

# PODER CIUDADANO



## TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LAS CONTRATACIONES PUBLICAS

AREA TRANSPARENCIA  
Y ANTICORRUPCION

Programa Contrataciones Públicas Transparentes

**PODER CIUDADANO**

TRANSPARENCIA Y CONTROL  
SOCIAL EN LAS  
CONTRATACIONES PÚBLICAS

Área Transparencia y Anticorrupción

Programa Contrataciones Públicas Transparentes



Embajada Británica

La edición de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo  
de la Embajada Británica en la Argentina

Arenoso, Federico

Manual de transparencia y control social en las contrataciones públicas -  
1a ed. - Buenos Aires : Fundación Poder Ciudadano, 2006.  
226 p. ; 22x16 cm.

ISBN 987-1350-01-5

1. Administración Pública. I. Título  
CDD 351

Fecha de catalogación: 27/10/2006

Copyright Fundación Poder Ciudadano  
Piedras 547 (C1070AAK)  
Buenos Aires, Argentina  
Telefax: (5411) - 43314925

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723  
Libro de edición argentina

Primera edición

# PODER CIUDADANO

## TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

### **Autores:**

Pilar Arcidiácono  
Federico Arenoso  
Gastón Rosenberg

### **Metodología:**

Karina Alejandra Kalpschtrej

### **Colaboración**

Julieta Arias

### **Asistencia voluntaria**

Federico Ramón

### **Diseño de tapa y diagramación:**

[www.mediamasa.com.ar](http://www.mediamasa.com.ar)

### **Corrección:**

Inés Gugliotella

---

## PRÓLOGO

Esta publicación actualiza el renovado debate sobre la relación entre el Estado, la ciudadanía y la democracia, a partir de la necesidad de dar mayor transparencia a la gestión pública. Se trata, por cierto, de una encomiable propuesta que, al mismo tiempo, ratifica el espacio de credibilidad que Poder Ciudadano se ha ganado en nuestra sociedad.

El Manual que se presenta recoge las experiencias adquiridas por Poder Ciudadano a través del “Programa Contrataciones Públicas Transparentes”, cuyo propósito es generar herramientas prácticas para el monitoreo cívico de las contrataciones públicas. Se apoya en los resultados y experiencias del Programa, se analizan las compras que realiza el Estado y los procesos relacionados con las contrataciones públicas desde la óptica de los intereses de los ciudadanos y del desarrollo económico y social, tanto por su efecto positivo, cuando las contrataciones son beneficiosas, como negativo, cuando no lo son. Poder Ciudadano hace eje en la transparencia, la identifica como un principio esencial para el resguardo del interés general, subraya su condición de prerrequisito para el control social y, a la vez, sintetiza las etapas que deben tenerse en cuenta en el proceso de contrataciones y qué órganos intervienen en esta área de la gestión pública.

Otro aporte de este Manual es la individualización y análisis -en el derecho interno y en el derecho internacional- de la legislación que regula el principio de transparencia. Ello a la luz de una práctica plasmada en normas que consagran el derecho de los ciudadanos a realizar el control social. Los cambios en la sociedad van produciendo transformaciones en los derechos; estas circunstancias estimulan innovaciones en el plano jurídico. Este proceso es clave a la luz de la evolución operada en materia de derechos humanos. Estos aspectos inciden en la transformación que se ha operado en el Estado y en su relación con la ciudadanía, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Obedece también al cambio progresivo en las formas de representación de los intereses y en el marco de un sistema político en el que la sociedad civil ya no es un componente disociado sino un factor necesario y dinámico, que no puede soslayarse.

No cabe duda que los procesos de contrataciones públicas afectan de

manera directa los intereses de la ciudadanía, dado que allí se ponen en juego los recursos de los que dispone la sociedad para su desarrollo y bienestar. En los últimos años, desde diferentes ámbitos hemos comprobado de qué manera han estado ausentes la transparencia y la rendición de cuentas, elementos esenciales de la democracia para moderar o controlar la ambición de poder y de riqueza, en particular de quienes representan el interés público y administran y deciden sobre los recursos que aportan los ciudadanos.

El crecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se ha dado no sólo a partir de los déficit de los partidos políticos, las carencias de la gestión gubernamental o la comprobación de prácticas relacionadas con la corrupción, sino también de factores positivos vinculados con un reordenamiento en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, entre lo público y lo privado, en el que se jerarquiza la dimensión colectiva del interés común en un nuevo campo institucional. Y este Manual lo ilustra, ya que reúne la experiencia realizada por Poder Ciudadano, que, como expresa su coordinadora Pilar Arcidiácono, se propone superar la dicotomía entre el espacio de la sociedad civil como un ámbito “virtuoso” y el estatal como “ineficiente”: pretendemos, dice, “recuperar la praxis política como actividad transformadora de lo social, donde ciudadanos y OSC desempeñen un rol activo en la mejora de la calidad de vida a través de su propio accionar”.

Hoy, las OSC además de representar intereses populares -particulares, económicos, etarios, culturales, etc., actúan como “testigos” a los que la ciudadanía otorga confianza, lo que legitima el valor de sus acciones, porque éstas ponen en palabras, hechos e imágenes, constataciones significativas relacionadas con el ámbito público y el interés general.

El Manual examina de manera minuciosa y documentada, el papel que le cabe a la sociedad civil en la supervisión de las contrataciones públicas en tanto acto imprescindible del control social. La Audiencia Pública (AP) y el Pacto de Integridad (PI) son las dos herramientas clave de la transparencia que propicia el Programa y que operan como respaldo de diversas y calificadas experiencias llevadas a cabo por la sociedad civil en la Argentina y en América Latina.

Con respecto a la Audiencia Pública como modelo de participación y control ciudadano, y a pesar de experiencias disímiles recogidas de los procesos de privatización de servicios públicos que se realizaron en la Argenti-

---

na, resulta esclarecedor el cruce que realiza el Manual entre prevenciones, mitos y realidades, y su proyección futura como un instrumento indispensable para otorgar transparencia a las contrataciones del Estado. En lo referido al Pacto de Integridad como una instancia de compromiso decente, no cabe duda de que la implantación de acuerdos preventivos entre el Estado y el sector privado para evitar prácticas corruptas es algo sumamente positivo que permite allanar dificultades cuando las contrataciones deben ser analizadas por los organismos de control o por la Justicia.

Resultan de gran interés las experiencias nacionales e internacionales relatadas por Poder Ciudadano y una lectura atenta de las alternativas que se han ido presentando permite reconocer que mientras el mecanismo de Audiencia Pública está más afirmado, el de Pacto de Integridad provoca algunas resistencias; sin embargo, una experiencia como la realizada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación con la compra de textos demuestra un avance cuya generalización reportaría enormes cambios en la esfera pública y también en el sector privado. Por otra parte, las experiencias realizadas con provincias y municipios dan cuenta de una tendencia en la que se percibe la voluntad política de conferir transparencia a la gestión pública en este estratégico rubro.

No menos importante es el registro de la conciencia ciudadana sobre temas relacionados con el impacto ambiental. En el relato sobre la construcción del Puente La Serna en el municipio de Avellaneda, con financiamiento del Banco Mundial -en otro contexto y en otra escala-, se advierte una anticipación del conflicto suscitado en 2006 entre la Argentina y el Uruguay, puesto en foco en el mundo por los vecinos de la pequeña ciudad de Gualaguaychú. En la aldea global del siglo XXI se comprueba la original definición de McLuhan, cuando previó que el mensaje sería completado por sus protagonistas.

La democracia contemporánea enfrenta desafíos y conflictos que se van resolviendo en su propio ámbito, originando permanentemente nuevos espacios, cambios y redefiniciones sobre el rol del Estado y las estructuras gubernamentales, sobre el accionar de los partidos políticos y el de las propias OSC. Al mismo tiempo, se pueden distinguir en esta realidad demandas de nuevas políticas y regulaciones para satisfacer desafíos que, como en el caso de la transparencia, se han actualizado por diferentes razones, entre ellas,

las opciones que abre la Sociedad de la Información.

No hay una democracia ideal. La distancia que media entre lo ideal y lo real nos permite constatar que lo primero no existe más que como modelo al cual nos podemos acercar o del que nos podemos alejar. El grado de democrática del sistema puede visualizarse en la relación entre derechos, ciudadanía y transparencia. Esta relación puede ser evaluada mediante índices estadísticos, pero lo fundamental es comprobarla en cambios palpables en las condiciones de vida de las personas. Y, en este contexto, las OSC son una herramienta valiosa pues generan un espacio para que la ciudadanía exprese -sectorial o temáticamente- sus aspiraciones, demandas y reclamos, y contribuyen a instalar las condiciones necesarias para que los derechos y las obligaciones puedan ser ejercidos efectivamente. Estas organizaciones realizan una importante contribución a la expansión de las prácticas democráticas, censuran comportamientos vinculados a la corrupción y combaten concepciones de la gobernabilidad basadas en el autoritarismo, la hegemonía y otras igualmente anacrónicas.

Mi más íntima convicción es que la corrupción, en particular aquella de los grandes negocios -la que involucra a funcionarios del Estado, dirigentes políticos y empresarios- es factible, en muy buena medida, por las fallas y debilidades en el funcionamiento de los controles.

No puede haber un régimen democrático si el gobernante no está obligado a rendir cuentas de su gestión, del manejo que les da a los recursos colectivos; si no puede ser relevado cuando incumple las regulaciones de la acción pública; o cuando la ciudadanía no tiene el derecho -ni, sobre todo, la oportunidad- de conocer, en forma clara, precisa y oportuna, la gestión de los intereses colectivos.

Por ello es imperativo que los funcionarios, en especial los que ocupan la cúpula del poder, estén obligados a rendir cuentas y a actuar con transparencia; que los empresarios tengan la garantía de la imparcialidad del Estado para ejercer sus funciones con eficiencia y sentido competitivo, sin prebendas o intromisiones indebidas, y que la intervención del Estado esté fundada en la legítima defensa del interés general. Ello supone también el compromiso del sector privado de asumir, de manera consciente, su responsabilidad social.

El Manual refleja algunos aspectos positivos que se han operado en el



plano normativo y en particular el significativo progreso que entraña la entrada en vigor de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y la de las Naciones Unidas. Pero una gestión estatal eficaz y transparente requiere, además, de un marco jurídico adecuado, herramientas concretas que la viabilicen y la traduzcan al lenguaje ciudadano para su implementación y mejor control. El Manual nos incorpora en esta novel pedagogía y, a través de experiencias muy valiosas, nos invita a imitarlas y difundir sus resultados.

**Dr. Leandro Despouy**  
Presidente de la Auditoría General de la Nación