

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA PARA UNA GESTIÓN MÁS EFECTIVA

AR-T1166

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento de Políticas de Transparencia para una Gestión mas Efectiva , (AAF) de conformidad con la comunicación de fecha 18 de agosto de 2016 suscrita por Alejandro Stamoglou (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$260.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

ORIGINAL FIRMADO

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

10/13/2016

Fecha

APROBADO:

ORIGINAL FIRMADO

Carlos Santiso

Jefe de División

División de Capacidad Institucional del Estado  
IFD/ICS

10/18/2016

Fecha

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	Argentina
▪ Nombre de la CT:	Políticas de transparencia para una gestión más efectiva
▪ Número de CT:	AR-T1166
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Javier Reyes, Jefe de equipo (IFD/ICS); Nicolás Dassen, Jefe de equipo alterno (IFD/ICS); Mariano Lafuente (IFD/ICS); Florencia Serale (IFD/ICS); Florencia Cabral (IFD/ICS); María Elena Araneo (CAR/CAR); Krysia Avila (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 de agosto de 2016
▪ Beneficiario:	República Argentina, por medio de la Oficina Anticorrupción del, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de CSC/CAR
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo de Transparencia (AAF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$260.000
▪ Contrapartida local:	US\$26,000 (en especie) <sup>1</sup>
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses (24 meses de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	1 de septiembre 2016
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	ICSC/CAR
▪ CT consistente con la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587)

### II. Objetivos y Justificación

- 2.1 **Objetivo.** Apoyar a la Oficina Anticorrupción (OA) y al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Este objetivo se alcanzará a través de actividades que buscan: (i) diagnosticar los procesos internos de la OA, dotándola de procedimientos y herramientas que permitan una gestión efectiva en la promoción de políticas públicas transparentes; y (ii) implementar actividades que mejoren la transparencia y eficiencia de la gestión de obra pública.

<sup>1</sup> El reconocimiento de la contrapartida se registrará a través de informes de avance en los productos específicos.

- 2.2 En Argentina, durante los últimos años, no ha existido una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción. La corrupción es un problema persistente en la administración pública, profundizando una cultura de opacidad y del secreto, que no es posible quebrar con políticas aisladas e inconexas de transparencia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional<sup>2</sup> en 2015 la Argentina obtuvo un puntaje de 32 puntos, ocupando el puesto 107 de la lista de un total de 175 países y territorios<sup>3</sup>, registrándose una caída con respecto a años anteriores (en 2014 y 2013, obtuvo 34 puntos, y en 2012, 35 puntos, si bien hubo cambios metodológicos en dicho índice).
- 2.3 Algunos elementos que explican esta situación son, por un lado, las debilidades institucionales que presentan los organismos de control, en general, y la OA, en particular<sup>4</sup>. En los últimos años la OA ha perdido efectividad; su estructura no responde adecuadamente al mandato legal y no cuenta con una estrategia operativa. La OA carece de procesos y protocolos sistematizados o herramientas y procedimientos para el desarrollo de sus funciones; no posee una política de comunicación institucional (interna y externa); y no cuenta con una política formal de archivo y tampoco con un archivo físico que permita un ordenamiento metódico y adecuado de los documentos para su conservación, preservación y consulta<sup>5</sup>. Por los aspectos mencionados previamente, entre otros, la OA se ha transformado en una institución débil y con escasos recursos para llevar adelante su rol como organismo de control y promotor de políticas y estándares de transparencia en el Estado<sup>6</sup>.
- 2.4 A las dificultades en términos organizacionales, se suma la carencia de herramientas necesarias y fundamentales para llevar adelante sus funciones. Entre ellas, la falta de herramientas tecnológicas y procedimientos para la investigación de casos y/o matrices de corrupción. Pese a los avances a nivel internacional, la OA no cuenta con programas que permitan a la Dirección de Investigaciones la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los funcionarios, y del debido uso de los recursos públicos o la realización de tareas de minería de datos<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> El índice mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de corrupción en el sector público en cada país.

<sup>3</sup> <http://www.transparency.org/cpi2015#>

<sup>4</sup> La OA, creada en 1999, es el órgano de control encargado de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción, y en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946. Es también la responsable de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado argentino, y la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública. La OA actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente recursos públicos.

<sup>5</sup> Es importante tener en cuenta que las actuaciones de la OA en materia de investigación requieren de la confidencialidad necesaria y por ende la conservación física de la documentación es un tema central a su funcionamiento.

<sup>6</sup> Como muestra del retroceso, si se toman los casos de conflictos de intereses, desde 1999 a 2015 (15 años), la OA analizó 1012 casos, con un promedio de 67 casos por año. En 2015 tramitaron 16 casos, en 2014, tramitaron 38 casos, en 2013, 46 casos y en 2012, 35 casos. Como se aprecia, de estos últimos años, son todas cifras por debajo del promedio anual. Ver informes anuales de gestión 2015 a 2012, publicados en el sitio web de la OA, [www.anticorruptcion.gov.ar](http://www.anticorruptcion.gov.ar).

<sup>7</sup> Ver como referencia el análisis de Alan Doig acerca de las razones que determinan el éxito o fracaso de las agencias anticorrupción. *Getting the Boring Bits Right First: Capacity Building for Anti-Corruption Agencies* (ACA)

- 2.5 La OA cuenta asimismo, con una capacidad operativa insuficiente en términos de recursos humanos (escasos y faltos de capacitación), que le impiden apoyar, en uso de sus facultades legales, otras áreas de la Administración para transparentar y hacer más eficiente la gestión.
- 2.6 En este entorno de órganos de control debilitados, en algunas áreas de la administración pública han crecido las oportunidades de corrupción y captura de renta. Es el caso, por ejemplo, de la obra pública, como muestran un sinnúmero de denuncias judiciales que han cobrado estado público, y para cuya ejecución se destinan sumas varias veces millonarias. Las ventajas indebidas a determinados oferentes provocan que se cometan defraudaciones contra el Estado por la contratación de obras innecesarias, las cuales no se ejecutan parcial o totalmente, y que inclusive, conllevan sobreprecios en los costos<sup>8</sup>.
- 2.7 El recientemente lanzado Plan Belgrano, implicará una oportunidad para que la OA cumpla con su mandato brindando asistencia a través de herramientas de transparencia e integridad en los procesos de contratación<sup>9</sup>. El referido plan es un programa de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al desarrollo en diez provincias del norte argentino (Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero). Incluirá entre otros, una inversión en infraestructura vial, ferroviaria y aerocomercial de US\$16.000 millones en diez años; la construcción de 150.000 viviendas sociales; la construcción de 500.000 conexiones de agua, y de 1.500.000 cloacas. Es prioritario, frente a la magnitud de los procedimientos a desarrollar, y al impacto que estos tendrán en las comunidades de la región, implementar políticas de transparencia en los procesos de compras y contrataciones proyectados de manera de garantizar la eficiencia y la calidad de la gestión.
- 2.8 De manera similar, será particularmente importante apoyar al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en el fortalecimiento del marco de los procesos licitatorios y la gestión de obra pública regulados por Ley 13.064 y su reglamentación, fundamentalmente enfocada en mejorar la transparencia y la eficiencia con la que el Gobierno Nacional gestiona obras públicas, en sus fases de contratación y ejecución.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ver nota periodística sobre cómo era el presunto fraude en temas de obra pública desde el área de vialidad <http://www.lanacion.com.ar/1917577>. También la OA se constituyó como querellante en varias causas por presunto lavado de activos proveniente de corrupción en la obra pública: ver <https://noticias.terra.com/mundo/latinoamerica/oficina-anticorrupcion-argentina-se-presenta-como-querellante-en-caso-lopez,b79759b5e60b8b1160576fc464d3c7180qzaxro8.html> y <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?310237>.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la OA puede colaborar con distintas herramientas: la elaboración participada de pliegos, los testigos sociales, las veedurías, el análisis y participación en la confección y modificación de marcos legales y capacitación, apuntado principalmente a llevar adelante un monitoreo del proceso de contratación realizando sugerencias y observaciones vinculadas con aumentar las vías de participación, la publicidad y el acceso a la información de los distintos actores involucrados en los procesos, fomentando una mayor concurrencia y competencia de oferentes.

<sup>10</sup> Actualmente, la normativa está desactualizada (la ley data de 1947, siendo su última reglamentación de 1999), hay únicamente 1800 constructores con "calificación registral", o sea, aptos para presentarse en licitaciones; no todas las áreas licitantes de la administración pública nacional lo utilizan (hay un uso parcial en la administración central y entes descentralizados), y no se utiliza en provincias y municipios, quienes, a su vez, poseen sus propios sistemas registrales, sin estar coordinados ni aplicando los mismos estándares. Tampoco existen registros de carácter público disponibles en la web con información sobre obras en ejecución para lograr un mayor control ciudadano.

- 2.9 La Cooperación Técnica (CT) se alinea con las metas del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764) (GCI-9). En tal sentido, el Banco reconoció en dicho informe que la presencia de instituciones fuertes y eficientes es un factor determinante para el desarrollo de los países. Al respecto, ver también la Estrategia Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2540) y el Plan de Acción para apoyar a los países en sus esfuerzos de lucha contra la corrupción y promoción de la Transparencia (PAACT, GN-2540). También se alinea con los objetivos del Fondo de Transparencia, que apunta a fortalecer la capacidad institucional de los países miembros prestatarios del Banco para prevenir, controlar y reducir la corrupción. Las actividades a ser financiadas y el objetivo de esta CT, se encuentran alineados con el Acuerdo de Donación firmado el 19 de marzo de 2007 en su Artículo 2, sección 1 (conforme alterado por la enmienda de fecha 4 de febrero de 2010) y Anexo 2, sección 3. Finalmente, la CT se alinea con la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020, que identifica la corrupción como un factor que obstaculiza la reducción de la desigualdad en la región, y define el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países miembros del Banco como uno de sus 5 principales ejes de acción. Asimismo, las actividades planteadas en esta CT son congruentes con la Estrategia del Banco con Argentina en torno al uso de sistemas fiduciarios nacionales para adquisiciones en obras públicas, y con el tema transversal de la Actualización de la Estrategia Institucional 2016-2019 de fortalecer la capacidad del Estado, en particular al combatir la corrupción asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de las instituciones.

### III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 La CT está estructurada en tres componentes alineados con los objetivos específicos descriptos en la sección anterior.
- 3.2 **Componente I: Diagnóstico interno de la OA (US\$80.000).** Este componente busca realizar dos diagnósticos de capacidad institucional y de infraestructura de la OA a fin de contar con un análisis y, a partir de ellos, desarrollar las propuestas de las reformas necesarias, su jerarquización y costeo preliminar, de modo que la OA pueda cumplir de manera efectiva su mandato. (i) El diagnóstico de capacidad institucional deberá incluir el análisis de los siguientes elementos: (a) marco legal y reglamentario vigente y reformas necesarias para el fortalecimiento de la áreas de prevención y de investigación; (b) recursos humanos, incluido un análisis de la cantidad y cualidades requeridas de los perfiles, (c) mecanismos de comunicación que utiliza la OA para informar al público y sujetos obligados, (d) análisis de los mecanismos de recolección, procesamiento de denuncias y procesos de participación ciudadana. (ii) El diagnóstico de infraestructura debe incluir: (a) análisis de la capacidad de los recursos de tecnología de información; (b) condiciones físicas de la OA, en especial en lo que se relaciona al tratamiento y almacenamiento de información sensible y/o confidencial; y (c) el diagnóstico deberá además proponer el esquema de un plan estratégico para las reformas que se identifiquen y el funcionamiento de la oficina con su actual condición. (iii) Se financiará, asimismo, un taller de reflexión y difusión de los resultados de los diagnósticos realizados.
- 3.3 **Componente II: Apoyo a las políticas de transparencia en obra pública del Plan Belgrano (US\$100.000).** Para apoyar específicamente la transparencia en obra

pública, se financiarán actividades en al menos dos procedimientos de adquisiciones ejecutados en el marco del Plan Belgrano (con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda), que serán seleccionados por la Oficina Anti-Corrupción de acuerdo a los siguientes criterios: relevancia económica, social y/o geográfica. Las actividades específicas a realizarse incluyen: (i) análisis de los proyectos de pliegos de bases y condiciones, específicamente aspectos y cláusulas relacionadas con la transparencia del procedimiento contractual y la implementación de herramientas consultivas; (ii) concurrencia a los actos de apertura; (iii) monitoreo y formulación de recomendaciones en todas las instancias contractuales hasta la formalización del contrato; y (iv) elaboración de recomendaciones en materia de transparencia.

- 3.4 **Componente III: Propuestas para la implementación de políticas de transparencia, eficiencia e integridad en procesos de contratación y ejecución de obra pública (US\$80.000).** El componente buscará brindar asistencia técnica al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas, mecanismos y herramientas de transparencia en el ciclo de la obra pública que se desarrolla en su ámbito, incluyendo aquellas obras ejecutadas por gobiernos provinciales y municipales para las que provee financiamiento. Para ello, se financiarán actividades para identificar y atender los principales problemas en el ámbito institucional, normativo y tecnológico para contar con un sistema de contratación y ejecución de obra pública que responda a los principios de eficiencia y transparencia de acuerdo con estándares y prácticas internacionales. Específicamente, se realizará: (i) un estudio que permita apoyar la implementación de mecanismos de mejora de la eficiencia y la transparencia en la gestión de obras públicas en Argentina; y (ii) un viaje de estudio para analizar experiencias en gestión de obras públicas para una mayor transparencia y eficiencia.
- 3.5 Para los componentes 2 y 3, los productos considerarán prácticas innovadoras en temas de transparencia, eficiencia e integridad. Por ejemplo, para el caso de adquisiciones públicas, se considerarán las recomendaciones de la iniciativa *Open Contracting Data Standard* (ver Anexo 5). Asimismo, se tendrá en cuenta la incorporación a las propuestas de procesos consultivos con el sector privado y la sociedad civil a lo largo de las distintas etapas de los procesos de contratación pública.
- 3.6 En cuanto a la difusión de los productos generados por el programa, se prevé una estrategia de comunicación integral que incluye la publicación de blogs y notas periodísticas a través de los canales de comunicación de ICS (blog Gobernarte y portal YoGobierno).
- 3.7 **Resultados esperados.** Los resultados esperados de esta CT son: (i) Institucionalidad de la OA fortalecida; y (ii) transparencia en procesos de obra pública incrementada. En el Cuadro 1 se detallan los resultados esperados de la presente CT.

**Cuadro 1 – Resultados Esperados**

Indicador de Resultado (Outcome)	Unidad de medida	Línea base	Año de la Línea de base	Meta	Fuente de verificación
<b>Resultado Esperado 1: Institucionalidad de la Oficina Anticorrupción fortalecida</b>					

Plan de Acción para el fortalecimiento institucional de la Oficina Anticorrupción	Plan	0	2016	1 (Año 2019)	Plan aprobado por Resolución
<b>Resultado Esperado 2: Transparencia en procesos de obra pública incrementada</b>					
Procesos de obra pública con herramientas de transparencia y eficiencia	Procesos	0	2016	2 (Año 2019)	Informe de Proyecto que dé cuenta de los Procesos implementados

Para detalle sobre indicadores de productos, ver [Matriz de Resultados Detallada](#)

### Presupuesto Indicativo

Componente	BID (US\$)	Contraparte en especie	Total (US\$)
<b>Componente 1:</b> Fortalecimiento de la OA	80.000	8.000	88.000
<b>Componente 2:</b> Apoyo políticas de transparencia Plan Belgrano	100.000	10.000	110.000
<b>Componente 3:</b> Transparencia, eficiencia e integridad en obra pública	80.000	8.000	88.000
<b>TOTAL</b>	<b>260.000</b>	<b>26.000</b>	<b>286.000</b>

## IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

4.1 El proyecto, a solicitud del Gobierno Argentino, será ejecutado por el BID, a través de la Representación CSC/CAR. Esto atiende los requisitos de la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2, sección 4.5), pues se refiere a temáticas en que el Banco posee conocimientos especializados. A su vez y en línea con dicha política, el país beneficiario ha realizado una solicitud formal de apoyo, disponible en el Anexo I de este documento, y las actividades propuestas son congruentes con el programa y la Estrategia de País con Argentina para 2012-2015 (GN-2687), vigente hasta que se apruebe una nueva; de todos modos, el proyecto está alineado con las prioridades de la nueva administración que serán reflejadas en la nueva Estrategia de País con Argentina para 2016-2019, en preparación.

4.2 **Supervisión de actividades.** Se realizarán reuniones de supervisión semestrales con los beneficiarios y el equipo de proyecto, a fin de supervisar el avance de las actividades.

V. **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales y firmas, así como servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes en el Banco, conforme a las políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN- 2350-9).

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 No se identifican riesgos relevantes para esta operación. Sin embargo, en cuanto al riesgo de sostenibilidad de los mecanismos de transparencia que se implementarán en los pilotos previstos en el componente 2, existe un Acta Acuerdo suscripta con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda que refleja la voluntad de las partes para colaborar. Para el otro proyecto piloto, se instrumentará un acuerdo de naturaleza similar.

## **VII. Salvaguardias ambientales**

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con esta operación de acuerdo a las *Environmental and Safeguards Compliance Guidelines* (OP-703), por lo cual se clasifica como categoría "C" (ver: IDBDOCS# [40654850](#)).

### **Anexos Requeridos:**

1. [Carta de Solicitud del Gobierno](#)
2. [Términos de Referencia](#)
3. [Presupuesto y Plan de Adquisiciones](#)
4. [Documento de marcos normativos y experiencias internacionales en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas en las contrataciones públicas](#)



*Jefatura de Gabinete de Ministros*  
*Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo*

NOTA SSEPFE N° 163 /2016

BUENOS AIRES, 30 MAY 2016


REF: Solicitud de Cooperación Técnica para el  
"Proyecto de Políticas de Transparencia para una  
Gestión más Efectiva"

EXP-JGM: 0016348/2016

SEÑOR SUBSECRETARIO:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en relación a la solicitud de referencia, por la cual la Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, solicita se instrumenten los medios necesarios tendientes a obtener una cooperación técnica no reembolsable del Banco de Interamericano de Desarrollo (BID) para la realización del "Proyecto de Políticas de Transparencia para una Gestión más Efectiva", mediante Nota OA/JA N°1805/16, obrante a fojas 2. Consta en estos actuados, el perfil de proyecto revisado, recibido de la jurisdicción solicitante el 30 de mayo de 2016, el cual obra a fojas 11/17.

El objetivo principal del Proyecto es apoyar al diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Como objetivos específicos se encuentran: (i) fortalecer la Oficina Anticorrupción, dotándola de procedimientos y herramientas que permitan una gestión efectiva, en la promoción de políticas públicas transparentes; y (ii) transparentar procesos de obra pública, promoviendo una mayor participación y apertura en los procesos, disminuyendo de esta forma, los márgenes para actos de corrupción.

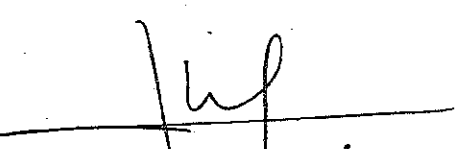
 El monto total de la cooperación es de US\$ 500.000, de los cuales el BID aportaría el total.

Al respecto, habiendo analizado esta área los antecedentes remitidos que avalan el pedido, se remite para la continuidad del presente trámite.

Sin otro particular, saludo a Ud. atentamente.

AL SEÑOR SUBSECRETARIO DE RELACIONES  
FINANCIERAS INTERNACIONALES  
MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS  
Cdor. FELIX MARTIN SOTO

S.

  
Natalia Zang  
Subsecretaria de Evaluación de Proyectos  
con Financiamiento Externo  
Jefatura de Gabinete de Ministros

D.

C/c.: Sr. Sergio Ríos, Jefe de Operaciones, BID

## **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

**AR-T1166**

### **“POLITICAS DE TRANSPARENCIA PARA UNA GESTION MAS EFECTIVA”**

#### *DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PARA LA OFICINA ANTICORRUPCION ARGENTINA*

#### **I. ANTECEDENTES**

En Argentina, la corrupción es un problema persistente en la administración pública, profundizando una cultura de opacidad y del secreto, que no es posible quebrar con políticas aisladas e inconexas de transparencia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional en 2015 la Argentina obtuvo un puntaje de 32 puntos, ocupando el puesto 107 de la lista de un total de 175 países y territorios, registrándose una caída con respecto a años anteriores (en 2014 y 2013, obtuvo 34 puntos, y en 2012, 35 puntos, si bien hubo cambios metodológicos en dicho índice). Durante los últimos años, no ha existido una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción.

Algunos elementos que explican esta situación son, por un lado, las debilidades institucionales que presentan los organismos de control, en general, y la Oficina Anticorrupción (OA), en particular. La OA, creada en 1999, es el órgano responsable de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción, así como de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado argentino. En los últimos años la OA ha perdido efectividad; su estructura no responde adecuadamente al mandato legal y no cuenta con una estrategia operativa. Así mismo, carece de procesos y protocolos sistematizados o herramientas y procedimientos para el desarrollo de sus funciones; no posee una política de comunicación institucional (interna y externa); no cuenta con una política formal de archivo y tampoco con un archivo físico que permita un ordenamiento metódico y adecuado de los documentos para su conservación, preservación y consulta. Por los aspectos mencionados previamente, entre otros, la OA se ha transformado en una institución débil y con escasos recursos para llevar adelante su rol como organismo de control y promotor de políticas y estándares de transparencia en el Estado.

A las dificultades en términos organizacionales, se suma la carencia de herramientas necesarias y fundamentales para llevar adelante sus funciones. Entre ellas, la falta de herramientas tecnológicas y procedimientos para la investigación de casos y/o matrices de corrupción. Pese a los avances a nivel internacional, la Oficina no cuenta con programas que permita a la Dirección de Investigaciones la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los funcionarios, y del debido uso de los recursos públicos o la realización de tareas de minería de datos.

La OA cuenta asimismo, con una capacidad operativa insuficiente en términos de recursos humanos (escasos y faltos de capacitación), que le impiden apoyar, en uso de sus facultades legales, otras áreas de la Administración para transparentar y hacer más eficiente la gestión.

Para responder a estos retos el Banco Interamericano de Desarrollo diseñó la Cooperación Técnica AR-T1166 con el fin de apoyar a la Oficina Anticorrupción (OA) en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Particularmente, el proyecto apoyará a la OA en realizar diagnósticos internos y para recomendar políticas de transparencia en obra pública del Plan Belgrano.

## **II. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA**

**Objetivo General:** elaborar un diagnóstico sobre la capacidad institucional y de los procesos internos de la OA, dotándola de procedimientos y herramientas que permitan una gestión efectiva en la promoción de políticas públicas transparentes.

## **III. Actividades y características**

El/la consultora deberá realizar las siguientes actividades, sin perjuicio de otras que ayuden al cumplimiento de los objetivos de la consultoría:

1. Revisar el marco legal y reglamentario vigente.
2. Acordar con la OA un cuestionario, y realizar entrevistas presenciales o vía telefónica con autoridades y funcionarios de la OA, expertos y/o autoridades en organismos de control en Argentina, referentes de la sociedad civil y académicos, de acuerdo a una agenda que propondrá la OA.
3. Realizar un análisis de los Informes de Gestión de la OA, especialmente en relación con las estadísticas en materia de prevención y persecución penal de la corrupción.
4. Realizar un relevamiento de la cantidad y formación y condiciones contractuales existentes de la planta de recursos humanos, y recomendar medidas en torno a la cantidad y los perfiles requeridos para un mejor desempeño de la OA.
5. Relevar la política comunicacional y los medios de comunicación utilizados para informar al público y sujetos obligados.
6. Un análisis de los mecanismos de recolección, procesamiento de denuncias y procesos de participación ciudadana.
7. Formular recomendaciones para un mejor funcionamiento de la OA en cumplimiento de su mandato legal, indicando medidas presupuestarias, de recursos humanos, las reformas reglamentarias y legales, y el costo estimado de dichas propuestas que fueran necesarias para el fortalecimiento de las áreas de prevención y de investigación.

## **IV. PRODUCTOS**

Los productos que deberá desarrollar y entregar la organización son:

1. Cronograma de actividades sobre el plan de acción y metodología de trabajo, a ser entregado 3 días después de la firma del contrato.
2. Borrador del Diagnóstico de Capacidad Institucional, a ser entregado 30 días después de la firma del contrato.
3. Informe Final a ser entregado 10 días después de recibir los comentarios por parte del BID. La versión final de los productos deberá incluir los comentarios y retroalimentación recibida por parte del equipo del BID.

## **V. PAGOS**

Los servicios de consultoría se contratarán por suma alzada y se pagarán de la siguiente manera:

- 20% a la aprobación del cronograma de actividades y la descripción de la metodología de trabajo.
- 50% a la aprobación del borrador del diagnóstico de capacidad institucional.
- 30% a la aprobación del producto final.

Los productos deberán ser aprobados por la Coordinación de la consultoría.

## **VI. COORDINACIÓN**

La coordinación será realizada por la Oficina Anticorrupción y por el Banco Interamericano de Desarrollo, este último de la división de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS).

## **VII. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA**

**Categoría y Modalidad:** consultor internacional individual.

**Fecha de Inicio y Duración:** 3 meses a partir del 1 de septiembre 2016.

**Lugar de trabajo:** Las tareas se desarrollarán en Argentina así como en el lugar de residencia del consultor. Se prevén dos viajes a la Argentina, de 5 días hábiles de duración cada uno, desde el lugar de residencia del Consultor.

## **VIII. CALIFICACIONES**

Formación académica: Profesional con título universitario en Ciencias Sociales (Ciencias Políticas, Administración Pública, Ciencias Sociales, Derecho, Sociología, Economía), preferentemente con título de maestría o superior en carreras similares.

Idioma: Español a nivel nativo, y preferentemente conocimiento medio de Inglés.

Experiencia: Al menos 10 años de experiencia laboral público o privada en temas relativos a la gestión pública, preferentemente en las áreas de transparencia y rendición de cuentas.

## **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

**AR-T1166**

### **“POLITICAS DE TRANSPARENCIA PARA UNA GESTION MAS EFECTIVA”**

#### *DIAGNÓSTICO DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGIA*

#### *OFICINA ANTICORRUPCION, ARGENTINA*

### **IV. ANTECEDENTES**

En Argentina, la corrupción es un problema persistente en la administración pública, profundizando una cultura de opacidad y del secreto, que no es posible quebrar con políticas aisladas e inconexas de transparencia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional en 2015 la Argentina obtuvo un puntaje de 32 puntos, ocupando el puesto 107 de la lista de un total de 175 países y territorios, registrándose una caída con respecto a años anteriores (en 2014 y 2013, obtuvo 34 puntos, y en 2012, 35 puntos, si bien hubo cambios metodológicos en dicho índice). Durante los últimos años, no ha existido una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción.

Algunos elementos que explican esta situación son, por un lado, las debilidades institucionales que presentan los organismos de control, en general, y la Oficina Anticorrupción (OA), en particular. La OA, creada en 1999, es el órgano responsable de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción, así como de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado argentino. En los últimos años la OA ha perdido efectividad; su estructura no responde adecuadamente al mandato legal y no cuenta con una estrategia operativa. Así mismo, carece de procesos y protocolos sistematizados o herramientas y procedimientos para el desarrollo de sus funciones; no posee una política de comunicación institucional (interna y externa); no cuenta con una política formal de archivo y tampoco con un archivo físico que permita un ordenamiento metódico y adecuado de los documentos para su conservación, preservación y consulta. Por los aspectos mencionados previamente, entre otros, la OA se ha transformado en una institución débil y con escasos recursos para llevar adelante su rol como organismo de control y promotor de políticas y estándares de transparencia en el Estado.

A las dificultades en términos organizacionales, se suma la carencia de herramientas necesarias y fundamentales para llevar adelante sus funciones. Entre ellas, la falta de herramientas tecnológicas y procedimientos para la investigación de casos y/o matrices de corrupción. Pese a los avances a nivel internacional, la Oficina no cuenta con programas que permita a la Dirección de Investigaciones la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los funcionarios, y del debido uso de los recursos públicos o la realización de tareas de minería de datos.

La OA cuenta asimismo, con una capacidad operativa insuficiente en términos de recursos humanos (escasos y faltos de capacitación), que le impiden apoyar, en uso de sus facultades legales, otras áreas de la Administración para transparentar y hacer más eficiente la gestión.

Para responder a estos retos el Banco Interamericano de Desarrollo diseñó la Cooperación Técnica AR-T1166 con el fin de apoyar a la Oficina Anticorrupción (OA), en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Particularmente, el proyecto apoyará a la OA en realizar diagnósticos internos y para recomendar políticas de transparencia en obra pública del Plan Belgrano.

## **V. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA**

**Objetivo General:** elaborar un diagnóstico sobre la infraestructura edilicia y tecnológica (incluyendo sistemas de archivo) con la que cuenta la Oficina Anticorrupción, e identifique necesidades para su mejoramiento.

## **VI. Actividades y características**

El/la consultora deberá realizar las siguientes actividades, sin perjuicio de otras que ayuden al cumplimiento de los objetivos de la consultoría:

Revisar la legislación y reglamentación vigentes para conocer las competencias de la OA.

- i) Analizar los procesos internos de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT), en temas de conflictos de intereses, declaraciones juradas patrimoniales, entre otros, y los de la Dirección de Investigaciones (DIOA), especialmente los referidos a recepción de denuncias y su tratamiento interno, y su eventual remisión al Poder Judicial u otras dependencias.
- ii) Analizar los sistemas informáticos para identificar sus niveles de seguridad, funcionalidades, amigabilidad en su uso, rapidez, entre otras cuestiones.
- iii) Acordar con la OA un cuestionario, y realizar entrevistas presenciales con autoridades y funcionarios de la OA para conocer la opinión de los usuarios de los sistemas, y conocer sus necesidades en términos de condiciones de infraestructura.
- iv) Realizar un análisis de las condiciones físicas de la OA en especial en lo que se relaciona al tratamiento y almacenamiento de información sensible y/o confidencial.
- v) Diagnosticar las brechas existentes, y formular recomendaciones para reformar los sistemas tecnológicos, de archivo y de infraestructura, incluyendo un costo de las reformas necesarias.

## **IV. PRODUCTOS**

Los productos que deberá desarrollar y entregar la organización son:

- 4. Cronograma de actividades sobre el plan de acción y metodología de trabajo, a ser entregado 3 días después de la firma del contrato.
- 5. Borrador del Diagnóstico de Infraestructura tecnológica, edilicia y de archivos, a ser entregado 45 días después de la firma del contrato.

6. Informe Final a ser entregado 15 días después de recibir los comentarios por parte del BID. La versión final de los productos deberá incluir los comentarios y retroalimentación recibida por parte del equipo del BID.

## **VIII. PAGOS**

Los servicios de consultoría se contratarán por suma alzada y se pagarán de la siguiente manera:

- 20% a la aprobación del cronograma de actividades y la descripción de la metodología de trabajo.
- 50% a la aprobación del borrado del Diagnóstico de Infraestructura.
- 30% a la aprobación del producto final.

Los productos se aprobarán por parte de la Coordinación de esta consultoría.

## **IX. COORDINACIÓN**

La coordinación será realizada por la Oficina Anticorrupción y por el Banco Interamericano de Desarrollo, este último, a través de la división de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS).

## **X. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA**

**Categoría y Modalidad:** consultor internacional individual.

**Fecha de Inicio y Duración:** 3 meses a partir del 1 de septiembre 2016.

**Lugar de trabajo:** Las tareas se desarrollarán en Argentina así como el lugar de residencia consultor. Se prevén dos viajes a la Argentina, de 5 días hábiles de duración cada uno, desde el lugar de residencia del Consultor.

## **VIII.CALIFICACIONES**

Formación académica: Profesional con título universitario en ramas de la ingeniería, preferentemente con título de maestría.

Idioma: Español a nivel nativo, y preferentemente conocimiento medio de Inglés.

Experiencia: Al menos 10 años de experiencia laboral público o privada en temas relativos a la implementación de soluciones tecnológicas, con conocimiento de la función pública, preferentemente en las áreas de transparencia y rendición de cuentas.

## **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

**AR-T1166**

### **“POLITICAS DE TRANSPARENCIA PARA UNA GESTION MAS EFECTIVA”**

#### *PLAN PILOTO EN APOYO A LAS POLITICAS DE TRANSPARENCIA EN OBRA PÚBLICA DEL PLAN BELGRANO*

### **VII. ANTECEDENTES**

En Argentina, la corrupción es un problema persistente en la administración pública, profundizando una cultura de opacidad y del secreto, que no es posible quebrar con políticas aisladas e inconexas de transparencia. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional en 2015 la Argentina obtuvo un puntaje de 32 puntos, ocupando el puesto 107 de la lista de un total de 175 países y territorios, registrándose una caída con respecto a años anteriores (en 2014 y 2013, obtuvo 34 puntos, y en 2012, 35 puntos, si bien hubo cambios metodológicos en dicho índice). Durante los últimos años, no ha existido una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción.

Algunos elementos que explican esta situación son, por un lado, las debilidades institucionales que presentan los organismos de control, en general, y la Oficina Anticorrupción (OA), en particular. La OA, creada en 1999, es el órgano responsable de elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción, así como de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado argentino. En los últimos años la OA ha perdido efectividad; su estructura no responde adecuadamente al mandato legal y no cuenta con una estrategia operativa. Así mismo, carece de procesos y protocolos sistematizados o herramientas y procedimientos para el desarrollo de sus funciones; no posee una política de comunicación institucional (interna y externa); no cuenta con una política formal de archivo y tampoco con un archivo físico que permita un ordenamiento metódico y adecuado de los documentos para su conservación, preservación y consulta. Por los aspectos mencionados previamente, entre otros, la OA se ha transformado en una institución débil y con escasos recursos para llevar adelante su rol como organismo de control y promotor de políticas y estándares de transparencia en el Estado.

A las dificultades en términos organizacionales, se suma la carencia de herramientas necesarias y fundamentales para llevar adelante sus funciones. Entre ellas, la falta de herramientas tecnológicas y procedimientos para la investigación de casos y/o matrices de corrupción. Pese a los avances a nivel internacional, la Oficina no cuenta con programas que permita a la Dirección de Investigaciones la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los funcionarios, y del debido uso de los recursos públicos o la realización de tareas de minería de datos.

La OA cuenta asimismo, con una capacidad operativa insuficiente en términos de recursos humanos (escasos y faltos de capacitación), que le impiden apoyar, en uso de sus facultades legales, otras áreas de la Administración para transparentar y hacer más eficiente la gestión.

Para responder a estos retos el Banco Interamericano de Desarrollo diseñó la Cooperación Técnica AR-T1166, con el fin de apoyar a la Oficina Anticorrupción en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública. Particularmente, el proyecto apoyará a la OA en realizar dos programas pilotos para implementar políticas de transparencia en obra pública del Plan Belgrano en coordinación con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. El referido Plan es un Programa de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al desarrollo en diez provincias del norte argentino (Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero).

## **VIII. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA**

**Objetivo General:** apoyar la transparencia en obra pública específicamente en un procedimiento de adquisición ejecutado dentro del plan Belgrano con la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

## **IX. Actividades y características**

El/la consultora deberá realizar las siguientes actividades, sin perjuicio de otras que ayuden al cumplimiento de los objetivos de la consultoría:

- a. Realizar un análisis de los proyectos de pliegos de bases y condiciones, específicamente aspectos y cláusulas relacionadas con la transparencia del procedimiento contractual y la implementación de herramientas consultivas.
- b. Concurrir a los actos de apertura de pliegos.
- c. Monitorear las instancias contractuales hasta la formalización del contrato.
- d. Formular recomendaciones en todas las instancias contractuales hasta la formalización del contrato.
- e. Elaborar recomendaciones en materia de transparencia apoyándose en buenas prácticas y estándares internacionales de transparencia de contratación de obra pública.

## **IV. PRODUCTOS**

Los productos que deberá desarrollar y entregar la organización son:

7. Cronograma de actividades sobre el plan de acción y metodología de trabajo, a ser entregado 3 días después de la firma del contrato.
8. Borrador del análisis de los procedimientos contractuales y las herramientas consultivas, a ser entregado 30 días después de la firma del contrato.
9. Informe Final a ser entregado 10 días después de recibir los comentarios por parte del BID. La versión final de los productos deberá incluir los comentarios y retroalimentación

recibida por parte del equipo del BID. Así como recomendaciones y monitorea de la implementación de las nuevas prácticas.

## **XI. PAGOS**

Los servicios de consultoría se contratarán por suma alzada y se pagarán de la siguiente manera:

- 20% a la aprobación del cronograma de actividades y la descripción de la metodología de trabajo.
- 50% a la aprobación del borrado del diagnóstico de procedimientos contractuales.
- 30% a la aprobación del producto final.

La coordinación de la presente consultoría aprobará los productos.

## **XII. COORDINACIÓN**

La coordinación será realizada por la Oficina Anticorrupción y por el Banco Interamericano de Desarrollo, este último, a través de la división de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS).

## **XIII. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA**

**Categoría y Modalidad:** consultor internacional individual.

**Fecha de Inicio y Duración:** 30 meses a partir del 1 de septiembre 2016.

**Lugar de trabajo:** Las tareas se desarrollarán en el lugar en Argentina así como el lugar de residencia consultor. Se prevén dos viajes a la Argentina, de 5 días hábiles de duración cada uno, desde el lugar de residencia del Consultor.

## **VIII.CALIFICACIONES**

Formación académica: Profesional con título universitario en Ciencias Sociales (Ciencias Políticas, Administración Pública, Ciencias Sociales, Derecho, Sociología, Economía), preferentemente con título de maestría o superior en carreras similares. Demostrar conocimiento sobre la normativa vigente sobre la contratación de obra pública y sobre buenas prácticas utilizadas a nivel internacional.

Idioma: Español a nivel nativo, y preferentemente conocimiento medio de Inglés.

Experiencia: Al menos 10 años de experiencia laboral público o privada en temas relativos a la gestión pública, preferentemente en las áreas de transparencia y rendición de cuentas.

## **Argentina**

### **Análisis de experiencias en gestión de obras públicas para una mayor transparencia y eficiencia**

#### **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

##### **Antecedentes**

El gobierno federal de Argentina se ha planteado un ambicioso plan de implementación de obras públicas para el período 2015-2019. Al mismo tiempo, el gobierno se ha comprometido a avanzar fuertemente en una agenda de mayor transparencia y combate a la corrupción. En lo que hace a obras públicas, existe un compromiso concreto para que la ejecución de obras públicas se lleve a cabo de forma transparente, eficiente y con mayor competencia.

En este contexto, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se encuentra trabajando en un borrador de anteproyecto de ley de transparencia para obras públicas. Dicho anteproyecto tiene por finalidad modernizar el marco legal existente – en particular la ley de obras públicas (Nº13.064) que data de 1947 – para asegurar una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso de recursos públicos para financiar proyectos de infraestructura y vivienda ejecutados con recursos del gobierno nacional. En paralelo, el Ministerio también se encuentra trabajando en la identificación e implementación de acciones que lleven a mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión de las obras públicas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de una cooperación técnica no reembolsable (AR-T1166), se encuentra apoyando a la Oficina Anticorrupción (OA) y al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública, en particular, con el objetivo de implementar actividades que mejoren la transparencia y eficiencia de la contratación de obra pública. Dichas actividades alcanzarán también a aquellas obras ejecutadas por gobiernos provinciales y municipales para las que provee financiamiento.

##### **Objetivo(s) del análisis de experiencias**

Conocer en profundidad prácticas de los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá sobre la gestión de obras públicas, enfocándose en aspectos de eficiencia y transparencia. Conocer en profundidad mejores prácticas con expertos técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo y funcionarios de otros países de la región.

##### **Actividades Principales**

- Coordinación con el gobierno para confirmar la agenda (ver borrador);
- Coordinación con las contrapartes en los gobiernos seleccionados;

- Designación de los funcionarios del gobierno de Argentina que realizarán la visita y fecha en que ésta tendrá lugar, y preparación de la agenda final de la visita de análisis;
- Compra de pasajes aéreos y reservas de hotel;
- Realización de la visita de análisis de experiencias; y
- Preparación de un breve informe de las actividades realizadas durante la visita de análisis y acciones de seguimiento.

## **Agenda borrador**

### *Día 1 - BID (Washington)*

- Presentación de borrador de ley de Transparencia de Argentina, y sesión de *brainstorming* sobre hoja de ruta para su implementación con equipo de Transparencia y Gestión Pública del Banco
- Presentación detallada de lecciones aprendidas en la implementación de medidas de transparencia en obras públicas (Colombia - Mapa Inversiones, Paraguay-Vivienda, a definir, incluyendo video conferencias con contrapartes de otros gobiernos)
- Presentación experiencias de transparencia en obras públicas por parte del equipo Compras y Contrataciones del Banco
- Reunión con equipo de "Open Contracting Partnership" (basados en Washington) y equipo de Transparencia del BID

### *Día 2 - Gobierno Federal de Estados Unidos (Washington)*

- Tesoro de los Estados Unidos: Experiencia con las medidas de transparencia en la implementación de la Recovery Act (megaplan de obras públicas de Obama después de la crisis financiera global) Contacto: Laurie Adams, Counsel [Laurie.Adams@treasury.gov](mailto:Laurie.Adams@treasury.gov)
- Ministerio de Urbanismo y Vivienda. Tableros de control para seguimiento de construcción de viviendas. Henry Hensley Office of Strategic Planning and Management Department of Housing and Urban Development, y Villalobos, Melanie [Melanie.K.Villalobos@hud.gov](mailto:Melanie.K.Villalobos@hud.gov); [Henry.Hensley@hud.gov](mailto:Henry.Hensley@hud.gov)
- Office of Management and Budget: Procurement Legal framework -- McCrary, Jeremy, [Jeremy\\_P\\_McCrary@omb.eop.gov](mailto:Jeremy_P_McCrary@omb.eop.gov) Wise, Julia <[Julia\\_Wise@omb.eop.gov](mailto:Julia_Wise@omb.eop.gov)>;

### *Día 3 – Gobierno de Canadá + Institute on Governance (Ottawa)- Nathan Gorall [ngorall@iog.ca](mailto:ngorall@iog.ca)*

- Office of the Procurement ombudsman: a cargo de resolución de disputas de contrataciones en el gobierno federal. Más info: <http://opo-boia.gc.ca/video/contracting-eng.html>
- Public Works and General Services Canada: a cargo de las obras públicas del gobierno federal. Más info: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html>
- Treasury Board Canada: transparencia en gestión financiera de obras públicas. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html>

## **Informes / Entregables**

- Agenda final de la visita de análisis de experiencias sobre gestión de las obras públicas para una mayor transparencia y eficiencia;
- Informe de las actividades realizadas durante la visita de análisis y acciones con próximos pasos

**Adquisiciones/gastos a ser realizada/os**

- Pasajes aéreos;
- Estadía: hotel;
- Estadía: viáticos.

**Argentina (RG-T1166)**

**IFD/ICS**

**Apoyo para la implementación de mecanismos de mejora de la eficiencia y la transparencia en la gestión de obras públicas en Argentina**

**TERMINOS DE REFERENCIA**

**Antecedentes**

El gobierno federal de Argentina se ha planteado un ambicioso plan de implementación de obras públicas para el período 2015-2019. Al mismo tiempo, el gobierno se ha comprometido a avanzar fuertemente en una agenda de mayor transparencia y combate a la corrupción. En lo que hace a obras públicas, existe un compromiso concreto para que la ejecución de obras públicas se lleve a cabo de forma transparente, eficiente y con mayor competencia.

En este contexto, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se encuentra trabajando en un borrador de anteproyecto de ley de transparencia para obras públicas. Dicho anteproyecto tiene por finalidad modernizar el marco legal existente – en particular la ley de obras públicas (Nº13.064) que data de 1947 – para asegurar una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso de recursos públicos para financiar proyectos de infraestructura y vivienda ejecutados con recursos del gobierno nacional. En paralelo, el Ministerio también se encuentra trabajando en la identificación e implementación de acciones que lleven a mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión de las obras públicas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de una cooperación técnica no reembolsable (AR-T1166), se encuentra apoyando a la Oficina Anticorrupción (OA) y al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en el diseño e implementación de políticas de transparencia en la gestión pública, en particular, con el objetivo de implementar actividades que mejoren la transparencia y eficiencia de la contratación de obra pública. Dichas actividades alcanzarán también a aquellas obras ejecutadas por gobiernos provinciales y municipales para las que provee financiamiento.

**Objetivo de la Consultoría**

Apoyar al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – a través de la Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal – para la identificación e implementación de acciones y actividades conducentes a mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión de las obras públicas financiadas por el Gobierno Federal de Argentina.

## Actividades Principales

El candidato seleccionado deberá:

- Participar en reuniones con el equipo de la Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Vivienda del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, así como con otras autoridades y funcionarios del sector público del nivel nacional y subnacional de Argentina, y el equipo del BID;
- Familiarizarse con los objetivos específicos identificados por el Ministerio del Interior para los cambios legales siendo explorados (ley de transparencia en las obras públicas, ley de obras públicas, otros), así como mejoras en la gestión, en base a la problemática presente en Argentina;
- Familiarizarse con experiencias internacionales, incluyendo prácticas de países así como estándares internacionales como la iniciativa *Open Contracting* y las prácticas y procesos establecidos en las Project Management Offices (PMO), en lo que hace a obras públicas y la normativa argentina en transparencia de obras públicas;
- Analizar en detalle el sistema de georreferenciación de inversiones públicas gestionado por el Ministerio del Interior, identificando fortalezas y oportunidades de mejora en base a experiencias internacionales previamente analizadas.
- Preparar insumos que detallen el flujo de información sobre obras públicas financiadas por el Gobierno Federal de Argentina, desde su asignación presupuestaria (formulación) hasta su ejecución y conclusión de la obra. Dichos insumos se deberán referir a fuentes de información de ejecución física y financiera, y deberán detallar las bases de datos existentes más relevantes, tanto a nivel de los ministerios del gobierno federal (por ejemplo, en Interior, Transporte, Energía, Hacienda y Jefatura de Gabinete) como de los gobiernos a nivel provincial y local que ejecutan obras públicas con fondos federales. Los mismos deberán especificar qué actor institucional es responsable por cada base de datos (gobierno, institución, unidad), con qué otros actores interactúa en la recepción y envío de información, con qué frecuencia, y en qué formato, entre otros.
- Preparar insumos que justifiquen posibles intervenciones para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de las obras públicas en Argentina, incluyendo: referencias al contexto macroeconómico de Argentina; las prácticas pasadas y actuales en la gestión de las obras públicas y sus resultados, tanto en temas de transparencia como de eficiencia; el marco legal, los arreglos institucionales y de gestión del sistema nacional de inversión pública; un dimensionamiento de los montos invertidos en obras públicas, datos sobre los resultados alcanzados y estadísticas sobre la dotación y estado de la infraestructura; estadísticas sobre corrupción, sobreprecios u otras irregularidades derivadas de la falta de transparencia en la gestión de las obras públicas; evidencia de que una mayor transparencia en la gestión de las obras públicas lleva a beneficios socioeconómicos; y evidencia que la aplicación de modelos de gestión estandarizados llevan a una mejor eficiencia en la gestión de las obras públicas (tiempos y costos); entre otros.
- Preparar insumos que expliquen en detalle y rigurosidad la problemática y desafíos en cuanto a la falta de transparencia y eficiencia en la gestión de las obras públicas en Argentina, cuantificando dichos problemas con fuentes de información confiables.
- Preparar insumos que expliquen el objetivo de posibles intervenciones que aborden la problemática previamente analizada y presentada, y detallar todas las intervenciones que se propondría hacer. Cuantificar el costo y los tiempos de dichas intervenciones propuestas, y los resultados esperados.

- Preparar insumos sobre posibles arreglos institucionales para mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión de las obras públicas, que tengan en cuenta el marco legal y las acciones previamente propuestas
- Preparar insumos sobre riesgos que pudieran acarrear las intervenciones propuestas, y medidas de mitigación que pudieran ser tomadas.

### **Informes / Entregables**

- Borrador inicial (*annotated outline*), con secciones del documento final y breve explicación de cada sección
- Borrador final de los insumos, incorporando comentarios al borrador inicial
- Documento final incorporando comentarios del Banco

### **Cronograma de Pagos**

- 10% contra entrega del borrador inicial, aceptable para el Banco
- 60% contra entrega del borrador final, aceptable para el Banco
- 30% contra entrega del documento final, aceptable para el Banco

### **Calificaciones**

- *Título/Nivel Académico & Años de Experiencia Profesional:* Abogado, con más de 15 años de experiencia en el área de gestión pública y transparencia.
- *Idiomas:* Español e inglés, obligatorios.
- *Áreas de Especialización:* Transparencia, Anti-corrupción, gestión, arreglos institucionales, compras y contrataciones, derecho administrativo.
- *Habilidades:* Proactividad, trabajo en equipo.

### **Características de la Consultoría**

- *Categoría y Modalidad de la Consultoría:* Contractual de Productos y Servicios Externos, Suma Alzada
- *Duración del Contrato:* Seis meses, de octubre de 2016 a abril de 2017
- *Lugar de trabajo:* Buenos Aires, Argentina
- *Coordinador:* Mariano Lafuente, Especialista Senior en Gestión Pública (IFD/ICS) [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org) + 1 202-623-2270

**Pago y Condiciones:** La compensación será determinada de acuerdo a las políticas y procedimientos del Banco. Adicionalmente, los candidatos deberán ser ciudadanos de uno de los países miembros del BID.

**Consanguinidad:** De conformidad con la política del Banco aplicable, los candidatos con parientes (incluyendo cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, incluyendo

conyugue) que trabajan para el Banco como funcionario o contractual de la fuerza contractual complementaria, no serán elegibles para proveer servicios al Banco.

**Diversidad:** El Banco está comprometido con la diversidad e inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los candidatos. Acogemos la diversidad sobre la base de género, edad, educación, origen nacional, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual, religión, y estatus de VIH/SIDA. Alentamos a aplicar a mujeres, afrodescendientes y a personas de origen indígena.

## AR-T1166: Presupuesto y Plan de Adquisiciones

No. de referencia <sup>1</sup>  No de componente	Observaciones	Categoría y Descripción del Contrato de Adquisiciones	Monto BID (US\$)	Monto Aporte Local (US\$)	Método de Adquisición <sup>2</sup>	Revisión (ex-ante ó ex-post)	Fechas Estimadas		Unidad Responsable	Comentarios
							Publicación Anuncio Específico de Adquisición	Terminación Contrato		
Componente 1. Fortalecimiento interno de la OA										
1.1 Diagnóstico de capacidad institucional	Consultoria para la realizacion del diagnostico	Bienes								
		Consultoría	25,000		CI					
		Otros								
1.2 Diagnóstico de infraestructura y sistemas informáticos	Consultoria para la realizacion del diagnostico	Bienes								
		Consultoría	30,000		CI					
		Otros								
1.3 Planificación estratégica basado en diagnóstico	Consultoria para elaboracion del informe	Bienes								
		Consultoría	10,000	8,000	CI					
		Otros								
1.4 Taller de reflexión y difusión	Gastos logísticos para realizacion de los talleres	Bienes								
		Consultoría								
		Otros	15,000		CP					
Total Componente 1		80,000		8,000						
Componente 2: Apoyo políticas transparencia Plan Belgrano										
2.1 Transparencia en los procedimientos de obra pública- Proceso piloto 1	Consultoria para la realizacion de informes	Bienes								
		Consultoría	42,500	5,000	SBC					
		Otros								
2.1 Transparencia en los procedimientos de obra pública- Proceso piloto 2	Consultoria para la realizacion de informes	Bienes								
		Consultoría	42,500	5,000	SBC					
		Otros								
2.1 Transparencia en los procedimientos de obra pública- Proceso piloto 3	Consultoria para la realizacion de informes	Bienes								
		Consultoría	15,000		CI					

pública		Otros								
Total Componente 2		100,000	10,000							
Componente 3. Políticas de transparencia e integridad en procesos de obra pública										
3.1 Estudio para apoyo para la implementación de mecanismos de mejora de la eficiencia y la transparencia en la gestión de obras públicas en Argentina	Consultoría para elaboración del estudio	Bienes								
		Consultoría	65,000	8,000	SBC					
		Otros								
3.2 Viajes de estudio para análisis de experiencias en gestión de obras públicas para una mayor transparencia y eficiencia	Pasajes y viaticos para 3 personas	Bienes								
		Consultoría			CP					
		Otros	15,000							
Total Componente 3		80,000	8,000							
TOTAL GENERAL		260,000	26,000							

# DOCUMENTO DE MARCOS NORMATIVOS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Nicolás Raigorodsky

Agosto 2016

## Índice

1. Introducción	3
2. Metodología	5
3. Convención de la ONU contra la Corrupción	7
4. Convención Interamericana contra la Corrupción	14
5. Marco de la OCDE	21
a. Convención contra el Soborno Transnacional	21
b. Recomendación Sobre Contratación Pública	22
c. Principios de integridad en contrataciones	24
d. Marco de gobernanza en infraestructura	26
e. Marco de integridad en infraestructura	28
f. Guía contra la colusión de ofertas	30
g. MAPS - Medición de sistemas de contrataciones	32
6. Iniciativas intergubernamentales específicas	34
a. Transparencia industrias extractivas (EITI)	34
b. Transparencia en construcción pública (COST)	35
c. Open Contracting Initiative	38
7. Portales de gestión e información de adquisiciones	40
a. Portal Colombia Compra	40
b. Portal SISOCS – Honduras	41

# DOCUMENTO DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS CONTRATACIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

Estudios empíricos han puesto de manifiesto que la inversión pública en infraestructura tiene efectos positivos en la producción, sobre todo en los países en desarrollo. La rentabilidad de las inversiones en infraestructura es por lo general más elevada en las fases iniciales de desarrollo, durante las cuales la infraestructura es escasa y no se ha terminado la construcción de las redes básicas. La mejora del nivel y calidad de la inversión pública tiene considerables beneficios en el crecimiento, lo cual se traduce en un aumento de para la productividad de los agentes económicos. La infraestructura multiplica las oportunidades de empleo en las zonas rurales pobres ya que reduce los costos de acceso a los mercados de productos y factores.

La infraestructura pública es la columna vertebral del desarrollo humano y económico. En ese marco los Gobiernos enfrentan un desafío importante: asegurar que la infraestructura adecuada se pone a disposición de los ciudadanos de una manera eficiente, accesible y con costos transparentes.

Estos desafíos son lo que se conoce como la gobernanza de las políticas de infraestructura pública que implica la existencia de normas, herramientas y procesos de toma de decisiones y control que el Gobierno utiliza en orden a poner las obras al servicio de la ciudadanía. Esta gobernanza también abarca las relaciones de interacción entre las instituciones públicas y el sector privado, los usuarios y la ciudadanía en general.

Teniendo en cuenta que los intereses y retos en el desarrollo de la infraestructura son comunes en todos los países, buenas prácticas internacionales podrían ayudar a los gobiernos aprovechar mejor las oportunidades y resolver los problemas relacionados.

Los retos de gobernabilidad que pueden socavar las políticas y planes de infraestructura pública presentan gran relevancia y deben ser abordados al momento de plantearse una reforma normativa de gran envergadura.

Entre los desafíos de gobernabilidad más relevantes, pueden mencionarse aspectos tales como:

- i. la debilidad para el diseño de una visión estratégica para el desarrollo de la infraestructura y la ausencia de un plan de desarrollo sostenible.

- ii. la falta de coordinación entre la multiplicidad de actores involucrados que puede llevar a que proyectos de alto valor social descarrilen por falta de una adecuada gestión de la gobernanza,
- iii. la ausencia de una perspectiva integral de la vida de los planes y proyectos de infraestructura que den solidez a los procesos de preparación y ejecución.
- iv. la incertidumbre sobre el financiamiento y su sustentabilidad en el mediano y largo plazo
- v. la inestabilidad del marco regulatorio, así como la falta de herramientas institucionales que sostengan las decisiones de largo plazo, son también riesgos críticos para el sistema

La obra pública es una forma de relación entre el sector público y el mundo privado que, por su impacto y nivel de fondos involucrado es inherentemente vulnerable a la corrupción y, por ello, es imperioso abordar los desafíos de gobernabilidad del sector con decisiones tanto normativas como operacionales que estén a la altura de dichos desafíos.

La respuesta penal, típica réplica al problema de la corrupción, como solución única y definitiva ha demostrado ser poco sustentable en el largo plazo. Alrededor del mundo, en sociedades con diferente organización, en países con raíces culturales profundamente distintas y con diferentes estados de desarrollo, la corrupción se constituye como un problema profundo y continuo. Adicionalmente, la solución penal ha fallado también en términos de eficacia: los casos de corrupción no parecen haberse reducido pese a los esfuerzos por sancionar a los culpables. Desde ya que una eficaz sanción penal es imprescindible, pero debe complementarse con una mirada más amplia.

Lo que se impone es, ante todo, una mirada sistémica sobre el fenómeno, que nos permita apreciar en toda su complejidad los problemas estructurales de corrupción y falta de eficiencia en la gestión de las obras públicas que ha terminado conduciendo a situaciones de enorme gravedad.

Para un acercamiento sistémico al tema de la corrupción es imprescindible analizar la estructura de incentivos de las organizaciones tanto públicas como privadas con roles relevantes en la Obra Pública. El diseño de los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, la vigencia del imperio de la ley, el nivel de transparencia u opacidad de sus acciones, los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros aspectos, forman parte del conjunto de incentivos al cual nos estamos refiriendo y es justamente sobre ese conjunto hacia donde debe apuntar una norma que se proponga fijar estándares y prácticas de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

## 2. METODOLOGÍA

El proyecto de Ley que se está proponiendo abarca los aspectos centrales de una política integral de transparencia, integridad y rendición de cuentas en el ámbito de la obra pública, proponiendo cursos de acción que receptan altos estándares internacionales en la materia.

En este contexto, se considera fundamental analizar tanto los marcos normativos internacionales (convenciones anticorrupción, foros intergubernamentales, iniciativas multilaterales) como las iniciativas específicamente orientadas a generar marcos referenciales para la buena implementación de sistemas de obras públicas. Asimismo, resulta interesante realizar un análisis de algunas experiencias puntuales de países de la región (como los casos de Colombia y México).

En el análisis se pudo observar que hay muchas experiencias desarrolladas para el marco general de las contrataciones del estado, aunque estas se concentran normalmente en la gestión de adquisiciones de bienes y servicios. Las particularidades de la obra pública implican modalidades mucho más específicas de regulación de las cuestiones de transparencia e integridad que, como ya se dijo, justifican la sanción de una ley que se enfoque, justamente, en el tema de las obras que contrata el Estado.

Como puede observarse hemos elegido una metodología que avanza desde los marcos más amplios para luego abordar en forma concéntrica documentos y/o experiencias que se orientan con mayor precisión en la materia específica. A partir de este enfoque:

- a) Nuestro análisis comienza por señalar las recomendaciones provenientes de las convenciones internacionales en materia anticorrupción (OEA, ONU, OCDE), que como veremos luego, tienen gran parte de su foco en cuestiones de transparencia, integridad y buen gobierno.
- b) Luego avanzamos hacia la evaluación y propuestas relacionadas con organismos multilaterales de fortalecimiento de gobierno (OCDE).
- c) Como siguiente paso, se analizan las experiencias más específicas de EITI y CoST, relacionadas en forma directa con las contrataciones de obras públicas tanto en el ámbito de las industrias extractivas como en la gestión específica de construcciones.
- d) Finalmente, se desarrollan brevemente los hallazgos en los sitios implementados para las contrataciones públicas de países de la región.

La idea central, es identificar los marcos de referencia más apropiados para una legislación de este tipo, pensando no solamente en producir un buen texto legal

sino también generar el esquema de incentivos adecuados para una gestión operativa de las contrataciones de obra pública transparente, eficiente e íntegro.

En tal inteligencia, se señalan dentro de cada uno de los documentos las disposiciones vinculadas a la materia en análisis y luego se destacan los aspectos que se considera pueden fortalecer la norma y sus disposiciones reglamentarias. En este sentido, debe tenerse en cuenta que debido al diverso tipo de experiencias que se han analizado, la recepción de las recomendaciones también irá desde niveles más generales (como sugerencias de incorporación directa a la norma) hasta otras que por su especificidad exceden en nivel de detalle los contenidos propios de una ley.

Dentro de las experiencias relevadas en cada uno de bloques y, a modo de adelanto, nos parece pertinente destacar algunas referencias que podrían agregar valor a los contenidos de la Ley. Entre ellas podemos mencionar: (i) la amplitud y alcance de los contenidos del Capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en materia de contrataciones públicas y mecanismos de participación ciudadana, (ii) la nueva propuesta de la OCDE sobre un marco de integridad en la Infraestructura Pública, (iii) el detalle sobre el marco de información a transparentar incorporadas en la Nota de Guía N° 6 de la Iniciativa CoST, (iv) las buenas prácticas de publicación de información contenidas en el sitio web de la República de Colombia – Colombia Compra, y (v) la muy buena información específica sobre las obras públicas puesta a disposición en el portal SISOCS de Honduras, aun cuando sólo refiere a las obras del sector vial.

Una mirada constructiva sobre las convenciones internacionales, acuerdos multilaterales e iniciativas intergubernamentales nos lleva a considerarlas un medio para optimizar la calidad de las políticas, normas y sistemas que se implementan hacia adentro de nuestras fronteras. Es decir, que deberíamos considerar las exigencias o propuestas de mejora que se dan en el ámbito internacional como referencias para elevar los estándares internos y poner en marcha mejores políticas públicas. Un buen ejemplo de ello, es la incorporación de Honduras a la iniciativa CoST y la consecuente puesta en marcha del portal SISOCS.

Se espera que estos aportes den soporte a las principales líneas propuestas en el proyecto de Ley.

### 3. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas fue aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003 y abierta a la firma en la Conferencia Política de Alto Nivel celebrada en la ciudad de Mérida (México), el 9 de diciembre de 2003.<sup>1</sup> Este instrumento tuvo su entrada en vigencia con fecha 14 de diciembre de 2005, al haberse cumplido lo dispuesto por el artículo 68 del texto convencional en materia de entrada en vigor, es decir a los 90 días de depositada la trigésima ratificación de la Convención por un Estado Parte.

La incorporación de la Convención se produjo por imperio de la Ley 26097 aprobada por el Congreso de la Nación con fecha 10 de mayo de 2006<sup>2</sup> y publicada en el Boletín Oficial con fecha 9 de junio de 2006.

Este instrumento pone entre sus principales focos en la transparencia, la integridad, la prevención de la corrupción y las políticas de buen gobierno que son, como se mencionó los ejes fundamentales sobre los que se apoya este proyecto de Ley.

Las finalidades de la CNUCC

El Artículo 1º establece las finalidades de la CNUCC. Su texto expresa: *“La finalidad de la presente Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”*

A través de sus incisos se señalan las áreas centrales en materia de combate a la corrupción.

La primera de esas áreas es la prevención y combate eficaz de la corrupción. Este objetivo es el más básico (y esperable) en una Convención de este tipo y la idea fuerza detrás de esta primera finalidad enunciada es que, a partir de las disposiciones de la CNUCC, los Estados Parte cuenten con un menú de disposiciones relacionadas con el combate a la corrupción. En este sentido, es importante destacar que tanto las disposiciones de la parte preventiva como el capítulo de penalización de conductas se orientan a la generación de cuerpos

---

<sup>1</sup> [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>2</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=116954>

normativos nacionales que se adecuen a los estándares aceptados internacionalmente en la materia.

Enlazando los propósitos expresados en este artículo, es significativa la relación entre las medidas preventivas y la tercera finalidad que es la de impulsar el **buen gobierno, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas**. En este sentido, es de suma importancia remarcar que muchas de las medidas previstas no se orientan sólo a promover sistemas de prevención de corrupción que sirvan para evitar irregularidades en casos concretos, sino que buscan también generar condiciones para gobiernos honestos, transparentes y abiertos a sus comunidades.

Finalmente, decíamos, el texto expresa una tercera finalidad: la **promoción del buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas**. Es claro que la promoción de esos principios y de las medidas concretas que conduzcan a concretarlos sirve directamente en la prevención de la corrupción: sistemas de transparencia en la gestión, de rendición de cuentas públicas, de acceso a la información, de involucramiento del sector privado y de participación de la sociedad son elementos esenciales en el trabajo preventivo, pero además son herramientas de mejora de la gestión pública y del fortalecimiento de la democracia.

En este marco conceptual encontramos un respaldo directo de la principal norma penal internacional en la materia a un proyecto que, como el presente, busca establecer un sistema de transparencia. Integridad y estándares de calidad en la obra pública.

Las medidas preventivas del Capítulo II de la CNUCC y las políticas específicas relacionadas con la obra pública

Dentro del Capítulo II - Medidas Preventivas se destacan especialmente los artículos 5, 7, 9, 12 y 13 por su estrecha relación con el tipo de mecanismos y medidas que se impulsan en la presente Ley.

El artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, titulado “Políticas y prácticas de prevención de la corrupción” y dispone en su Párrafo 1 que *“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.”*

La redacción del artículo pone especial énfasis en la participación de la sociedad, cuestión que adquiere especial relevancia en respecto de las políticas relacionadas con la obra pública, donde tanto por los recursos involucrados como por los beneficios sociales esperados tienen un impacto relevante en la consecución del bienestar de la sociedad.

Esa participación aparece articulada con los principios de imperio de la ley, transparencia, integridad y la obligación de rendir cuentas, generando estándares para las políticas que, como las promovidas en este Proyecto, persiguen hacer realidad las exigencias de transparencia y rendición de cuentas<sup>3</sup>.

La sección relevante para este proyecto del Artículo 7 se encuentra en su párrafo 4 que dispone: *“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.”*

Como se observa, la Convención pone foco en la vinculación entre transparencia y prevención de los conflictos de intereses. Las medidas y mecanismos para la prevención de conflictos de intereses deben hacer primar el bien público sobre los intereses privados personales y de sus grupos de pertenencia. Surge pues, la necesidad de controles y reglas objetivas, dada la natural tendencia que todos tenemos a proteger prioritariamente nuestros intereses. De esta manera, las pautas de comportamiento ético y en particular aquellas relacionadas con los conflictos de intereses, están destinadas a servir un propósito fundamentalmente igualitario, ya que apuntan a controlar el peligro siempre latente de que el poder se ejerza en forma discriminatoria, y de que esa discriminación favorezca a quienes lo ejercen.

En el ámbito de la obra pública, la siempre difícil convivencia entre el sector público como contratante y el sector privado como proveedor debe estar particularmente vigilada y contar con todas las garantías de imparcialidad y transparencia. Este proyecto busca pues hacer regir esas ideas.

El artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción referido a “Contratación pública y gestión de la hacienda pública” es un excelente ejemplo de las cláusulas de enorme utilidad que contiene el texto ya que contiene un “set” de medidas concretas orientadas a prevenir la corrupción y hacer más

---

<sup>3</sup> Sobre este punto y, en general, para profundizar el análisis de las medidas preventivas en la Convención de la ONU contra la Corrupción: Raigorodsky, Nicolás, La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - <http://archivo.anticorruptcion.gob.ar/documentos/Libro%20CNUCC%202ed.pdf>

transparente la gestión de las adquisiciones. El texto dice: *“1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas: a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación; c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos; d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo; e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.”*

El artículo está estructurado sobre tres ejes: la transparencia, la competencia y los criterios objetivos de adopción de decisiones como base para procesos de compra eficientes. La transparencia resulta fundamental, ya que genera las condiciones necesarias para la adecuada competencia en los procesos de adquisiciones. El concepto de “criterios objetivos” es a la vez novedoso y útil. La exigencia de guías imparciales aplicables a las distintas etapas de la contratación es uno de los mejores instrumentos para prevenir situaciones de corrupción, ya que la posibilidad de los oferentes de conocer con anticipación los criterios que se utilizarán para definir la adjudicación de los contratos públicos es fundamental como elemento de certeza en el proceso, que permite entonces evitar gran parte de las situaciones de corrupción relacionadas con decisiones arbitrarias.

Específicamente se destaca el inciso a) ya que pone como eje principal la publicidad de los procesos en función de que los oferentes accedan a la información y se den las condiciones que les permitan formular adecuadamente sus ofertas.

Por su parte, los incisos b) y c) se refieren a las condiciones que deben regir las diferentes etapas de los procesos de contratación. El b) se refiere a la generación de las condiciones de selección y adjudicación en base a criterios definidos previamente, mientras que el c) incorpora la necesaria objetividad en las decisiones al propio trámite del proceso licitatorio, explicitando, como finalidad, la necesidad de que pueda verificarse que se han aplicado correctamente los criterios establecidos a priori.

El contenido de este artículo se relaciona en forma directa con la cuestión central de esta Ley y, su contenido ha sido inspiración y respaldo en la redacción del texto.

Los artículos 12 y 13 se relacionan con la participación tanto del sector privado como de la sociedad civil en la promoción de la transparencia y la integridad, y también en la prevención de la corrupción.

El artículo 12 trata, básicamente, sobre el involucramiento del sector privado en situaciones de interrelación entre las empresas y el sector público, ya en función de contactos de tipo comercial, ya por las facultades regulatorias que sobre la actividad privada le caben a la autoridad estatal. Algunas de las medidas incluidas resultan definitivamente imprescindibles en la prevención de irregularidades relacionadas también con quienes desempeñan funciones oficiales, como por ejemplo en la regulación de los conflictos de intereses.

El texto del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que regula sobre el Sector Privado establece que: *“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas. 2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, ... b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado; ... d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales; e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de*

*funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionados con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo”*

Como se expresó precedentemente, la mayoría de las prescripciones del artículo involucran de una u otra manera a actores estatales, por lo que entendemos pertinente que se haya incorporado este artículo. Yendo ahora al análisis de los incisos, vemos que el inciso b) se refiere al establecimiento de códigos de conducta en las empresas y requiriendo el impulso de buenas prácticas en las relaciones contractuales de esas entidades con el Estado. Vemos, entonces un eje de trabajo futuro con acento puesto en la promoción de modelos de integridad entre los funcionarios de empresas privadas a fin de evitar comportamientos que pudieran incentivar situaciones de corrupción en las relaciones comerciales con el sector público.

En particular, y en lo que refiere al ámbito que se propone regular el presente proyecto de Ley, debemos poner foco tanto en el inciso d), que se refiere a aquellas personas privadas que reciben subsidios o licencias otorgados por el Estado, puesto que la asignación indebida de beneficios de este tipo a favor de empresas relacionadas con los funcionarios o firmas que han entregado sobornos con el objeto de resultar adjudicatarias de esos beneficios presenta una zona de riesgo detectada en forma general en los trabajos de investigación en la materia<sup>4</sup>. En este sentido, es fundamental incorporar a los controles propios del ámbito de esta Ley los aspectos relacionados con las empresas adjudicatarias de licencias o concesiones de servicios públicos.

Finalmente, en lo que respecta al inciso e), se vuelve a puntualizar la importancia de regular los posibles conflictos de intereses, en este caso desde la parte privada. Conflictos de intereses

Los conflictos de intereses afectan muy negativamente el desarrollo de la relación entre el sector público y el sector privado, y consecuentemente, los resultados de las políticas públicas. Es posible pensar que, en determinados contextos, los conflictos de intereses podrían incluso “reemplazar” a formas más tradicionales de corrupción como el soborno, ya que presenta una condición más sutil de ocurrencia. Una situación de conflicto de intereses se presenta cuando las decisiones públicas o los procesos de adopción de decisiones públicas no son

---

<sup>4</sup> Sobre este punto y para mayor detalle, se recomienda la lectura de, Hellman y Kaufman, La Captura del Estado en Economías en transición  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

completamente objetivos o pueden verse influenciados por intereses propios del funcionario o de terceros.

Como decíamos, en un caso extremo de captura puede imaginarse que los sobornos se hacen innecesarios, ya que en realidad son reemplazados por otras formas de corrupción como los conflictos de intereses o, la figura penal similar, las negociaciones incompatibles con la función pública.

Por su parte, el artículo 13 establece bajo el título “Participación de la sociedad” el siguiente texto “1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, .... Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; “

En principio, el eje del artículo es el fomento de la participación de la sociedad en la prevención y lucha contra la corrupción. Respecto de los incisos mencionados, ellos refieren de manera explícita al derecho a la información desde la necesidad de garantizar el acceso “eficaz” del público a la información. Este principio es clave como respaldo a la promoción de las medidas que obligan a la publicación abierta de la información sobre las contrataciones de obra pública.

Como se observa en este somero análisis, las disposiciones relevantes de la CNUCC se constituyen como una referencia ineludible en materia de estándares aplicables a la transparencia, integridad y rendición de cuentas en el ámbito de las obras públicas.

#### 4. CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El acontecimiento más destacado en este terreno lo constituye la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)<sup>5</sup>, —adoptada por la OEA el 29 de marzo de 1996—, que es el primer instrumento internacional en la materia que comprende de modo amplio el fenómeno, combinando componentes tanto punitivos como preventivos, así como de asistencia y cooperación entre los Estados. En la República Argentina, el notable impacto jurídico y político de la CICC ha sido subrayado, entre otros, por el Dr. Agustín Gordillo en un recordado artículo, cuando se refirió a ella como “el acontecimiento institucional más importante” luego de la reforma constitucional de 1994 y como “una suerte de revolucionario corte transversal de las instituciones de derecho administrativo”

En lo relacionado con el objeto del presente proyecto, se destaca en el artículo II - Propósitos, el inciso 1 que textualmente expresa que es propósito de la Convención *“Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”*

En particular, se debe mencionar entre los objetivos buscados la prevención de la corrupción como parte de una estrategia integral de abordaje del fenómeno de la corrupción que no se limita solamente a la reacción penal.

La convención contiene un solo artículo referido a la prevención: el artículo III – Medidas preventivas. Sobre este artículo cabe mencionar que, por la redacción del artículo, las disposiciones contenidas en este artículo son de carácter no obligatorio ya que el acápite del artículo reza: *“A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer”*, el giro convienen en considerar implica que desde el texto de la Convención no se considera obligatoria la implementación de las medidas incluidas en este artículo.

En particular, dentro de este extenso artículo cabe mencionar en los aspectos relacionados con el presente proyecto, los incisos 1., 5., y 11. que refieren a la incorporación de normas de prevención de conflictos de intereses, sistemas de contrataciones y participación de la sociedad civil respectivamente.

El inciso 1, sugiere en su parte pertinente, la incorporación de *“Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de*

---

<sup>5</sup> [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corruptcion.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp)

*intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.”*

La referencia a la prevención de los conflictos de intereses es genérica y deja mucho espacio a que cada uno de los Estados legisle como crea más conveniente.

En igual sentido, el inciso 5 recomienda la implementación de *“Sistemas ... para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”*. Nuevamente, se observa que la redacción es amplia y apunta a principios generales de las contrataciones, sin que se vislumbren guías referidas a cuáles deberían ser los contenidos de esos sistemas.

Finalmente, el inciso 11 propone la inclusión de *“Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”* Nuevamente observamos que la referencia es amplia y carece de precisiones respecto de qué es lo que se espera concretamente de los Estados parte en este campo.

Teniendo en cuenta la generalidad de los contenidos convencionales, en el caso de la CICC ha tomado especial relevancia la creación y puesta en marcha de un Mecanismo de Seguimiento de implementación de esta Convención que cuenta con un Comité de Expertos y que se ha convertido en una eficaz guía práctica para la adecuada implementación de la mencionada Convención.

En ese sentido cabe recordar que los Estados Miembros de la OEA acordaron, por medio de la Asamblea General, la Resolución AG/RES. 1727, en la cual encomendaron al Consejo Permanente analizar los mecanismos de seguimiento existentes a nivel regional e internacional, con el objeto de que formularan una recomendación sobre el modelo más apropiado para el seguimiento de la Convención.

En ese contexto, el 4 de junio de 200, los Estados acordaron el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este Mecanismo de Seguimiento tiene como finalidad promover la implementación de la CICC y dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte en la misma y analizar la forma en que están siendo implementados.

Este Mecanismo ha generado exigentes estándares de implementación de normas de transparencia y prevención de la corrupción tomando como marco la CICC y que pueden apreciarse en toda su dimensión en los denominados Informes Hemisféricos que el mencionado Mecanismo emite al término de cada ronda de análisis de los contenidos de la CICC.

Por ejemplo, en el caso de los conflictos de intereses, el Informe Hemisférico de la Primera Ronda de Análisis cita como recomendaciones más utilizadas, las siguientes<sup>6</sup>:

*Normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento*

*- Adoptar medidas para lograr que las normas para prevenir conflictos de intereses sean aplicables a la generalidad de los servidores públicos atendiendo las necesidades, competencias y características propias de cada institución, sin perjuicio de establecer previsiones específicas para los funcionarios que por su jerarquía o la naturaleza de sus funciones deban observar normas de conducta especialmente restrictivas, por así requerirlo la protección de los intereses generales.*

Se puede observar en esta recomendación la importancia asignada a que no haya niveles de funcionarios (incluyendo los funcionarios de carácter político) que estén exentos de regulación de sus posibles conflictos de intereses. Y también, en lo que resulta particularmente aplicable al tema obras públicas, propone la generación de normas específicas para quienes “por su naturaleza” (como por ejemplo los que integran comisiones de evaluación o pre-adjudicación) tengan que tener prevenciones especiales en materia de conflictos de intereses.

*- Adoptar medidas para la expedición y vigencia de “códigos de ética” o de “conducta” para los servidores públicos, relacionados con las normas para prevenir conflictos de intereses o para culminar los procesos de expedición, reglamentación y promulgación de tales códigos, para dar cumplimiento a lo dispuesto al respecto por el ordenamiento jurídico del país del que se trate.*

Este punto, es interesante también porque apunta a que se generen códigos más específicos que hagan practicable las normas generales, proveyendo guías operacionales para que los funcionarios y empleados tengan claras sus obligaciones y limitaciones en la materia.

*- Implementar o fortalecer medidas que permitan detectar oportunamente la existencia de situaciones de conflictos de intereses con anterioridad a la vinculación al desempeño de funciones públicas, considerando la adopción de mecanismos orientados a prevenir dichos conflictos, tales como registros de las sanciones que conlleven la inhabilitación para desempeñar funciones públicas; formatos estandarizados de hojas de vida; y declaraciones de antecedentes laborales, patrimoniales y de intereses.*

---

<sup>6</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_ron1\\_inf\\_hemis.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf_hemis.pdf)

*- Implementar tecnologías informáticas que faciliten la utilización de los mecanismos antes referidos, de tal manera que los mismos se puedan aprovechar óptimamente para los propósitos de detectar y prevenir oportunamente conflictos de intereses.*

Estas dos recomendaciones, también van en línea con lo previsto en el Proyecto en tanto se establecen sistemas orientados a la declaración de los posibles conflictos, así como a la generación de sistemas informatizados que favorezcan la detección oportuna que resulten (o pudieran resultar) en un conflicto de intereses.

*- Dar un adecuado desarrollo a las medidas orientadas a prevenir conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de funciones públicas, estableciendo restricciones adecuadas para que quienes dejan de desempeñarlas no se aprovechen indebidamente de su condición de ex funcionario, tales como la prohibición durante un tiempo razonable de gestionar en los casos en los que tuvo intervención en razón de su competencia o ante las entidades en las cuales tuvo vinculación reciente.*

En esta recomendación el foco está ubicado en la prevención de situaciones irregulares con posterioridad al ejercicio de cargos públicos, intentando limitar el uso indebido de influencias por parte de ex funcionarios.

Yendo ahora al inciso 5 del Artículo III sobre transparencia en contrataciones, podemos ver que el MESICIC ha tenido una extensa labor de recomendaciones para la adecuada implementación de la disposición que están contenidas en el Segundo Informe Hemisférico<sup>7</sup>. Entre las recomendaciones más comúnmente formuladas a los países se destacan algunas con particular incidencia respecto de la contratación de obras públicas tales como:

*- Desarrollar o fortalecer disposiciones que regulen la contratación de obras públicas, incluyendo la implementación de sistemas de control propios de cada contrato de obra pública en particular que, teniendo en cuenta su magnitud, prevean el ejercicio de labores de interventoría o supervisión directa de la ejecución del contrato por parte de la entidad contratante o de quien esta designe; permitan adelantar veedurías cívicas o actividades de control ciudadano; impongan el deber de rendir periódicamente cuentas sobre el desarrollo del contrato; y hagan posible determinar si se obtuvo efectivamente la relación costo-beneficio esperada y si la calidad de las obras se ajustó a lo convenido.*

---

<sup>7</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_ron2\\_inf\\_hemis.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron2_inf_hemis.pdf)

- Crear un registro centralizado de contratistas para obras, bienes y servicios, obligatorio para todas las instituciones e instancias estatales, que contemple la posibilidad de asegurar que en dicho registro se incluya asimismo un listado de los contratistas sancionados, a fin de fomentar los principios de publicidad, equidad y eficiencia consagrados en la Convención.
- Crear, implementar o fortalecer sistemas electrónicos como "Internet" para llevar a cabo la actividad contractual del Estado, de tal manera que puedan desarrollarse procesos de adquisición de bienes y servicios a través de dichos sistemas.
- Fortalecer y ampliar la utilización de medios electrónicos y otros sistemas de información para divulgar la actividad contractual, con el fin de dar una mayor difusión a aspectos tales como las oportunidades de licitación, el estado de las ofertas y adjudicaciones y los avances en la ejecución de los proyectos importantes.
- Adoptar disposiciones con fuerza jurídica para la adquisición de bienes y servicios por parte del sector público, que cubran a todos los poderes e instituciones del Estado y que definan procedimientos claros y criterios uniformes para la selección objetiva de contratistas, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.
- Adoptar medidas para evitar que al aplicar regimenes de contratación de organismos internacionales o agencias de cooperación se afecte el control que sobre la actividad contractual le corresponde al Estado respectivo, al igual que para armonizar la utilización de dichos regimenes con los previstos en el marco jurídico del mismo.
- Adoptar medidas para armonizar el manejo de diferentes sistemas de contratación pública, cuando existan regímenes especiales para determinados poderes, órganos o entidades estatales, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.
- Establecer o fortalecer la autoridad rectora que se ocupe de la regulación, administración, desarrollo o supervisión del sistema de contratación pública, de tal manera que cuente con las atribuciones o competencias que ello supone y con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para cumplirlas a cabalidad, al igual que estableciendo mecanismos que permitan la coordinación institucional de sus acciones y una continua evaluación y seguimiento de las mismas.
- Establecer o implementar disposiciones que requieran planeación previa con suficiente anticipación al inicio del proceso de adquisición, como la preparación de estudios, diseños y evaluaciones técnicas, o para evaluar la idoneidad y oportunidad de la adquisición.

- Adoptar medidas para que el procedimiento de la licitación pública sea la regla general en los sistemas previstos para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, contemplando expresamente los casos en los que de manera excepcional se podría acudir a otros procedimientos de selección de contratistas.
- Abolir causales de excepción a la licitación pública como regla general para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que hayan sido incluidas en los sistemas de contratación pública sin que se justifique.
- Precisar los conceptos a los que se aduce en las causales de excepción a la licitación pública como regla general para la contratación pública, de tal manera que expresiones muy ambiguas no den lugar a interpretaciones arbitrarias y que exista claridad sobre las circunstancias extraordinarias que permiten su utilización.
- Adoptar medidas para hacer efectiva la utilización de la licitación pública como regla general para la contratación pública, de tal manera que en la práctica no se acuda mayormente y de manera injustificada a los procedimientos excepcionales de selección de contratistas.
- Publicar, cuando corresponda, los proyectos de pliegos de licitación con la finalidad de que los interesados puedan conocerlos y presentar observaciones a los mismos.
- Precisar los factores o criterios de selección objetivos para la evaluación de las ofertas y adoptar disposiciones que requieran que se justifique con claridad y precisión el resultado de dicha evaluación y se le dé a conocer a los interesados.
- Adoptar previsiones para la modificación de los contratos, referentes a aspectos tales como las circunstancias que lo justificarían y la manera de determinar las compensaciones o indemnizaciones que de ello se derivarían tanto para el Estado como para el contratista.
- Adoptar medidas para que en los procedimientos de contratación pública diferentes al de la licitación pública se cuente con criterios de selección objetiva, se fundamenten y sustenten las decisiones que se adopten y se pueda ejercer el control correspondiente a la actividad contractual, con observancia de los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.
- Establecer o fortalecer, ya sea por la vía administrativa, judicial o ambas, y considerando el principio del debido proceso, recursos de impugnación de los actos substanciales que forman parte de los procesos de contratación, como los que deciden aspectos importantes como las bases de la licitación o concurso, el rechazo de proponentes, la designación del ganador, dirigidos a aclarar, modificar o revocar dichos actos, y adoptar medidas para su oportuna tramitación.

- Complementar o fortalecer los mecanismos de control de la actividad contractual, previendo la realización de auditorías, la conformación de veedurías ciudadanas y el ejercicio de labores de interventoría en los contratos que por su magnitud lo requieran; normas sancionatorias para los funcionarios públicos y contratistas que contravengan las disposiciones sobre contratación; y órganos de control que cuenten con la independencia funcional y los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Realizar evaluaciones integrales periódicas que permitan valorar la utilización y efectividad del sistema de contratación pública y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas que permitan asegurar la transparencia, publicidad, equidad y eficiencia del mismo.

## 5. EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

### a. CONVENCIÓN DE LA OCDE CONTRA EL SOBORNO TRANSNACIONAL

La Convención de la OCDE contra el soborno a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales<sup>8</sup>, está principalmente orientada a la incorporación del tipo penal de cohecho por parte de empresas privadas como mecanismo para evitar el daño a la competencia y al buen gobierno que las ventajas derivadas del mencionado delito pueden generar en el ámbito internacional.

La Convención de la OCDE contra el Soborno contiene entre otras medidas, la previsión que obliga a los Estados a establecer disposiciones sobre responsabilidad de las personas jurídicas. El texto dice: *“Cada Parte tomará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho de un servidor público extranjero.”*

Por su parte, las disposiciones sobre prevención en el texto convencional son escasas, ya que se trata de una convención de materia eminentemente penal que incluye además de la criminalización del mencionado delito, disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, a la prevención del lavado de dinero y al adecuado reflejo contable de las transacciones, así como también reglas sobre asistencia jurídica recíproca y extradición.

Sin perjuicio de ello, el Consejo de la OCDE adoptó en el año 2009 la Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales que incluye, como su nombre lo indica, recomendaciones específicamente orientadas a una mejor aplicación de la mencionada Convención. En particular, la Recomendación XI. Ventajas públicas, incluidas las adquisiciones públicas exhorta a los países en su primer párrafo a implementar medidas de prevención y sanción de las actividades corruptas en las contrataciones:

*“Que las leyes y los reglamentos de los países miembros deben permitir a las autoridades suspender —en un grado adecuado— de los concursos por contratos públicos o ventajas públicas de otro tipo, incluidos los contratos de adquisiciones públicas y los contratos financiados con ayuda oficial para el desarrollo, a las*

---

<sup>8</sup> [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

*empresas resueltas a sobornar a servidores públicos extranjeros contraviniendo las leyes nacionales de ese país miembro y; en la medida en que un miembro aplique sanciones en materia de adquisiciones a las empresas resueltas a sobornar a servidores públicos nacionales, que esas sanciones se apliquen por igual en el caso de cohecho de servidores públicos extranjeros”<sup>9</sup>*

Sin perjuicio del foco de la Convención de la OCDE en el acto de soborno, el artículo II del texto presenta un elemento de interés porque al requerir que los estados parte implementen disposiciones por las que se criminaliza a las **personas jurídicas** que comenten esos actos, abre una nueva dimensión para la generación e implementación de políticas relativas a las irregularidades en las contrataciones públicas, incluyendo la contratación de obras públicas.

Más allá de las limitaciones ya referidas al alcance de la Convención de la OCDE contra el cohecho transnacional, esa organización ha venido trabajando intensamente en materia de mejora de la transparencia, la eficiencia y la integridad en las contrataciones públicas, incluidas las contrataciones de obras públicas.

Principalmente a través del Comité de Gobernanza Pública, la OCDE ha emitido una serie de documentos de gran influencia en la generación de estándares sobre la transparencia y la prevención de la corrupción de las adquisiciones. Entre esos documentos, creemos conveniente destacar:

#### b. RECOMENDACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA<sup>10</sup>

Este documento emitido por el Comité de Contrataciones Públicas de la OCDE, contiene una serie de guías enfocadas en los aspectos centrales de la buena gestión de las contrataciones que incluyen (entre otros): transparencia, integridad, concurrencia<sup>11</sup>, participación e impulso de las contrataciones electrónicas.

- i. En materia de transparencia la Recomendación II. se focaliza en aspectos tales como **“Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública”** lo que implica generar marcos que no generen discriminaciones ilegítimas, **“Permitir el libre acceso, a través de un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores**

---

<sup>9</sup> La Recomendación han sido publicada en el mismo documento [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

<sup>11</sup> Se hace notar que en la traducción del documento este principio consta como “accesibilidad” pero entendemos que una interpretación contextual del contenido nos lleva a concluir que es más ajustado usar el término “concurrencia”

nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública que tenga un especial vínculo con el sistema de contratación pública (por ejemplo, los marcos institucionales y las leyes y reglamentos), los procesos concretos de contratación pública que se convoquen (por ejemplo, información sobre la previsión de contratos públicos, las convocatorias o los anuncios de adjudicaciones), así como sobre la marcha del sistema de contratación pública (por ejemplo, referencias, resultados de seguimiento, etc.)”, lo que supone la puesta en marcha de sistemas de publicación de la información en forma completa e integrada y **“Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública ...”** de forma tal de hacer transparente la asignación de los recursos desde la planificación hasta la ejecución de los pagos asociados a cada contratación.

- ii. En lo referente a la integridad, la Recomendación III., sugiere entre otras medidas **“Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación.”**, incluyendo **“códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés, la revelación de información y demás normas deontológicas)”**, esta propuesta se orienta a generar marcos legales y prácticas operativas tanto para los funcionarios como en los empleados, de forma tal de prevenir conductas irregulares y combatir la corrupción.
- iii. En materia de concurrencia la Recomendación IV., propone básicamente: **“Disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos ...”** de forma tal que todos los potenciales participantes conozcan sus deberes y obligaciones en el marco del proceso, **“Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir”** buscando la concurrencia amplia de competidores con criterios objetivos, y **“Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor.”**, como mecanismo para fomentar la amplia participación de proveedores.

- iv. En el ámbito de la participación, la Recomendación VI., sugiere (entre otras medidas) **“Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública, con el objetivo de potenciar la transparencia y la integridad a la vez que asegura un nivel adecuado de control ...”** de forma tal que se provean mecanismos de participación tanto para el control como para el monitoreo de las contrataciones por parte de los diversos actores involucrados.
- v. Finalmente, en lo atinente a las contrataciones electrónicas, la Recomendación VIII., propone “Hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública.”, en orden a aumentar la transparencia, mejorar la participación y simplificar los procedimientos como método para mejorar la eficiencia en la gestión.

Las mencionadas recomendaciones, que son marco general de la OCDE en lo referente a las contrataciones públicas, han sido complementadas con numerosos documentos entre los que se destacan los referidos al aumento de la integridad, los instrumentos para evaluar los sistemas de contrataciones y referidos a cuestiones más específicas como la prevención de la cartelización. Específicamente, cabe destacar que muy recientemente (2015/2016) la Organización ha puesto un foco particular sobre las contrataciones de obra pública e infraestructura produciendo estudios con gran nivel de detalle. En las siguientes secciones iremos puntualizando los aspectos más relevantes de esos documentos.

### c. LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS<sup>12</sup>

Este documento establece un conjunto integral de principios relacionados con las distintas etapas y circunstancias de las adquisiciones pública y está orientado a generar directrices para la implementación de políticas de mejora de la transparencia y la prevención de conductas corruptas en las compras públicas.

En lo que respecta a nuestro marco de análisis, creemos conveniente circunscribir la descripción dentro de los principios contenidos en este documento a aquellos

---

<sup>12</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

que son pilares de la integridad: (i) por un lado la transparencia, y (ii) por el otro la prevención de la corrupción. Sobre estos dos puntos, el documento de la OCDE establece como principios:

- (i) Que los gobiernos deben proveer un adecuado grado de transparencia en todo el ciclo de vida del proceso de contratación para promover tratamiento igualitario a todos los proveedores. También que los gobiernos deben maximizar la transparencia a través de licitaciones competitivas y tener especial cuidado en la aplicación de excepciones al principio de licitación.
- (ii) Por otra parte, también se establece como principio que los gobiernos deben proveer reglas claras para los procesos y aumentar en todo lo posible la transparencia publicando en Internet los avisos de licitación.
- (iii) Otro principio relevante, con especial influencia (por las dimensiones y recursos utilizados en la obra pública) es el de asegurar que los fondos públicos utilizados en las contrataciones se utilicen de acuerdo con los propósitos establecidos. En esta faceta adquieren importancia esencial tanto la planificación de las obras como su recepción en la presupuestación tanto anual como multianual.
- (iv) Dentro de los principios, también ocupan un lugar relevante aquellos orientados a fomentar la integridad tanto en el sector público como privado. En este sentido, el documento de la OCDE promueve la implementación de mecanismos que prevengan los riesgos de integridad, identificando aquellas funciones o posiciones que son vulnerables o determinadas áreas que por su valor o complejidad donde hay mayores riesgos. Entre las medidas sugeridas, se encuentran las capacitaciones en ética e integridad, la obligación de presentar declaraciones patrimoniales o de intereses, etc.
- (v) Otro aspecto a destacar por su impacto sobre el ámbito de las obras públicas es el fomento de la cooperación con el sector privado para promover estándares adecuados de integridad. La OCDE impulsa que el sector privado implemente mecanismos para el fortalecimiento de la integridad y la transparencia, tales como códigos de conducta, implementación de posiciones de compliance o programas de denuncia de fraude y corrupción.

- (vi) En lo que se refiere al control y las sanciones, el documento de la OCDE promueve la implementación de mecanismos que permitan detectar y sancionar las conductas indebidas
- (vii) Finalmente, el otro principio plenamente aplicable al ámbito de las obras públicas se refiere al involucramiento de la sociedad civil y los medios de comunicación en el monitoreo de los contratos públicos, para lo que se debe permitir el acceso de la ciudadanía a la información pertinente.

#### d. HACIA UN MARCO DE GOBERNANZA PARA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA <sup>13</sup>

Como se planteó al comienzo del documento, la gobernanza es clave para sostener los objetivos estratégicos de la infraestructura pública en el largo plazo. La OCDE viene trabajando en la generación de herramientas que guíen a los gobiernos a implementar marcos normativos y de política que cumplan esos requisitos.

El documento entiende gobernanza en infraestructura como los procesos, herramientas y normas de interacción, toma de decisiones y monitoreo utilizados por los gobiernos para poner disponibles los servicios de infraestructura para la población. También se refiere a las normas de interacción entre los organismos estatales, los diversos niveles de gobierno, el sector privado, los usuarios y la ciudadanía en general.

Asimismo, define un conjunto relevante de pre-condiciones, todas ellas muy relevantes para el marco analítico de preparación de este proyecto de Ley.

Entre esas pre-condiciones entendemos relevante considerar:

1. Una visión estratégica de la infraestructura pública que toma en cuenta la multidimensionalidad de los desafíos existentes  
Esta visión estratégica es imprescindible para el éxito de un programa de infraestructura, y se integra con la priorización de los proyectos, la identificación de los componentes esenciales y los riesgos a tener en cuenta. Esta visión se debe apoyar en la comprensión de los roles e incentivos de los diversos actores involucrados, la multiplicidad de objetivos que se persiguen (crecimiento económico, desarrollo sostenible, inclusión social) y los desafíos tras-sectoriales que se generan.

---

<sup>13</sup><https://www.oecd.org/gov/Towards-a-Framework-for-the-Governance-of-Public-Infrastructure.pdf>

2. Un marco regulatorio que promueva un desarrollo, gestión y renovación de infraestructura que sea sostenible y viable

Para la OCDE, la inestabilidad del marco regulatorio genera riesgos que afectan el desarrollo de la infraestructura pública y la aplicación de múltiples regímenes regulatorios es visibilizada por el sector privado como un obstáculo al avance de los proyectos.

La OCDE promueve la adopción de medidas de transparencia que establezca con claridad los roles de los diversos actores públicos y sus responsabilidades, promoviendo un “one-stop shop” para los procedimientos de obra pública que podría ayudar a que los inversores se orienten.

3. El proceso de gestión de la infraestructura debe estar centrado en las necesidades de los usuarios, y debe apoyarse en la consulta y el acceso a la información de la ciudadanía

En este punto, la OCDE impulsa el involucramiento de los actores interesados, tanto los contratistas como la sociedad civil y los usuarios con la certeza de que ese involucramiento habrá de producir mejoras en los planes y las obras implementadas. En la práctica este involucramiento se materializa en procesos de consulta efectivos y en mecanismos que permitan el adecuado acceso a la información.

4. La coordinación entre los diversos niveles de gobierno, así como también la cooperación entre organismos estatales intervinientes

La OCDE plantea los desafíos derivados del hecho de que la inversión pública es, en general una responsabilidad compartida entre los distintos niveles del gobierno. En países con estructura jurídica federal, este aspecto adquiere complejidades importantes y requiere de un espacio de gobernabilidad muy exigente. En este sentido, es clave que los diferentes niveles participen tanto en el diseño de las estrategias de inversión pública que se desarrollarán en los niveles territoriales, así como en los aspectos operativos relativos a los flujos de financiamiento, la circulación de información y la evaluación de los resultados.

Los aspectos que plantean desafíos de gobernabilidad intergubernamental en infraestructura son muchos, pudiendo destacar algunos como los costos de transacción, presiones de actores locales, problemas de financiamiento, falta de alineamiento de las prioridades y distribución de los costos-beneficios de la inversión son sólo algunos de ellos.

5. El mapeo de los riesgos de corrupción en cada una de las etapas del ciclo de vida de los proyectos y la implementación de mecanismos de prevención de la corrupción

La corrupción es un fenómeno que afecta todas las áreas de la gestión pública pero que tiene efectos dramáticos en algunas, tales como la obra pública por los efectos negativos que conlleva respecto de las debilidades (o incluso ausencia de las obras) y por las enormes sumas de dinero involucradas.

Los estudios realizados por la OCDE muestran que los sectores de infraestructura son donde mayores niveles de corrupción se registran. También muestran que las posibilidades de conductas irregulares varían según la etapa del proceso y los actores que puedan tener influencia al respecto.

En ese sentido, la prevención de corrupción debe orientarse a un mapeo efectivo de los riesgos en cada etapa del proceso, y a la implementación de mecanismos que promuevan la integridad y la publicidad de la información. Estos mecanismos deben incluir tanto la etapa de planificación como la de contratación y ejecución de los proyectos.

Como se observa, estas precondiciones de gobernanza, presentan un verdadero mapa estructural para el sistema de transparencia, integridad y rendición de cuentas que se propone.

El documento también es de alta utilidad pues, al definir infraestructura pública en forma descriptiva, establece la extensión del concepto de infraestructura pública a los diversos “modos” de provisión de la infraestructura incluyendo: la provisión directa por el estado mediante algún organismo público, la contratación de la obra pública, la provisión por medio de empresas estatales o con participación estatal, las iniciativas público-privadas, las concesiones o privatizaciones con regulación estatal. En todos estos modelos deben implementarse mecanismos de fortalecimiento de la transparencia y la integridad.

#### e. MARCO DE INTEGRIDAD EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Recientemente (febrero de 2016)<sup>14</sup> la División de Integridad Pública de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial emitió este documento que busca específicamente establecer las bases para un sistema de integridad relativo a la obra pública.

---

<sup>14</sup> [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/integrity-framework-for-public-investment\\_9789264251762-en#.V7G3HZh97IU#page7](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/integrity-framework-for-public-investment_9789264251762-en#.V7G3HZh97IU#page7)

Este Marco se propone como una herramienta para que los Gobiernos puedan identificar los riesgos de corrupción en cada una de las fases o etapas de las obras públicas y, consecuentemente, *“promuevan la integridad mediante la incorporación de estándares de ética, manejo de conflictos de intereses, fortalecimiento del monitoreo y el control, y aumento de la transparencia”*.

Las principales medidas recomendadas en el documento son:

1. Establecer estándares éticos mediante: i. la implementación de códigos de conducta, ii. desarrollar capacitaciones que generen conciencia sobre los riesgos de la corrupción en los empleados, y iii. Identificar áreas internas (y cargos) que presenten particular vulnerabilidad a los riesgos de corrupción
2. Implementar una política de identificación y prevención de los conflictos de intereses mediante: i. sistemas de declaración de intereses de funcionarios y sus familiares o relativos, ii. implementar capacitación específica ejemplificando las situaciones de conflictos de intereses que se dan habitualmente en el ámbito de la obra pública, y iii. Establecer sistemas de prohibiciones y limitaciones respecto de las actividades o intereses de aquellos funcionarios relacionados con la obra pública
3. Establecer estándares de conducta para el sector privado mediante: i. códigos de conducta para los empleados de los contratistas, ii. aplicar sanciones a los contratistas que ofrezcan sobornos o se involucren en otros actos ilícitos, incluyendo la exclusión de la empresa de futuros procesos de contratación, y iii. Involucrar a las autoridades superiores de las contratistas en compromisos públicos de evitar la corrupción.
4. Asegurar que la selección de los proyectos a financiar no esté dirigida a favorecer intereses privados por sobre el bien público mediante: i. aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, ii. incrementar los mecanismos de participación ciudadana, iii. Celebrar audiencias en las que se escuche a todos los sectores, y iv. Implementar mecanismos de transparencia en la gestión de intereses (lobbying).
5. Fortalecer la calidad y credibilidad de los informes técnicos de factibilidad social, económica y ambiental mediante: i. contratar para la producción de los estudios a expertos externos contratados en procedimientos transparentes, ii. realizar consultas públicas sobre los resultados de los estudios, y iii. Establecer sanciones a funcionarios o actores privados que intenten ejercer influencia indebida en los informes de factibilidad.

6. Evitar el direccionamiento de los pliegos mediante: i. establecer comisiones técnicas de expertos, ii. generar templates o formatos generales, y iii. Involucrar expertos en procesos de consulta que eviten el direccionamiento de las especificaciones.
7. Justificar que se adjudica el contrato en forma transparente y al proveedor más conveniente mediante: i. realizar pactos de integridad, ii. implementar instancias de monitoreo social del proceso, iii. Establecer reportes públicos que reflejen el proceso de toma de decisiones que condujo a la adjudicación.
8. Prevenir la cartelización de oferentes mediante: i. acuerdos marco en los que los constructores con compromisos de competencia leal, ii. aplicar instancias de precalificación previa a las ofertas económicas.
9. Asegurar que los procesos no competitivos fueron adecuadamente justificados mediante: i. diseminación de los requisitos legales para la aplicación de las excepciones, ii. dar publicidad a todos los procesos no competitivos realizados y los motivos para ello.
10. Asegurar que no se han realizado pagos indebidos mediante: i. publicar los costos estimados, ii publicar los costos finales incurridos, iii. avanzar en la implementación de esquemas de e-procurement aplicados a contrataciones de obra.
11. Garantizar el funcionamiento efectivo de sistemas de control interno y reporte financiero mediante: i. mapa de riesgo, ii. monitoreo de pagos, iii. referencia cruzada de la información financiera.

Como se observa, el marco de integridad provee una guía muy específica sobre los posibles contenidos de un sistema orientado a generar transparencia, integridad y rendición de cuentas en el ámbito de las obras públicas.

#### f. GUÍA PARA PREVENIR LA COLUSIÓN DE OFERTAS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> <http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>

La OCDE viene trabajando desde hace tiempo para la prevención de la cartelización en las contrataciones públicas. En el año 2012 aprobó un conjunto de recomendaciones a ese efecto y como anexo las guías de prevención.

La Organización define la cartelización como *“La manipulación de las ofertas o colusión de ofertas se produce cuando las empresas, que se supone competirán para ganar el contrato, conspiran para elevar los precios o bajar la calidad de los bienes o servicios en un proceso de licitación.”*

La OCDE pone el foco en que las maniobras de conspiraciones de manipulación de licitaciones pueden tomar muchas formas y que, en todas ellas la consecuencia es la imposibilidad del licitante de obtener bienes y servicios con el menor precio.

El foco en las maniobras de cartelización adquiere especial interés en la obra pública por el enorme impacto que tienen los montos involucrados y los beneficios esperados para la sociedad.

Entre las formas que la colusión toma, la OCDE menciona aquellos casos en que los competidores acuerdan de antemano quien va a presentar la oferta ganadora en un contrato. En este caso, el objetivo común de una maniobra colusoria es aumentar artificialmente el monto de la oferta ganadora y por lo tanto la cantidad que los compradores ganadores ganancia.

En torno a las consecuencias, el documento de la OCDE señala que la manipulación de las licitaciones a menudo incluye mecanismos para repartir y distribuir los beneficios adicionales. Otra forma que puede asumir la colusión de oferentes es que la oferta perdedora puede recibir subcontratos o suministro contratos del adjudicatario designado con el fin de dividir los ingresos de la ilegal obtenido mayor oferta de precio entre ellos.

Asimismo, pueden existir acuerdos de larga data de manipulación de licitaciones que empleen métodos más elaborados de la asignación de los ganadores de contratos, seguimiento y el reparto de las ganancias de manipulación de licitaciones durante un período de meses o años.

Entre las recomendaciones más usuales referidas a la prevención de la cartelización se encuentran:

1. Contar con información lo más completa posible sobre el Mercado existente y diseñar los documentos licitatorios utilizando esa inteligencia. Entre la información que se recomienda recolectar se encuentra la información sobre potenciales contratistas, sobre sus productos, el precio de esos productos en el Mercado. También recomienda recolectar información sobre los precios en las zonas geográficas aledañas e intercambiar datos

con otros licitantes que han realizado contrataciones similares en tiempo reciente.

2. Favorecer la concurrencia del mayor número posible de firmas, eliminando restricciones arbitrarias, simplificando los mecanismos para la preparación de las ofertas y tratando de bajar los costos de preparación de las ofertas.
3. Definir los requerimientos técnicos de la manera más clara posible y evitando el direccionamiento. También recomienda no dejar aspectos centrales de la contratación a ser definidos por los contratistas con posterioridad a la adjudicación del contrato.
4. Seleccionar cuidadosamente los criterios que habrán de definir la adjudicación del contrato. Resaltan también la importancia de asegurar a los contratistas serios y competitivos que no serán descalificados por razones menores. Asimismo, recomienda que junto con la promoción de la competencia se premie la innovación y las medidas orientadas a reducir los costos.
5. Evitar el tratamiento preferencial para determinadas clases o tipos de proveedores y evitar asignar parcialmente contratos ante ofertas similares.

#### g. INICIATIVA DE LA OCDE METODOLOGÍA DE MEDICIÓN PARA LOS SISTEMAS DE CONTRATACIÓN (MAPS)<sup>16</sup>

El propósito de la metodología para evaluar el Sistema de Contratación es proporcionar una herramienta común, que los países en desarrollo y los donantes pueden utilizar para evaluar la calidad y la eficacia de sus sistemas de contratación.

En el cumplimiento de este objetivo, la iniciativa MAPS (por su significado en inglés Methodology for Assessment of Procurement Systems) contiene indicadores de línea de base que tienen por objeto servir como una "instantánea" de la situación del sistema de contratación de un determinado país en comparación con los estándares internacionales acordados y a partir de eso, considerar los cambios que son necesarios para fortalecer sus sistemas de adquisiciones.

La metodología se organiza en torno a cuatro pilares principales:

- a) el marco legal existente que regula las compras en el país;
- b) la arquitectura institucional del sistema;
- c) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional; y

---

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/37390076.pdf>

d) la integridad del sistema de compras.

La razón de ser de estos cuatro pilares es que la iniciativa MAPS analiza no solo las reglas formales del sistema sino también su operación en el mundo real y pone su foco tanto en la eficiencia como en la transparencia y la integridad.

La estructura de cuatro pilares se abre en una docena de indicadores que, a su vez, se abre en una serie de indicadores sub.

El sistema de puntuación utilizado en MAPS va de 3 (nivel máximo) a 0 (nivel mínimo, obviamente) para cada uno de los subindicadores que se debe agregar para llegar al número final de cada indicador y el pilar.

La metodología MAPS ofrece una descripción completa de los informes de evaluación que debe incluir:

1. Un resumen ejecutivo con los principales resultados del ejercicio de evaluación,
2. Las secciones que presentan los antecedentes para el estudio (alcance, limitaciones a la información a disposición), así como un enfoque general de la situación del país
3. Un capítulo dedicado a un análisis en profundidad de las principales debilidades detectadas y los riesgos que representan para la eficacia del sistema
4. Un informe sobre las iniciativas adoptadas por el gobierno en la mejora del sistema de contratación

En cuanto a los contenidos de cada columna y los indicadores, que cubren de manera exhaustiva todo el ciclo de adquisición.

En relación con el proyecto de transparencia, integridad y rendición de cuentas hay elementos que resultan relevantes como marco referencial para la construcción de un sistema aplicable al ámbito de las obras públicas.

En particular, pues, adquieren relevancia en nuestro contexto el Pilar 2 en tanto incorpora valores relacionados con la recolección y difusión de información sobre adquisiciones y el Pilar 4, en tanto incorpora a la evaluación de la existencia de normas sobre conflictos de intereses, las auditorías y los mecanismos de prevención de la corrupción.

## 6. INICITIVAS INTERGUBERNAMENTALES ESPECÍFICAS

### a. INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EXTRACTIVE INDUSTRY TRANSPARENCY INITIATIVE - EITI)

El sector de las industrias extractivas es uno de los pilares centrales del desarrollo de la infraestructura pública. La dimensión de los proyectos y el impacto sobre el desarrollo requieren la máxima atención sobre este sector.

Pero este ámbito también es conocido como aquel donde se producen los hechos de corrupción a mayor escala, por eso es clave el desarrollo de mecanismos que transparenten los contratos y cuestiones accesorias.

La iniciativa EITI es una acción colectiva por parte de gobiernos, compañías, la sociedad civil y organizaciones internacionales orientada por los siguientes criterios:

1. La publicación periódica de todos los pagos realizados por compañías del sector de industrias extractivas (petróleo, gas y minería) a los gobiernos
2. Auditorías confiables sobre esos pagos de acuerdo con estándares internacionales
3. Conciliación de los pagos por parte de un administrador independiente
4. Inclusión de todas las compañías del sector, incluyendo las empresas que son propiedad del Estado (total o parcialmente)
5. Incorporación activa de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación del proceso de transparencia.

La web page de la EITI presenta un muy interesante mapa interactivo<sup>17</sup> en el que se muestra el status de los países que están involucrados en la iniciativa. La página web también ofrece acceso a los reportes por país y provee mecanismos para comparaciones entre países y las comparaciones por períodos de tiempo.

Los reportes de países son exhaustivos y exponen claramente la información requerida según los estándares.

En el contexto del presente Proyecto, se destacan los siguientes aspectos de la EITI relacionados directamente con la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas:

---

<sup>17</sup> <http://eiti.org/countries>

- La sociedad civil y el sector privado son partes obligadas del proceso
- El gobierno debe garantizar la conformación de un grupo de actores multisectorial para el seguimiento de implementación de la EITI
- El gobierno debe garantizar que todas las empresas del sector cumplen con el reporte de los pagos
- El gobierno debe garantizar que los pagos son auditados de acuerdo con los estándares internacionales
- Las agencias de gobierno deben reportar las ganancias derivadas de esos pagos
- El reporte debe ser público y debe ser diseminado por el Gobierno

#### b. INICIATIVA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN PARA LA TRANSPARENCIA (COST)<sup>18</sup>

La CoST es una iniciativa apoyada principalmente por el Banco Mundial y el Reino Unido que se generó para ayudar a los países participantes a mejorar el *value for money* del dinero gastado en la construcción de infraestructura pública. El objetivo final es apoyar la entrega de buenos proyectos de infraestructura de calidad a un costo más bajo, con un aumento de la previsibilidad de los resultados.

CoST proporciona apoyo a los gobiernos a establecer sistemas que permitan el acceso público a la información fiable y detallada de los proyectos de construcción. También proporciona apoyo a lo que se conoce como los grupos de múltiples actores (MSG) para la supervisión de la validación e interpretación de la información y desarrollar la capacidad de los usuarios y ciudadanos.

En el marco de la iniciativa, los gobiernos deben responder a las auditorías que se realizan sobre proyectos específicos o en revisiones más amplias en el desempeño de una agencia o el sector en su conjunto.

El vínculo entre esta iniciativa y el ámbito que busca regular el presente proyecto es obvio. El objetivo de CoST coincide con las metas buscadas en la norma que se impulsa.

---

<sup>18</sup> <http://www.constructiontransparency.org/home>

En particular, se considera de gran utilidad revisar el Documento de Orientación N° 6 emitido por la iniciativa en el año 2013, para ayudar a los gobiernos con la divulgación de la información referida a los contratos de obra<sup>19</sup>.

El marco para la divulgación incluye tres tipos distintos de procesos:

- i. la divulgación proactiva que se relaciona con la información que CoST requiere que los gobiernos publiquen con relación a todos los proyectos y contratos elegibles relativa a todo el ciclo de vida de la obra. Dicha información se divulga en formatos amigables a través de medios masivos y se hace accesible a un conjunto muy amplio de actores.
- ii. La fase de interacción con los actores externos en la que estos actores cuentan con los mecanismos para reaccionar ante la información publicada, para conseguir clarificación sobre determinados aspectos u obtener información adicional
- iii. Divulgación reactiva como consecuencia de pedidos de información adicional. Esta respuesta reactiva implica poner la información disponible usando formatos accesibles y en tiempo oportuno.

Este documento contiene también un detalle exhaustivo de la información que se debe proveer en cada fase de la divulgación. En tal sentido, la primera de las fases, la de divulgación proactiva incluye los siguientes datos:

- Respecto de la identificación del proyecto: Titular del proyecto, sector al que pertenece, nombre del proyecto, localización, propósito del proyecto y descripción.
- Respecto de la fase de preparación del proyecto: Alcance, impacto ambiental, impacto social, fuentes de financiamiento, presupuesto y fecha de aprobación del presupuesto
- Respecto a la fase de contratación: Entidad contratante, proceso de contratación, tipo de contrato, cantidad de firmas oferentes, costos estimados, administración del contrato, precio del contrato, alcance del contrato, y fecha de firma del contrato y fecha de inicio.
- Respecto a la fase de ejecución del contrato: estado de avance del Proyecto, costos finales proyectados, fecha prevista de fin de Proyecto, alcance final del Proyecto, justificación de los cambios en el proyecto y referencias a informes de auditoría.
- Respecto a la fase de implementación y cierre: variaciones en el precio final del contrato, variaciones en la duración del contrato, variaciones

---

<sup>19</sup> <http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=31>

sobre el alcance del proyecto, justificación de las variaciones de precios ocurridos, y justificaciones por cambios en el alcance y duración en el contrato.

También presenta un interesante desarrollo sobre la estrategia operativa para la divulgación de la información, que pone el acento en los modos y tiempos en los que el organismo contratante debe ir haciendo accesible los datos requeridos. Estos modelos de divulgación se centran en básicamente en dos formatos: i. la divulgación de información a medida que se van cumpliendo los principales hitos del proyecto/contrato, y ii. la divulgación que se realiza a intervalos regulares programados.

Otro aspecto destacable de la guía es que establece los medios en que la información debe divulgarse, poniendo el foco en:

- i. Una base de datos online que permita un manejo simple de la información y sus actualizaciones por parte de un conjunto entidades públicas. De este modo se facilita la búsqueda, visualización y comparación entre Proyecto e, incluso puede facilitar la interacción entre el gobierno y la ciudadanía con relación a la información. La plataforma puede tomar los siguientes formatos:
  - a. Un portal centralizado como por ejemplo el que maneja la Oficina Nacional de Contrataciones
  - b. Una página web por cada entidad contratante, con las dificultades derivadas de la falta de integración de la información que un portal general provee
  - c. La página web de la iniciativa CoST que permite la incorporación de información de diversos países y habilita la comparación entre los proyectos que se desarrollan en cada uno de ellos

En cuanto a la generación de atención ciudadana sobre la información divulgada, la iniciativa hace foco sobre el uso intensivo de las redes sociales (Facebook, twitter, Instagram) como mecanismo para convocar a la consulta y uso de dicha información.

Adicionalmente, se propone el uso de medios alternativos como periódicos, eventos, seminarios y reuniones donde se informe a la población localizada sobre información relacionada con proyectos específicos con impacto en esos sitios.

Otro aspecto destacable de la iniciativa es que establece adicionalmente, que el resto de la información de proyecto (que no fue divulgada en forma proactiva)

debe estar disponible ante requerimientos de información puntuales. Esta información reactiva incluye entre otras: i. Presupuestos plurianuales, estudios de impacto ambiental, planes de adquisiciones del Proyecto; ii. Reportes de avance de obra, reportes sobre los gastos presupuestados, reportes de auditoria específicos; iii. roles de los funcionarios públicos intervinientes, documentos de procurement específicos, reportes de evaluación de ofertas; iv. El contrato efectivamente firmado, titulares y accionistas de las contratistas y planos y especificaciones técnicas de la obra; v. Reportes sobre las variaciones en precio, cantidades, alcance de la obra.

Como se observa, la Nota de Orientación N° 6 de CoST presenta un modelo muy detallado y ajustado de la información que debe preverse.

### c. OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP <sup>20</sup>

Esta iniciativa multi-gubernamental se enfoca en “la divulgación y en el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar, con el fin de identificar problemas y solucionarlos.”

Las contrataciones abiertas implican toda la cadena de creación de contratos gubernamentales, desde la concesión de servicios públicos hasta la realización de obras públicas. Para la divulgación de datos, la iniciativa utiliza un estándar de datos que los países o entidades subnacionales deben utilizar aun cuando su utilización no es mandatoria.

En cuanto a los principios que rigen para las contrataciones abiertas, entendemos pertinente destacar:

- Los gobiernos deben reconocer el derecho de los ciudadanos a acceder a información sobre la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos
- La contratación se realizará en forma transparente y equitativa, incluyendo las políticas relativas a la publicidad del proceso
- Los gobiernos publicarán la información sobre la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos en forma oportuna, actual y sistemática para permitir a los medios y la sociedad civil entender y monitorear los procesos,

---

<sup>20</sup> <http://www.open-contracting.org/?lang=es>

divulgando proactivamente información tal como:

- Contratos, licencias, concesiones, permisos
- Estudios previos, documentos de licitación, evaluaciones de desempeño de los contratos, etc
- Información sobre:
  - la planificación de las contrataciones,
  - el mecanismo de adquisición y adjudicación,
  - el alcance y especificaciones de cada contrato,
  - las decisiones sobre adjudicación del contrato,
  - los oferentes que se presentaron,
  - la existencia de conflictos de intereses detectados,
  - identidad de los titulares reales de las empresas adjudicatarias.
- Información sobre el desempeño operacional de los contratos en ejecución, incluyendo:
  - Cronogramas de trabajo con los hitos propios de la ejecución de los contratos y los cambios en los mismos
  - Estado de implementación
  - Pagos efectuados por etapas y origen de los pagos
  - Certificados de recepción de las obras
  - Condiciones para la terminación del contrato
  - Liquidación final
  - Impacto ambiental
- La información será presentada en forma amigable y accesible para la ciudadanía
- La información será lo más amplia posible, reconociendo que existen excepciones o limitaciones establecidas por las normas
- Los gobiernos deben reconocer el derecho de la sociedad en la supervisión de la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos
- Los gobiernos deben fomentar y proteger las oportunidades para que la ciudadanía monitoree la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos
- Los gobiernos deben trabajar con el sector privado, los organismos internacionales de crédito y a sociedad civil para el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo de los contratos públicos
- Los gobiernos deben promover el acceso de los organismos de control (incluyendo parlamentos y órganos de contralor) a la información relacionada con la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos



## 7. PORTALES DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

### a. PORTAL COLOMBIA COMPRA

Se ha tomado como referencia este Portal en particular, ya que la República de Colombia viene impulsando una fuerte política en materia de fortalecimiento de la transparencia en la gestión, que incluye la mejora de la información provista con relación a las adquisiciones<sup>21</sup>.

En la República de Colombia la legislación sobre contrataciones públicas, en particular la Ley N° 80 de 1993, rige además de para las contrataciones de bienes y servicios, también para las obras públicas y, así, toda la normativa referente a publicidad y transparencia se aplica también a las mencionadas obras.

En tal sentido, es importante mencionar pues, que Colombia Compra es el portal de la Agencia Nacional de Contratación Pública que fuera creada como Ente Rector del sistema de adquisiciones por el Decreto 4170/2011.<sup>22</sup>

El Portal se vincula con la página del SECOP, que es el sitio del sistema de compra electrónica y que provee acceso a información muy completa sobre los procesos de contratación, aunque se limita a consignar la documentación relacionada con el proceso de adquisiciones en sí y no forma parte del sistema aquella otra información relacionada con la ejecución del contrato de obra, los pagos realizados, etc. Esta limitación aplica, al menos, a las búsquedas realizadas como ciudadano dentro del portal.

El portal contiene también un vínculo con el sistema de Datos Abiertos a la sección vinculada con el sistema de compra electrónica y brinda información resumida bastante completa sobre las contrataciones, incluyendo las obras. Entre esa información se encuentran todos los datos del proceso, la empresa adjudicataria, los montos adjudicados, el tipo de contratación, los adicionales pagados, etc. Desde la página del sistema de datos de abiertos, se puede acceder al informe detallado de la contratación en el sistema SECOP donde se encuentra

---

<sup>21</sup>

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?SkinName=CCE&currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO>

<sup>22</sup> <http://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>

los datos puntuales del proceso<sup>23</sup>.

Por otra parte, es importante destacar que el motor de búsqueda propio del SECOP dentro de la base de datos, no es muy bueno, ya que no se pueden combinar palabras en la búsqueda lo que hace muy compleja la navegación y hallazgo de obras específicas o aquellas que se realizan dentro de un sector.

Dentro de los aspectos a destacar, se encuentra la buena cantidad de información que provee que incluye los documentos específicos tales como la oferta, las garantías, el compromiso anticorrupción, entre un número significativo de los documentos que hacen a la gestión de las contrataciones.

Otro aspecto interesante es que también incluye los documentos relativos a la etapa de planificación y estudios previos que dan soporte a los pliegos de contratación que son los que luego se utilizan en el llamado.

#### b. PORTAL DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO DE OBRAS Y CONTRATOS DE SUPERVISIÓN DE HONDURAS (SISOCS)

Entre los portales de seguimiento de contrataciones, resulta de especial interés el SISOCS de Honduras por estar específicamente orientado a la divulgación y puesta a disposición de información relativa a obras. En este caso, se trata de la red de obras viales.

Un dato relevante es que este sistema se ha desarrollado a partir de la integración de Honduras a la iniciativa COST cuyos principios y metodologías ya fueron comentados. Es decir que, a partir de la incorporación del país a una iniciativa internacional en pos de la transparencia se ha podido implementar un sistema de alta calidad en materia de transparencia e integridad en las obras públicas.

El SISOCS es una herramienta mediante la cual se publica y difunde información relevante de los procesos de construcción, supervisión y mantenimiento de la red vial oficial del país, gestionados por la Dirección General de Carreteras y el Fondo Vial.

---

<sup>23</sup> En esa página se puede acceder al detalle de todos los documentos formales que formaron parte del proceso de la contratación. Un ejemplo <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-137360>

Mediante el SISOCS, se pueden visualizar los avances físicos y financieros de las obras, así como también el resumen con información básica de la planificación del proyecto, los procesos de adquisición, la gestión de contratos, fotos, y ubicación geográfica de los proyectos.

El SISOCS es de fácil ingreso y la navegabilidad de la página es muy buena, incluyendo la geolocalización de los proyectos.

El sistema posee un acceso ciudadano muy sencillo y contiene prácticamente todos los datos de la obra y su ejecución:

- **Planificación del Programa** que incluye la identificación del programa de gobierno en el cual la obra se inscribe, el presupuesto total de dicho programa, el sector al cual aplica, una descripción breve del programa y las fuentes de financiamiento del mismo.
- **Planificación del Proyecto** que incluye el nombre del proyecto, la ubicación precisa de la obra, la identificación del proceso de contratación que dio origen al contrato, el presupuesto y toda la información de respaldo del proyecto (planos, informes técnicos, informes ambientales)
- **Invitación y calificación** que incluye los mismos datos de identificación de la obra, el listado de oferentes, la publicación del llamado, la invitación a los licitantes, los pliegos de la contratación y el acta de recepción de ofertas.
- **Adjudicación** que incluye el acta de apertura de ofertas, el informe de evaluación, la resolución de adjudicación, la carta de aceptación de la adjudicación, el monto final adjudicado y el nombre del adjudicatario.
- **Contratación** que incluye el detalle del contrato suscrito y los documentos que se adjuntan al contrato.
- **Inicio de Ejecución** en la que se detalla la ubicación exacta de las obras, los datos de contacto de los responsables por parte del adjudicatario, los tipos de garantía integrados y los montos de las mismas, y la fecha de inicio real de las obras.
- **Avances** que detalla el progreso de la obra tanto en el punto físico como financiero con porcentaje de avance detallado y vinculado a las certificaciones de las obras documentadas y respaldados por registros fotográficos de dichos avances.

- Desembolsos que incluye el cuadro resumen de los montos pagados por las certificaciones aprobadas
- Gráficos y mapas donde se puede apreciar el avance estimado contra el real, y el desempeño financiero estimado contra el realmente ejecutado.

Como se puede observar, esta página contiene información bien organizada y útil. También se destaca que su diseño la hace fácilmente accesible.

Por estas razones, se entiende que el formato de este portal y la información que provee son una referencia de interés en el diseño e implementación de un sistema integral de transparencia, integridad y rendición de cuentas en la gestión de las obras públicas.