



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE GRADUADOS



Especialidad en Contabilidad Superior y Auditoría. El caso de la
municipalidad de Monte Cristo

TRABAJO FINAL

La transparencia y el control interno en el sector público. El caso
del municipio de Monte Cristo (Provincia de Córdoba)

Autor:

Cr. Exequiel Pereyra

Tutor:

Cr. Ernesto Paiva

- 2019 -



La transparencia y el control interno en el sector público. El caso del municipio de Monte Cristo (Provincia de Córdoba) by Pereyra, Ítalo Exequiel is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Agradecimientos

- A todo el cuerpo docente y no docente de la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba que me abrieron las puertas para lograr esta Especialización en Contabilidad y Auditoría.
- Al Dr. Juan A. Arguello, quien fue un pilar para la realización de este trabajo desde la definición misma y durante todo el desarrollo, atendiendo cada detalle y aportando su experiencia, conocimientos y contactos relacionados.
- Al Cr. Ernesto Paiva, quien aceptó con total predisposición ser tutor del trabajo.
- A la Dra. Eliana Werbin, Directora de la Especialidad, por acompañar y apoyar durante toda la carrera.
- Al Cr. Ángel Elettore, por sus aportes y experiencia compartida en la parte final del trabajo.

Dedicatoria

Quiero dedicar este trabajo a mi familia, a mis padres, hermanos, a mi esposa e hijos que siempre me han apoyado incondicionalmente con cada nuevo desafío, alentando y aguantando mis tiempos de estudio y análisis para continuar en la tarea de mejorar profesionalmente cada día.

A mis compañeros de la especialización, grandes profesionales, con quienes he compartido gratos momentos dentro y fuera de las aulas y con quienes ojalá sigamos en contacto para continuar el intercambio de experiencias profesionales.

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo fue analizar el significado de transparencia en el sector público y en qué medida, el control interno, sirve para lograrla; y estudiar la posibilidad de aplicar el sistema de subasta electrónica inversa en el municipio de Monte Cristo, Provincia de Córdoba. Del análisis de los resultados surge que la definición de variables para medir el grado de transparencia constituye una guía de mejora continua para la gestión pública puesto que no sólo permite ver en qué nivel o grado de transparencia se encuentra la gestión, sino que también permite identificar en qué variables se debe mejorar. El correcto control interno y las políticas de integridad son necesarios para el funcionamiento eficiente de las instituciones, de manera que se alcancen las expectativas de la sociedad y garantizando la buena gobernanza. Teniendo un adecuado sistema de control interno en el sector público, utilizando el modelo conceptual COSO, se puede lograr el cumplimiento de los objetivos de forma eficiente, con el debido cuidado y preservación del patrimonio, apegado a la normativa vigente y con la rendición de cuenta que garantice la transparencia. Se recomienda la implementación del sistema de Subasta Inversa Electrónica en la municipalidad de Monte Cristo puesto que se trata de una mejora en la transparencia y que además permite ahorrar dinero en las compulsas que se realizan.

Palabras clave: Sector Público, Transparencia en la Gestión Pública, Eficiencia en Gasto Público, Subasta Inversa.

ABSTRACT

The main objective of this paper was to analyze the meaning of transparency in the public sector and to what extent, the internal control, is useful to achieve it; and to research the possibility of implementing the electronic reverse auction system in the municipality of Monte Cristo, Province of Córdoba. From the analysis of the results arises that the definition of variables to measure the transparency degree constitutes a continuous improvement guide for the public administration since it not only allows to see in which level or degree of transparency the administration is, but also it allows to identify which variables must be improved. The proper internal control and the integrity policies are necessary for the efficient performance of the institutions, so that the community expectations are achieved and ensuring the good governance. Having a suitable internal control system in the public sector, using the COSO conceptual model, it can be achieved the fulfillment of the objectives in an efficient way, with the due care and wealth preservation, attached to the current regulations and with the accountability that guarantees the transparency. It is recommended the implementation of the Electronic Reverse Auction system in the municipality of Monte Cristo since it is about an improvement in the transparency and furthermore, it allows to save money on the issued certificates.

Keywords: Public Sector, Transparency in Public Administration, Efficiency in Public Expenditure, Reverse Auction.

INDICE

1. Introducción.....	1
2. Metodología.....	4
3. Resultados y Discusión.....	6
1. Estudio exploratorio sobre la definición transparencia en el sector público y las variables que permiten medir su grado de desarrollo.....	6
2. Estudio exploratorio bibliográfico sobre la gobernanza pública.	15
3. Estudio exploratorio de enfoque COSO para la aplicación del control interno en el sector público.	20
4. Estudio exploratorio del sistema de subasta inversa electrónica y la propuesta de implementación en el municipio de Monte Cristo, Provincia de Córdoba.	26
i. Estudio del caso de la municipalidad de Unquillo.	28
ii. Situación en la municipalidad de Monte Cristo.	34
4. Conclusiones.	36
5. Bibliografía.	37

Introducción

En los últimos años, organismos internacionales tales como Organización de Naciones Unidas (ONU), Comisión Europea (EC), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, han desarrollado modelos para mejorar la administración de asuntos públicos. De esta manera, dichas instituciones coinciden en la necesidad de promover buenas prácticas en la gestión pública como la planeación estratégica, la medición de resultados, la rendición de cuentas la participación ciudadana y el control interno para garantizar eficiencia y transparencia.

En primer lugar se analizará el significado de transparencia en la gestión pública como una obligación ética de los funcionarios para combatir la corrupción, reconociendo a los ciudadanos como dueños de la información que producen y guardan aquellos. (Gilli, 2017).

De esta manera, se analizarán las conclusiones referidas a transparencia en la gestión pública obtenidas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2015 en la sede de la ONU en Nueva York, en relación a la Agenda Global de Desarrollo Sostenible aprobada con 17 objetivos y 169 metas que deberán ser cumplidos hasta el año 2030 por los Estados miembros citadas por Gilli, 2017. En esta línea de análisis, en el objetivo 16 de la agenda se propone *“Proveer sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”* y se establece como meta para este objetivo *“reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”*.

En este contexto, los sistemas de gestión del Estado argentino en general, y de los municipios en particular, deben mostrar transparencia en sus actos de gestión, mediante el acceso público

de la información de dichos actos. Este es el propósito de la municipalidad de Monte Cristo, provincia de Córdoba.

De esta manera, se estudiarán los conceptos de acceso a la información y gobierno abierto, como elementos fundamentales que complementan la transparencia en el sector público. En este sentido, se destacará la importancia del acceso a la información como un remedio efectivo para combatir la corrupción. (Gilli, 2017). Asimismo, se pondrá énfasis también en la apertura del gobierno utilizando la tecnología de información y comunicación a través de internet.

A su vez, se analizarán cuáles son las variables comunes que podrían definir una administración transparente municipal a fin de poder monitorear el grado de transparencia y lograr los beneficios asociados tales como la generación de confianza y un ambiente de control social que reduzca la posibilidad de cometer actos de corrupción. (Paprocki, 2017).

En este sentido, se desarrollarán las definiciones utilizadas sobre una administración transparente de distintas experiencias realizadas en Latinoamérica y se tomarán indicadores para valorar la transparencia de una gestión municipal. Las propuestas desarrolladas son: modelo de gestión transparente en municipios de Ecuador; y las 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México, ambas propuestas citadas por Paprocki, 2017. Asimismo se analizará la guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales implementada en Bolivia; y el manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales, implementado en Honduras. (Paprocki, 2017).

El concepto de gobernanza implica instituciones transparentes, eficaces y eficientes. Una medida que se puede aplicar para lograr mayor confianza y eficacia de la administración pública es la correcta aplicación del control interno y la integridad en la gobernanza del sector

público, puesto que colaboran a que las acciones de los funcionarios estén en consonancia con lo que espera la sociedad de ellos. Por este motivo, se desarrollan las definiciones de buena gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC. (Portal Martinez, 2016). Por lo tanto, el control en el sector público se vuelve necesario si se pretende lograr transparencia. En este sentido, se define que este control tiene un aspecto político, uno jurídico, uno social y un control administrativo, siendo el control fiscal (el que realizan los órganos de control externo) y el Control Interno (el que realiza la propia administración) son igualmente administrativos. (Claros, 2000; Otero, 2004; Velasquez, 2004).

Particularmente, el modelo conceptual COSO (Committee of Sponsoring Organizations) citado por Bortone y otros, 2010 es muy útil para poder analizar el control interno en las organizaciones. En particular, en el sector público, un exitoso sistema de control interno permite garantizar el cumplimiento de los objetivos, el cuidado del acervo patrimonial, el cumplimiento de las leyes, la rendición de cuentas y la consecuente transparencia. Dicho modelo se estructura en cinco partes: entorno de control, valoración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y seguimiento. Fue publicado en 1992 pero ha ido evolucionando y se ha ido incorporando tanto en el ámbito privado como en el público. A través de un estudio realizado en entes descentralizados estatales y municipales en Venezuela se estudia cómo es posible aplicar el enfoque COSO para analizar el Control Interno desde una perspectiva administrativa. (Bortone y otros, 2010).

Por último, se analizará un modelo que permitirá eliminar la corrupción en el sector público: la subasta inversa electrónica.

La subasta inversa electrónica, se ha convertido en una práctica que transparenta las compras del Estado, permite desarrollar proveedores y permite obtener beneficios económicos

importantes al evitar sobrepuestos. En este sentido, se analizará el marco teórico que da sustento al sistema de subasta inversa, indicando al mismo como un mecanismo que permite modernizar la gestión del Estado y haciendo más eficientes y transparentes las compras estatales. (Bossano Lomellini, Luis Miguel. 2011).

Se estudiará el sistema de subasta inversa electrónica con la experiencia en la aplicación en la Municipalidad de Unquillo, en la provincia de Córdoba para evaluar la posibilidad de aplicar dicho sistema en la Municipalidad de Monte Cristo, Córdoba.

El objetivo de este trabajo final fue analizar el significado de transparencia en el sector público y en qué medida, el control interno, sirve para lograrla; y estudiar la posibilidad de aplicar el Sistema de Subasta Electrónica inversa en el municipio de Monte Cristo, Provincia de Córdoba.

Metodología

Este trabajo se llevó a cabo de acuerdo a los siguientes ejes temáticos y autores:

1) **Estudio exploratorio sobre la definición transparencia en el sector público y las variables que permiten medir su grado de desarrollo:**

- ✓ Se analizó la transparencia como objetivo del desarrollo sostenible con la reflexión de Gilli, 2017 publicada en la revista Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional de La Plata.
- ✓ Se estudió la elaboración de indicadores con las variables para la valoración de la transparencia en la administración de municipios con la reflexión de Paprocki, 2017 publicada en la revista Visión de Futuro de la Universidad Nacional de Misiones.

2) **Estudio exploratorio bibliográfico sobre la gobernanza pública:**

- ✓ Se analizaron el control interno e integridad como elementos para la gobernanza pública con la reflexión de Portal Martínez, 2016 publicada en la revista El Cotidiano de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

3) **Estudio exploratorio de enfoque COSO para la aplicación del control interno en el sector público:**

- ✓ Se analizaron los sistemas de control interno en los entes descentralizados estatales y municipales en la reflexión de Bortone y otros, 2010 publicada en la revista Visión General de la Universidad de los Andes, Venezuela.
- ✓ Se analizó la publicación Putting COSO's Theory into Practice, 2005, Florida.

4) **Estudio exploratorio del sistema de subasta inversa electrónica y la posibilidad de implementación en el municipio de Monte Cristo, Provincia de Córdoba:**

- ✓ Se analizó la subasta inversa como mecanismo de contratación pública eficiente y transparente en la reflexión de Bossano Lomellini, 2011 publicada en la revista Derecho PUCP de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ✓ Se estudió el caso de la implementación por parte de la municipalidad de Unquillo. <https://www.unquillo.gov.ar/>

Resultados y discusión

Estudio exploratorio sobre la definición de transparencia en el sector público y las variables que permiten medir su grado de desarrollo

En el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre de 2015, los Estados participantes aprobaron la nueva Agenda Global de Desarrollo Sustentable con objetivos y metas que deberán ser cumplidos desde ese momento al año 2030.

Uno de los objetivos propone *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”* y se establece dentro de las metas para dicho objetivo *“Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”*.

De esta manera, los conceptos de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto toman protagonismo como ejes centrales para el cumplimiento del mencionado objetivo de la Agenda Global.

En primer término, la transparencia, se presenta como una propiedad mediante la cual se puede ver lo que hay detrás, y que, aplicada a la gestión pública, implicaría el libre acceso a toda la información sobre recursos financieros y humanos. Incluye también procedimientos internos, calidad de los bienes o servicios que ofrece, desempeño de los funcionarios y toda aquella inherente al ejercicio de las funciones de los distintos poderes públicos. Asimismo, se

exigen algunos requisitos sobre la información presentada sobre la gestión para que sea de utilidad y cumpla con el principal objetivo. La transparencia implica que la información sea oportuna, completa, veraz y actualizada. Se debe presentar de forma completa y entendible, es decir, se deben generar acciones que faciliten y garanticen el acceso a la información y ésta, a su vez, debe estar en un lenguaje claro y entendible por todos los interesados.

Una administración -pública o privada- que sea transparente es confiable para la sociedad, crea un valor social y proyecta un desarrollo sustentable en el tiempo. Por el contrario, la búsqueda de beneficios de corto plazo que no sean éticos puede afectar el interés general e impide el desarrollo a largo plazo. (Gilli, 2017)

En segundo lugar, el acceso a la información, se presenta como medio que favorece a la transparencia y requisito indispensable para combatir la corrupción. La intervención ciudadana es la que permite el contrapeso necesario de la gestión de los funcionarios públicos. Los medios de comunicación y el avance tecnológico, sumado al desarrollo de las redes sociales, favorecen el acceso a la información a todos los ciudadanos y la participación activa de los mismos. Según Francis Bacon la información es poder y precisamente el acceso a la información implica transferir ese poder del Estado al ciudadano. De esta manera, el Estado debe crear los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan acceder a los documentos públicos y a toda información sobre sus actos a través de acceso a expedientes, registros y bases de datos. Se pueden promover normas que establezcan la apertura de la información y el libre acceso, entendiendo que se trata de un derecho de los ciudadanos y que es lo que permite reducir hasta eliminar la corrupción. (Gilli, 2017)

No obstante, pueden existir algunos reparos en cuanto a las medidas de apertura, algunos límites por tratarse de información confidencial de contribuyentes, datos personales y de otra

índole privada. De igual manera, la disposición de la información y el libre acceso garantizan la transparencia y promueven la confianza.

En tercer lugar, Gobierno abierto es un concepto que viene del avance de la tecnología de información y que permite no solo mejorar el acceso a la información pública, sino también, la participación e interacción de los ciudadanos en tiempo real. De esta forma, la transparencia es posible si los ciudadanos tienen acceso a la información sobre la gestión de asuntos públicos y pueden ejercer control. Y esta interacción de acceso y participación se pueden lograr gracias al concepto de Gobierno abierto ya que, mediante una plataforma de libre acceso, los ciudadanos pueden conocer los procedimientos administrativos, las gestiones financieras, de recursos humanos, las contrataciones y toda la información inherente a la función pública. (Gilli, 2017)

Por otra parte, el concepto de Gobierno abierto permite reducir la burocracia en la realización de trámites, quejas y reclamos, sugerencias y control de la rendición de cuentas. Se facilita el acceso a todas las etapas de la gestión, tales como la elaboración de normas, decisiones, ejecución, monitoreo y control.

Finalmente, para garantizar la transparencia no sólo es necesaria la apertura de datos sino que se deben promover acciones de participación y colaboración ciudadana y rendición de cuentas y asunción de responsabilidad.

Del análisis precedente surge que la transparencia está en la agenda mundial como medio para combatir la corrupción. Incluye la apertura de la información sobre la gestión pública y la creación de los mecanismos para que el acceso sea libre para los ciudadanos y que los mismos puedan participar, colaborar y realizar el adecuado control social.

Por otra parte, entender cuáles son las variables que definen una administración transparente permite valorar los grados de transparencia de una administración. En consecuencia, resulta necesario analizar previamente cuáles son las ventajas que presenta una administración transparente para luego analizar las variables que la caracterizan.

Por otro lado, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre otros, señalan muchos beneficios que presenta la transparencia en las administraciones gubernamentales.

- Mejorar la calidad de vida de los seres humanos. Ya que el acceso a la información pública les permite aprovecharla para su propio desarrollo. El libre acceso se constituye como un derecho, un verdadero beneficio social.
- Confianza. La posibilidad de ejercer un control social les permite a los ciudadanos conocer el destino final de sus impuestos y confiar en las administraciones.
- Mejora continua. La interacción con los ciudadanos alcanzada gracias a la transparencia permite identificar áreas de mejora de la gestión pública, generando autocontrol y promoviendo las mejoras que hagan más eficiente la administración con la consecuente reducción de costos y mejor aprovechamiento de recursos.

A continuación, se desarrollan los conceptos utilizados para definir una administración transparente en cuatro experiencias realizadas en Latinoamérica: 1- El modelo de gestión transparente en municipios de Ecuador; 2- 14 acciones básicas para la transparencia presentadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de México; 3- Guía municipal para la transparencia y rendición de cuentas municipales

implementada en Bolivia; y 4- Manual de transparencia y rendición de cuentas para gobiernos municipales implementado en Honduras (Paprocki, 2017).

El modelo de gestión municipal transparente, desarrollado en diferentes municipios en Ecuador durante el año 2002 plantea que la transparencia está conformada por tres elementos fundamentales:

- La responsabilidad, los individuos y las organizaciones deben asumir la responsabilidad de sus actos de manera objetiva, abarcando la responsabilidad financiera (deben rendir cuentas); la responsabilidad administrativa (implementando sistemas de control interno); la responsabilidad política (control entre los distintos poderes y transparencia en los procesos electorales); y la responsabilidad social (control por parte de los ciudadanos).
- La integridad, se refiere a cualidades como la honestidad y el buen actuar de los funcionarios y servidores públicos. También se refiere a la cualidad de las instituciones del Estado que favorecen las actuaciones de los funcionarios por el control ejercido.
- La comunicación y acceso a la información, es un componente fundamental de la transparencia ya que permite crear canales adecuados para que la información llegue y sea comprendida por los ciudadanos, y se deben determinar mecanismos que posibiliten la efectiva participación y el control social.

Por otra parte, las 14 acciones básicas para la transparencia - México (SFP, ICMA, INAFED, y CESEM, 2003) citadas por Paprocki, 2017 surgen de experiencias exitosas de transparencia en municipios de México. Se trata de un documento donde la transparencia aparece como un

concepto asociado a la difusión de información de áreas críticas y la promoción de una mayor participación.

Así, se presentan como recomendaciones las siguientes:

1. Transparentar las actividades en áreas críticas. Se debe elaborar un inventario de áreas críticas tales como son las adquisiciones, contrataciones de servicios, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, entre otras.
2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal. Se debe contratar de acuerdo a la capacidad, profesionalismo y el resultado del desempeño. El proceso de selección o despido debe ser abierto.
3. Informar sobre los proveedores del municipio. Se deben conocer los proveedores que contrata el municipio, qué productos o servicios son contratados y a qué precios.
4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública. Se debe dar a conocer la información relativa a los ingresos, mora y deuda pública.
5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales. Se deben dar a conocer las obras proyectadas, las ejecutadas y los resultados de los distintos programas sociales.
6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación. Se deben informar los gastos de publicidad y su incidencia en el presupuesto, así como también los gastos en viáticos y de representación.
7. Informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y funcionarios. Se deben dar a conocer los salarios, bonos y prestaciones de los funcionarios y agentes públicos.

8. Difundir información sobre los trámites y servicios municipales. Se deben difundir los requisitos y pormenores de los diferentes trámites, costo y duración de los mismos.
9. Difundir los reglamentos municipales. Se deben dar a conocer en lenguaje sencillo las reglas de convivencia y reglamentos del municipio.
10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad. Es un manual del “buen vecino” que determina cuáles son los derechos y obligaciones tanto del municipio como del ciudadano.
11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía. Facilitar a los ciudadanos la posibilidad de emitir quejas, reclamos, denuncias, solicitar trámites o dirigir comentarios a las autoridades.
12. Crear y poner en acción los Consejos Municipales. Se constituyen por representantes de todos los partidos y miembros reconocidos de la sociedad para prevenir irregularidades en compras de productos, contrataciones, arrendamientos.
13. Procurar que el cabildo (Concejo Deliberante) funcione con criterios de transparencia. Impulsar la participación ciudadana en las sesiones, difundir las decisiones.
14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana. Ofrecer espacios para que pueda darse la participación ciudadana, así como también crear los mecanismos destinados a tal fin.

Otro enfoque es el que ofrece la guía para la transparencia y rendición de cuentas – Bolivia.

“El proceso de rendición de cuentas promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión municipal, fortalece vínculos entre actores y facilita el

ejercicio transparente de la gestión pública municipal” (Ministerio de Autonomía de Bolivia, 2011) citado por Paprocki, 2017.

Por lo tanto, esta guía indica que la transparencia se vincula con la rendición de cuentas, siendo ésta un conjunto de acciones para informar a la población sobre las acciones y resultados de la gestión municipal. Se trata de una buena práctica de gobierno que fomenta la transparencia en la gestión pública y promueve la participación ciudadana (Paprocki, 2017).

De esta manera, la guía del Ministerio de Autonomía de Bolivia promueve las siguientes acciones:

- Organización de la información de la gestión municipal con el registro de la documentación correspondiente.
- Difusión de la información de la gestión, brindando acceso y difundiendo la rendición de cuentas.
- Análisis participativo de la información, incluyendo la elaboración de informes de gestión.
- Presentación de la rendición de cuentas. Desarrollada en audiencia pública, promoviendo el debate, el diálogo y el esclarecimiento de los diferentes aspectos y sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de la población.
- Seguimiento y vigilancia de las recomendaciones realizadas por la población.

Finalmente, el Manual de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad – Honduras; realizado a iniciativas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, 2009 citado por Paprocki, 2017; define a la transparencia como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas; la gestión de recursos; las operaciones y prestación de servicios; las prioridades de inversión y

su ejecución. Dicho manual agrega que la transparencia incluye al concepto de gobernabilidad y de libre acceso a la información. Plantea de este modo que los diferentes actores sociales tales como los ciudadanos, las instituciones privadas y otros miembros de la sociedad civil son también responsables del manejo de los asuntos municipales.

Por todo lo expuesto en cuanto a las experiencias en Latinoamérica sobre la definición o determinación de una administración transparente, Paprocki define variables de una administración transparente para medir el grado de transparencia a saber:

1. Canales adecuados de comunicación
2. Difusión de procesos
3. Posibilidad de control social
4. Confianza y respeto de la ciudadanía
5. Clara definición de las responsabilidades de los agentes y funcionarios públicos
6. Sistemas de control interno que colaboren con los organismos de control
7. Presentación de rendiciones de cuentas claras y en término
8. Equilibrado y efectivo funcionamiento de la división de poderes
9. Funcionarios y agentes con vocación de servidores públicos

De estas variables surgen indicadores y se valoran de acuerdo a si el impacto es alto, medio o bajo y así se puede determinar el grado de transparencia de una administración.

Como resultado del análisis precedente se concluye que la definición de variables para medir el grado de transparencia constituye una guía de mejora continua para la gestión pública puesto que no sólo permite ver en qué nivel o grado de transparencia se encuentra la gestión, sino que también permite identificar en qué variables se debe mejorar y realizar de este modo una evaluación continua.

Estudio exploratorio bibliográfico sobre la gobernanza pública

De acuerdo a lo estudiado en el apartado anterior, la transparencia en la gestión pública es una medida eficaz para combatir la corrupción. Ahora bien, la transparencia es una cualidad que forma parte de un concepto más amplio que es la gobernanza. Así, la gobernanza se presenta como un concepto que implica instituciones transparentes, eficaces y eficientes. Por este motivo, organismos internacionales como ONU, FMI, OCDE, entre otros, promueven principios generales para mejorar la gobernanza, es decir, mejorar la administración de asuntos públicos.

Ahora bien, según Portal Martínez, 2016 se reconocen dos tipos de acepciones para el término gobernanza, una asociada a una descripción que se utiliza para referirse a toda la estructura administrativa del Estado; y la otra, de tipo prescriptiva, es decir, tiene una orientación práctica que permite valorar la calidad de la gestión y los resultados de los entes gubernamentales. En el mismo sentido, Portal Martínez, 2016 cita a Aguilar Villanueva, quien distingue dos niveles de gobernanza, uno del sector público, tomando a la administración pública en su conjunto; y el otro nivel es la gobernanza corporativa pública, tomando cada parte o área de gobierno o administrativas.

De lo expuesto, se puede afirmar que cuando los organismos internacionales se refieren al término gobernanza se refieren a la acepción de tipo prescriptiva, puesto que se promueve que dentro de la gestión pública se generen resultados, se presten servicios de calidad, se apeguen a las normas y en términos generales se satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Así, los diferentes organismos internacionales proponen sus propias definiciones sobre gobernanza, desarrollando modelos que cuentan con mecanismos tendientes a mejorar las capacidades de

las dependencias del Estado, generando un ambiente propicio para el desarrollo y el bienestar económico social. (Portal Martínez, 2016)

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), citado por Portal Martínez, 2016 define “*la gobernanza se considera buena y democrática en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deber ser vigilados para estar libres de corrupción y rendir cuentas ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo*” (ONU, s.f.). Como se puede observar, esta definición de buena gobernanza implica transparencia y rendición de cuentas al pueblo en las actividades y gestión de asuntos públicos para garantizar la credibilidad y respeto en el mundo.

Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) define “*la buena gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley*” (FMI, 2007).

Aquí se resalta el apego y respeto al sistema legal como medio para lograr buena gobernanza, evitando de esta manera los abusos y cualquier forma de corrupción.

En otro sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dice que la gobernanza es “*la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Es el aseguramiento de que los mecanismos de conducción del ciclo de la política en la formulación, implementación y monitoreo y evaluación están operando efectivamente, eficientemente y económicamente, y*

son apuntalados por principios generales de gobernanza como el Estado de derecho, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas” (OCDE, 2014). Nuevamente aparecen los conceptos de transparencia, integridad y rendición de cuentas como claves para lograr una buena gobernanza. Se debe garantizar el correcto funcionamiento de la gestión, desde la planeación, ejecución y control de la misma, con foco en la orientación de los esfuerzos para la creación de beneficios para la sociedad.

Por su parte, Portal Martínez, (2016) cita la definición del Banco Mundial *“la buena gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente”*. Aquí se relaciona a la buena gobernanza con la prestación eficiente de servicios por parte del sector público y de destaca el carácter de decisión política ya que habla de voluntad de hacer lo correcto.

También la Federación Internacional de Contadores (IFAC), citada por Portal Martínez, 2016, propone una definición de gobernanza diciendo *“la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos de toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento por parte de la gerencia de las organizaciones”*. Nuevamente la rendición de cuentas y el control aparecen como factores determinantes en el comportamiento de quienes dirigen las organizaciones.

De lo expuesto hasta aquí se deduce que las definiciones de los distintos organismos internacionales apuntan a recomendaciones generales con aspectos o condiciones mínimas que deberían cumplir las gestiones públicas para ser consideradas eficientes. Por ser tan

generales, cada país o cada ente gubernamental podrá aplicar en mayor o menor medida estas ideas de acuerdo a sus propias estructuras y realidades.

En esta línea de pensamiento, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), México, elaboró un modelo de gobernanza en 2014 que contiene diez elementos que resumen algunas de las recomendaciones de los organismos internacionales:

1. Órgano de gobierno, Consejo de Administración o Titulares de las Organizaciones
2. Planeación estratégica
3. Ética e integridad
4. Control Interno
5. Administración de riesgos
6. Auditoría interna
7. Auditoría externa
8. Comité de auditoría
9. Evaluación de desempeño
10. Transparencia y rendición de cuentas

Con este modelo se realizaron auditorías en 1.659 administraciones gubernamentales en México y las conclusiones se resumen en el Informe General correspondiente a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014. Y como resultado del mismo, se detectó que el control interno y las políticas de integridad constituyeron las causas-raíces de los principales riesgos detectados en las auditorías.

De esta manera, resulta necesario abordar el control interno y la integridad como variables determinantes para la prevención de riesgos que impiden la eficiencia en las instituciones públicas. Por un lado, el control interno es un proceso que busca dar seguridad razonable de

que todas las actividades de la gestión públicas están orientadas al cumplimiento de los objetivos y apegadas a las normas y procedimientos establecidos para tal fin.

Como se desarrolla más adelante, estas actividades son apuntaladas por la alta dirección pero deben ser adoptadas por todo el personal de forma habitual y se organizan en cinco niveles, el ambiente de control, la administración de riesgos, la información y comunicación, las actividades de control y supervisión.

Por otra parte, la integridad se refiere a valores organizacionales referidos al cumplimiento de la normativa y la regulación interna de cada dependencia. Es decir, se toma una dimensión organizacional de la integridad y no en el sentido de valores éticos que se asocian a los individuos. El cumplimiento de las normas y valores o principios de aplicación general como la transparencia o la legalidad es lo que garantiza la integridad de una institución.

Portal Martínez, 2016 señala que integridad es el resultado de políticas específicas que incluyen códigos de ética y conducta, detección de conflictos de interés, instauración de comités de integridad, sistemas de sanción, entre otros.

Por lo tanto, el correcto control interno y las políticas de integridad son necesarios para el funcionamiento eficiente de las instituciones, de manera que se alcancen las expectativas de la sociedad y garantizando la buena gobernanza.

Los modelos propuestos tienden a aportar medidas que corrijan y optimicen la estructura y el funcionamiento general del sector público. Se intenta que los organismos públicos puedan cumplir sus objetivos de forma eficiente y eficaz, siempre en el marco de legalidad y de un sistema de valores éticos del buen obrar.

Estudio exploratorio de enfoque COSO para la aplicación del control interno en el sector público

Como se ha destacado en el apartado anterior, el control interno es vital en todas las organizaciones y, en especial en el sector público, si se quiere lograr transparencia en la gestión, cumpliendo los objetivos de forma eficiente. De esta manera, se debe introducir en dicho concepto para poder explorar los múltiples beneficios que conlleva su aplicación. Particularmente se toman las definiciones y conclusiones de un estudio cualitativo realizado por Bortone y otros, 2010 donde se realiza un contraste de los sistemas de control en organismos estatales y municipales en Venezuela con el enfoque conceptual COSO.

En el sector público, el control interno es importante para generar certidumbre razonable sobre el cumplimiento de los objetivos, la conservación del patrimonio, la sujeción legal y la transparencia y oportunidad en la rendición de cuentas. De acuerdo al enfoque conceptual del informe COSO, el control interno es un proceso diseñado y efectuado por el recurso humano de la institución, cuyo objetivo es lograr la eficiencia y eficacia de las operaciones, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas aplicables. Por este motivo se estructura el estudio en cinco componentes: entorno de control, valoración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y seguimiento.

El entorno de control se compone de procesos, estándares, estructuras y disciplina que define a los entes y las políticas, prácticas y capacidad del recurso humano. Incluye aspectos como la integridad personal y profesional, valores éticos, responsabilidad de supervisión, rendición de cuentas y estilo de liderazgo. En este sentido, las organizaciones gubernamentales deben regirse por valores de ética e integridad, los cuales deben constar en los Valores Organizacionales, Códigos de Conducta, Políticas y Procedimientos y deben reflejarse en las

decisiones, acciones y comportamientos en todos los niveles de la organización. Asimismo, las autoridades superiores y funcionarios responsables de la gestión deben propiciar el respeto por el principio de independencia y deben supervisar la implementación del control interno. También se deben establecer las responsabilidades respecto del cumplimiento de los objetivos, especificando los adecuados mecanismos de rendición de cuentas. Finalmente, la organización debe poseer procesos adecuados de incorporación de personal, desarrollo de carrera y motivación del personal.

Establecer un adecuado ambiente de control permite estimular e influenciar el desempeño del personal de la organización con respecto al cumplimiento de los objetivos del control interno. Contempla desde los estilos de liderazgos de las autoridades hasta la definición de las expectativas organizacionales respecto de los valores y estándares de conducta del personal.

La evaluación de riesgos se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta, identificando, valorando, avaluando y desarrollando respuestas para transferir, tolerar, tratar o eliminar los riesgos que interfieren en el alcance de los objetivos organizacionales.

Teniendo en cuenta las características de inestabilidad e incertidumbre presente en las economías latinoamericanas, la evaluación de riesgos debe ser un proceso permanente para posibilitar la adaptación continua del sistema de control interno.

Las actividades de control abarcan las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientados a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización. Comprenden las políticas y procedimientos para lograr los objetivos de la organización con el menor riesgo posible. Se deben establecer en todas las áreas y funciones del ente.

En otra línea, las actividades de control pueden ser preventivas abarcando diversas modalidades tanto manuales como automatizadas, tales como autorizaciones, aprobaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones de desempeño, entre otras.

La información y comunicación son requisitos indispensables para el funcionamiento del control interno. La información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las responsabilidades de control interno con miras al logro de los objetivos. Por lo tanto, la información, debe ser apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible para que sea posible una adecuada organización y documentación de la misma. La comunicación se constituye en un proceso continuo e iterativo que permite generar, compartir y obtener la información necesaria.

El seguimiento comprende la supervisión o monitoreo del sistema. Abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes del control interno, incluidos los controles para efectivizar los principios dentro de cada componente, está presente y funcionando.

En el caso de Venezuela, según expresan Bortone y otros, 2010 *“de acuerdo con la Ley Orgánica de Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, corresponde a las máximas autoridades jerárquicas y a las unidades de auditoría interna de los entes y órganos, evaluar los sistemas de control interno incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial, así como el examen de los registros y estados financieros para determinar su pertenencia y confiabilidad, y la evaluación de eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas”*. De acuerdo al trabajo realizado por estos autores, se tomaron cuatro unidades de estudio representativas del ámbito estatal (entes adscriptos a la gobernación del

estado Mérida) u municipal (entes adscriptos a la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida). En esa investigación de tipo cualitativa se contrastó el control interno en dichas unidades a la luz del enfoque COSO.

Resulta interesante destacar que es posible aplicar el enfoque COSO para analizar el Control Interno desde una perspectiva administrativa. Asimismo, algunos de los resultados obtenidos indican debilidades comunes en el sector público que se pueden abordar para mejorar la eficiencia en la administración pública.

En relación al entorno de control, se detectó que las organizaciones tienen una estructura piramidal, con líneas de autoridad y responsabilidad bien definidas. Pero al mismo tiempo, los funcionarios desconocen el Código de Ética del Funcionario Público y hay ausencia de principios y valores institucionales formalmente establecidos. Los entes municipales no disponen de organigramas actualizados, manuales, unidades de auditoría interna ni programas de capacitación del recurso humano.

En cuanto a la evaluación de riesgo, los riesgos detectados en algunas actividades de control no se valoran ni evalúan para desarrollar respuestas que permitan ser transferidos, tratados o eliminados. Se observó que no se tienen en cuenta los factores internos y externos que interfieren en el logro de los objetivos institucionales.

Por su parte, en las actividades de control se detectaron deficiencias en el control de bienes públicos y ausencia de documentación sobre normativa específica relativa a políticas y procedimientos de control.

En relación a la información y comunicación, se detectó que el software utilizado para el manejo de información contable no permite integrarla con la información presupuestaria y de

gestión, y como consecuencia la información fluye con retraso y es vulnerable a errores. Asimismo la información financiera que se emite en su mayoría para cumplir con exigencias legales y se obvia en el proceso de toma de decisiones.

Para finalizar, en cuanto al seguimiento, se observa como gran debilidad la carencia de unidades de auditoría interna y cuando existen sólo se remiten a asesorías y auditorías financieras dejando de lado actividades como la evaluación del control interno, auditorías administrativas, de recursos humanos, entre otras.

Es importante aclarar que más allá de tratarse de un estudio específico en un municipio de Venezuela, la introducción de algunas conclusiones obtenidas en dicho trabajo permite ver, por un lado, que es posible aplicar el enfoque COSO en el ámbito de la administración pública y, por el otro, obtener características y variables importantes a tener en cuenta a la hora de aplicar dicho enfoque en otros ámbitos del sector público.

En el caso de Argentina, es la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en su rol de Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, normativo, de supervisión y coordinación, tiene entre sus funciones la de dictar normas de control interno. En el mismo sentido, en 2014, la SIGEN ha dictado Normas Generales de Control Interno para el sector público nacional que se basan en el modelo conceptual COSO con profundización y adaptación a las estructuras existentes en Argentina.

De esta manera, tomando como base los cinco componentes que conforman el esquema COSO, se introducen 17 principios que profundizan y desarrollan cada elemento. Así, el ambiente de control contiene como principios la integridad y valores éticos; la responsabilidades de supervisión; estructura, autoridad y responsabilidad; competencias del personal; y la responsabilidad y rendición de cuentas.-

Por su parte, la evaluación de riesgos contempla la especificación de objetivos; la identificación y análisis de los riesgos; la evaluación de riesgos de fraude; y la identificación y análisis de cambios.-

En el caso de las actividades de control, se introducen como principios la definición e implementación de actividades de control; la definición e implementación de controles sobre la tecnología; y las políticas y procedimientos.

En cuanto al componente información y comunicación, se incluyen como principios la relevancia de la información; las comunicaciones internas; y las comunicaciones externas.

Finalmente, en el componente de seguimiento o supervisión, se introducen como principios las evaluaciones y comunicaciones de las deficiencias.

Del análisis precedente surge que el enfoque COSO es una herramienta útil para analizar el control interno en las organizaciones y que el mismo fue tenido en cuenta en la normativa venezolana y también en Argentina, introduciendo las adaptaciones necesarias para cada caso.

Se concluye parcialmente que teniendo un adecuado sistema de control interno en el sector público, utilizando el modelo conceptual COSO, se puede lograr el cumplimiento de los objetivos de forma eficiente, con el debido cuidado y preservación del patrimonio, apegado a la normativa vigente y con la rendición de cuenta que garantice la transparencia.

Estudio exploratorio del sistema de subasta inversa electrónica y la propuesta de implementación en el municipio de Monte Cristo, Provincia de Córdoba

En este apartado se estudia un sistema particular que brinda una solución referida a los desarrollos en las metodologías anteriores. Más específicamente se trata del Sistema de Subasta Inversa para las compras del Estado que permite transparentar las compras y ahorrar dinero. En primer lugar se analiza la experiencia de aplicación de subasta inversa en Perú en la reflexión de Bossano, (2011). A continuación se estudia la implementación del Sistema de Subasta Inversa Electrónica en la municipalidad de Unquillo y, por último, se analiza la situación en la municipalidad de Monte Cristo para ver si es factible y recomendable la aplicación de dicho sistema.

Así, la subasta inversa es una modalidad de compra que permite modernizar la gestión del Estado y hacer más eficientes y transparentes las compras del Estado (Bossano, 2011). De esta manera, se trata de un sistema mediante el cual las entidades públicas realizan sus compras de bienes o servicios teniendo en cuenta únicamente los precios ofrecidos ya que las características técnicas se encuentran predeterminadas en el pliego de condiciones.

Por otra parte, en la implementación en Perú de dicho sistema, se presentan dos cuestiones particulares. Por un lado, las características técnicas son predeterminadas y se incluyen en un Listado de Bienes y Servicios Comunes, administrado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Por otro lado, la segunda cuestión particular radica en que la elección sólo se realiza sobre la base del monto ofertado. (Bossano, 2011).

De lo expuesto hasta el momento se deduce que no se puede comprar cualquier tipo de bien o servicio por este sistema, sino que sólo es posible contratar aquellos que son considerados “comunes” y que se encuentren en el listado mencionado en el párrafo precedente. Por lo

tanto, en la reglamentación de la Ley de Contrataciones del Estado peruano, se establece que *“se consideran bienes o servicios comunes, aquellos respecto de los cuales existe más de un proveedor, tienen patrones de calidad y de desempeño objetivamente definidos por características o especificaciones usuales en el mercado o han sido estandarizados como consecuencia de un proceso de homogenización llevado a cabo al interior del Estado, de tal manera que el factor diferenciable entre ellos lo constituye el precio final al cual se transan”*.

Asimismo, el OSCE que administra el listado de Bienes y Servicios Comunes, debe aprobar las fichas técnicas e incluirlas en el listado, previa verificación de exista una pluralidad de proveedores en condiciones de ofrecer dicho bien o servicio, de acuerdo con las características o con los términos de referencia que se encuentran predefinidos en la ficha. En consecuencia, antes que una entidad pública convoque a un proceso de selección para la adquisición de un bien o para la contratación de un servicio, debe revisar que se encuentre incluido en el Listado de Bienes y Servicios Comunes. (Bossano, 2011).

Por otra parte, la subasta inversa, tal como fue aplicada en el Estado peruano, permite dos modalidades, una presencial y otra electrónica. En primer lugar, la subasta inversa presencial se realiza en tres etapas: la Convocatoria; el Registro de Participantes; y el Acto Público de Presentación de Propuestas, Puja y Otorgamiento de Buena Pro. Y en segundo lugar, la subasta inversa electrónica se realiza en cuatro etapas: la Convocatoria, la Apertura de propuestas y Período de Lances, y el Otorgamiento de Buena Pro (Bossano, 2011). Como consecuencia, se destaca que este método de subasta inversa, ya sea presencial o de manera electrónica, como contraposición al método tradicional de compra, permite a los proveedores realizar lances o mejoras en sus propuestas originales en torno al precio ofrecido, lo que permite un proceso más eficiente en las compras estatales.

En otro sentido, lo innovador de la subasta inversa electrónica es que permite a los proveedores acceder a un sistema en línea, con una clave de identificación particular, sin necesidad de acudir personalmente a la entidad que hace el llamado y poder inscribirse y presentar sus propuestas a las diferentes convocatorias. Además, una vez que queda confirmada el acta con el ganador de la compulsa, la misma es de acceso público y se pueden ver las propuestas de todos los postulantes.

Estudio del caso de la Municipalidad de Unquillo

Mediante Ordenanza N° 1051, con Decreto de Promulgación N° 193 de fecha 27 de diciembre de 2017, la Municipalidad de Unquillo modificó su Régimen de Compras y Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios de la Administración Pública Municipal vigente hasta ese momento, incorporando la modalidad de Subasta Inversa Electrónica en su artículo 14. Luego de eso, con el Decreto N° 137 de fecha 31 de Octubre de 2018 reglamentó el citado artículo de Subasta Electrónica dejando operativo mencionado sistema.

Ciertamente, la subasta electrónica se realiza cuando se llama a participar a un número indeterminado de oferentes, quienes realizan una competencia realizada electrónicamente en tiempo real y de manera interactiva, presentando durante el plazo establecido ofertas, las que pueden ser mejoradas mediante la reducción sucesiva de precios según corresponda y cuya evaluación será automática, resultando ganador el postor que oferte mejor precio, según se indica en el artículo 14 de la Ordenanza N° 1051. De igual manera se establece este procedimiento como exclusivo para determinados tipos de contrataciones definidas en la misma ordenanza.

En otro sentido, se destaca en la reglamentación del sistema que se trata de un procedimiento automatizado, seguro y público lo que garantiza la transparencia y posibilita además la

registro en el programa de todas las ofertas y oferentes. En efecto, se realiza a través de un sistema que cumple con las normas de seguridad informática donde se registran los proveedores mediante claves de acceso y donde se consignan los pliegos y condiciones para participar. También es automatizado porque en el período de competencia por precios, las mejoras se realizan y valoran de manera automática. Y finalmente es público porque todos los ciudadanos, oferentes o no, pueden acceder al sistema para conocer qué es lo que compra el municipio, a qué precio y condiciones de pago lo hace y cuál es el destino de dichas contrataciones.

Por otra parte, el Departamento Ejecutivo, a través de una Resolución, determina las obras, bienes y servicios que pueden ser objeto de una Subasta Electrónica Inversa. En consecuencia y, como principio rector, dichos objetos de contrataciones, deben poseer patrones de calidad y desempeño objetivamente definidos en las condiciones de contratación. También se determina, en las condiciones de contratación, el precio de referencia o “precio de arranque” que puede surgir de la última compra realizada por el Estado o de alguna referencia de mercado. Además, se establecen márgenes mínimos de mejora de oferta para cada lance que se realice a fin de ordenar y hacer razonables las ofertas en las sucesivas reducciones de precio. Finalmente, los contratistas, proveedores y prestadores de servicios deben estar debidamente registrados y cumplir los requisitos para desempeñarse como tales y poder contratar con el Estado.

Finalmente, el procedimiento tal como se aplica en la Municipalidad de Unquillo, se divide en cinco etapas, la convocatoria, las ofertas, el orden de prelación de ofertas, la validación de las ofertas y la adjudicación.

De manera previa a poder participar de una convocatoria, los interesados en ser proveedores del municipio deben generar el alta como usuarios del sistema de Subasta Inversa y presentar

la documentación requerida para ser considerados proveedores. A modo de ejemplo, se presenta la ilustración de cómo se realiza el alta como usuario en el sistema:



Figura N° 1: Página de inicio del sistema de Subasta Inversa Electrónica para generar alta de un usuario.

Nuevo usuario

Municipio *
UNQUILLO

Nombre de usuario *
marielacontigiani

Contraseña *

Repetir contraseña *

Nombre *
Mariela

Apellido *
Contigiani

Sexo *
Masculino Femenino

Tipo de identificación *
DNI

Número de documento *
29628686

CUIL *
27296286864

E-Mail *
marielacontigiani@trasusargentina.com

Nacionalidad *
argentina

Estado civil *
Depurar

Grabar Cancelar

Figura N° 2: Carga de datos para generar alta de un usuario.



Figura N° 3: Página de inicio una vez generado el usuario.

En relación a la convocatoria, la publicidad se hace por Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba y en el portal web oficial de la municipalidad, y según el tipo de contratación se establecen lapsos durante los cuales se realiza la publicación. Asimismo, el instrumento de convocatoria es una Resolución del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) y el mismo consta de una descripción exacta del objeto de contratación; el presupuesto básico, con el respectivo precio de arranque; el organismo que realiza la convocatoria, la forma de ejecución, provisión y/o prestación; la fecha y hora de la subasta inversa electrónica y toda otra especificación general, particular o técnica que se estime pertinente.

Por otra parte, la etapa de las ofertas, se realiza en el período de lances, donde los oferentes realizaran durante un lapso establecido los ofrecimientos de manera electrónica, identificando las propuestas de otros oferentes y la posición en la que se encuentran en cuanto a menor precio ofertado.

A modo ilustrativo se muestran a continuación las pantallas que se utilizan para realizar la selección de la subasta en la que se desea participar y las distintas ofertas (lances):

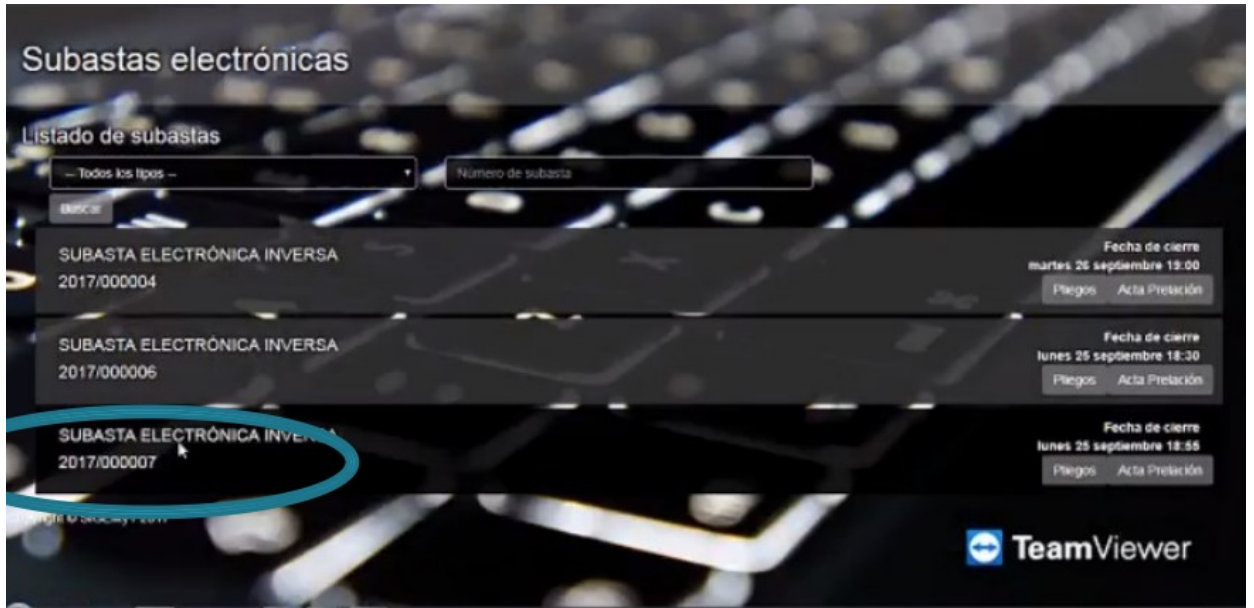


Figura N° 4: Selección de la subasta en la que se desea participar.



Figura N° 5: Pantalla para ver el criterio de adjudicación y el margen mínimo de mejora.

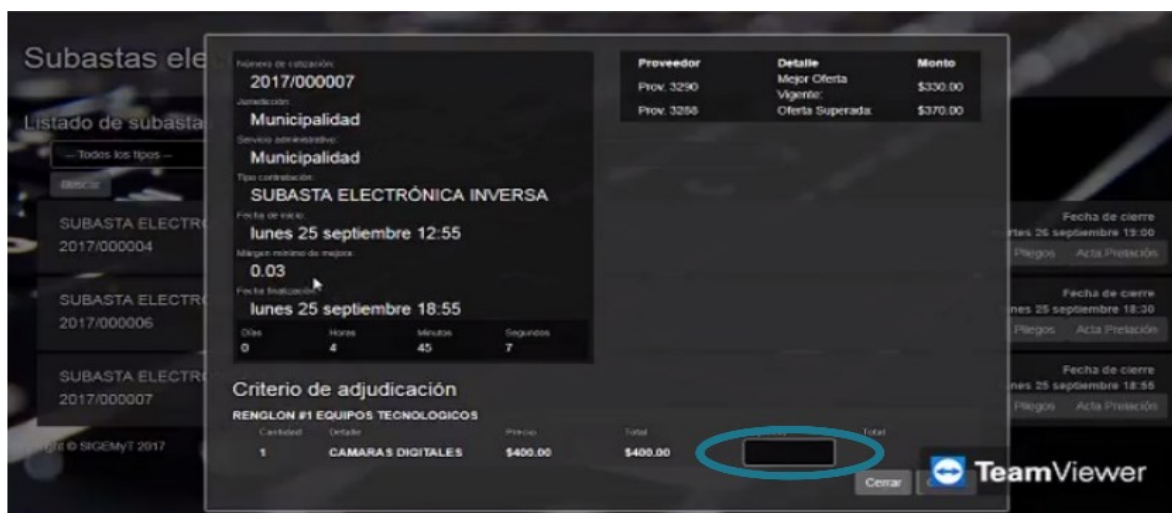


Figura N° 6: Pantalla para realizar las ofertas (lances).

En la etapa siguiente, el orden de prelación de ofertas, se realiza un acta de prelación final donde se ordenan los lances recibidos por oferentes y se deja establecido el ganador o ganadores según si se trata de más de un ítem de contratación. Esta acta se publica en el portal web de la municipalidad dando a conocer la identidad de los oferentes.



Figura N° 7: Pantalla que indica el orden de mejores ofertas.

Luego de esa etapa se realiza la validación de las ofertas, es decir, se evalúa la oferta y documentación presentada por el contratista, proveedor y/o prestador pudiendo fundamente

rechazar la misma. En caso que no resulte procedente la oferta ganadora, o bien, que se produzca un desistimiento por parte del oferente, se notifica al siguiente en el orden de prelación final.

Finalmente, cuando el o los oferentes que resultaron ganadores de la compulsa hayan cumplimentado con éxito toda la documentación requerida se producirá la adjudicación definitiva.

Situación en la Municipalidad de Monte Cristo

De acuerdo al objetivo principal del trabajo, se analiza la posibilidad de implementar el sistema de Subasta Inversa Electrónica para las compras del municipio. En este sentido, se parte de la situación actual en relación a la modalidad con la que hoy compra el Estado municipal.

Por un lado, el régimen de contrataciones se regula por la ordenanza anual que se presenta junto con el presupuesto de Recursos y Gastos para cada ejercicio. En el mismo, se contemplan modalidades de contratación tales como la Contratación Directa, Concurso privado de Precios y Licitación Pública, dependiendo de los montos a contratar en cada caso. En este caso, la normativa es similar al régimen de contrataciones de la municipalidad de Unquillo.

Por otra parte, no se encuentra reglamentada la compra directa en la municipalidad de Monte Cristo, es decir que se trata de una debilidad ya que no prescribe ni siquiera solicitar presupuestos antes de realizar las compras directas, lo que implica falta de transparencia.

En resumen, lo que se distingue en la reglamentación de Unquillo es que la implementación del sistema de Subasta Inversa Electrónica no implica otra modalidad de contratación, sino que es un procedimiento transversal a todas las modalidades. En este sentido, se puede aplicar

Subasta Inversa a compras o contrataciones por modalidad de Contratación Directa, o a Concursos Privados, Públicos y hasta Licitaciones Públicas. Esta situación es lo que agrega transparencia en las contrataciones.

Por último, para implementar el sistema en la municipalidad de Monte Cristo, sólo se necesita modificar la ordenanza del régimen de contrataciones vigente y contratar el servicio web de “subasta inversa” o desarrollarlo internamente.

De lo expuesto hasta aquí se recomienda la implementación del sistema de Subasta Inversa Electrónica en la municipalidad de Monte Cristo puesto que se trata de una mejora en la transparencia y que además permite ahorrar dinero en las compulsas que se realizan.

CONCLUSIONES

Del análisis precedente surge que:

- La definición de indicadores utilizando las variables para medir el grado de transparencia tales como los adecuados canales de comunicación, la correcta difusión de procesos, el control por parte de la sociedad, adecuado sistema de control interno, entre otras, constituye una guía de mejora continua para la gestión pública puesto que no sólo permite ver en qué nivel o grado de transparencia se encuentra la gestión, sino que también permite identificar en qué variables se debe mejorar.
- El correcto control interno y las políticas de integridad son necesarios para el funcionamiento eficiente de las instituciones del Sector Público, de manera que se alcancen las expectativas de la sociedad y garantizando la buena gobernanza.
- Teniendo un adecuado sistema de control interno en el sector público, utilizando el modelo conceptual COSO, se puede lograr el cumplimiento de los objetivos de forma eficiente, con el debido cuidado y preservación del patrimonio, apegado a la normativa vigente y con la rendición de cuenta que garantice la transparencia.
- El sistema de Subasta Inversa Electrónica para las compras estatales da transparencia al proceso de contrataciones y permite mejorar la eficiencia pública.
- Se recomienda la implementación del sistema de Subasta Inversa Electrónica en la municipalidad de Monte Cristo puesto que se trata de una mejora en la transparencia y que además permite ahorrar dinero en las compulsas que se realizan.

Bibliografía

- Bortone, N. y Méndez Rojas, Z. (2010). Los sistemas de control interno en los entes descentralizados estatales y municipales desde la perspectiva COSO. *Visión General*, (1): 5-17.
- Arens A, Elder R. y Beasley M. (2007). Auditoría. Un enfoque integral. Undécima edición. Pearson educación. México.
- Auditoría Superior de la Federación ASF (2015). Informe del Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal. Ciudad de México: ASF
- Beasley, L. Prawitt. R. y Rittenberg, G. (2002). COSO Launches New Study on Managing Enterprise Risks. American Accounting Association. No. 2: USA.
- Bossano, L. (2011). La subasta inversa: un mecanismo de contratación pública eficiente y transparente. *Derecho PUCP. Revista digital de la Pontificia Universidad Católica del Perú.* (66): 277-285
- Claros, O. (2000). Control fiscal: un instrumento para el desarrollo. Colombia: Ecoe Editores.
- Coopers y Lybrand (1997). Los nuevos conceptos del control interno. (Informe COSO). Primera Edición. Ediciones Diaz Santos.
- FMI (2007). Manual of Fiscal Transparency. Washington, D.c.:Fiscal Affairs Department.
- Gilli, J. (2017). La transparencia como Objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas. Revista digital de la Universidad Nacional de La Plata.* (9): 1-10
- Institute of Internal Auditors (2005). Putting COSO'S Theory into Practice. November 2005: Florida, USA.
<http://www.drlillie.com/a620/Article/Putting%20COSO%20Theory%20into%20Practice.pdf>
- Latucca, A. (2001). Compendio de Auditoría. Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas del Rosario.

- Lozano Aragonez, R. (2007). Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Ministerio de Economía y Hacienda de España.
- OCDE (2014). Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. Paris: OCDE.
- Otero, C. (2004). Innovaciones en el control fiscal venezolano. Aragua: Editorial Miranda.
- Paprocki, L. (2017). Análisis de las variables para la valoración de la transparencia en la administración de municipios. *Visión de Futuro. Revista científica de la Universidad Nacional de Misiones*, **21**, (1): 1-20
- Portal Martínez, J. (2016). Control Interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *El Cotidiano*, (198): 7-13.
- Rivas Márquez, G. (2011). Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos Teóricos. *Observatorio laboral. Revista Venezolana*, **4**, (8): 115-136.
- UNOPS (2010). Procurement Manual. Procurement Practice Group. Revisión 4, 1 September 2010.
- Velasquez, A. (2004). Fundamentos constitucionales del control político en Venezuela. Merida:Producciones Karol.

Webgrafía

Compras Públicas Gobierno de la Provincia de Córdoba:

<http://compraspublicas.cba.gov.ar/normativa-vigente/> [03/11/2018]

Consultora TraSus en: <https://www.trasusargentina.com/> [05/11/2018]

Secretaría de Hacienda de Argentina. Disponible en:

<http://www.mecon.gov.ar/digesto/inditem.htm> [10/11/2018]

Sistema Nacional de Bibliotecas de Colombia. Disponible en:

<http://www.bdigital.unal.edu.co/> [02/11/2018]

Municipalidad de Unquillo:

<http://www.unquillo.gov.ar/webGF/subasta.html> [02/04/2019]