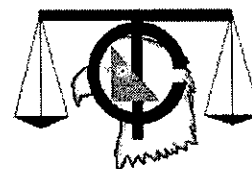




Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

Informe Legal N° 52/2019

Letra: T.C.P. - S.L.

Cde.: Expte. N° 23510/18 Letra J.G.

Ushuaia, 17 de abril de 2019

SEÑOR SECRETARIO CONTABLE A/C

C.P. RAFAEL ANIBAL CHOREN

Viene a esta Secretaría Legal el Expediente del corresponde, perteneciente al registro de Jefatura de Gabinete, caratulado: "LLAMADO A CONTRATACION DIRECTA DE EVALUADORES EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE EVALUACION CIUDADANA DE LAS POLITICAS PUBLICAS", a fin de tomar intervención, procediéndose a su análisis.

ANTECEDENTES

En prieta síntesis, por las presentes tramita una contratación de cien (100) encuestadores, para desempeñarse por el término de cinco (5) meses en el ámbito de la Secretaría de Calidad de Gestión Pública en la órbita del Ministerio Jefatura de Gabinete, realizando relevamientos en la población de Rio Grande con el objeto de obtener y recabar información sobre el grado de conocimiento e información de los ciudadanos sobre programas implementados por el Estado en materia de salud, seguridad, educación y discapacidad entre otras.

Una vez sustanciado el procedimiento de contratación y en el marco del control preventivo que ejerce este Tribunal, se remitió el Expediente en consulta por la Secretaría Contable a efectos de analizar la respuesta otorgada por el

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

Ministro Jefe de Gabinete en el Informe N° 55/19, Letra M.J.G, sobre las observaciones N° 2 y N° 6 formuladas por la Auditora Fiscal C.P. María Paula PARDO, en el Acta de Constatación N° 25/2019 - P.E. (fs. 1440/1444).

En particular, la profesional sostuvo en la observación N° 2 que: *“Se observa el incumplimiento a lo establecido en el Anexo I del Decreto N.º 2640/18, Punto 2. DEL TRÁMITE, en virtud que se ha procedido a efectuar la contratación directa por adjudicación simple sin ser debidamente fundada y ponderada por la autoridad competente que la invoca. Cabe destacar que la Resolución MJG N.º 140/19 obrante a fs. 35/43 que autoriza el llamado a la contratación de 100 encuestadores se encuadra en el Decreto N.º 2640/18, Punto 2. inciso b) COMPULSA ABREVIADA, la misma resulta impracticable atento a que en el mencionado acto administrativo ya se encontraba preestablecido los honorarios convenidos, no dando lugar a la presentación de ofertas más económicas. Por lo cual, no existe compulsa alguna”*.

Por otro lado, la observación N° 6 estableció: *“Se observa el incumplimiento a lo establecido en el Artículo 34º PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN de la Ley Provincial N.º 1015, en virtud de que se procedió a realizar las invitaciones en forma posterior a la difusión en el sitio web “TDF Compras”*.

A su turno, el Ministro Jefe de Gabinete en el descargo presentado mediante Informe N° 55/19 Letra M.J.G, expuso en relación a las observaciones formuladas:

“Observación N° 2. En este sentido, se informa que tomada la decisión de hacer el trabajo de relevamiento por la Administración, descartando la posibilidad que existía de contratar a una consultora externa, se procedió a realizar contratos con personas físicas, encuadrando dicha contratación en el



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

artículo 18, inciso k), de la Ley Provincial 1015 y su Decreto reglamentario N° 2640/18, por lo cual se solicitó ofertas a cien personas, conforme lo solicitado por el señor Secretario de Calidad de la Gestión Pública, obteniendo un total de 85 postulantes que realizaron el curso de capacitación obligatoria. Que si bien, desde la administración se estableció el monto de la contratación, se trató de lograr la aceptación por parte de los co-contratantes del resto de las condiciones establecidas en el contrato, incluidos los honorarios. Por dicho motivo se hizo firmar a todos el acto administrativo que tiene como anexo el modelo de contrato. En igual sentido, se entiende que la compulsa a la que refiere el punto 2, inciso b) no sólo se refiere a una compulsa económica, sino al resto de las condiciones y aptitudes, ello, para el caso de que se hubieran presentado más de cien (100) oferentes".

(...)Observación N° 6. Habiendo dado debido cumplimiento a la difusión e intervenciones requerida por la Ley Provincial N° 1015, se entiende que fue un error formal, el haber enviado las invitaciones a los proveedores en fecha posterior, a la publicación en la página, se toma debido conocimiento para no volver a cometer dicho error."

ANALISIS

Preliminarmente es necesario destacar que la presente contratación se encuadraría dentro del marco de atribuciones y competencias que tiene el Jefe de Gabinete, al establecer el artículo 11 inciso 9°, de la Ley provincial N° 1060 como función del Ministro: "Coordinar los planes de acción tendientes a la implementación de las políticas públicas previstas a mediano y largo plazo, los que serán forjados sobre la base del direccionamiento de recursos y objetivos

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

concretos con criterios de igualdad, inclusión, incremento de las oportunidades y de mejoramiento de la calidad de la gestión y la función públicas”, por lo que parecería que el objeto de la contratación bajo análisis (fs. 8/10), tendería a obtener la información necesaria en orden a cumplimentar esta atribución propia.

Sentado lo anterior y entrando a analizar lo requerido por la Secretaría Contable en relación a la observación numero 2, se advierte que la Auditora determinó que no estaría fundada la contratación y ponderado el encuadramiento en el marco del Anexo I del Decreto provincial N° 2640/18, reglamentario del artículo 18 k) de la Ley provincial N° 1015. Además, expuso, que encuadrada la contratación en el punto 2.b del Anexo I citado, no cumpliría con la necesaria compulsas que tiene que tener el procedimiento, por tener los honorarios convenidos en el Acto Administrativo del llamado.

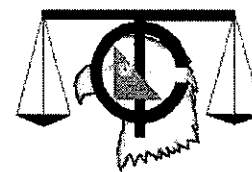
En primer término es menester destacar, que el Punto 2 del Anexo I bajo análisis, en su parte final establece con meridiana claridad que la facultad de determinación del procedimiento es de la propia autoridad contratante, facultad que si bien no es absoluta y estará sometida como toda actividad del estado a un análisis de juridicidad, si vedaría en principio la posibilidad de cambiar el encuadramiento dado a la contratación.

Esto, conduce a analizar el cumplimiento de la razonabilidad del encuadramiento normativo dado a la contratación en el marco del punto 2.b del Anexo I del Decreto provincial N° 2640/18, reglamentario del artículo 18 k) de la Ley provincial N° 1015, a la par de analizar el fundamento mismo de la contratación.

Con este objetivo observo, que si bien en forma escueta y dispersa, se vislumbrarían en principio las razones que fundamentarían la contratación y en



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

particular, el uso de procedimiento del punto 2.b del Anexo I del Decreto Provincial N° 2640/2018 en el expediente traído a análisis.

Es importante resaltar la previsión que realiza el inciso k, del artículo 18 de la Ley provincial N° 1015, al establecer: *"La locación de servicios de personas físicas que resulten necesarios para una adecuada prestación del servicio propio del área contratante"*.

Por otra parte, el artículo 1.b del Anexo I del Decreto Provincial N° 2640/2018 requiere: *"Las contrataciones que se realicen bajo esta modalidad tendrán por objeto la prestación de servicios de personas idóneas (...) que sean necesarios para el desarrollo de tareas, proyectos o programas especiales, consultoría, investigación, relevamiento de políticas públicas (...)"*.

En ese sentido, la Resolución M.J.G. N° 981/18 que crea el programa de Evaluación Ciudadana de las Políticas Públicas, en su Anexo I tiene como objetivo: *"Evaluar los resultados de las Políticas Públicas del Gobierno Provincial desde la perspectiva de los ciudadanos, de manera de asegurar su permanente orientación a quienes son los principales destinatarios (...) a efectos de asegurar un proceso de mejora continua"*, lo que se encontraría íntimamente vinculado a la función establecida por la Ley provincial N° 1060 citada *utsupra*, para la *"adecuada prestación del servicio propio del área contratante"* (inciso k del artículo 18 *infine*).

En relación al contenido del relevamiento necesario que serviría para evaluar el resultado de las Políticas Públicas, se encontraría en principio expuesto a fojas 1446/1448 por el Director General de Estadísticas y Censos IPIEC, como así

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

a fojas 5/10.

Ahora, para lograr ese objetivo en el marco de la ejecución del programa, el Secretario de Calidad de la Gestión Pública, Daniel E. D'ERAMO, solicitó al Ministro Jefe de Gabinete la contratación de cien (100) encuestadores: *“(...) resulta indispensable para la ejecución del presente programa, recabar datos concretos sobre el grado de conocimiento e información con el que cuentan los ciudadanos, acerca de los programas implementados por el Estado (...).*

En ese sentido, es necesario destacar que es misión y función de la Secretaria a mi cargo planificar y desarrollar estrategias y procesos orientados a mejorar la calidad de la gestión estatal en la Provincia (...).

En lo que respecta a los encuestadores, es requisito indispensable que los mismos tengan disponibilidad horaria por la mañana y/o por la tarde y que hayan realizado el Taller de capacitación de Censistas y Operadores barriales que fuera dictado por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadísticas y censo (IPIEC)(...)” (fs. 9/10).

En la misma senda, para la contratación de encuestadores capacitados para la tarea y como metodología operativa, el programa de Evaluación Ciudadana de las Políticas Públicas propuso: *“Capacitación El I.P.I.E.C. y la ESCADE organizaran las actividades de capacitación de agentes barriales/encuestadores y supervisores de forma tal de generar las mejores condiciones para el mejor desempeño de cada rol y con ello garantizar el mejor resultado del operativo. Los contenidos deberán comprender interpretación de los cuestionarios; lectura e interpretación del plano cartográfico; resolución practica de inconvenientes; forma y tiempos para el suministro de la información a supervisores y al coordinador; rol del coordinador y supervisor en el marco de los operativos y*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

procedimientos para la carga de datos. ESCADE- I.P.I.E.C, acreditaran las capacitaciones mediante la entrega de certificados" (fs. 6).

De estas líneas entre otras, se pondría de manifiesto la necesidad perseguida por la contratación y la metodología para llevar a cabo la misma, traspelado, plasmado y ponderado ello en forma sintética en la Resolución M.J.G N° 140/19, que en la parte pertinente a estos efectos sostiene: *"Que conforme surge de lo manifestado por el Sr. Secretario a fs. 7/9 es requisito indispensable para la contratación de los mismos, que tengan disponibilidad horaria por la mañana y por la tarde y que hayan realizado el taller de Capacitación de Censistas y Operadores Barriales que fuera dictado por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censo (IPIEC)(...)"*.

Asimismo, la especificidad de las tareas diagramadas en el Anexo I de la Resolución M.J.G. N° 981, creadora del Programa de Evaluación Ciudadana de las Políticas Públicas y, en particular, lo específico del contenido de los cursos dictados por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censo (IPIEC) que realizaron los oferentes, encuadrarían en principio con cierto grado de razonabilidad, en lo requerido por el artículo 1.b del Anexo I del Decreto provincial N° 2640/2018, que dispone: *"Las contrataciones que se realicen bajo esta modalidad tendrán por objeto la prestación de servicios de personas idóneas (...) que sean necesarios para el desarrollo de tareas, proyectos o programas especiales, consultoría, investigación, relevamiento de políticas públicas (...)"*, justificando en principio, el método de selección de contratista empleado.

Entonces, si bien de forma escueta y con basamento en actos previos  que constituyeron los antecedentes de la Resolución M.J.G N° 140/19, en especial

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

la Resolución M.J.G. N° 981/18, como así en el descargo realizado por el cuentadante, existiría en principio una decisión debidamente ponderada de la Autoridad contratante en ejercicio de sus competencias, que fundamentaría la contratación.

Por otro el lado, la decisión del procedimiento de selección del contratista encontraría su fundamento a la par de lo analizado, en el texto expreso del artículo 1.b del Anexo I del Decreto provincial N° 2640/2018, al reglar que: *“Las contrataciones que se realicen bajo esta modalidad tendrán por objeto la prestación de servicios de personas idóneas (...) que sean necesarios para el desarrollo de tareas, proyectos o programas especiales, consultoría, investigación, relevamiento de políticas públicas (...)”*.

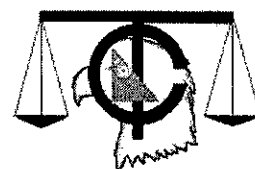
Ahora bien, a posterior la Auditora expuso: *“(...) se encuadra en el Decreto N.º 2640/18, Punto 2. inciso b) COMPULSA ABREVIADA, la misma resulta impracticable atento a que en el mencionado acto administrativo ya se encontraba preestablecido los honorarios convenidos, no dando lugar a la presentación de ofertas más económicas. Por lo cual, no existe compulsa alguna”*.

Sobre esta afirmación no escapa al suscripto, que conforme lo expuso el cuentadante en su descargo, la faz económica no es la única variable a tener en cuenta en el marco de toda contratación pública a los fines de seleccionar al contratista.

Así, el artículo 12 de la Ley provincial N° 1015 establece los criterios de selección al determinar: *“La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, los costos asociados de uso y mantenimiento presentes y futuros así como los criterios y objetivos con los cuales se dispuso la contratación, como*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

ser oportunidad, mérito y conveniencia, y demás condiciones de la oferta (...).

Por su parte, el punto 56 del artículo 34 del Decreto provincial N° 674/11, corre también en el mismo sentido al afirmar: *"(...) sea la más conveniente en relación al precio, calidad, plazo de entrega etc.(...)"*.

Como se observa, la normativa de contrataciones, su reglamentación y los propios pliegos de bases y condiciones entre otras fuentes normativas existentes, otorgan una multiplicidad de variantes para que la Administración determine la oferta más conveniente, sin que esta aserción importe desconocer la especial significación que tiene la variable precio a la hora de seleccionar la oferta mas conveniente y, en particular, al contratar un bien de estandarizado o de uso común (art. 12 *in fine*).

Con ello se quiere sostener, que la determinación exacta *ab initio* de la variable precio en las condiciones de contratación, no significaría en principio, anular la posibilidad de comparación de ofertas, por existir otras variables previstas normativamente a tener en cuenta en el procedimiento de selección.

Este campo normativo reseñado, conduce a la necesidad de matizar la afirmación lineal efectuada por la Auditora al sostener que: *"(...) COMPULSA ABREVIADA, la misma resulta impracticable atento a que en el mencionado acto administrativo ya se encontraba preestablecido los honorarios convenidos, no dando lugar a la presentación de ofertas más económicas"*, además de que, asimismo, la economía puede surgir también de otras variables.

En consecuencia, entiendo, que si bien no hubo lugar a una

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

comparación de ofertas en el procedimiento realizado, este hecho no acaeció a mi criterio por lo inelástico de la variable precio como sostiene la Auditora, sino porque los oferentes presentados a la convocatoria no cubrieron en número necesario el requerimiento original de la Administración a posterior de su publicación (fs. 46), por lo que en definitiva, si hubo una efectiva compulsa y como resultado de ella, se procedió a recomendar la adjudicación a todos aquellos que presentaron una propuesta que se ajustaba a las bases de la contratación por existir renglones suficientes para ello.

Corresponde ahora entrar al análisis de la observación numero 6, sobre la que comparto la opinión de la Auditora, en la medida que el artículo 34 de la Ley provincial N° 1015 establece: *“Todas las convocatorias, cualquiera sea el procedimiento de selección que se utilice, se difundirán por internet u otro medio electrónico de igual alcance que lo reemplace, en el sitio del Órgano Rector, en forma simultánea, desde el día en que se les comience a dar publicidad por el medio específico que se establezca en el presente o en la reglamentación o desde que se cursen las invitaciones y hasta el día de la apertura.”*

Es relevante aquí destacar que en el descargo presentado, el propio cuentadante asume su error al afirmar: (...) *se entiende que fue un error formal, el haber enviado las invitaciones a los proveedores en fecha posterior, a la publicación en la página, se toma debido conocimiento para no volver a cometer dicho error”,* por lo que a esta altura, las opiniones son coincidentes sobre que la transgresión normativa efectivamente acaeció.

Por ello, resulta necesario determinar las consecuencias que proyecta este incumplimiento normativo sobre los principios rectores de la contratación pública, ello con el objeto de vislumbrar el curso de acción que sería del caso seguir bajo estas particulares condiciones.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA
E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

"2019 - AÑO DEL CENTENARIO DEL NACIMIENTO DE EVA DUARTE DE PERÓN"

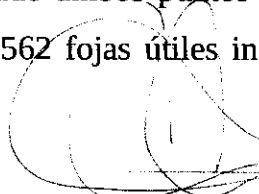
En ese camino, si bien se afirmó que le asiste razón a la Auditora por la falta de simultaneidad de publicación de la convocatoria y de la remisión de las invitaciones, no es un detalle menor, que la difusión efectivamente se habría realizado (fs. 46) y, además, en forma anticipada a las invitaciones particulares a cotizar.

Esto último reviste importancia, en la medida que sería factible colegir de esta hipótesis fáctica, que los potenciales oferentes tuvieron una mejor posición en términos temporales para cumplimentar el pliego, que aquellos a los que se les remitió la invitación, no observando en principio y en el caso particular, una violación palmaria al principio de concurrencia respecto de los potenciales oferentes, lo que si podría suceder de cambiar el orden de los factores.

Por otro lado, la numerosa presentación de oferentes en el caso particular, configura un indicio del cual resultaría razonable colegir la vigencia del principio de publicidad y concurrencia en esta contratación.

En definitiva se observaría, que si bien existió una efectiva transgresión normativa al no ser simultaneas la difusión y las invitaciones en la presente contratación, la misma por los motivos expuestos, no violentaría de forma palmaria los principios rectores de la materia.

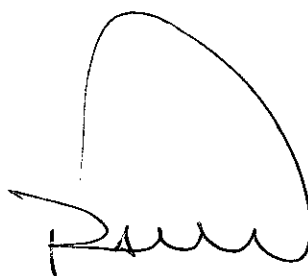
En consecuencia, habiendo analizado ambos puntos propuestos por la Secretaría Contable, giro las presentes con 1562 fojas útiles incluido el presente Informe, para la continuidad del trámite.


Dr. Pablo E. GENNARO
a/c de la Secretaría Legal
Tribunal de Cuentas de la Provincia

"Las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur son y serán Argentinas"

Ref.: E. 23510 - JG - 2018

Pase a Presecretaría Contable para dar cumplimiento a lo solicitado a fs. 1454 vta. compartiendo lo expresado por el Secretario Legal a/c en su Informe Legal N° 52/2019 - letra TCA - SC obrante a fs. 1457/1462.



C. P. Rafael A. CHORÉN
AUDITOR FISCAL
A/C de la Secretaría Contable
Tribunal de Cuentas de la Provincia