibles, buscando priorizar una gestión eficiente por encima de los aspectos formales.

En el Año 2001, habilitado por el Decreto Delegado 1023, dentro del marco general de las acciones impulsadas desde la Secretaría de Modernización del Estado tendientes a la incorporación de tecnologías para hacer más eficiente la administración pública, surge la iniciativa de implementar una solución de Compras Electrónicas para las compras de la Administración Pública Nacional.

Este Decreto expresa en su artículo 21 -contrataciones en formato digital- que “Las contrataciones comprendidas en este régimen podrán realizarse en formato digital firmado digitalmente, utilizando los procedimientos de selección y las modalidades que correspondan”.

De esta manera queda establecido el marco legal que habilita la implementación de un sistema de Compras Electrónicas para la gestión de compras de la Administración Pública Nacional.

En función de las responsabilidades conferidas, la ONC representa el ente competente con autoridad funcional y técnica para llevar a cabo el proyecto de implementación del Compras Electrónicas para las compras de la Administración Pública Nacional.

4 – Sistemas Implementados y Sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones

La Oficina Nacional de Contrataciones efectuó el análisis general y de detalle, diseño, desarrollo, implementación y puesta en marcha de los sistemas aplicativos basados en web tales como SIByS (Sistema de Identificación de Bienes y Servicios), Sistema Transparencia, SIPRO (Sistema de Proveedores), y Precios de Referencia que conforman un entorno favorable (desde el punto de vista tecnológico y de la experiencia adquirida) para dar el paso

¹ Base de Datos Oficina Nacional de Contrataciones – Ejercicio 2004

definitivo hacia la implementación de un sistema de Compras Electrónicas en la gestión de compras de la Administración Pública Nacional.

Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS).

Su objetivo es establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los bienes y servicios que requieren las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, para el cumplimiento de sus objetivos. En dicho sistema se ha establecido una clasificación y codificación uniforme a los efectos de su utilización en la formulación de los planes anuales de contrataciones, en la administración de bienes patrimoniales y en las distintas etapas de los procedimientos de selección que lo requieran.

Se enumeran a continuación las ventajas y principales características de este sistema:

- ✓ La Gestión de alta/baja/modificación de clases e ítems se realiza a través de Internet.
- ✓ La Información sobre los bienes y servicios catalogados es pública.
- ✓ Criterios uniformes y homogéneos de catalogación.
- ✓ Aporta precisión a cálculos estadísticos.
- ✓ Permite una comparación de precios más clara con el fin de evaluar el desempeño y la transparencia de las unidades operativas de compra.
- ✓ Vinculación con sistemas de registro presupuestario.
- ✓ Compatibilizado con catálogo de Naciones Unidas.
- ✓ Facilita la realización del Plan Anual de Contrataciones.
- ✓ Más de 110.000 bienes o servicios catalogados hasta el momento.

Sistema de Proveedores (SIPRO).

Su objetivo es permitir acceder a información relativa a oferentes y adjudicatarios del Estado, promover la participación del mayor número de oferentes en los procedimientos de selección, evitar la reiteración de la presentación de documentación similar en cada contratación, dentro del mismo organismo o de organismos de diferentes jurisdicciones, hacer conocer a los posibles proveedores de cada rubro comercial y sus antecedentes en el cumplimiento de anteriores contratos administrativos y a la vez proteger los intereses de Sector Público Nacional, evitando que se contrate con quienes por sus incumplimientos hayan merecido sanciones registrales.

Se enumeran a continuación las ventajas y principales características de este sistema:

- ✓ La gestión del registro de nuevos proveedores y actualización de datos se realiza a través de Internet.
- ✓ La inscripción es por única vez y válida para todos los organismos de la Administración Pública Nacional.
- ✓ Validación de documentación respaldatoria de la información suministrada por los proveedores se realiza en Oficinas de Compras en la evaluación de ofertas.
- ✓ Información sobre proveedores es pública y gratuita para la ciudadanía.
- ✓ Contempla Régimen de sanciones.
- ✓ Más de 10.000 proveedores registrados y validados hasta el momento.

Sistema Transparencia

Su objetivo es difundir en Internet con acceso gratuito e irrestricto, las distintas instancias de los procedimientos de selección siendo la mas importante la convocatoria o llamado a licitación la cual se difunde en forma conjunta con los pliegos de bases y condiciones particulares, poniendo así en conocimiento público las oportunidades de negocios con el Estado.

Dada su extensión y complejidad, el sistema fue desarrollado en etapas, encontrándose actualmente implementada y operativa la versión que contempla todas las instancias de los procedimientos de contrataciones exigidas por la normativa vigente, las que son:

- i. Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones.
- ii. Convocatorias y Pliego de Bases y Condiciones.
- iii. Circulares Aclaratorias y/o Modificadorias
- iv. Acta de Apertura
- v. Cuadro Comparativo
- vi. Dictamen de Evaluación
- vii. Adjudicación.
- viii. Orden de Compra

Se enumeran a continuación las ventajas y principales características de este sistema:

- ✓ Gestión de carga de información de procedimientos de compras en cada organismo y difusión de las distintas etapas de los procedimientos de compra en Internet.
- ✓ La información sobre los procedimientos es pública y gratuita para la Ciudadanía.
- ✓ Los proveedores pueden consultar y obtener los pliegos de bases y condiciones en forma libre y gratuita.
- ✓ Alrededor de 25.000 procedimientos difundidos por año.

Sistema de Precios de Referencia

Su objetivo es permitir conocer a través de la captura de información de las órdenes de compra, los precios de los bienes y servicios adquiridos por las diversas jurisdicciones y entidades destacándose las distintas variables que influyen en los mismos, como ser unidad de medida, cantidad adquirida, zona geográfica, procedimiento de compra, fecha de compra, forma de pago y marca del bien. Asimismo, para cada bien se identifica el requirente y el proveedor.

De este modo se posibilita la interacción entre las unidades operativas de contrataciones de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, pudiendo las mismas actualizarse sobre los precios de adquisición de determinados bienes o de contratación de servicios de otros organismos.

Sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones

Con el fin de acercar a los organismos de la Administración Pública Nacional, a los proveedores del Estado y a la ciudadanía en general información en forma completa, legible

y transparente, la Oficina Nacional de Contrataciones actualiza diariamente su sitio de Internet de acceso gratuito e irrestricto con información relativa a:

- ✓ La normativa vigente,
- ✓ Las diferentes etapas que conforman un procedimiento de compras, siendo la mas importante la convocatoria o llamado a licitación la cual se difunde en forma conjunta con los pliegos de bases y condiciones particulares, poniendo así en conocimiento público las oportunidades de negocios con el Estado.
- ✓ Los precios a los que son adquiridos aquellos
- ✓ El clasificador que permite identificar en forma unívoca los bienes y servicios que adquiere el Estado
- ✓ Antecedentes de los proveedores que contratan con el Estado
- ✓ Estadísticas sobre presupuesto y compras.
- ✓ Otras Novedades.

5 - Implementación de Sistema de Compras Electrónicas

Los sistemas arriba mencionados fueron el primer paso de un emprendimiento llevado a cabo por la Oficina Nacional de Contrataciones dedicado a perfeccionar y actualizar las herramientas a ser utilizadas por las Unidades Operativas de Compras.

Actualmente la Oficina Nacional de Contrataciones está próxima a implementar el Sistema de Contrataciones Públicas Electrónicas que permite la gestión completa de los procedimientos de compras a través de Internet, resultando pública toda la información derivada de la gestión.

Historia del Proyecto

El desarrollo del proyecto comprendió varias fases, siempre estuvo vigente y supo resistir varios cambios de autoridades políticas.

a) Planificación Estratégica:

El proyecto parte una situación inicial con los siguientes inputs:

- ✓ Contexto: Avances en Modernización del Estado y Gobierno Electrónico a nivel mundial y desarrollo inicial en Argentina.
- ✓ Antecedentes de Soluciones Electrónicas: Sistemas SIPRO (Proveedores), SIByS (Catálogo), Transparencia (Difusión)
- ✓ Objetivos Estratégicos: Demanda de Eficiencia y Transparencia / Desarrollo de Mercados Pymes / Uso de la Tecnología en Sector Público y Proveedores.

La definición del plan estratégico implicó un detallado análisis de los objetivo y el alcance del proyecto; se definieron las etapas y los tiempos estimados de ejecución; se proyectaron los beneficios esperados y la estrategia de implementación considerando el apoyo político, posibilidades de financiamiento, el grado de involucramiento de las oficinas de compras y de los proveedores y el soporte del sistema Compras Electrónicas a corto, mediano y largo plazo.

Finalmente se realizó un estudio de factibilidad a través de un estudio que incluyó trabajo de campo y encuestas en oficinas de compra de la Administración Pública Nacional, con grupos de proveedores y dentro de la Oficina Nacional de Contrataciones.

b) Diseño Conceptual de la Contratación Electrónica y Estrategia para la adopción de la Solución Tecnológica.

El análisis del proceso actual de compras, de estadísticas sobre volúmenes y transacciones y el análisis de las demandas generales (definidas en la etapa anterior) permitieron diseñar el nuevo procedimiento de contrataciones que sería gestionado a través de Internet.

El siguiente paso fue la elección de la solución tecnológica que respondiera al nuevo procedimiento de compras y para ello se requirió de un análisis de las distintas alternativas existentes tanto a nivel local e internacional como a nivel privado y gubernamental.

La Adopción de la Solución GEM Tendering utilizada por el Gobierno de Estado de Australia Occidental (Australia) responde a los siguientes criterios de selección:

- ✓ Está basado en la modalidad de presentación de ofertas a sobre cerrado, procedimiento existente en la Administración Pública Nacional.
- ✓ El software es cedido a un valor simbólico
- ✓ Bajos costos del proyecto (traducción, cambios normativos e integración con los sistemas existentes a cargo de personal contratado por la Oficina Nacional de Contrataciones).
- ✓ La solución requiere para el usuario final solamente un acceso a Internet, su administración es sencilla y fácil de usar.
- ✓ El sistema se encuentra operativo como solución gubernamental en el Estado de Australia Occidental.
- ✓ El sistema fue exportado exitosamente a la Comuna de Leeds (Inglaterra) y actualmente se encuentra funcionando en otras 11 comunas de Inglaterra.
- ✓ Basado en tecnología de última generación y estándares de seguridad sólidos.
- ✓ Posibilidad de adaptar el sistema a las necesidades nacionales:
 - Requerimientos recogidos de la experiencia.
 - Canales de comunicación alternativos y fluidos (e-mails – publicación en Sitio de Internet).
 - Reducción de los tiempos de gestión.
 - Disponibilidad de Información en tiempo real.
 - Minimización de costos de transacción.
 - Eliminación de papel y reemplazo por información digital.
 - Eliminación de malas prácticas detectadas en el procedimiento tradicional.
 - Abarca los procedimientos donde se concentra el mayor porcentaje de transacciones.

c) Implementación y Desarrollo de Adecuaciones.

d) Presentación del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP)

Una vez desarrollado el SECOP se validaron los cambios efectuados con los organismos de control; con 6 unidades operativas de compras de la Administración Pública Nacional en talleres de trabajo y con autoridades del Gobierno Nacional y del Banco Mundial.

Luego se realizaron las adecuaciones resultantes de las observaciones y sugerencias recibidas durante las presentaciones mencionadas anteriormente.

Esta etapa fue clave pues nos permitió obtener una respuesta de los organismos y conjugar nuestra visión inicial con las sugerencias de los organismos.

e) Prueba Piloto en la APN

La experiencia piloto en se realizó en tres oficinas de compras de distintas características y organización y resultó exitosa pues permitió observar el grado de adaptación de distintas estructuras organizativas al sistema como así también el comportamiento de compradores y proveedores ante el mismo.

Asimismo nos permitió contar con datos ciertos sobre la demanda de capacitación (tiempos etc.) y ajustar nuestro plan de implementación.

Como resultado de esta implementación se elaboró un documento y el legajo electrónico el cual contiene toda la información de la gestión de las contratación.

f) Implementación Definitiva en la APN

6 – Principales Innovaciones del SECOP.

Se detallan a continuación las principales características de las innovaciones que introduce el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOP) a las compras gubernamentales.

Visualización de información en tiempo real

Los procedimientos creados en las oficinas de compras y autorizados por sus respectivas autoridades competentes se publican en el sitio público en la fecha y hora fijada por el organismo. Pasada la fecha y hora de apertura, los agentes de compras analizan las ofertas, solicitan documentación adicional a los proveedores (sólo en caso de corresponder) y publican el resultado provisorio. La información sobre la adjudicación se encuentra disponible en el sitio público una vez que la autoridad competente aprueba el resultado definitivo del procedimiento. Finalmente se publican la/s órdenes de compra correspondientes al procedimiento ejecutado. Otro tipo de información relevante (circulares, revocaciones, anulaciones) también se ejecutan y se publican simultáneamente.

Proceso interno de aprobaciones

La publicación de convocatorias, resultados, revocaciones, readjudicaciones y anulaciones se realizan luego de un proceso interno dentro de cada organismo en el cual el Oficial de Compras carga la información, el Jefe de Compras solicita aprobación de lo actuado a la Autoridad Competente y finalmente la Autoridad Competente autoriza lo actuado o no a

través de un acto administrativo.

Invitación a proveedores

El SECOP genera y envía e-mails de invitación a los proveedores preseleccionados por las oficinas de compras en las fechas estipuladas para la publicación de los procedimientos de compras. Todos los procedimientos deberán cumplir con un mínimo de 3 (tres) proveedores invitados o sólo uno en caso de que sea una contratación por exclusividad. No obstante, aún sin haber sido invitados, todos los proveedores interesados podrán presentar ofertas siempre y cuando se encuentren preinscritos o inscritos en el Sistema de Proveedores y Oferentes (SIPRO).

Disponibilidad de documentación de procedimientos

Los documentos de los procedimientos (pliegos, circulares, actos administrativos, órdenes de compra, etc...) están disponibles para ser bajados on-line por cualquier proveedor o ciudadano que lo desee, en forma gratuita y sin necesidad de registrarse en el sistema.

Comunicaciones entre usuarios

Las comunicaciones entre proveedores y usuarios del organismo comprador (Comprador, Jefe de Compras y Autoridad Competente) y entre usuarios del organismo comprador se realizan a través de e-mails generados por el sistema. Los e-mails tienen formatos estándar y la posibilidad de agregar mensajes particulares de acuerdo a las necesidades de los usuarios. Los e-mails quedan almacenados en el "Legajo Electrónico" luego de ser enviados.

Presentación electrónica de ofertas

Sin necesidad de moverse de su escritorio, los proveedores pueden presentar sus ofertas electrónicamente en la web accediendo al SECOP. Las ofertas se encriptan durante la transmisión y quedan almacenadas en el servidor. La encriptación es realizada con algoritmos simétricos y asimétricos a través de Java Cryptography (JCE). Ninguna persona tiene acceso a las ofertas recibidas hasta la fecha y hora de apertura. El Titular de Compras debe proveer la llave privada y el testigo debe ingresar su contraseña para abrir el "Buzón Electrónico".

Legajo Electrónico y Reportes

El legajo electrónico de un procedimiento es un documento digital que los usuarios de los organismos pueden generar a través del SECOP en cualquier momento. Éste puede leerse sin necesidad de estar conectado a Internet y reúne de manera ordenada y completa la información de todo lo actuado en un procedimiento en particular hasta el momento de su generación.

Existen además otros reportes parciales on-line que los usuarios de los organismos podrán generar en todo momento para hacer un seguimiento de un procedimiento en particular o de su gestión en contrataciones electrónicas en general.

Actualización de datos y detalles de usuarios

Tanto compradores como proveedores podrán customizar criterios de búsqueda para lograr un uso más ágil del sistema. Asimismo podrán modificar algunos datos personales sin necesidad de validarlos a través de intervención de terceros.

Vistas personalizadas

Los usuarios registrados en el SECOP pueden personalizar sus vistas de procedimientos en pantalla. Así, por ejemplo, pueden elegir sólo procedimientos relacionadas a su industria o categoría, para que cada vez que acceda al sitio pueda encontrar la información más fácilmente.

7 – Nuevos Conceptos

Documentos Digitales de las Contrataciones Electrónicas

Los Pliegos de Bases y Condiciones, Circulares y demás documentos que suplantaban a la documentación que tradicionalmente se distribuye en formato papel, ahora se confeccionan en los formatos digitales más utilizados (doc, xls, pdf, etc...) y se suben a la red sin necesidad de enviarlos previamente a la ONC. El SECOP ofrece a los proveedores la facilidad de bajar los pliegos de Internet y la opción de demostrar interés por el procedimiento.

Acto Administrativo Digital

Acto administrativo firmado digitalmente por la autoridad competente. Este documento lo genera automáticamente el SECOP e incluye toda la información relevante de cada procedimiento (Número, Ejercicio, Objeto, etc...).

Dirección de Correo Electrónico

Cada usuario dado de alta en el SECOP tendrá registrada una dirección de correo que utilizará el sistema para enviar y recibir comunicaciones electrónicas (e-mails). La no actualización de la dirección de correo electrónico devendrá en la pérdida de oportunidades de negocios para los proveedores y en problemas en la gestión para usuarios de los organismos compradores.

Legajo Electrónico.

Sustituye al tradicional expediente en papel. El legajo electrónico es un documento que los usuarios de los organismos pueden generar a través del SECOP en cualquier momento de un procedimiento. Este documento digital se puede abrir sin estar conectado a Internet y reúne de manera ordenada y completa la información de todo lo actuado en un procedimiento en particular hasta el momento de su generación.

Buzón Electrónico.

El buzón electrónico almacena y encripta las ofertas recibidas para un procedimiento en particular. Sólo puede ser abierta con la presencia de un testigo previamente designado y con una llave privada. Suplanta a la actual urna o buzón que recibe los sobres en papel.

Comunicaciones Electrónicas

Las comunicaciones tradicionalmente realizada por e-mail, fax, teléfono, o correo se realizarán a través de comunicaciones electrónicas. Estas comunicaciones pueden tener un formato estándar y/o un campo libre para información adicional. Toda comunicación electrónica realizada entre usuarios del sistema quedará almacenada en el legajo electrónico.

8 – Tecnología y Seguridad

Aspectos Técnicos

Al ser un sistema “Web Enabled” la gestión queda en manos pura y exclusivamente en manos de los usuarios (unidades de compra y proveedores) y con escasa participación del administrador (Órgano Rector)

La Aplicación n-capas basada en plataforma J2EE (Java 2 Enterprise Edition) permite realizar modificaciones a menor costo.

El sistema es portable a cualquier sistema operativo y plataforma de hardware.

Independencia del proveedor de base de datos.

Seguridad

La autenticación de usuarios se encuentra basada en esquema “Single Sign On” que permite una administración ordenada accesos y altas/bajas y modificaciones de usuarios. Este sistema de autenticación permite que con un nombre de usuario y clave un agente pueda operar en todos los sistemas administrados por la Oficina Nacional de Contrataciones (Transparencia, SIByS, SIPRO).

La asignación de funciones se encuentra delimitada en términos del perfil de usuario. De este modo cada usuario sólo podrá ejecutar las acciones que su rol le permite y solamente en el momento en que puede hacerlo.

El sistema también registra los llamados “logs” generales y específicos que permiten auditar las transacciones ejecutadas por los usuarios.

El sistema cuenta con mecanismos de encriptación de datos en el envío de ofertas que impiden el acceso a las mismas hasta tanto no llegue la fecha y hora de apertura de ofertas.

Las ofertas enviadas por los proveedores deben pasar el filtro de un “Virus Wall” para poder ingresar al buzón electrónico. Este mecanismo ofrece seguridad adicional tanto al organismo licitante (evita contaminar su ordenador y su red en el momento de apertura) y al proveedor (se entera sobre la probable infección de su oferta en el momento mismo en que lo manda y cuenta con la posibilidad de limpiarlo y volverlo a enviar).

9 – Beneficios

Se detallan a continuación los beneficios para proveedores, para el Estado y para la Ciudadanía en General.

Proveedores

- ✓ Envío de las propuestas técnicas y económicas por medio de comunicación electrónica.
- ✓ Facilidad para obtener información y dar seguimiento a los procesos de contratación.
- ✓ Velocidad de respuesta a las consultas de los usuarios.
- ✓ Mayores posibilidades de participación en los Procedimientos de Contratación, especialmente Pymes.

Ciudadanía

- ✓ Mecanismos transparentes de rendición de cuentas de las compras gubernamentales.
- ✓ Acceso a toda la información de las compras realizadas por la APN.
- ✓ Aumento de la confianza en la gestión de compras.

Estado

- ✓ Mayor transparencia del proceso de compras.
- ✓ Reducción de los costos de transacción.
- ✓ Reducción de los tiempos del proceso de adquisición.
- ✓ Aumento potencial de la cantidad de ofertas
- ✓ Mejora de los precios de los bienes y servicios.
- ✓ Propuestas de proveedores recibidas en forma confidencial.
- ✓ Cambio cultural e Imagen del Estado.