



**INFORME DE
POLÍTICA PÚBLICA**

SEPTIEMBRE 2018

TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

AUTORES

Área Fortalecimiento
de las Instituciones Democráticas

JOAQUÍN CAPRARULO
MARCELO GIULLITTI OLIVA



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

1. SUMARIO EJECUTIVO

El sistema de contrataciones públicas de un Estado tiene por fin regular el proceso por el cual se adquieren los bienes y servicios que servirán para cumplir con los compromisos que dicho estado tiene para con sus ciudadanos.

El presente trabajo analizará el sistema de publicación de información referido a las compras y contrataciones de la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mismo forma parte del proyecto “A qué precio” desarrollado por Chequeado, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y La Nación Data, con el apoyo de ALTEC, mediante el cual se analizaron compras de medicamentos a nivel nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

2. ¿POR QUÉ ES RELEVANTE MONITOREAR LAS COMPRAS PÚBLICAS?

Los gobiernos de todo el mundo gastan alrededor de US\$9,5 billones anuales en contrataciones públicas de bienes y servicios lo que en promedio representa entre el 12% y 20% del producto interno bruto (PIB) de un país.¹

El sistema de contrataciones públicas de un Estado tiene por fin regular el proceso por el cual se adquieren los bienes y servicios que servirán para cumplir con los compromisos que el mismo tiene para con sus ciudadanos.

En un Estado democrático, el sistema de contrataciones públicas tiene por fin el cumplimiento de los compromisos que dicha comunidad política estableció: la satisfacción de los derechos de los individuos y el mantenimiento mismo del sistema democrático. Esto tiene su razón de ser en el principio de soberanía popular: el Estado es formado y sostenido por los individuos y para los individuos. Los bienes del mismo tienen su origen y fin en el pueblo.

La regulación de un sistema de compras tiene que tener en cuenta entonces los tres objetivos de la democracia: el desarrollo humano, la eficiencia y la transparencia.²

Los Estados deben establecer entonces sistemas de contrataciones públicas que conjuguen estos tres principios rectores, de manera que las adquisiciones de bienes y servicios tiendan a satisfacer la mayor cantidad de derechos, sean eficientes en el gasto económico procurando conseguir la mayor y mejor cantidad de bienes y servicios al menor costo posible, y que sean transparentes en todas sus etapas, desde la planificación hasta el control posterior de la adquisición.

¹ La cifra varía según la fuente. Por ej. TI (2006) https://www.oecd.org/gov/public-procurement/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf

² Cfr. Schapper y Veiga Malta (2011), disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27460/664260WPO0PUBLOrement0July20110Web2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sin embargo, el riesgo de corrupción en las compras públicas es un problema que ha sido resaltado en numerosos estudios (Raigorodsky, 2005). Según estimaciones a nivel internacional la corrupción en las compras públicas puede significar el desvío entre un 10 y un 20 por ciento – algunas veces hasta un 50 por ciento – del valor de un contrato (Transparency International, 2006). Como consecuencia de estas prácticas, el sistema pierde recursos por los mayores costos y la menor calidad de los bienes adquiridos, en detrimento de la obligación estatal de disponer de la mayor cantidad de recursos posibles para el respeto y la garantía de los derechos humanos”.

En este sentido, resulta fundamental que el sistema de contrataciones públicas asegure la transparencia y el control ciudadano. La disponibilidad de información también ayuda al desarrollo humano, en tanto posibilita la eficacia del sistema de compras. Asimismo, el acceso a información agregada del sistema permite el correcto *accountability* horizontal por parte de los actores del sistema, así como también mejores decisiones de compras por parte del Estado (Volosín, 2015).

El desarrollo de herramientas de compras electrónicas constituyó un avance respecto a la forma en la cual el Estado contrata. En este aspecto, cumplen varias funciones valiosas: en primer lugar, ayudan a disminuir los costos burocráticos en tanto posibilitan trámites más rápidos y más baratos, tanto para el Estado como para los potenciales proveedores; en segundo lugar, favorecen la realización de procesos más competitivos, en tanto la reducción de costos y la mayor publicidad posibilitan que más ofertantes se presenten; y finalmente, producen una cantidad considerable de información que es pasible de ser utilizada tanto por el Estado, como por empresas y sociedad civil para controlar los procesos de contrataciones públicas.

A su vez, el desarrollo y adopción de estándares respecto a cómo esta información debe ser publicada es una herramienta central para la homogeneización y la intercomparabilidad entre las compras públicas de distintos sectores del Estado. En este sentido, no sólo es necesaria la publicación de información relevante, sino que es fundamental que la misma pueda ser reutilizada.

En este informe nos enfocaremos en el sistema mediante el cual se publica la información, referido específicamente al mecanismo de compras y contrataciones de la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. ¿QUÉ INFORMACIÓN DEBERÍA ENCONTRARSE DISPONIBLE Y CÓMO DEBERÍA SER PUBLICADA?

Definir la cantidad, tipo y formato de publicación de la información referida a contrataciones públicas resulta un tema de vital importancia. Lo que se publica, cuándo y cómo se lo publica determinará en gran medida la capacidad de control de los actores del sistema.

A. OBLIGACIONES DE PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN

A nivel normativo, existen algunas normas que regulan la publicación de información respecto

de las compras y contrataciones que realiza la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

• En primer lugar, la ley 20953 que regula el sistema de contrataciones contiene algunas disposiciones de carácter general:

- El art. 7 inc. 8 prevé que las contrataciones deben desarrollarse en todas sus etapas en un contexto de transparencia basada a) en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación del régimen de compras y contrataciones b) en la utilización de tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Gobierno en materia de compras y contrataciones y c) en la participación real y efectiva de la comunidad.
- El art. 24 establece que los órganos comprendidos en la ley deben publicar en el sistema la información básica relativa a sus compras y contrataciones y aquélla que establezca la reglamentación. La información debe ser referida a los llamados a presentar ofertas, recepción de las mismas, aclaraciones, respuestas y modificaciones a las bases de licitaciones, debe ser completa y oportuna así como los resultados de las adjudicaciones relativas a las compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios.
- El artículo también especifica que el sistema de información básica debe ser de acceso público y gratuito a través de la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

• La ley N° 104 de Acceso a la Información Pública establece la obligación de los distintos sujetos obligados de publicar en sus respectivas páginas web, de manera completa y actualizada y en lo posible en formatos abiertos y reutilizables la información relativa a contrataciones públicas⁴.

B. ESTÁNDAR INTERNACIONAL DE PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN: EL OPEN CONTRACTING DATA STANDARD

Si bien las distintas normas mencionan la publicación de la información referida a compras y contrataciones en formatos abiertos, no cualquier publicación en dicho formato posibilita el adecuado control ciudadano. En este sentido es necesaria la implementación de estándares internacionales en la materia que garanticen la apertura de la información.

La Alianza para las Contrataciones Abiertas⁵ definió un estándar de Datos Abiertos (Open Contracting Data Standard -OCDS- o Estándar de Datos para la Contratación Abierta -EDCA). Este estándar de datos representa un esquema para proporcionar datos abiertos compatibles, reutili-

³ Ver norma en: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2095.html>

⁴ El art. 18 de la ley prevé que deben publicarse “[e]l listado de adquisiciones de bienes y servicios u obras públicas que se realicen mediante los siguientes procedimientos: licitaciones; contrataciones; concursos; remate o subasta pública, detallando el objeto de la contratación y monto de las mismas”

⁵ La Alianza para las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Partnership) es una iniciativa liderada inicialmente por el Banco Mundial para promover la contratación abierta y el uso de la información de los procesos de compra y contratación para fomentar la colaboración, la innovación y la transformación de la entrega de bienes, obras y servicios a los ciudadanos. Ver más en <https://www.open-contracting.org/?lang=es>

zables y legibles por máquina, que se aplica a todo el ciclo de compras y contrataciones públicas. El mismo es la base para construir y compartir herramientas que usan y analizan esta información.

El estándar⁶ establece esquemas en formato JSON⁷ para la liberación de datos para cada una de las distintas etapas del proceso de contrataciones, disponiendo una codificación que permite individualizar a los distintos organismos, bienes y etapas del proceso.

Asimismo, la Alianza también desarrolló una guía de implementación con un estándar sobre la información que debería publicarse. Entre los niveles de información que deberían publicarse, el estándar reconoce tres niveles distintos:

- **Básico:** el nivel básico captura datos que ya deberían estar disponibles en la mayoría de los sistemas de datos sobre contrataciones, y que proporciona a los usuarios una visión general de los procesos de contratación. En este nivel también se recomienda la publicación de documentos contractuales e información de implementación (hitos, documentos y transacciones de gastos).
- **Intermedio:** el nivel intermedio puede requerir que los organismos que publican la información tomen medidas adicionales para proporcionar identificadores que unan datos entre sistemas, y que les permita a los usuarios ver los cambios en los procesos de contratación a lo largo del tiempo. En este nivel también se recomienda publicar documentos relacionados con la planificación, adjudicaciones e información de identificación de cada organización que presente una oferta.
- **Avanzado:** el nivel avanzado incorpora campos que son importantes para conectar datos de contratación abiertos con otras fuentes de datos y con los impactos de la contratación en el mundo real. La publicación de estos datos puede requerir la planificación para la recopilación y gestión de datos adicionales.

En este nivel también se recomienda el uso del identificador de recursos uniforme o URI, junto con identificadores para proporcionar enlaces a otros conjuntos de datos.

Complementariamente a los niveles de publicación básico, intermedio y avanzado, Open Contracting mapeó el estándar a partir de la contrastación con el esquema de cinco estrellas de Tim Berners-Lee.⁸ Cada aumento de nivel hace que los datos sean más accesibles, reutilizables y valiosos. De esta comparación, se obtiene la siguiente clasificación:

- **Una estrella: subida de información básica de contrataciones a la web**
Este nivel requiere la publicación básica de contrataciones en la web, en cualquier estructura y formato.
- **Dos estrellas: proveer datos de contrataciones procesables por máquinas**
Este nivel requiere la publicación de los datos de contrataciones en formatos que puedan ser procesados automáticamente por máquinas, como JSON y CSV.
- **Tres estrellas: proveer datos estructurados usando estándares abiertos**

⁶ Ver el estándar en <http://standard.open-contracting.org/latest/en/schema/reference/>

⁷ JSON (JavaScript Object Notation - Notación de Objetos de JavaScript) es un formato ligero de intercambio de datos.

⁸ Para más información sobre el esquema de cinco estrellas de Tim Berners-Lee se puede acceder a: <https://5stardata.info/es/>

Este nivel requiere la publicación de datos en formatos abiertos y en base al esquema definido por Open Contracting. Utilizando dicho esquema, terceras partes pueden re usar los datos efectivamente. Esto puede llevarse a cabo mediante la publicación de archivos estáticos u otras interfaces como APIs de servicios.

- **Cuatro estrellas: usar mejores prácticas de publicación de datos en la web**
Este nivel requiere la publicación de *releases*⁹ y *records*¹⁰ a través de una URI¹¹ identificable unívocamente en la web. Además, requiere la publicación de feeds que detallen la información que ha sido recientemente actualizada.
- **Cinco estrellas: hacer referencia a otros conjuntos de datos**
Este nivel requiere la utilización de URIs dentro del conjunto de datos para identificar elementos de otros conjuntos de datos, recurriendo a los datos publicados en la web por otras organizaciones. Esto permite la integración y mantenibilidad entre sistemas.

4. EL SISTEMA BUENOS AIRES COMPRAS (BAC)

El portal Buenos Aires Compras¹² es el Sistema de Compras y Contrataciones electrónicas del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creado por su Ministerio de Hacienda mediante la Resolución N° 424/MHCC/13.¹³ Según su web este sistema “contempla el flujo completo de una adquisición a través del Registro Informatizado de Bienes y Servicios, Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores, el Administrador de Contenidos y el Administrador de Parámetros. El sistema permite la interacción de los compradores, los proveedores y los ciudadanos en el mismo portal, ya que está estructurado en tres ambientes: ambiente público (ciudadano), ambiente comprador y proveedor.”¹⁴

A. ¿QUÉ PROCESOS ENCONTRAMOS DENTRO DEL BAC?

Las compras y contrataciones de bienes y servicios del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran reguladas por la ley N° 2095.

La misma excluye de su aplicación -y por tanto de las compras que se realizarán por el sistema electrónico- las siguientes operaciones:

9 El **release** es una publicación individual de un dato o documento. Los **releases** proporcionan actualizaciones sobre cada evento en un proceso de contratación, idealmente en tiempo real.

10 Un **record** provee una instantánea del proceso de contratación en un punto dado en el tiempo, que reúne todas las versiones por las cuales pasó ese proceso en un solo lugar.

11 El URI (identificador de recursos uniforme) es una cadena de caracteres que identifica los recursos de una red de forma unívoca.

12 <https://www.buenosairescompras.gob.ar/>

13 Ver norma en: https://www.buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Resoluciones/RES_424-13.pdf

14 <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/compras/preguntas-frecuentes/bac>

- a) Las de empleo público;
- b) Las locaciones de servicios u obra a personas físicas;
- c) Las compras regidas por el régimen de caja chica;
- d) Los contratos que celebre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional y con instituciones multilaterales de crédito;
- e) Las que se financien con recursos provenientes de los estados y/o de las entidades mencionadas;
- f) Los comprendidos en operaciones de crédito público;
- g) Los de obra pública, concesión de obra pública y concesión de servicios públicos;
- h) Los permisos de uso de inmuebles de dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad.

La Res. N° 424-MHGC13 prevé que pueden realizarse por el BAC las siguientes operaciones, pero también indica que es un sistema en constante desarrollo y evolución:

1. licitaciones públicas nacionales, con o sin subasta inversa electrónica;
2. licitaciones privadas;
3. contrataciones directas;
4. adquisiciones por Convenio Marco de Compras (gestionados en forma exclusiva por la Dirección General de Compras y Contrataciones).

B. CANTIDAD DE INFORMACIÓN EN LA PLATAFORMA BAC¹⁵

| Nivel | Tipo de información | COMPRAR |
|--------|--|---------|
| Básico | Nombre y dirección del comprador; | SI |
| | identificadores de la convocatoria, títulos, descripciones, estado, método de adquisición, período, descripciones de los artículos y cantidades; | SI |
| | Documentos asociados con la convocatoria; | SI |
| | Identificadores de adjudicación, títulos, descripciones, estado, fechas, valores, descripciones de los artículos y cantidades; | SI |
| | Nombres y direcciones de proveedores seleccionados; | SI |
| | Identificadores de contrato, títulos, estado, período, valores, descripciones de los artículos y cantidades. | SI |

¹⁵ La medición se realizó según el estándar de información de Open Contracting Partnership.

| | | |
|--|---|----|
| Inter-medio | identificadores de organización para compradores y proveedores; | SI |
| | clasificación detallada de partidas en convocatorias, adjudicaciones y contratos; | SI |
| | información de planificación que incluye fundamentos, detalles del presupuesto y documentos asociados; | NO |
| | criterios de adjudicación, valores anticipados e información de presentación; | SI |
| | detalle de los períodos de consulta; | SI |
| | detalles del número de organizaciones que presentan convocatorias y una lista de sus nombres; | SI |
| | documentos contractuales; | SI |
| | contratos vinculados a adjudicaciones; | NO |
| | la fecha de la firma del contrato; | SI |
| | información y fechas para los hitos de implementación del contrato; | NO |
| documentos relacionados con la implementación del contrato | NO | |
| Avanza-do | información estructurada sobre los hitos del proyecto en la etapa de planificación y oferta | NO |
| | actualizar regularmente la información de los hitos durante la implementación del contrato | NO |
| | información detallada de unidades, cantidades y costos para artículos de línea en las etapas de convocatoria, adjudicación y contrato | SI |
| | identificadores para cada organización ofertante | SI |
| | información sobre el gasto de transacciones a proveedores durante la implementación del contrato | NO |

C. PROBLEMAS DETECTADOS MEDIANTE EL USO DE DATOS¹⁶

- **Bajo nivel de apertura de datos:** siguiendo el esquema de evaluación de formato, el sistema BAC sería calificado con dos estrellas. La información publicada en formatos abiertos sólo comprende a las convocatorias y adjudicaciones.
- **Bajo nivel de estructuración de datos:** la información de las compras no se encuentra en un único archivo en el portal de datos abiertos de la Ciudad y es necesario unir diferentes conjuntos de datos (**datasets**) para reconstruir procesos completos de compras.
- **Bajo nivel de clasificación de los datos:** en las compras analizadas de medicamentos

¹⁶ En el caso de la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires, este análisis fue realizado en particular a través de los datos de compras del Ministerio de Salud de dicha jurisdicción. Con dicho propósito el trabajo fue circunscripto a cuatro tipos de medicamentos para una mejor comparación. Para esto fue necesario no solamente transformar la información contenida en el sitio en formatos abiertos, sino también tomar información contenida en documentos publicados en el sitio web del Ministerio, así como mediante la consulta a informes de otras áreas de gobierno, y la presentación de pedidos de Acceso a la Información Pública a diferentes autoridades. El armado de la bases de datos demandó más de diez meses de trabajo.

se observó que no se respetaban estándares de carga de la información, particularmente referidos a los bienes (por ej. algunos se encontraban un nombre genérico sin especificar el medicamento, mientras que en otros se encontraba detallado).

- **Ausencia de información respecto a la etapa de planificación y ejecución:** En muchos casos, no hay información respecto al presupuesto de la compra. En los casos en los que la información aparece no siempre se publica en el mismo lugar.
- **Información faltante:** se detectaron numerosos enlaces rotos a diversos archivos (por ej. en el caso de órdenes de compras).

5. RECOMENDACIONES DE MODIFICACIONES

A. SOBRE EL NIVEL DE INFORMACIÓN

- Publicar información referida a la etapa de planificación: es necesario sumar al Plan Anual de las compras y contrataciones¹⁷ los documentos que justifican la planificación de la compra, codificando la misma de manera que sea posible controlar los procesos que se abran.
- Publicar mayor niveles de detalle sobre la documentación: el contrato firmado y su fecha, hitos previstos en el contrato en aquellos casos que correspondiere.
- Publicar información referida a la ejecución de la contratación: fechas de entrega, evaluación del cumplimiento, entre otros.

B. SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DE LOS DATOS

- Implementación del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA) para la publicación de información, tanto para la información existente como para la información que se publique en adelante.
- Publicación de los datos de adjudicaciones de compras y contrataciones con mayor nivel de desagregación en el portal Buenos Aires Compras
- Publicación de mayor cantidad de documentos referidos al proceso de contratación. La publicación de la base de información en formato de datos

¹⁷ La ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (n° 2095) establece en su artículo 12 que cada unidad ejecutora de este tipo de operaciones deberá elaborar su Plan Anual de Compras y Contrataciones. Esta obligación significa prever los bienes y servicios que se requerirán durante el ejercicio presupuestario en cuestión.

abiertos podría estar acompañada por enlaces a los procesos de compra para la consulta directa de los documentos.

- Fijar estándares de carga de la información en el caso de los objetos de compra, a fin de estandarizar los mismos y permitir la intercomparabilidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Raigorodsky, Nicolás. "Risks of Corruption in Public Procurement" publicado en Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement OECD. Paris. 2005.
- Schapper, Paul y Veiga Malta, Joao. "Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean", World Bank. 2011, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27460/664260WP00PUBL0rement0July20110Web2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Transparency International, "Informe Anual", 2006. Disponible en http://issuu.com/transparencyinternational/docs/tilac_ar2006_compl_low_for_web?mode=window&backgroundColor=%23222222
- Volosín, Natalia, "Datos abiertos, corrupción y compras públicas", ILDA, 2015. Disponible en <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>



A C I J

Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

ACIJ.ORG.AR

 @ACIJargentina  /acij.org