

Las compras del Estado, ¿Son públicas?

Informe preliminar sobre el acceso a la información pública en materia de contrataciones del Estado en la Provincia de Córdoba

:: Presentación

El presente informe es una síntesis de las acciones implementadas en el marco del Proyecto Córdoba Transparente. Esta iniciativa es llevada adelante conjuntamente por Ciudadanos 365 y FUNDEPS, con el apoyo del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA), Partnership for Transparency Fund (PTF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Córdoba Transparente busca promover el ejercicio del derecho al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos e incentivar al Estado responda en tiempo y forma dichas requisitorias. Para ello se presentaron 17 Pedidos de información pública en materia de contrataciones, fondos permanentes y registros de proveedores. Los pedidos fueron dirigidos a todos los Ministerios y la Secretaría General del Gobierno provincial, y a las Secretarías de Economía de las municipalidades de Córdoba y Villa Carlos Paz.

A continuación se reseña el proceso de solicitud de información, las respuestas recibidas y la judicialización en los casos pertinentes.

:: Investigación preliminar

Luego de una etapa de investigación que incluyó el análisis de legislación, estructuras orgánicas y casos comparados, se determinó como prioritario, en materia de acceso a la información pública, el tema “compras públicas”. El proceso de recopilación de antecedentes

evidenció que, comparativamente, otras provincias y ciudades argentinas brindan información más precisa, completa y accesible sobre esta temática, en relación a la provincia de Córdoba. En consecuencia se activó el proceso de identificación del marco normativo que regula esta actividad central de la administración del Estado.

:: Marco normativo sobre compras públicas y transparencia

A inicios de la primera década de 2000 la provincia de Córdoba sancionó un paquete de normas para implementar la llamada Modernización del Estado, tendiente a redefinir funciones, mecanismos de gestión de recursos y la prestación de servicios públicos. La ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado N° 8803, la ley Carta del Ciudadano N° 8835, la ley Modernización del Estado N° 8.836 y la ley Incorporación de Capital Privado al Sector Público N° 8837 definieron reformas sustanciales e institucionales. Así, la ley “Modernización del Estado” y “Ley Orgánica de Ministerios”, adoptaron el criterio de que “mejor Estado”, en su faz instrumental, es sinónimo de un Estado que opera bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia de la nueva gerencia pública.

La ley N° 8836, “Modernización del Estado” estructuró el plan de Reinención del Estado a partir de los Principios de Reingeniería del Estado, que supuso el trazado de las políticas de “Modernización y cambio de la gestión del sector público, mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad” y “Participación

privada en el gerenciamiento y las inversiones del sector público cuando con ella se persiga eficacia en los resultados”. El Poder Ejecutivo quedó a cargo de la elaboración del Plan de Reinversión del Sector Público Provincial con los siguientes objetivos: Reorganización o supresión de organismos, entidades, actividades, empresas o sociedades; Reconversión, reasignación y capacitación de los agentes y empleados públicos; Participación en las prestaciones y servicios públicos del capital y el gerenciamiento privado; e Incorporación de diversas modalidades de

participación ciudadana en la gestión y control de las actividades públicas.

Estas reformas implicaron avances legislativos en materia de transparencia, pero en la actualidad la provincia asiste a un virtual estancamiento administrativo en materia de gestión transparente de las compras públicas. Los principios normativos no se reflejaron en el sistema de contrataciones del Estado provincial o municipal en la provincia de Córdoba.

: Contenido de los Pedidos de Información Pública

A partir del análisis de la legislación aplicable, se definieron los parámetros generales para elaboración y presentación de Pedidos de Información Pública:

- Realizar 17 pedidos de información a los 10 Ministerios del Gobierno provincial, a la Secretaría General de la gobernación y a las Secretarías de Economía de los municipios de Córdoba y Villa Carlos Paz.
- Solicitar información sobre los montos de cada una de las contrataciones efectuadas por los Ministerios provinciales y municipios en los periodos 2008 y 2009 especificando para cada caso si la contratación se realizó por licitación pública, licitación privada, contratación directa, concurso de precios o concurso de antecedentes, quién fue el proveedor contratado y cuál fue el bien provisto o el servicio prestado en cada caso.
- Solicitar a los organismos públicos provinciales que informen los montos asignados en concepto de Fondos Permanentes (destinados a gastos menores y proveer de recursos a las “Cajas Chicas”) y si existen otros fondos creados al interior de los Ministerios en virtud de lo dispuesto por la reglamentación del artículo 63 de la Ley 9.086. En el caso de existir estos fondos especiales, informar las razones de su creación.
- Solicitar al Ministerio de Finanzas del Gobierno provincial y a las Secretarías de Economía de los municipios de Córdoba y Villa Carlos Paz la nómina actualizada de las personas físicas y jurídicas proveedores del Estado de acuerdo al Registro Oficial de Proveedores del Estado. En caso de personas jurídicas se requirió nombre de la institución, número de personería, autoridades, último balance aprobado, rubro y tipo de bienes y servicios provistos al Estado. También se le pidió especificar si el proveedor ha recibido sanción alguna, motivos de la misma y si se ha cumplimentado la misma.
- Solicitar a la Secretaría General de la Gobernación el Registro Único de Beneficiarios de Pago creado por Ley 9086.

:: El proceso y sus plazos

Entre los días 12 y 14 de abril se presentaron los 17 pedidos de información pública. De los mismos, no se recibieron respuestas con la información solicitada y en los plazos legales en **ninguno** de los casos.

Se recibieron requerimientos de acreditar personería jurídica de las Fundaciones en 6 casos (que por no ser un requisito formal de la ley 8.803 podría interpretarse como una práctica dilatoria por parte del Gobierno). Dicho requerimiento fue cumplimentado dentro de las 48 hs. por parte de las Fundaciones. Los 11 casos restantes fueron objeto de amparos judiciales por mora de la administración en los términos de la ley 8.803. Luego de la notificación judicial al Poder ejecutivo y de la difusión del proyecto en medios de comunicación masivos de la Provincia se recibieron respuestas en 6 casos. Las respuestas fueron:

- Denegatorias de información en los casos del Registro Único de Beneficiarios de Pagos (7 de mayo) y del Registro Oficial de Proveedores del Gobierno Provincial (17 de mayo).
- Respuestas con información incompleta de fondos permanentes y fondos especiales.
- Denegatoria de información sobre contrataciones de 4 Ministerios provinciales: Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Educación (todos el 14 de mayo); y Obras y Servicios Públicos (18 de mayo).

Resaltamos que solamente luego de la difusión masiva del proyecto en medios de comunicación se dio respuesta a los pedidos de información pública. Sin embargo, esto sólo ha constituido un formalismo, considerando que en ningún caso se suministró la información completa solicitada. En el caso del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo –quien también requirió acreditación de personería jurídica, pero cuando ya se había presentado el amparo por mora- la respuesta fue remitida solamente a la Justicia, denegando información completa sobre las compras públicas de esa cartera.

En cuanto a los casos no judicializados, se recibieron dos respuestas (Municipalidad de Villa Carlos Paz y Ministerio de Justicia de la Provincia), ambas denegando la información o con información incompleta.

Como positivo, destacamos que de forma espontanea numerosas ONGs solicitaron capacitación y asistencia técnica a Ciudadanos 365 y a FUNDEPS para acceder a información pública en el marco de la ley provincial 8.803, al tiempo que varios medios de comunicación solicitaron entrevistas o información sobre el proyecto.

:: Denegación de los Registros

a) Registro de Beneficiarios de Pago

Se le solicitó a la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Córdoba el Registro Único de Beneficiarios de Pago creado por ley provincial N° 9086. Dicho registro contiene información sobre todas las personas físicas y jurídicas beneficiarias de algún pago del gobierno

provincial (transferencias, subsidios, pago por servicios, etc.). La información fue denegada por resolución ministerial del Ministerio de Finanzas del gobierno provincial (Resolución N 000006). Los argumentos en dicha resolución fueron:

“Que el artículo 2 de la misma norma (ley 8803) aclara que se considera como información a los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales. Que el Registro Único de Beneficiarios de Pago no reúne los requisitos del artículo 2 de la ley 8803 para ser considerado información en los términos de esta ley. Que, en consecuencia, la petición formulada no se ajusta al derecho”.

De esta forma la resolución ministerial interpreta de forma restrictiva y hasta errónea la ley 8803 que tiene como fin asegurar un derecho ciudadano fundamental como el acceso a la información pública. En sentido abiertamente contrario al argumento citado, la redacción del artículo 2 de la ley 8803 procuró ser lo más amplia posible en su formulación para asegurar el efectivo ejercicio del derecho democrático.

b) Registro de Proveedores

Por otra parte, se le solicitó a la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno Provincial el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado. La información solicitada fue denegada amparándose en el decreto 1882 firmado por el gobernador de facto, General Adolfo Sigwald, en 1980. Los argumentos de la negación fueron los siguientes:

“Que el Decreto 1882/80, reglamentario de ley N° 7631 [Ley de Contabilidad], prevé en su punto 1.3.27 que los Organismos del Estado y las Sociedades de Economía Mixta son los únicos entes facultados para requerir antecedentes que necesitaren relativo a las firmas inscriptas en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado”.

La respuesta agrega: *“Que la entidad que usted representa no posee el carácter supra manifestado, sugiriéndole concurra en consulta en forma personal al referido registro oficial o accediendo a través de la página web del Gobierno de la Provincia, a los fines de recabar información sobre los requisitos exigidos para inscribirse como proveedor y/o contratista del Estado”.* Luego dice, *“Que la ley 8803, que sirve de sustento a vuestra petición, resulta de aplicación en tanto y en cuanto no afecte la confidencialidad de los datos resguardados”.*

Y agrega que la creación del Registro de Proveedores *“tuvo por objetivo precisamente proteger la defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública provincial, por lo que el acceso a la información de la base de datos podría implicar algún tipo de maniobras o situaciones que vulneran la protección de tales objetivos”.*

Cabe resaltar que la respuesta es una interpretación manifiestamente equivocada del decreto 1882/80 ya que en realidad el punto 1.3.27 no dice que los organismos del Estado y las Sociedades de Economía Mixta *“son los únicos entes facultados para requerir antecedentes”* (tal como afirma la respuesta del Gobierno), sino que estos organismos *“podrán requerir antecedentes”.*

La respuesta del gobierno provincial contrasta con la difusión que otras provincias hacen de sus registros de proveedores, haciéndolos disponibles en sus sitios web. A este punto resulta incomprensible que el gobierno exija a dos Fundaciones inscribirse como proveedores para poder acceder a los datos del registro.

:: Información incompleta y denegatoria de información sobre compras públicas

Para negar la información relativa a las contrataciones públicas los Ministerios que respondieron (Desarrollo Social; Educación; Ciencia y Tecnología; Obras y Servicios Públicos; Industria, Comercio y Trabajo) afirman:

“Atento al volumen de la información solicitada, la que no se encuentra sistematizada de la manera peticionada, pongo a su disposición los protocolos respectivos a los efectos de poder extraer de los mismos, copias de los actos administrativos”.

De esta forma los Ministerios no brindan la información solicitada argumentando que no poseen la información de sus propias contrataciones en ninguno de los tipos de sistematización requerida: por monto, por proveedor, por tipo de contratación ni por bien o servicio prestado. Los Ministerios completan la información con detalles de fondos permanentes y especiales pero en algunos casos sin especificar el año de su creación o en la mayoría de los casos sin referir a los motivos de su creación.

:: En foco: el proceso judicial

Tras la interposición de los amparos por mora ante las Cámaras Contencioso-Administrativas de Primera y Segunda Nominación, las mismas intimaron a los Ministerios y a la Secretaría General a que produjeran un informe sobre la demora en la respuesta a los pedidos de información. La contestación producida por el Gobierno evadió responder acerca de las causas por las cuales la información no fue entregada. Algunos Ministerios acompañaron la contestación con un breve e incompleto informe sobre los datos solicitados, otros insistieron en el argumento de solicitar personería jurídica como condición previa para entregar información y todos solicitaron la acumulación de los amparos (una estrategia dirigida a unificar las causas). Ciudadanos 365 y FUNDEPS respondieron a la justicia solicitando se niegue la acumulación e indicando que la información no se encuentra disponible tal como afirma el Gobierno provincial. A continuación se reseñan los pormenores del proceso judicial.

:: Contestación de la demanda

El Gobierno provincial contestó judicialmente a 9 de los 11 amparos con idéntica respuesta alegando que *“la información solicitada se encuentra difundida y a disposición”* y afirmando que *“la información peticionada se encuentra debidamente publicada conforme al sistema de información pública establecido por ley provincial N° 8836”*. Y agrega *“el Poder Ejecutivo Provincial ha publicando la información solicitada por la parte actora en la página web oficial del gobierno de la Provincia de Córdoba (...) La información*

tal como es solicitada se encuentra publicada y discriminada por año. A modo de ejemplo se acompaña impresión de pantalla”, y acompaña el link donde aparecen los Presupuestos anuales de la provincia.

Ante ello, las Fundaciones respondieron: *“La deficiencia en la contestación del informe por parte de la Provincia es evidente. Debemos decir que el Presupuesto de la Provincia es una Previsión de gastos. En la manera en la cual está elaborada (link al cual remite el informe presentado por la Provincia), no especifica el monto asignado en concepto de fondo permanente para cada Ministerio”*.

En referencia al porcentaje de ejecución de fondos permanentes el Gobierno provincial afirma que *“el mismo surge del análisis de la cuenta de inversión del Estado Provincial que se publica trimestralmente, a mayor abundamiento transcribimos el link correspondiente”*.

Evidenciando que ello no es así, las Fundaciones contestan a la Justicia: *“El artículo 63 inciso 3º del decreto 150/04 establece ‘En cada Servicio Administrativo funcionará un Fondo Permanente, siendo responsable el respectivo titular del servicio; podrán, no obstante, crearse otros Fondos cuando razones fundadas así lo aconsejen.’ El presupuesto general de la Provincia tampoco discrimina esta información, por lo que es imposible acceder a la misma, de la lectura del presupuesto. No especifica las transferencias que realiza la Dirección General de Tesorería y Crédito Público a los Servicios Administrativos, tal como establece el artículo el Dº 150/04, en su art. 63 incº 1.”*

Respecto a la información relativa a las contrataciones públicas el Gobierno provincial hace referencia a que la misma

“fue rendida y remitida en tiempo y forma al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba” y que la información por otra parte *“es publicada en el Boletín Oficial”*.

Revisando la práctica del Tribunal de Cuentas, Ciudadanos 365 y FUNDEPS destacaron un argumento central para diferenciar la labor que el propio Tribunal ejerce en cumplimiento de sus funciones, del ejercicio del control ciudadano. De esta manera, afirmaron en su réplica al Gobierno provincial: *“Según el criterio del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, el control social es ejercido de diversas maneras por el pueblo a través de diversas herramientas que abren la posibilidad a la Comunidad de interesarse e involucrarse en el control de la Cosa pública. (<http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=13613>)”*

Evaluando la contestación que el Gobierno provincial remitió a la Justicia, resulta clara la contraposición entre estos argumentos y los de los informes enviados a los domicilios de las Fundaciones donde invitaban a “sacar copias” de los protocolos respectivos de cada ministerio.

:: Pedido de acumulación

Al momento de contestar la demanda interpuesta por Ciudadanos 365 y FUNDEPS, el Gobierno provincial pidió a la Justicia la acumulación de 9 amparos por mora (es decir, todos menos los amparos por los Registros de Proveedores y de Beneficiarios de Pago), mediante una respuesta idéntica en todos expedientes, haciendo referencia a que los mismos son conexos en objeto y causa:

“Todos las demandas de amparo por mora señalados tienen por objeto lograr se resuelvan idénticos pedidos de información a cada uno de los Ministerios y Secretarías del Ejecutivo Provincial”. Y agrega, “Conforme puede observarse, los amparistas erróneamente han demandado en cada uno de los casos a las carteras ministeriales y secretarías dependientes del Estado Provincial, solicitando se los cite a juicio en cada uno de los domicilios especificados. Sin embargo son todas áreas centralizadas y dependientes del ejecutivo provincial, siendo el legitimado pasivo el mismo en todos los casos: el Gobierno de la Provincia de Córdoba”.

Ciudadanos 365 y FUNDEPS respondieron al pedido de acumulación solicitando a la Justicia desestime tal pedido del Gobierno provincial. Tras citar los argumentos legales que avalan el pedido de desestimación, afirman: *“Traemos a colación lo establecido por esta legislación, en tanto surge claramente que cada una de las dependencias cuentan con información diferente a las restantes, propia de su cartera y no se trata de un único sujeto obligado, sino que es Administración descentralizada, razón por la cual se realizaron pedidos de información a cada uno de ellos, y ante el objetivo incumplimiento de los mismos, la mora de cada uno de ellos en brindar la información, fue lo que habilitó la instancia de Amparo por Mora de la Administración Art. 8º Ley 8803.(...) Cada uno de los pedidos de información, solicita un cúmulo de información específica. Si bien el demandado en autos es el mismo (Provincia de Córdoba), la causa que da origen a cada una de los amparos judiciales tiene fuentes completamente disímiles. No es la misma información la que se solicita a través de diversos Ministerios para ver si alguno*

contesta. Es información propia de cada uno de ellos.”

:: Escasez de recursos humanos para brindar información pública

Resulta llamativa la respuesta enviada a la Justicia por el Ministerio de Salud de la Provincia para excusarse de su falta de respuesta al pedido de información pública. En la misma hace referencia a la imposibilidad de dedicación de sus recursos humanos, solicitando: *“deberá ponderarse que la tramitación de este tipo de requisitoria implica sustraer recursos humanos y esfuerzos de la tarea sanitaria que desempeña esta cartera ministerial, máxime en esta época del año en la que las funciones de prevención de enfermedades estacionales inminentes absorben gran parte de nuestro cometido”.*

:: Municipios

1. Denegatoria de Información en Villa Carlos Paz

En el caso del pedido de información sobre el Registro Municipal de Proveedores y el referido a los tipos, montos y servicios de las contrataciones la municipalidad de Villa Carlos Paz contestó que *“la información solicitada constituye un exceso en relación a los alcances de la ley Nº 8803 ya que el artículo 2 de la mencionada normativa establece que se considera como información a los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales (...). Así las cosas (...) se les debe hacer saber a los peticionantes que deberán formular la solicitud de información*

requerida con relación a un acto administrativo específico. La información requerida de la manera en que es pedida desvirtúa el espíritu de la ley e implica casi la transferencia de una base de datos sin explicación ni fundamento alguno”.

De esta forma el Municipio interpreta de forma erróneamente la ley 8.803 ya que la redacción del artículo 2 de la ley procuró ser lo más amplio posible en su formulación para asegurar el derecho de acceso a la información pública. Por otra parte la ley 8.803 es muy clara en su artículo 6 donde dice “*No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria*”.

2. Costos en la Municipalidad de Córdoba

En el caso de la municipalidad de Córdoba, se debieron pagar tasas adicionales por el sólo hecho de solicitar información, algo abiertamente contrario a los principios que rigen la materia. La municipalidad de Córdoba nunca contestó a los pedidos de información a pesar de solicitar que las fundaciones acrediten personería jurídica y que estas cumplieran dicho pedido.

Conclusiones preliminares

Si bien aún quedan pendientes las resoluciones judiciales a los amparos por mora presentados e incluso la eventual respuesta de aquellos organismos que no fueron demandados, podemos alcanzar algunas conclusiones parciales del proceso.

Las acciones emprendidas por Córdoba Transparente han demostrado las

reticencias del Estado a otorgar y hacer accesible información sobre una acción fundamental de la administración de los recursos públicos. Asimismo, evidenció que el ejercicio efectivo del derecho a la información pública puede encontrarse con múltiples obstáculos, desde interpretaciones restrictivas de la ley 8.803 hasta formalismos procedimentales y costos económicos.

En adelante, Córdoba Transparente continuará con las acciones formales para lograr los datos sobre compras pública, al tiempo que buscará articular las múltiples iniciativas ciudadanas a favor de la transparencia y el acceso a la información pública.