

1. Descripción

El sistema de Precios Testigo constituye una herramienta de la gestión de las compras y contrataciones que se realizan en las organizaciones dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo al ámbito de aplicación que desarrollaremos más adelante.

Este Sistema está destinado a que un organismo comitente cumpla con el principio de economicidad al momento de la evaluación de las ofertas de una contratación. Está constituido por un valor medio de mercado que se genera desde la perspectiva de un oferente desinteresado, con las condiciones propias y específicas de la contratación analizada.

Como herramienta de gestión, debe ser tomado como un parámetro objetivo claro que se constituye como un apoyo sustantivo brindando una visión del mercado de pertenencia del objeto.

Este sistema tiene su origen en el Decreto N° 558/96 a partir del cual se crea la Unidad de Modernización del Estado. Esta norma en su artículo 26 pone en cabeza del Ministerio de Economía un “sistema de identificación de bienes y servicios de utilización común” y faculta a la Sindicatura General de la Nación a la reglamentación del mismo.

A partir de esta facultad, la SIGEN implementa dicho Sistema estableciendo los parámetros a partir de los cuales -y con el procedimiento y los montos preestablecidos- las jurisdicciones dependientes del PEN deberán solicitar el servicio.

Merece destacarse que la intervención de la Sindicatura General de la Nación en los términos del Decreto N° 558/96 tiene para el organismo solicitante el carácter de no vinculante, debiendo considerarse como una herramienta de control cuyo objeto es contribuir a la determinación de la razonabilidad de los precios ofrecidos al momento de analizar los distintos parámetros.

El precio que se brinda es único y determinado para esa contratación en particular, razón por la cual el área responsable de la tarea no trabaja con listados de precios sino que, en la formación del mismo, participan las condiciones del mercado en un momento determinado y con las consideraciones que surgen de los pliegos de bases y condiciones que las jurisdicciones confeccionan. Por todo lo enunciado resulta fundamental la descripción clara y concisa que se haga de los bienes y/o servicios a adquirir, dado que mejor descriptos se encuentren, más nos acercaremos al bien o servicio buscado y más todavía al valor de mercado.

2. Herramientas

El Sistema contempla las siguientes herramientas:

- El *Precio Testigo*, que es el valor medio de mercado de un bien o un servicio a adquirir, con las condiciones propias y específicas de la contratación analizada y a la fecha de apertura de la oferta económica. Dicho precio se brinda cuando el bien a adquirir se corresponde íntegramente con las características del bien que se utiliza para re-

ferenciar el valor que se provee. Por ejemplo “leche entera fortificada en polvo en envase de 1 kilo”. Cabe aclarar que en los casos que sea factible, el técnico responsable, debe obtener tres precios, a partir de los cuales se calcula el valor medio de mercado que no está constituido por el promedio de los tres.

- *Valor de Referencia*, es un valor único del bien o servicio obtenido del relevamiento de mercado en los casos en que no resultó posible determinar el Precio Testigo. Se brinda cuando la fuente consultada no representa un elemento consolidado con otros parámetros, o cuando alguna de las características o precio del objeto no se corresponde estrictamente con las especificaciones requeridas. El valor informado corresponde a la fecha de apertura de la oferta económica.

- *Valor Indicativo*, es un valor único que se proporciona para la evaluación de las ofertas de una contratación específica y determinada en aquellos casos en que no resulta técnicamente posible suministrar Precio Testigo ni Valor de Referencia, debido a las fluctuaciones o dispersiones de los valores de mercado. También corresponde a la fecha de apertura de la oferta económica.

Independientemente de los valores descriptos, la Sindicatura General de la Nación proporciona, en forma opcional, y a requerimiento de los organismos solicitados, los servicios adicionales que se mencionan a continuación:

- Servicios de análisis de pliegos: Consiste en la evaluación de pliegos de bases y condiciones particulares en su conjunto y su adecuación a la normativa vigente, con el fin de verificar que su redacción sea clara y precisa y que permita también la máxima concurrencia de oferentes. Este servicio no incluye el análisis de las especificaciones técnicas; y es prestado en aquellas compras cuyo monto estimado sea como mínimo de pesos dos millones (\$ 2.000.000), o cuya complejidad debidamente probada así lo aconsejara.

- Control de recepción: Consiste en la verificación por muestreo de la entrega, por parte del adjudicatario, de los bienes descritos en la orden de compra emitida, considerando la cantidad, tamaño, volumen, marca y otros parámetros que se hayan especificado.

- Control de calidad: Comprende la inspección, por muestreo, de las unidades de un lote de bienes entregado por el adjudicatario, con el fin de analizar si los ítems seleccionados cumplen con las especificaciones técnicas descritas en el pliego de bases y condiciones particulares, tales como longitud, resistencia, calidad del material, peso y cualquier otro parámetro indicado. En el caso que se hubieran presentado muestras del producto junto con la oferta se verificará la concordancia de las mismas con los bienes seleccionados.

Los servicios de control de recepción y control de calidad son prestados en forma independiente del de control de precio testigo y cuando el monto, complejidad o características técnicas de los bienes adquiridos lo hagan aconsejable.

- Valor indicativo de mercado: Se trata de un valor puro de mercado que no contempla las condiciones específicas de la contratación, tales como volumen de compra, plazo de mantenimiento de oferta, plazo o lugar de entrega, etc.

Este valor también se puede generar, en aquellas contrataciones en que la extensión de dichos procedimientos justifican tal proceder.

Respecto de los servicios brindados, la Sindicatura General de la Nación pone a disposición del organismo solicitante toda la información reservando la confidencialidad respecto al origen de los datos.

3. **Ámbito de aplicación**

Su ámbito de aplicación es la Administración Pública centralizada y descentralizada, Ministerios y Secretarías, y organismos centralizados y descentralizados, como sujetos obligados de solicitud del Sistema.

No obstante ello, con aquellas organizaciones u organismos no alcanzados por el Decreto mencionado, como las Empresas y Sociedades del Estado, existe la posibilidad de celebrar acuerdos de asistencia técnica, que suscriben las máximas autoridades de las empresas solicitantes juntamente con las de Sindicatura General de la Nación. Estos convenios incluirán como mínimo, cláusulas referidas a los siguientes aspectos:

- Identificación de los servicios a proporcionar
- Monto mínimo para su aplicación
- Obligatoriedad de incluir el informe en la contratación de la tramitación
- Confidencialidad de la información

Dichos convenios de asistencia técnica, específica y particularmente, se confeccionan tomando en cuenta los procedimientos establecidos por la Resolución vigente al momento de su celebración, con algunos ajustes a considerarse, a los fines de no entorpecer el normal desarrollo de la organización solicitante, atento las especiales características de su marco normativo.

Podemos citar actualmente el acuerdo celebrado con la Empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) y los proyectos que se encuentran a la firma con las empresas Correo Argentino y Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Asimismo se suscriben convenios de asistencia técnica para el servicio de precios con especiales características. Tal es el caso de la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A. que ha celebrado un acuerdo, fijando el valor a partir del cual se solicita el Sistema por un monto inferior al establecido por la Resolución vigente, al respecto.

De igual modo se suscriben otros acuerdos para contrataciones de características específicas, en ese caso se trata de formalizar, a los efectos de determinar Valores Indicativos de Mercado para una contratación puntual. Es dable destacar que estos convenios se agotan una vez cumplida la contratación. El ejemplo lo constituye el Ministerio de Salud de la Nación, que para la adquisición de tomógrafos, ecógrafos, respiradores y demás equipamiento de alta tecnología especializada a adquirirse con financiamiento internacional (en el marco del Segundo crédito italiano a favor del Sistema Sanitario Público – PROSEPU II) acordó con SIGEN la prestación de su servicio. En este caso se brindaron valores a los fines de confeccionar el pliego para realizar la afectación presupuestaria.

4. Alcance

Vamos a desarrollar ahora, los bienes y servicios que se encuentran alcanzados por la normativa. Como ya se dijo, el artículo 36 del Decreto N° 558/96 determinó la implementación de un sistema de identificación de bienes y servicios de utilización común; esto es bienes y servicios normalizados o de características homogéneas, también estandarizados o de uso común o aquellos bienes, con características técnicas inequívocamente especificadas e identificadas.

A partir de esta señalización, se describen a continuación cuáles son las contrataciones que se encuentran excluidas por la mencionada norma:

- Aquellas contrataciones que se rijan por la Ley N° 13.064 - de Obra Pública y su Decreto Reglamentario N° 19.324/49 y por la Ley N° 17.520 modificada por su similar N° 23.696. A estos fines considérase Obra Pública a toda construcción nueva o reparación de una existente, o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, independientemente del encuadre jurídico que se dé a dichas contrataciones. Es necesario destacar que no solamente quedan comprendidas las obras en sí mismas, sino tal como la ley lo define, se incluye lo que se entiende como “servicio de industria”.
- La venta y/o alquiler de inmuebles, en función de la competencia que le asigna al Tribunal de Tasaciones de la Nación el artículo 2do. del Anexo I del Decreto N° 1487/01.
- Las contrataciones directas por exclusividad. A estos fines se considera directa por exclusividad:
 - a las compras de bienes o contratación de servicios cuya venta o prestación fuera exclusiva de quienes tengan privilegio para ello;
 - a aquellas que sólo tienen una sola persona física o jurídica como proveedor, siempre y cuando no hubiera sustitutos convenientes;
 - a la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución la realicen empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que pueden llevarlas a cabo. En este caso el fabricante o proveedor exclusivo es el único que tiene el privilegio de la venta del bien, lo cual lo convierte en formador de precio.
- Las contrataciones entre organismos del Estado. En este punto resulta necesario destacar, que no obstante la exclusión, es usual que se solicite valor indicativo de mer-

cado, a los fines de contar con una referencia al momento de evaluación de las ofertas.

- Aquellos bienes que no responden a la condición de normalizados o de características homogéneas, estandarizados o de uso común.

A los fines previstos en estas exclusiones los organismos deben realizar un análisis de las compras y contrataciones, con el fin de no requerir el Sistema en aquellos casos taxativamente exceptuados.

Tampoco se proporciona ninguno de los tres precios o valores, cuando existe imposibilidad material para ello, o cuando razones, debidamente fundadas, impiden o dificultan su elaboración o el cumplimiento de los objetivos del sistema.

5. Operatoria

A continuación se detallan los requisitos para la operatoria del control de Precios Testigo. La solicitud se efectúa por nota informando el acto que origina la contratación, el monto estimado y acompañando un ejemplar del pliego de base y condiciones del bien o servicio a contratar y de sus circulares, aclaratorias y modificatorias, con la correspondiente constancia de su aprobación por la autoridad competente.

La entidad solicitante tiene la obligación de comunicar, dentro de los dos días hábiles de producida, cualquier modificación de los datos y condiciones suministrados en la solicitud original. La determinación del Precio Testigo se debe requerir con un mínimo de 20 días hábiles de anticipación a la fecha de la apertura de la oferta económica y en

caso de doble sobre con un mínimo de 20 días hábiles de anticipación a la apertura de la oferta técnica.

Este Sistema opera sin interferir ni interrumpir la gestión de compras y contrataciones de los organismos y es utilizado por los mismos en la etapa de evaluación de las ofertas como una herramienta de control que contribuye, en el análisis de los distintos parámetros, a determinar la razonabilidad de los valores ofrecidos.

En la elaboración de los valores a brindar, la SIGEN utilizará preferentemente datos emergentes de organismos públicos, recurriendo a fuentes privadas solamente cuando ellos no se encuentren disponibles.

La tarea se concreta con la emisión de un informe que contendrá elementos de juicio suficientes y analíticos para evaluar cada contratación o en su caso, las razones por las que no fue posible obtener valor alguno. En este último caso, en la nota de respuesta, SIGEN explicitará las causas que fundamentan la imposibilidad y que no permiten formular el respectivo informe.

El plazo de emisión del informe por parte de SIGEN será de 20 días hábiles, contados desde la recepción formal de la solicitud, o en su caso de informada la última notificación de condiciones. En todos los casos dicho informe será remitido con posterioridad al acto de la oferta económica.

El área cuenta con técnicos, en su gran mayoría profesionales, de distintas disciplinas en concordancia con las diferentes características de los bienes y servicios requeridos. De este modo se cuenta con arquitectos, ingenieros, contadores públicos, analistas de

sistemas, ingenieros en informática, abogados, especialistas en comercialización, agentes de propaganda médica, lo que comúnmente se conoce como “visitadores médicos”. Como ejemplo en este último caso, puede destacarse que, del conocimiento que se desprende de su competencia, se analizan las drogas, dosis y su presentación como también los que manejan su comercialización. Merece señalarse que las compras de estos insumos se realizan generalmente a granel y en significativas cantidades y no con la presentación comercial de venta al público. Es indicar que estos requerimientos provienen tanto del Ministerio de Salud de la Nación, como de los Hospitales Nacionales y de los dependientes de las diferentes Fuerzas de Seguridad (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Servicio Penitenciario Federal y Fuerzas Armadas de la Nación –Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina).

Independientemente de estos agentes el área cuenta con un cuerpo de consultores externos para temas específicos, como por ejemplo la temática de seguros. Asimismo para los servicios de controles de calidad y recepción de materiales, se han celebrado convenios con la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) a fin de contar su asistencia técnica a través de sus laboratorios de ensayo. En el último caso se constituyó el Centro Tecnológico de Seguridad Informática, para contribuir al mejoramiento de la gestión del Sector Público Nacional en materia de control informático.

Merece destacarse que adquiere especial relevancia para el técnico las descripciones que resulten de los Pliegos de Bases y condiciones tanto generales como particulares. De allí la importancia que reviste la redacción clara y de contenido técnico del Pliego a los fines de su correlato en la identificación del bien o servicio cuyo valor se brinda.

La clara identificación del bien o servicio permitirá identificar el, y poder brindar un valor acorde a los que seguramente cotizarán los eventuales oferentes. Como se puede apreciar la tarea consiste en un trabajo conjunto entre SIGEN y las jurisdicciones.

Los antecedentes de elaboración de los valores y construcciones constituyen un material altamente sensible, por lo cual con el fin de garantizar la privacidad de los datos relevados y asegurar la confidencialidad de la fuente proveedora de información, resulta necesario declarar de carácter reservado los antecedentes respaldatorios de cada informe confeccionado.

A partir del ejercicio 2010, la SIGEN estableció los mecanismos para que estos servicios sean brindados a las jurisdicciones a través de un sistema On-line que permite agilizar, así como despapelizar, las actividades que realizan las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional. Actualmente acceden al Sistema la Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, la Administración Nacional de la Seguridad Social, los Ministerios de Desarrollo Social, del Interior, de Salud y de Justicia y la Policía Federal. Asimismo se encuentran próximos a su incorporación el acceso de los Ministerios de Defensa y Economía y Finanzas Públicas.

La ejecución del Sistema on-line se lleva a cabo mediante la convocatoria a las jurisdicciones a designar funcionarios responsables de las áreas de Contrataciones, quienes son titulares de una clave única y personal que otorga SIGEN, de acceso y operación del Sistema.

Todos los productos que componen el Sistema se encuentran arancelados, en función de los valores involucrados en las contrataciones. El organismo solicitante está exento de la obligación de abonar el arancel en aquellos casos en que la SIGEN no proporciona el servicio solicitado.

En todos los casos los organismos intervinientes tienen la obligación de informar a SIGEN, dentro de los 10 días hábiles de notificada la orden de compra o el contrato respectivo, el valor de la oferta seleccionada como más conveniente, si se efectuó un procedimiento de mejora, los resultados obtenidos, el importe final adjudicado y la resolución de la entidad contratante, en la que consten, de corresponder, los motivos que la indujeron a apartarse de los montos informados (esta información corresponde solamente para los sujetos obligados), quienes además con carácter mensual deberán remitir un detalle de las contrataciones adjudicadas especificando el valor de adjudicación, el Precio Testigo y la diferencia entre ambos valores.

Esta información resulta de suma utilidad ya que permite alimentar la base de los valores con que se cuenta en el organismo. Por último merece destacarse que en el caso de Precios Testigo, Valor de Referencia, Valor Indicativo y Valor Indicativo de Mercado, la Sindicatura General de la Nación no cuenta con listados de precios, por lo que no puede brindar valores antedatados, dado que resulta imposible recrear las condiciones del mercado a una fecha anterior determinada.