

11 Congreso Nacional de Contadurías Generales

San Miguel de Tucumán

Octubre de 1994

"Hacia un nuevo enfoque del sistema de contrataciones del Estado."

Contaduría General de la Provincia de Córdoba

Autores:

Ct. Juan Carlos Goldaracena

Lic. José E.S. Ciarlante

Ct. Gustavo Carlos Martínez

Ct. Abel Eduardo Villagra



Consideraciones para un nuevo régimen de compras.

El mundo actual ha determinado, entre otras cosas, una aceleración en los cambios económicos, que se sería interminable detallar en esta ocasión y para los fines de esta exposición.

De ese estado de cosas es importante señalar que las relaciones comerciales han determinado variadas formas de transacción, tanto en el contenido de los bienes motivos de las mismas como en las modalidades de su publicidad, de su pago y de su propia naturaleza jurídica. Baste recordar los conceptos de leasing, alternativas de ofertas globales, precios con componentes de costos financieros (v.g. "precio de lista", "interés directo"), descuentos por cantidades, permanente actualización del producto para una sostenida demanda, grandes centros abastecedores como hipermercados, etc.

Frente a esta problemática hoy se debe confrontar esta realidad con una legislación de la administración pública que ***está regida básica y casi exclusivamente en el concepto de la legalidad del gasto***, prescindiendo de otras consideraciones necesarias para que el Estado pueda efectuar sus compras en las mejores condiciones de transacción, esto es teniendo en cuenta que es un inmejorable cliente para los proveedores, si los términos de las transacciones se preestablecen garantizando los derechos de los contratantes. Hasta pareciera que la legislación vigente estuviese más preocupada por el que

realiza las contrataciones que por la naturaleza y el destino de los bienes y servicios que se contratan.

Si se tiene en consideración que un trámite de adquisición de alguna relevancia, para cumplir con las exigencias legales, demora no menos de dos meses para generar la orden de compras o el contrato correspondiente, hace decaer, por este solo motivo, la posibilidad de lograr un precio tentador en el mercado. En estas consideraciones, quién provee debe necesariamente calcular no solo el costo de oportunidad, sino también el costo financiero de inmovilizar bienes para proveer y -además- el costo financiero del cobro posterior, que en papeles se pacta a un plazo determinado y que las más de las veces no se cumple.

Existe un error en creer, achacable la mayoría de las veces al funcionario político de turno, que esta forma de compra del Estado lo beneficia, puesto que se presume trasladar la carga financiera de los déficit a terceros. Lejos, muy lejos de ello, el proveedor incorporará a sus costos el costo financiero y -además- sobre su incidencia cargará el porcentaje de utilidad que las condiciones del mercado lo permita. Es decir que, en estas circunstancias, es probable que la Administración Pública compre a un precio que tendrá adicionado un componente como costo de financiación incrementado en el porcentaje de utilidad estimada para la transacción. A su vez, dada la incertidumbre de la fecha de cobro, es factible que se estime el mayor plazo posible para la ecuación de su tasa de financiación.

Es cierto que debe ponderarse la situación deficitaria de los Estados Provinciales, que no pueden dejar de brindar los servicios esenciales a la comunidad debiendo realizar las contrataciones elementales para tal fin. Pero también es cierto y, probablemente tenga mayor peso, que el mundo moderno ha entrado a una competitividad que debe aprovechar el Estado en su beneficio, logrando hacer participar a la mayor cantidad posible de oferentes en las transacciones que realice.

Las consideraciones precedentes no inducen ni pretenden olvidar la legalidad de las transacciones ni su transparencia. Pero si exigen que las modalidades de esa legalidad estén actualizadas a los tiempos modernos, mediante normas y modalidades ágiles que permitan su actualización posterior en la misma medida en que cambien las formas de comercialización. Y desde este punto de vista este es el desafío que esta Contaduría General de Córdoba propone en este Congreso Nacional.

Algunas ideas de esta proposición ya obran en la Resolución 27/94 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, por la que se sistematizan todas las adquisiciones realizadas en el ámbito del citado Ministerio.

Sin embargo se considera que la necesidad exige una norma más genérica que una resolución ministerial, con alcance provincial y difusión nacional, en un modelo homogeneizado para todas las jurisdicciones que la apliquen, buscando de esa forma facilidad y accesibilidad para su interpretación.

Experiencias en la Provincia de Córdoba

La Reforma Administrativa, instrumentada por el Gobierno de Córdoba, tiene explícitamente destacada la necesidad de un cambio de mentalidad en la Administración Pública Provincial.

Dentro de los diversos temas que ha abordado esta reforma, lo atinente al régimen de contrataciones del Estado pretende modernizar los sistemas vigentes, propendiendo a realizar contrataciones más convenientes.

Merece citarse al respecto, la **resolución conjunta n° 412/94** (30 de junio) de los Ministerios de Coordinación, de Economía y Finanzas y de Industria y Comercio de la Provincia de Córdoba, que ha establecido con **"carácter obligatorio en el ámbito de las dependencias del Poder Ejecutivo ubicadas en la ciudad Capital la aplicación de la información que con carácter de Precio Testigo de Mercado se instrumenta"**, estableciendo la Dirección de Normatización y Control de Materiales la nómina de artículos de uso común y frecuente en la Administración Pública, siendo - por su parte- la Dirección de Comercio Interior la proveedora de precios relevados. Finalmente la Contaduría General de la Provincia de Córdoba es el organismo encargado de coordinar las acciones de aplicación y control.

"El precio Testigo de Mercado determinado por la Dirección de Comercio Interior, es el **valor unitario máximo a pagar** (de contado y

en contrataciones directas) por la Administración en la adquisición del producto requerido" reza el artículo 5° de la mencionada resolución.

También se prevé, por causas que deberán justificarse y autorizarse, la adquisición a precios superiores a los determinados, debiendo en este caso acordarlas el titular de la Jurisdicción (Ministro).

Finalmente, el dispositivo que nos ocupa invita al Poder Legislativo, Judicial y Tribunal de Cuentas para adoptar en sus ámbitos igual criterio de adquisición.

Concurrente con este dispositivo, en la **circular n° 012/94 del Ministro de Economía y Finanzas**, de fecha 19 de julio, se "recomienda el estricto cumplimiento del sistema de compras de bienes de uso común y frecuente puesto en vigencia por Resolución 412/94, la que establece la aplicación de precios testigos de mercado

Comienza la aplicación de los precios testigos con los rubros papelería y útiles de escritorio, que hoy cuenta con 320 artículos normatizados y tipificados (uso común y tipo de bien), limpieza, electricidad y repuestos de automotores. Se han determinados tiempos de reparación de vehículos (tomados de sus manuales técnicos), con el fin de determinar el precio-hora de reparación para lograr su precio testigo. Los rubros textiles, alimentos y víveres secos también se han concluido.

Todos los datos relevados y las posteriores actualizaciones, son volcados a la red de comunicaciones que une a todas las Direcciones de Administración con la Contaduría General. Mediante los procesos de computadoras en sistema operativo DOS se envían y se reciben los precios logrados.

Esta Contaduría General es consciente que deberá insistir en el control de **cantidad y calidad en el momento de la recepción**, evitando que los oferentes se vean tentados en entregar menores cantidades o menor calidad al precio testigo, malentendiendo este dispositivo como una suerte de "precios máximos".

En efecto, como se dijo, está prevista -con fundamentos- la posibilidad de adquirir a mayores precios, pero en este caso el titular de la Jurisdicción deberá conocerla y autorizarla; a su vez, por razones operativas, se ha comenzado con la ciudad de Córdoba, teniendo presente que existe, en ella, una alta competencia en la oferta de bienes y servicios. Por ende no son "precios máximos" sino que es una conducta preestablecida por el adquirente (Estado), basada en la mejor oferta que pudo recabarse para un período determinado.

También se ha habilitado un Registro de Proveedores de precios testigos de mercado, que tiene la particularidad de recibir ofertas en diskettes de computación, para un fácil procesamiento de su información, comparación y difusión de sus resultados.

Paralelamente y ya referido a tarifas uniformes, se han difundido horarios de transporte aéreo, con especial mención a las bandas negativas, que significan una marcada economía en los gastos de traslados por este medio.

Esta Contaduría General entiende que los precios testigos constituyen un instrumento idóneo para llegar a determinar presupuestos por unidades físicas de consumo.

La implementación de precios testigos de mercado ha llevado necesariamente a clasificar los bienes a justipreciar en rubros homogéneos. Así decíamos que ya se cuenta con precios testigos en librería y papelería, limpieza, textiles, víveres secos y otros.

Sin embargo se señala que el clasificador de erogaciones vigente, al articularse por objeto del gasto, no es coincidente al no contenerlos individualizados. Por ello se está diseñando un nuevo clasificador en función de estos rubros homogéneos.

Asimismo el determinar precios testigos por rubros ha conllevado a que como producto final también se obtenga **el manual de insumos de la Provincia**, donde se encuentran clasificados todos aquellos elementos y servicios que consume el Estado.

Las unidades de ejecución del gasto de la Provincia, a la hora de consumir, imputarán los comprobantes de gastos de acuerdo a esta nueva modalidad, incluyendo en dicha imputación las cantidades que se

adquieran en cada oportunidad. Por lo tanto, al cierre del ejercicio financiero se obtendrá información suficiente para la elaboración del presupuesto del año siguiente, basado en consumos por unidades físicas. De esta manera, se constituye en una herramienta fundamental para la toma de decisiones, ya que permite que esta información de nivel gerencial sea correlacionada con la aplicación de los recursos públicos.

La idea precedente es particularmente articulable cuando se trabaja con cupos presupuestarios y financieros en la ejecución de presupuesto, dado que -integrando todos los procedimientos- posibilita la proyección anual según sean las posibilidades de recaudación y según sea la naturaleza y finalidad de los bienes y servicios a proveer.

Por otro lado la Provincia cuenta con la información que, como gran consumidor, le permitirá ingresar a los mercados en una posición de ventaja comparativa, al conocer la proyección de su necesidad y su participación relativa en la demanda global.

Esto también constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones políticas en cuanto a la posibilidad de desarrollar o fomentar economías regionales o desalentar ciertas actividades orientando su consumo a determinados centros de producción.

Finalmente, desde el punto de vista interno de la Administración Pública facilita el control de gestión de cada unidad de consumo, incentivando el auto examen en la ejecución de los programas.

Como referencia práctica, es particularmente grato señalar en este Congreso que se han logrado, mediante del procedimiento de precios testigos de mercado, rebajas de hasta un 62% (sesenta y dos por ciento) en el precio de provisión de medicamentos y de hasta un 30% (treinta por ciento) en textiles, lo que confirma -a prima facie- la bondad de este sistema de contrataciones.

Ya fuera del marco de los precios testigos, merece también una consideración especial la disposición del decreto 1412/94 (21 de junio), por el que se crea "el Comité de Control y Evaluación del Gasto" destinado a monitorear "el cumplimiento de las políticas, objetivos, metas, instrucciones y directivas para la **reducción y racionalidad del gasto**". Este Comité, integrado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Coordinación, el Subsecretario de Presupuesto y Administración, el Contador General de la Provincia, el Director General de Presupuesto y el Secretario de Coordinación, deberá proponer metas, instrucciones, directivas y recomendaciones para la reducción y racionalización del gasto.

En su actuar debe mantener informados al Poder Ejecutivo, Ministros, Secretarios y Funcionarios Superiores de Organismos Descentralizados sobre el cumplimiento de sus funciones y **desvíos detectados**.

Un aspecto a destacar es que el Decreto de creación (1412/94) le ha conferido -entre otras atribuciones- el de poder **"convocar y constituir Subcomisiones para el tratamiento de asuntos en particular"**, lo que le ha dado dinamicidad en su actuar, según el tema que merezca su participación.

Es por ello que el Comité ha elaborado un pliego de contratación para la adquisición de medicamentos e insumos hospitalarios destinados a efectores de salud del Estado Provincial, usando la posibilidad de compra directa prevista en el artículo 110, inc. 7° de la Ley de Contabilidad de la Provincia (que prevé esta modalidad cuando se contrata directamente a productores, en este caso laboratorios), en tanto y en cuanto sus precios sean más favorables a los que pudieran obtenerse en droguerías, predeterminando -a su vez- una lista de monodrogas esenciales para atender la mayoría de las enfermedades de patología humana. Los resultados de este procedimiento son estimados como óptimos por las sensibles economías logradas.

También se está elaborando en estos momentos un proyecto de sistema de contrataciones con aperturas sucesivas, para el venidero ejercicio financiero, perfeñando la modalidad de un decreto general de llamado, por determinados tipos de bienes y servicios, con aperturas periódicas (según sea la naturaleza de las provisiones), con la modalidad de participación de nuevas firmas en cada momento de apertura.

Se aprecia que la característica señalada en el párrafo anterior hace fluida la competencia de proveedores, permite una mejor utilización de los recursos del Estado, inhibe la acumulación innecesaria de stocks y está acorde con usufructuar de la alta competitividad a que se hacía referencia.

Igualmente la Contaduría General de la Provincia ha propuesto el proyecto de reglamento ~~-parcial-~~ de la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Administración, referido al **Régimen de Contrataciones**.

En el mencionado anteproyecto se han introducido innovaciones procedimentales destinadas a satisfacer la eficiencia, eficacia y economía, haciendo efectiva la modernización de los sistemas de compras y control de calidad de los bienes y/o servicios a contratar por el Estado, adecuándolos a la evolución operada en la actividad comercial.

De resultas de esta intención, se ajustan los requisitos básicos para ofertar, tales como incapacidades jurídicas, se reformula el Registro de Proveedores, flexibilizando exigencias de presentación, centralizando la información referente a incumplimiento de los contratos celebrados con el Estado para determinar su sanción y difusión incluyendo, para las personas jurídicas, registrando las sanciones aplicadas, no solo a la razón social sino también a sus titulares y/o administradores, apoderados, etc.

Con respecto a los procesos licitatorios, se determina la identificación del oferente mediante la presentación conjunta con su

oferta del formulario del Registro de Proveedores, la posibilidad de cotizar por renglón y ofrecer descuentos por adjudicación de la totalidad de lo cotizado, se establece la aceptación por silencio en la prórroga o mantenimiento de la oferta, se prevé la posibilidad de solicitar un mejoramiento de precios cotizados, se instrumenta la publicación de las ofertas en el Boletín Oficial a través del Servicio Administrativo licitante, se definen los alcances de licitación desierta y oferta inaceptable o no conveniente, entre otras.

Para las adquisiciones que se realizan por concurso de precios, se propone la publicación obligatoria del llamado y de la planilla comparativa, al menos por un día en el Boletín Oficial a efectos de darle difusión y transparencia al acto.

Para las garantías, se ajusta la determinación de su valor, cuando es realizada en títulos de la Deuda Pública, por su cotización en el Mercado de Valores. Se limita el uso del pagaré y se amplía la efectivización de garantías a créditos que los proponentes o adjudicatarios tengan liquidados y al cobro en organismos de la Administración Provincial.

En las contrataciones directas se proponen ajustes en las facultades de funcionarios para poder articularlas, se trata de dar mayor flexibilidad para la prórroga de contratos de locación de inmuebles donde no hubiese identidad entre el precio pretendido por el locador y el Consejo General de Tasaciones (organismo de la Provincia de Córdoba), como así también para bienes muebles. También se permite el reemplazo de

bienes muebles locados por otros que a juicio de organismos técnicos mejore la prestación del servicio al que se encuentra afectado.

Para el arrendamiento de inmuebles, que muchas veces ha significado un dolor de cabeza para su tramitación, se ha incorporado la posibilidad de selección por contratación directa, se han determinado plazos para informes técnicos previos a las adjudicaciones, se ha redefinido el modelo de contrato de arrendamiento de inmuebles, se propone el plazo a 3 años con la factibilidad de prorrogar por igual término de común acuerdo con el propietario.

Ya respecto a los contratos en general, se propone que para el caso de prórrogas concedidas a los adjudicatarios para el cumplimiento de sus obligaciones, se determine un interés diario equivalente a la tasa de interés para descuento de documentos que rija en el Banco de la Provincia de Córdoba; por su parte y en caso de incumplimiento, se establece una multa equivalente a la tasa mencionada incrementada en un 50%; también se incorpora la posibilidad de fijar plazos en horas para cumplimientos o requerimientos. Para el tema de los fueros legales se impone la renuncia a cualquiera de excepción, aún en caso de silencio o de expresión en contra.

En cuanto a las ventas, se amplía la posibilidad a todo tipo de bienes, se ajustan plazos de intimación de pago y multas por mora, entre otras modificaciones.

Conclusiones

Mucho se puede exponer y detallar en cuanto a lo realizado en el Estado Provincial en que cada Contaduría General actúe.

Lo sintetizado para la Provincia de Córdoba ha pretendido esbozar la actitud asumida frente a ese mundo cambiante a que se ha hecho referencia en la primer parte del trabajo.

Mucho falta en Córdoba por realizar y tomar experiencias de otras Jurisdicciones Provinciales y de la Nación.

Sí es importante recordar que cuanto más se haga por defender los intereses públicos, en este caso en la administración de sus fondos, más cerca se estará de cumplir con nuestra obligación de funcionarios o empleados públicos.

Por ello, esta Contaduría General propone la creación de un **Comité Ejecutivo** para el estudio de normas, procedimientos, difusión, complementación y coordinación de acciones tendientes a posicionar en condiciones favorables a los Estados Provinciales para el manejo de sus adquisiciones y ventas de bienes y servicios.

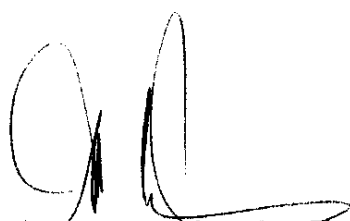
Este Comité Ejecutivo, integrado por miembros de las Contadurías Generales del país, actuaría a modo de organismo consultor, particularmente teniendo en cuenta las realidades regionales. Aportaría a sus miembros antecedentes legales y procedimentales de otras jurisdicciones, dispondría -además- con una suerte de registro nacional

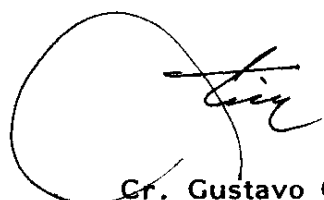
de sanciones a proveedores por sus incumplimientos contractuales y contaría con un banco de datos, procesando y remitiendo información relativa a modificaciones e iniciativas acometidas por los Estados Provinciales y por la Nación, nómina de precios significativos logrados para consumos de uso común en toda administración pública y en la frecuencia que se acuerde, etc.

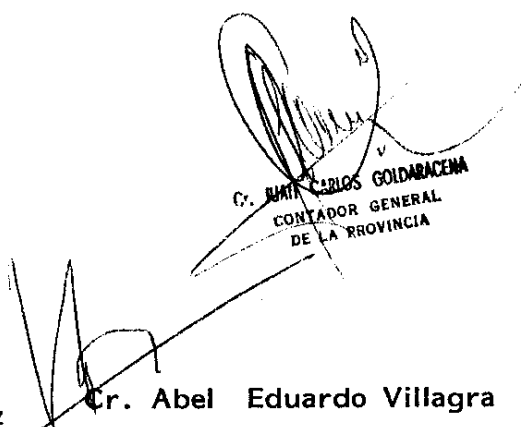
Finalmente se valora que las funciones a acordar a este Comité Ejecutivo son innumerables, como también necesarias de ir actualizando y reformulando, en la misma medida -como se dijese- en que está y seguirá cambiando la realidad económica.

El desafío es enorme por las posibilidades que brinda. Por lo tanto se cree que merece considerarlo con interés.

Córdoba, setiembre de 1994


Lic. José E.S. Ciarlante


Cr. Gustavo Carlos Martínez


Cr. Abel Eduardo Villagra

