



**INFORME DE
POLÍTICA PÚBLICA**

SEPTIEMBRE 2018

TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL SISTEMA NACIONAL

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 este tiene para con sus ciudadanos.

El presente trabajo analizará el sistema de publicación de información de las compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional. El mismo 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.

Sin embargo, el riesgo de corrupción en las compras públicas es un problema que ha sido re-

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>

saltado en numerosos estudios (Raigorodsky, 2005). Según estimaciones a nivel internacional, la corrupción en las compras públicas puede significar el desvío de 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 sobre el mecanismo de compras y contrataciones de la Administración Pública Nacional de Argentina.

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 disposiciones que regulan la publicación de información respecto de las compras y contrataciones que realiza la Administración Pública Nacional.

• **En primer lugar, el Decreto 1023 del año 2013 que regula el sistema de contrataciones contiene algunas disposiciones de carácter general:**

- El art. 3 dispone entre los principios generales la “transparencia en los procedimientos” y la “publicidad y difusión de las actuaciones”.
- El art. 9 sostiene que la “contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las 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 Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas”.

• **La sanción de la ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública⁴ establece la obligación de los distintos sujetos obligados de publicar en forma proactiva y mediante formatos abiertos y reutilizables la información relativa a contrataciones, estableciendo así un piso mínimo⁵.**

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

En sucesivas ocasiones, el Estado argentino asumió compromisos a nivel internacional respecto a la implementación de estándares sobre contrataciones. En este sentido, durante la Cumbre Anticorrupción -celebrada en Londres en el año 2016- el Estado argentino se comprometió a “trabajar en la implementación de los principios de la Open Contracting Partnership en los procesos de contrataciones públicas de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional”.⁶

Asimismo, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, Argentina presentó como Compromiso 9 la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas.⁷

La Alianza para las Contrataciones Abiertas⁸ 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 compartibles, reutilizables 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.

³ Ver norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

⁴ Ver norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

⁵ El art. 32 que establece las obligaciones de transparencia activa, sostiene que “los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos [...] g) el listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras”.

⁶ Ver más en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522967/Argentina.pdf

⁷ Ver más en <https://www.opengovpartnership.org/09-implementacion-del-estandar-de-datos-para-las-contrataciones-abiertas-edca>

⁸ 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>

El estándar⁹ establece esquemas en formato JSON¹⁰ 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.¹¹ 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**
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 publica-

⁹ Ver el estándar en <http://standard.open-contracting.org/latest/en/schema/reference/>

¹⁰ JSON (JavaScript Object Notation - Notación de Objetos de JavaScript) es un formato ligero de intercambio de datos.

¹¹ Para más información sobre el esquema de cinco estrellas de Tim Berners-Lee se puede acceder a: <https://5stardata.info/es/>

ción 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**¹² y **records**¹³ a través de una URI¹⁴ 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 COMPR.AR

Las contrataciones públicas se encuentran reguladas en dos normas: la ley N° 13.064¹⁵ que regula las contrataciones de Obra Pública, y el Decreto 1023 del año 2001 que regula las restantes compras y contrataciones. Esta normativa es aplicable a la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.¹⁶

El Decreto 1030 del año 2016¹⁷ -que reglamenta el Dec. 1023/2001- dispuso que era competencia de la Oficina Nacional de Contrataciones habilitar los medios para efectuar en forma electrónica los procedimientos de compras y contrataciones, así como dictar los manuales de procedimiento y establecer las excepciones a la tramitación electrónica, siempre que esta se funde en circunstancias objetivas. Con este objetivo, la Oficina Nacional de Contrataciones aprobó la disposición N° 65 del año 2016¹⁸ que crea el sistema COMPR.AR.

A. ¿QUÉ PROCESOS ENCONTRAMOS DENTRO DEL COMPR.AR?

A partir del Decreto 1030/2016, los procedimientos que deben realizarse por medio del sistema COMPR.AR, son todos aquellos enumerados en el artículo 4.a del Decreto 1023/01. Esto incluye: **“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”**. Quedan excluidos, según indica el artículo 3 del Dec. 1030/2016, los siguientes tipos de operaciones:

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ El URI (identificador de recursos uniforme) es una cadena de caracteres que identifica los recursos de una red de forma unívoca.

¹⁵ Ver norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38542/texact.htm>

¹⁶ Cfr. art. 2 Dec. 1023/2001 y art. 8 inc. a) de la ley 24.156

¹⁷ Ver norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265506/texact.htm>

¹⁸ Ver norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265973/norma.htm>

- a) de empleo público;
- b) de Fondos Rotatorios y Cajas Chicas;
- c) aquellas celebradas 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;
- d) aquellas comprendidas en operaciones de crédito público;
- e) de obras públicas;
- f) aquellas sobre bienes inmuebles.¹⁹

La Oficina Nacional de Contrataciones dispuso que a partir de la implementación en cada jurisdicción o entidad será obligatorio el uso del sistema para los procedimientos de selección que a partir de esa fecha se autoricen o los que a partir de esa fecha se convoquen. En el caso de los procedimientos de selección que a la fecha en que se implementó el COMPR.AR en cada jurisdicción o entidad contratante ya estuvieran autorizados o con la convocatoria realizada, se estableció que cuando no se requiera autorización previa, estos seguirían su trámite mediante los medios por los cuales fueron iniciados.

B. CANTIDAD DE INFORMACIÓN EN LA PLATAFORMA COMPR.AR²⁰

| 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 |

¹⁹ Ver artículo 3 del decreto 1030/2016

²⁰ La medición se realizó según el estándar de información de Open Contracting Partnership.

| | | |
|------------|---|------------------------|
| Intermedio | 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; | Parcial ¹ . |
| | 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; | NO |
| | información y fechas para los hitos de implementación del contrato; | NO |
| | documentos relacionados con la implementación del contrato | NO |
| Avanzado | información estructurada sobre los hitos del proyecto en la etapa de planificación y oferta | NO |
| | actualización regular de 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 DATOS²¹

- **Falta de información de órganos estatales:** La implementación paulatina desde el 2016 hasta la fecha de cierre del presente documento, produjo en primer lugar, que no todos los organismos de la Administración Nacional se encuentren migrados al sistema²².

²¹ En el caso de la Administración Pública Nacional, este análisis fue realizado en particular a través de los datos de compras del Ministerio de Salud de la Nación (actualmente Ministerio de Salud y Desarrollo Social). 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 del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Congreso, 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.

²² Actualmente, se encuentran migrados en el sistema COMPR.AR 118 organismos, entre los cuales se encuentran los actuales 9 ministerios, direcciones, comisiones y otros órganos autárquicos.

- **Dispersión de información:** El sistema COMPR.AR no es el único sistema de contrataciones electrónicas que tuvo nuestro país, ya que existió previamente el sistema “Argentina Compra”. Esta situación produjo también que no todas las contrataciones abiertas se encuentren todavía en el sistema COMPR.AR. Por ende, hoy existen órganos que contratan fuera de todo sistema electrónico, órganos que aún funcionan bajo la órbita del sistema “Argentina Compra”, y órganos que tienen procesos publicados en ambos. Esta dispersión de información es un primer obstáculo.
- **Bajo nivel de apertura de datos:** siguiendo el esquema de evaluación de formato, el sistema COMPR.AR sería calificado con dos estrellas. La información publicada en formatos abiertos sólo comprende a las convocatorias y adjudicaciones.
- **Bajo nivel de detalle en bases de datos abiertos:** En el sitio de Datos.gob.ar la información no es lo suficientemente detallada -aparecen sólo grandes rubros-, y en la plataforma de Compr.ar no se puede exportar la información con los montos de las compras -no aparecen montos ni adjudicatarios-, debiendo entrar a cada contratación para obtener dicha información. Como consecuencia, la forma en la que se presenta la información no permite el monitoreo ciudadano de las compras públicas.
- **Bajo nivel de estructuración de datos:** la información de compras se agrupa por proveedor sin desagregación de los datos por renglones de contratación. Esto impide la comparación en detalle.
- **Bajo nivel de clasificación de los datos:** En las compras analizadas de medicamentos se observó que no se respetaban estándares de carga de la información, particularmente referidos a los bienes (por ej. algunos se encontraban como “Retrovirales” 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.

5. RECOMENDACIONES FINALES

A. SOBRE EL NIVEL DE INFORMACIÓN

- Publicar mayor cantidad de información referida a la etapa de planificación: es necesario sumar al Plan Anual de Contrataciones²³ los documentos que justifican la planificación de la compra, codificando la misma de manera que sea posible controlar los procesos que se abran.

²³ El Plan Anual de Contrataciones es un documento informativo, no vinculante, sobre los procesos de compras que comprendidos por el Dec. 1023/01 previstos para un determinado año . Es elaborado por cada una de las Unidades Operativas de Contrataciones de los organismos obligados a utilizar el sistema COMPR.AR.

- Publicar mayor detalle de documentación del contrato: fecha y contrato firmado, 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.
- Migrar los procesos del sistema "Argentina Compra" al sistema COMPR.AR, a fin de poder realizar el control unificado de la evolución de todas las compras.

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 con mayor nivel de desagregación en el Portal Nacional de Datos Abiertos (<http://datos.gob.ar/>).
- Publicación de mayor cantidad de documentos referidos al proceso de contratación. La publicación en la base de la información en formato de datos abiertos podría estar acompañada por enlaces a los procesos de compras o contrataciones para la consulta directa de los documentos.
- Fijar estándares de carga de la información referida a 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/10986/27460/664260WP00PUBL0rem0July20110Web2.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