



SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTACION DE PONENCIA

TITULO: “Centralización de las Compras y Contrataciones del Estado, en la Provincia del Chaco dentro de su Plan de Reforma y Modernización actual”

1

EXPOSITOR: Lic. Soledad Brugnoli
Equipo Técnico - PROFYM - Chaco
E-mail: solebrugnoli@hotmail.com

Área temática: Fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social.

Subtema: Procesos Financieros, Contables y de Compras

1. Introducción

En el marco del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado (PROFyM), la Centralización de Compras y el Nuevo Proceso de Compras y Contrataciones, resultan temas de abordaje en post de los objetivos de calidad, agilidad, economicidad y transparencia.

Al respecto, será relevante, destacar cuáles fueron los ejes modulares de la legislación en vigencia, como asimismo, la identificación de reformas necesarias o complementarias, considerando en este proceso, aspectos claves como los requisitos previos para adecuar una estandarización del proceso de compras desde el Estado, la elaboración del plan anual de compras, la correcta reserva presupuestaria al momento de iniciarse la gestión de adquisiciones, sostenido por un sistema informático completo y moderno, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta el objetivo, se realizó un análisis de tipo descriptivo y una estrategia de abordaje cualitativa, a efectos de explorar y describir cómo deberían de adecuarse los diferentes factores que intervienen en el proceso de cambios institucionales.

Para la implementación, en el marco del PROFYM, constituyó punto de partida, el trabajo en equipo con las áreas comprometidas, el diseño de herramientas de gestión y la cohesión y acuerdos inter-áreas para abordarlo, no siendo de menor importancia, sino crucial para el posicionamiento de nuevos paradigmas, el seguimiento en la gestión y el tratamiento de puntos de conflictos a la hora de su realización.

En el análisis e instrumentación, fuimos constatando desde la función centralizadora de provisión de recursos, cómo cada medida emprendida por el Gobierno en sus distintos ámbitos descentralizados, se relaciona con los objetivos transversales de la acción pública, relacionados con la organización para la provisión, concluyendo que cuando la optimización está presente en el accionar, el resto de los objetivos para el logro de resultados, se encaminan más flexiblemente hacia esa dirección.

Finalmente, me propongo compartir en este ámbito, las actuales conclusiones del presente proceso que constituyen desafíos hacia adelante, en la medida que podamos seguir demostrando que resulta posible, desde la centralización normativa, la complementación con mecanismos descentralizadores que acompañen en conjunto, un solo sistema multidimensional, relacionado con la optimización de recursos y la obtención de resultados, siendo la centralización de compras estratégicas, un resultante que viene a demostrar la posibilidad de este moderno mecanismo optimizador, ya plasmado otrora, en nuestra propia legislación.

2. CENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Visión Institucional



Para el logro de eficacia y eficiencia, la visión institucional del proceso, implicó trabajar en formas organizativas tendientes a la optimización de recursos y control de resultados, siendo el punto de partida la centralización de procesos. Es así que partiendo del marco legal en vigencia, se trabajó en el funcionamiento y/o constitución de órganos rectores o esquemas de Superintendencia, considerando a este ámbito, un organismo que tiene a su cargo la administración o vigilancia superior de sectores o áreas.

3

La misión, en términos generales, que poseen estos organismos consiste en regular la administración y control dentro del Estado, desarrollando mecanismos que permitan la eficiente gestión, con el fin de maximizar su rendimiento económico y social, dentro de las políticas que para estos fines establezca el gobierno, sobre la base de un sistema de información seguro y confiable.

La visión consiste en constituirse en un órgano rector de cada uno de los sistemas vigentes, para lograr una organización proactiva, moderna y eficiente, que contribuya al proceso de descentralización, modernización y desarrollo económico.

La reorganización del modelo a trabajar para este objetivo, se rige por el principio de centralización funcional y descentralización operativa, siendo responsabilidad del primer eslabón, encaminar la acción, establecer las normas, sistemas y procedimientos que deben regir en las operatorias.

Teniendo en cuenta que en el marco del fortalecimiento del Estado, constituye objetivo por excelencia, lograr que la Administración Central en el ámbito del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados y autárquicos desarrollen sus actividades dirigidas al servicio ciudadano con eficiencia y transparencia, la funcionalidad de la Superintendencia, por analogía, puede adaptarse a la coordinación del conjunto de órganos rectores establecidos en normas en vigencia.

La aplicación del conjunto de herramientas de gestión, vinculadas a organismos y actores responsables, definirá la posibilidad concreta de aplicación de una nueva política de compras, en la medida que sea acompañada por acciones de entrenamiento para la causa, que van desde la difusión, concientización, capacitación y asesoramiento adecuado, sobre una sólida base tecnológica que permita, sistematizar la información y estadísticas que permitan volcar resultados del cambio, a disposición de participantes, funcionarios y ciudadanía en general.

2.2. Leyes centrales en las que se funda la Centralización de Compras y Contrataciones

Tal lo expresado, es base del análisis, su fundamento en las leyes madres que facultan la gestión de Órganos Rectores:

La ley N° 3821/92 crea la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC), establece como ámbito de su competencia a la totalidad de las reparticiones, organismos centralizados y descentralizados. Con el objetivo de mejorar la operatoria de suministro de bienes y servicios, reduciendo costos, racionalizando procedimientos y orientando de manera sistemática la selección de las condiciones más favorables para el Estado.

Las funciones de la UOSAC son:

- Aprobar normas de procedimiento para adquisición/contratación de bienes y servicios.
- Centralizar la información de las demandas de bienes y servicios de los organismos y reparticiones, con objetivo de unificar y programar adquisiciones y contrataciones.
- Obtener, procesar y distribuir información sobre los precios de los artículos y servicios más utilizados por las reparticiones provinciales.
- Intervenir en la preparación de los pliegos de condiciones para las operaciones de significativa magnitud financiera.
- Programar las asignaciones financieras destinadas a bienes y servicios y cruzarlas con las disponibilidades de fondos, para asegurar un oportuno pago de los compromisos.
- Definir las tipificaciones de los bienes y servicios.
- Proponer la habilitación de fondos permanentes o cajas chicas en las reparticiones.



- Proponer al Poder Ejecutivo la constitución de fondos especiales centralizados para realizar compras centralizadas y medidas de desregulación y privatización de determinadas compras, cuando ello favorezca al Estado.
- Disponer la suspensión de las compras o contrataciones que resulten desfavorables.

Esta Ley inicialmente ha sido reglamentada por Dto.360/93 para la conformación de un Directorio y Comité Ejecutivo de la UOSAC, compuesto por funcionarios de alto rango. Su puesta en funcionamiento como Órgano Rector de las compras y contrataciones del Estado se facilita y canaliza recién a partir del Decreto 2130/09, mediante el cual se habilita una Oficina de Asistencia a la UOSAC.

5

La Ley Nº 4787/2000 de Organización y Funcionamiento de la Administración Financiera del Sector Público Provincial, regula el ordenamiento y procedimientos administrativos de los diferentes sistemas que la componen en lo concerniente a la obtención de recursos y su aplicación en el ámbito de la Provincia del Chaco, como así también, establece pautas en materia de control interno y externo, como asimismo, que las actividades administrativas de cada una de las jurisdicciones y entidades estarán a cargo de oficinas denominadas “servicios administrativos”.

Esta ley contempla la necesidad de garantizar los principios de regularidad de la administración financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. Encuadra a la Administración Financiera como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que intervienen en la fase de programación, ejecución y evaluación de los procesos que hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

La misma está integrada por los siguientes sistemas:

- A. Sistema de Ingresos Públicos
- B. Sistema Presupuestario

- C. Sistema de Crédito Público
- D. Sistema de Tesorería
- E. Sistema de Contabilidad Gubernamental
- F. Sistema de Contrataciones**
- G. Sistema de Gestión de Bienes.

Su aplicación tiene alcance a la Administración central, Entidades descentralizadas y Entidades con regímenes institucionales especiales, comprendiendo estos 3 subsectores a la Administración Pública Provincial. Para las empresas y Sociedades del Estado, las disposiciones de la ley serán de aplicación supletoria.

2.3. Sistema de Contrataciones

La citada ley 4787, al englobar todo el espectro de la administración financiera, incorpora el sistema de contrataciones, cuyo tratamiento forma parte del Capítulo VII, donde refiere:

- A la **organización del sistema**, estableciendo entre la conformación de sus operaciones: la adquisición de bienes, locación de bienes o derechos pertenecientes a terceros, la obtención de servicios o la ejecución de obras, o la locación o enajenación de bienes o derechos pertenecientes a las jurisdicciones o entidades.
- Al **Régimen de las contrataciones y**, respecto a modalidad de contrataciones y enajenaciones existentes y las respectivas excepciones a la misma. Prescribe a la licitación pública o al concurso público como el tipo de contratación a realizar cuando se trate de adquisiciones, locaciones, obras y prestaciones requeridas; y al remate o la licitación pública para la locación o enajenación de bienes o derechos pertenecientes al Estado provincial.
- A las **excepciones y a las contrataciones en forma directa.**

2.4. Marco regulatorio operativo para compras y contrataciones

- La provincia tiene un Régimen de Contrataciones (Dto.3566/77) que establece el proceso que debe seguirse al momento de realizarse una compra, en sus diferentes instancias y escalas o modalidad de contratación.

- Existe un Registro de proveedores, regulado por Contaduría General de la Provincia.
- Existe un sistema informático de Compras y Contrataciones del Estado Provincial (Dto.1090/2000).
- Se encuentran establecidos las modalidades y escalas de Contratación directa, licitación de inmuebles, ventas de los bienes del Estado entre otros aspectos.
- En todas las contrataciones se deberá asegurar la *igualdad* de los posibles *oferentes*, la *defensa de los intereses colectivos* y de la *hacienda pública provincial* y la *responsabilidad inherente a los funcionarios o agentes* que intervengan.
- La Contaduría General tiene en dicho marco, competencias en el manejo de precios testigos y facultad como organismo de aplicación y control del subsistema de compras y contrataciones.
- La Ley N° 4713 establece como prioridad la compra de bienes y servicios de origen chaqueño, y también cómo se procederá con los mismos.
- La ley N° 5138 modifica a la ley N° 4713 en lo referente a la contratación de los servicios de consultorías.
- El Decreto N° 3 de 1973 que reglamenta la Ley de Contabilidad N° 1095, establece el concepto de Caja Chica y Fondo Permanente. De él se desprende que debido a la naturaleza y objetivo de las Cajas Chicas, no se podrán adquirir bienes de capital, aunque no supere el monto establecido como máximo de las mismas.
- El Decreto N° 360 del año 1993 establece cómo se conformará el Directorio y el Comité Ejecutivo de la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones - UOSAC, establecido por Ley N° 3821.
- El Decreto N° 1184 de año 2005, aprueba los valores que regirán la modalidad de contratación, salvo para las áreas de Salud Pública Provincial y Obras Públicas, las que se rigen por los Decretos 1179/02, 1730/02 y 1952/04:

MONTO DE LA CONTRATACIÓN	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	ORGANISMO RESPONSABLE DEL PROCESO
Hasta \$2.000	Contratación Directa	Director de Administración
Más de \$2.000 y hasta \$10.000	Concurso de Precios	Director de Administración
Más de \$10.000 y hasta \$30.000	Licitación Privada	Subsecretario o funcionario de mayor jerarquía de la Jurisdicción.
Más de \$30.000 y hasta \$50.000	Licitación Pública	Máxima autoridad de la Jurisdicción, con intervención del Ministerio de Economía.
Más de \$50.000	Licitación Pública	Decreto refrendado por el Ministro de la jurisdicción que requirió la contratación y el Ministro de Economía.

3. PROCESO DE EJECUCION

3.1. Adecuación organizativa

Hasta la creación de la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales, la totalidad de la organización de las acciones administrativas eran efectuadas en forma descentralizadas por las Direcciones de Administración de cada Jurisdicción, las que actuaban en forma autárquicas relacionalmente, con sus respectivas estructuras, bajo modelos de carácter piramidal.

Integrar el nuevo modelo de gestión a la Administración Central implicaba desde el planteo del PROFYM, incorporar tal lo anunciado por la autoridad provincial, una estrategia institucional marcada por una dimensión sistémica que centralice los aspectos funcionales y descentralice la gestión operativa para la administración de recursos, sean estos físicos, humanos, administrativos o financieros.



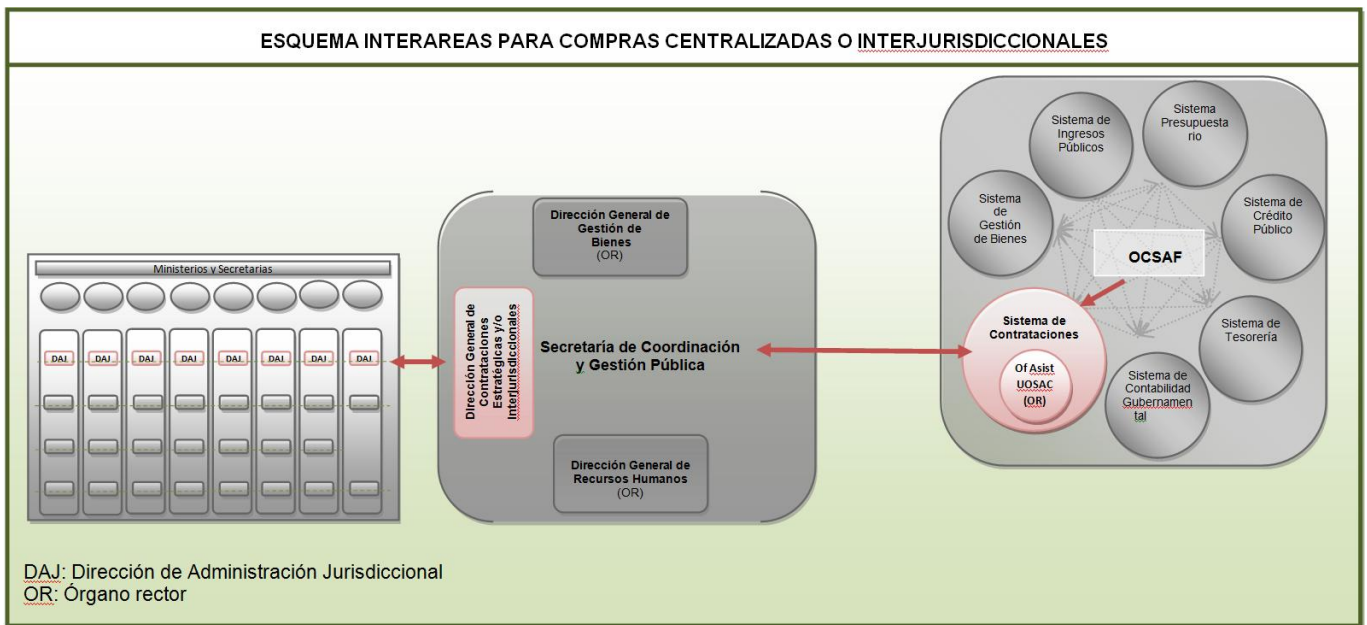
A tal efecto, si bien en principio, se definió la posibilidad de unificar los servicios administrativos - financieros, el esquema de centralización funcional, va avanzando a través de la conformación de subsistemas por bloques, es así que por Decreto 2130/09, se logró entre otros, dar mayor funcionalidad al anhelado Sistema de Contrataciones previsto en el capítulo VII de la ley 4787, y su antecesora Unidad de Adquisiciones y Contrataciones creada por ley 3821, al crear una Oficina de Asistencia a la denominada UOSAC y la Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales, dotando en conjunto de instrumentos organizativos y reglamentarios al mencionado Sistema para constituir unidades organizativas responsables y establecer marcos estratégicos para unificar las adquisiciones de las distintas jurisdicciones.

El objeto de esta nueva reglamentación, estuvo orientado a concentrar las contrataciones de carácter estratégico o interjurisdiccional de la Administración Central, en la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública y la descentralización de las funciones operativas de las contrataciones menores, en los órganos ejecutores de los Ministerios y Secretarías.

Lo descripto puede ilustrarse a través de los gráficos adjuntos, tanto a nivel de esquema de interacción de estructuras centralizadas y descentralizadas, como a nivel del circuito de procedimientos específicos para las adquisiciones de carácter estratégicas o interjurisdiccionales, donde la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública es la entidad de aplicación.

Tal lo ilustrado y en cumplimiento de posterior Decreto 680/10 que ha determinado el alcance de las contrataciones denominadas estratégicas y/o interjurisdiccionales, su órgano de aplicación es la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública, a cuyos efectos fue facultada para determinar mediante Disposición 025/10, los procedimientos, formularios y circuitos necesarios para el funcionamiento de esta innovadora gestión en búsqueda de la aplicación de criterios de eficiencia y optimización.

Completando la dimensión estructural, tal lo acontecido con la puesta en funcionamiento del Sistema de Contrataciones, en este marco, y con el objeto de dar continuidad del proceso de transformación del Sector Público Provincial, se concretó un avance cualitativo importante, que da cuerpo a la visión institucional respecto a la incorporación de nuevos paradigmas en la gestión del Estado, contemplando la disposición de órganos rectores establecidos por la ley de administración financiera (N° 4787) y su complementaria y antecesora (Ley N° 3821).



El objetivo central de la generación de un sistema de centralización, siguiendo el criterio de lo posible dentro de lo deseable, estuvo fundamentado en mejorar y otorgar transparencia a la gestión estatal, al acceso de los ciudadanos a la información y a la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios.

3.2. Cambios, Restricciones y Puntos críticos

Los primeros pasos que se fueron trabajando, surgieron a partir de los cambios normativos,

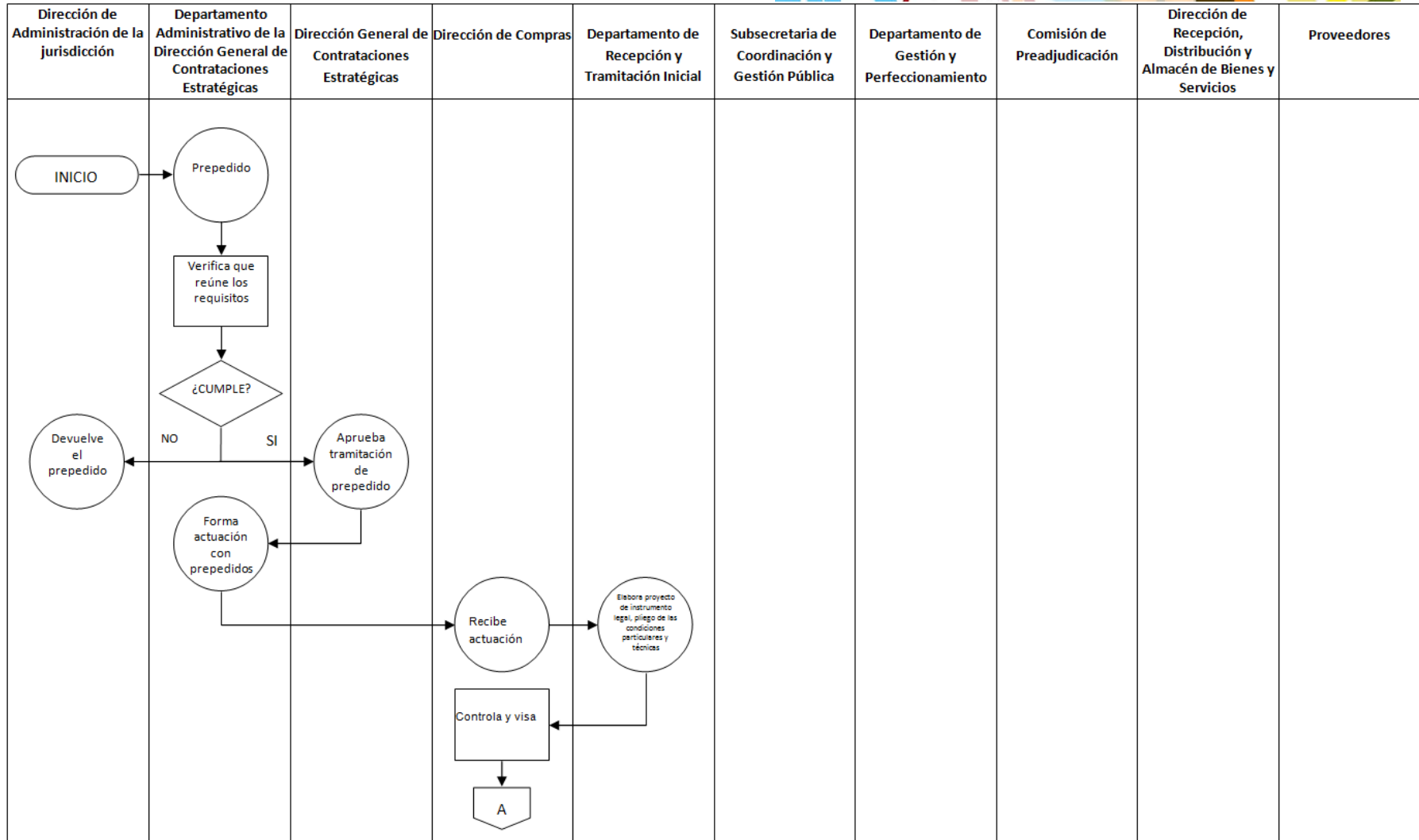


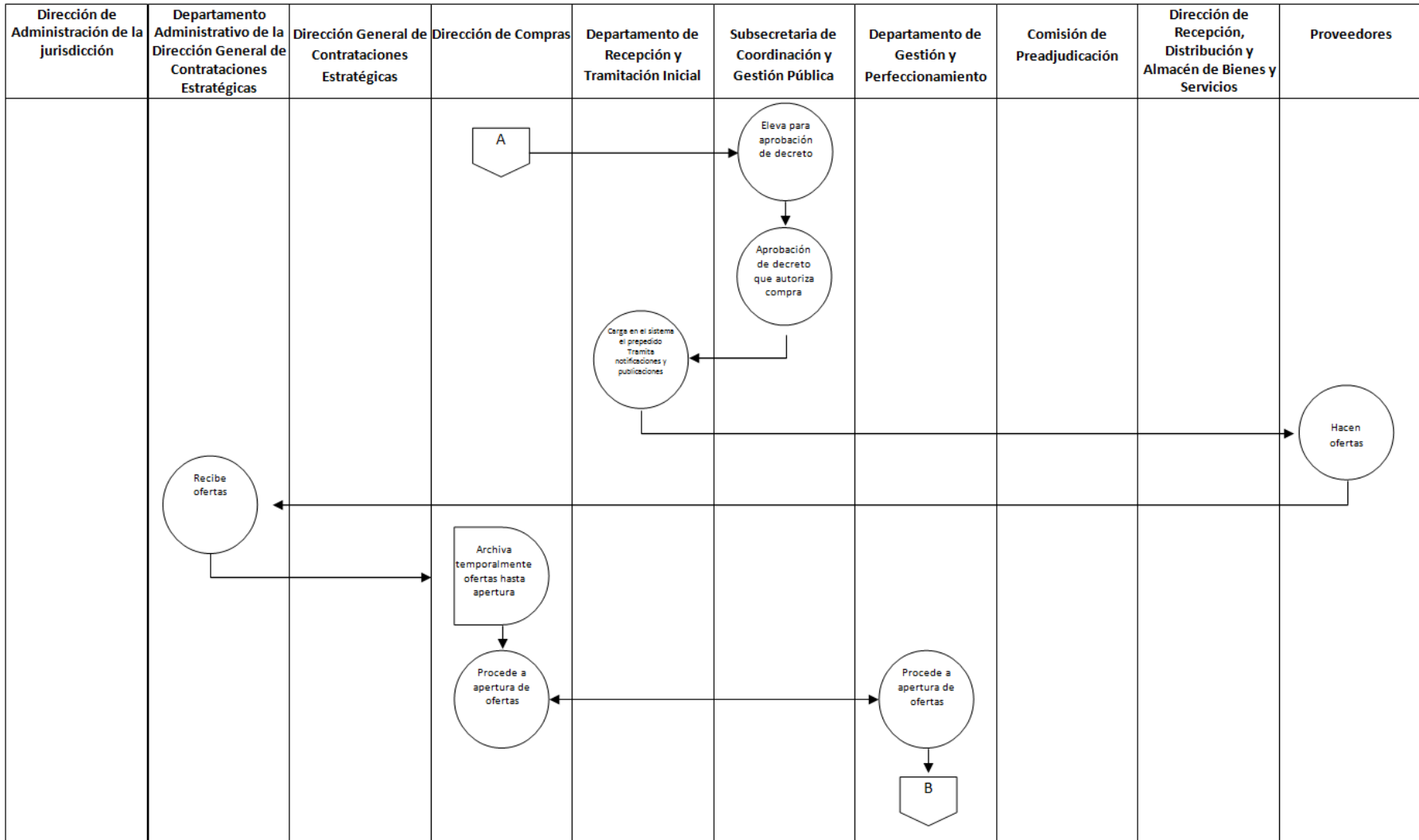
respaldados en la implementación de la ley de Ministerios, la Ley de Administración Financiera N° 4787 y la Ley 3821 de creación de la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones, siendo este conjunto la base de reacondicionamiento de las estructuras orgánicas y la creación de áreas centrales de administración de recursos, para establecer un nuevo sistema de gestión por resultados, garantizando la implementación de presupuestos por programas, eficiencia en su asignación y sistemas de monitoreos permanentes.




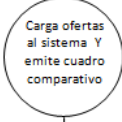
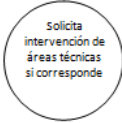
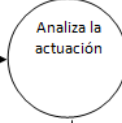
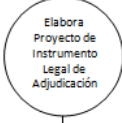
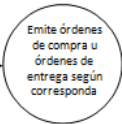


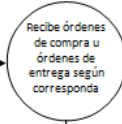
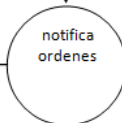
11

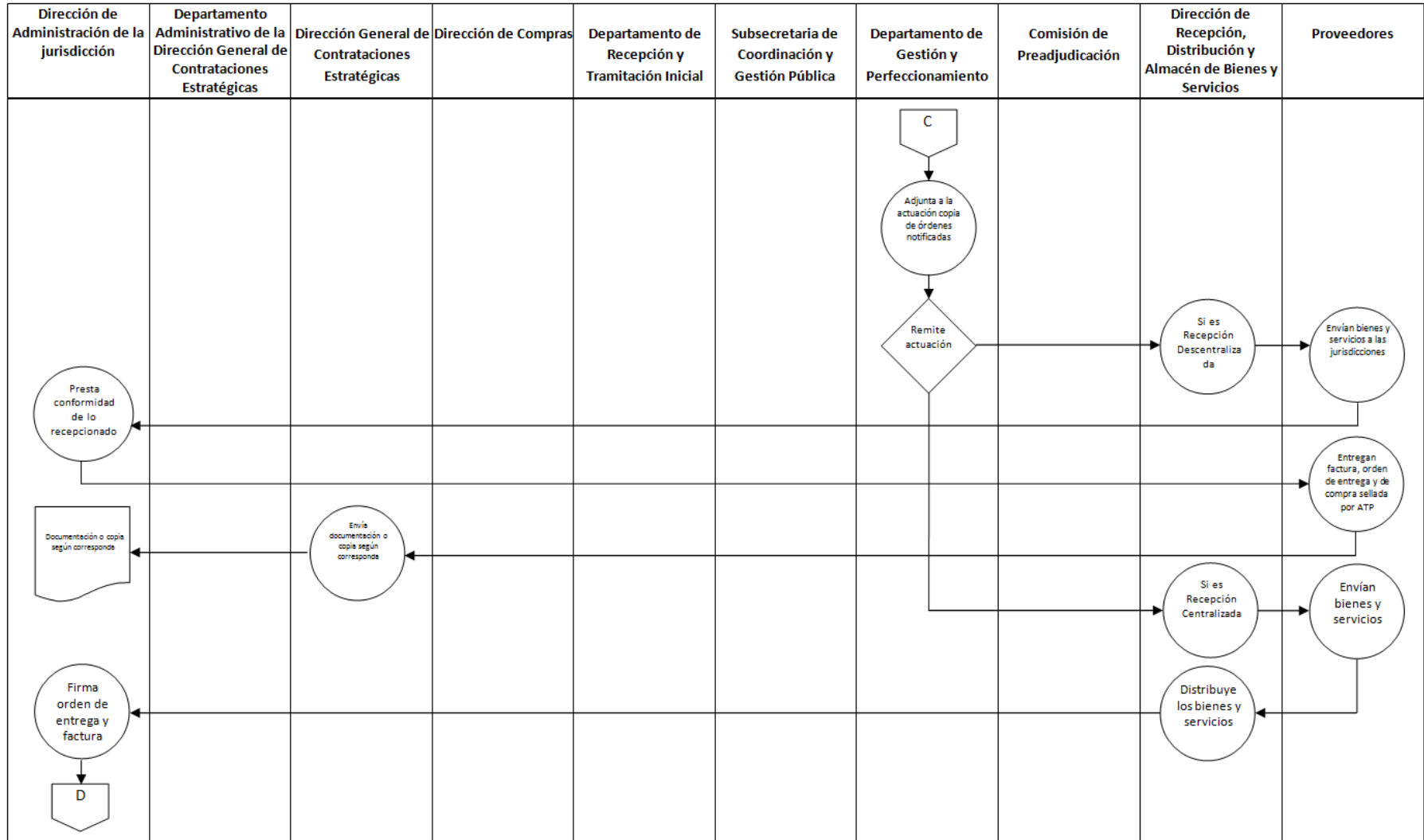
A nivel del tema que estamos analizando, los avances representan, tal lo expuesto, una adecuación paradigmática respecto a la definición de Adquisiciones y Contrataciones, cuya aplicación si bien resulta parcial respecto del esquema que plantea la Ley de Administración Financiera, es a la vez ampliamente abarcativa, en la medida que concentra aquellas operaciones de carácter estratégico y/o interjurisdiccionales, y por tanto, perfeccionista para la presente etapa y proceso de instrumentación del Sistema de Contrataciones.

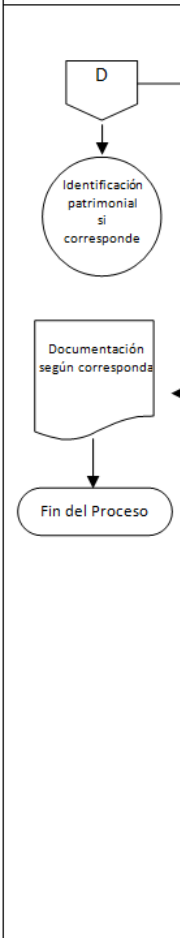
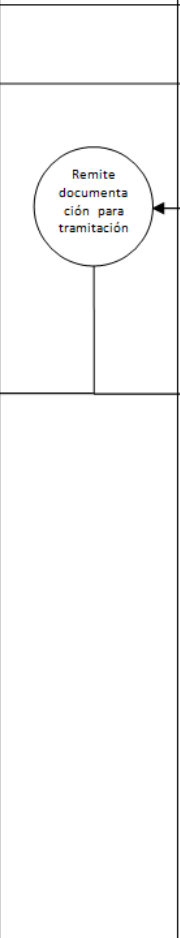
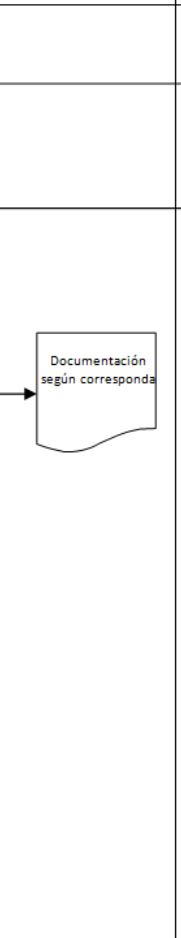
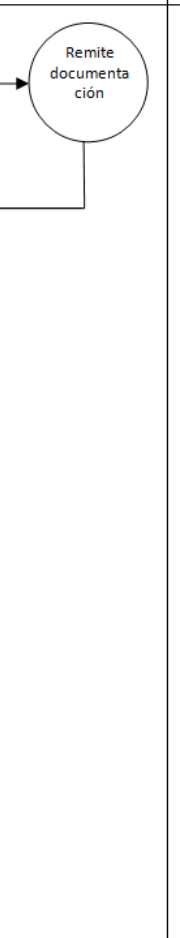
También incursiona en esta etapa de aprendizaje y puesta en marcha, el diseño e incorporación de un nuevo circuito regido a través de una Disposición de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión de Pública de carácter transversal, cuya implementación, requirió gestar acciones de fortalecimiento al equipo interno, asesoramiento y acompañamiento permanente a las demás áreas para la interpretación de la política y proceso, en base a los objetivos de optimización, teniendo presente que ello implicaba, evitar resistencias que terminaran por aletargar la concreción del proceso de compras y con ello, la eficacia en la gestión .





Dirección de Administración de la jurisdicción	Departamento Administrativo de la Dirección General de Contrataciones Estratégicas	Dirección General de Contrataciones Estratégicas	Dirección de Compras	Departamento de Recepción y Tramitación Inicial	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública	Departamento de Gestión y Perfeccionamiento	Comisión de Preadjudicación	Dirección de Recepción, Distribución y Almacén de Bienes y Servicios	Proveedores
						       		 	



Dirección de Administración de la jurisdicción	Departamento Administrativo de la Dirección General de Contrataciones Estratégicas	Dirección General de Contrataciones Estratégicas	Dirección de Compras	Departamento de Recepción y Tramitación Inicial	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública	Departamento de Gestión y Perfeccionamiento	Comisión de Preadjudicación	Dirección de Recepción, Distribución y Almacén de Bienes y Servicios	Proveedores
 <p>D</p> <p>Identificación patrimonial si corresponde</p> <p>Documentación según corresponda</p> <p>Fin del Proceso</p>		 <p>Remite documentación para tramitación</p> <p>Documentación según corresponda</p>	 <p>Documentación según corresponda</p>					 <p>Remite documentación</p>	

3.3. Conclusiones del proceso de centralización de compras y contrataciones.

De alguna manera, se puede interpretar que el Decreto 2130/09, mediante el cual, entre otras medidas de carácter estructural, se estableció la creación de una Oficina de asistencia a la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC), que funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de Hacienda.

Por el mismo instrumento, se conformó tal lo previsto, la Dirección General de Gestión de Bienes como Órgano Rector; se creó la Dirección General de Recursos Humanos, y se gestó en forma parcial la Dirección de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales, que atiende las compras o contrataciones estratégicas, funcionando estos tres organismos en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública.

Como mejora de proceso obtenida, podemos mencionar:

- Elaboración de normativa que permita reglamentar las leyes N° 4787 y N° 3821. Sin embargo hasta el presente no ha sido puesto en funcionamiento el órgano rector del sistema de Contrataciones.
- Estandarización del proceso de compras, debido a que el mismo era realizado de manera diferente en cada jurisdicción . Tampoco se contaba con formularios estándares, es decir, cada jurisdicción realiza un formulario a su criterio, esto provocaba que en cada compra se utilizaba uno distinto, no posibilitando la comparación de información . Muchas veces al analizarlos se evidenciaba falta de información necesaria para realizar la compra, induciendo a la devolución de la solicitud de compra, provocando una gran pérdida de tiempo.
- Elaborar el Plan anual de compras, logrando un planeamiento integrado de todas las compras que el Estado espera y pretende realizar. En él no solo se determinan los



tipos de bienes y las cantidades necesarias, sino también los períodos en que se realizarán. Esto contribuye a una mejor utilización y racionalización del poder de compra del Estado Provincial, ya que anteriormente se realizaban cantidades de pequeñas compras. Cabe destacar que cada vez que se realiza una compra se incurre en costos para poder ordenar el pedido, con las compras centralizadas se reduce la cantidad de estos.

- La reserva de las partidas presupuestarias al momento de iniciarse el pedido, ayuda a salvar el inicio de un proceso de compra para luego darse cuenta, al momento de emitir la orden de compra, que no se posee presupuesto para adquirirlo, perdiéndose mucho tiempo y dinero.
- Incorporar al Sistema informático de Compras y Contrataciones existente los formularios diseñados, actualizaciones en los precios testigos y de referencias. Los primeros son aquellos que la oferta que se presenta no puede superarlos, pues de no respetarse, se desestimará esa oferta; los segundos sirven como referencia de su costo en el mercado. También se detectó la necesidad de actualización de la base de artículos que poseía el sistema, debido a que los rubros no están correctamente definidos, algunos están incompletos, y otros directamente no existen, lo que dificultaba la búsqueda de los mismos, tanto para las jurisdicciones como para los proveedores.
- Depuración de los proveedores inscriptos en el “Registro de Proveedores”, debido a que muchas veces los proveedores se encontraban inscriptos en varios rubros, pero en la realidad solo vendían o prestaban uno, y si se les adjudicaba la compra para el rubro que no prestaban, éstos los compraban y se lo revendían nuevamente al Estado; esto lo hacían con el objetivo de acaparar la mayor cantidad de bienes y servicios que adquiere el Estado.
- Elaboración de estadísticas de compras para una mejor planificación y estrategias para mejorar el poder de compra del Estado Provincial.



- Elaboración de una estructura orgánica que otorgue una adecuada asignación de funciones y permita eficiencia en los procesos.
- Capacitación y entrenamiento al personal del los SAF Jurisdiccional unificando criterios e interpretaciones normativas, procesos y procedimientos, fortaleciendo el poder de compras del Estado.
- Interrelación con organizaciones de 1er y 2do grado que nuclean a empresarios ((Cámaras de Comercio, Unión Industrial, Federación Económica), propiciando el desarrollo económico local e interviniendo en los precios de mercado.

La Dirección General de Contrataciones Estratégicas y/o Interjurisdiccionales que iniciara su Funcionamiento en el 2° semestre de 2010 realizó hasta fines de abril 2011 un total de 70 (setenta) licitaciones públicas, bajo esta nueva modalidad de contratación centralizada.

En el proceso, vamos avanzando si bien en forma parcializada, pero no diferente en su objetivo, respecto al funcionamiento centralizado de servicio administrativo financiero, generando cambios sustanciales en la modalidad de compras y contrataciones del Estado.