

DESECHANDO LA CORRUPCIÓN

El monitoreo de la licitación y la concesión para la contratación de un servicio de recolección de basuras en la Municipalidad de Morón, área metropolitana de Buenos Aires, Argentina.

I. Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo de procesos de licitación pública

Breve descripción: Se trata de un mecanismo usado para monitorear la contratación de un servicio público a nivel municipal. Las herramientas utilizadas combinan la implementación de Audiencias Públicas y de Pactos de Integridad para establecer reglas transparentes en procesos de licitación pública.

Organización responsable: Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Argentina.

Cuándo y dónde fue implementada la herramienta: Entre marzo y septiembre del año 2000, en Morón, Argentina.

Procesos: La licitación y la concesión de contrataciones públicas.

Problemas que enfrenta la herramienta: Cargos de corrupción y falta de transparencia durante procesos de licitación pública.

Áreas de trabajo: Monitoreo de contrataciones públicas, de audiencias públicas, acceso a información.

Creación del proyecto: Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Argentina.

Información adicional:

Christian Gruenberg

Fundación Poder Ciudadano

e-mail: chris@poderciudadano.org.ar

Tel.: (+54-11) 4375-4925/26

www.poderciudadano.org.ar

www.moron.gov.ar

II. Objetivos

Objetivos generales:

Crear un entorno transparente para los procesos de licitación municipales.

Conscientizar a los ciudadanos acerca de los mecanismos de control disponibles.

Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.

Inculcar en los ciudadanos el hábito democrático de exigir cuentas claras a las autoridades públicas.

Crear confianza entre las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil.

Objetivos específicos:

Comprometer a los ciudadanos y los licitadores a establecer reglas comunes para un proceso de licitación pública proporcionando libre acceso al borrador del documento de propuesta antes del inicio del proceso de licitación.

Incitar a las autoridades municipales a compartir informaciones con las personas que se verán afectadas por la decisión a contraer.

Involucrar personas neutrales en el análisis profundo del borrador del documento de propuesta.

Discutir públicamente las condiciones de participación y selección con el propósito de evitar el diseño de un contrato de forma que conceda ventajas excesivas a uno o más licitadores.

Hacer que las condiciones del contrato no puedan ser renegociadas después de que éste haya sido aprobado.

Ayudar a la municipalidad a obtener el resultado esperado a un precio competitivo y de acuerdo con las especificaciones.

Crear condiciones donde las compañías licitadoras se abstengan de hacer sobornos durante el proceso de licitación garantizándoles que sus competidores también se abstendrán de sobornar.

III. Contexto

Morón es una municipalidad de 355,407 habitantes, situada en el centro del área metropolitana de Buenos Aires al noreste de la Provincia de Buenos Aires. Por su cercanía a la capital y su alta concentración de población y recursos económicos, es uno de los centros urbanos principales de la región.⁹

En octubre de 1999 se eligió un nuevo gobierno en Morón. El nuevo alcalde de 29 años, Martín Sabbatella, candidato por la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia se posesionó de su cargo en diciembre de 1999. Desde el principio, Sabbatella implementó acciones decisivas en contra de la corrupción propagada en un esfuerzo por acabar con la

⁹ La Municipalidad es administrada por el Gobierno Municipal compuesto por el Departamento Ejecutivo y un Consejo Municipal conformado por 24 miembros. El Alcalde es el jefe del Departamento Ejecutivo y gobierna por un periodo de cuatro años. El actual periodo democrático comenzó en 1983 con la elección de un alcalde del Partido Radical seguido por un alcalde perteneciente al Partido Justicialista.

imagen negativa de la Alcaldía. Con el propósito de hacer la toma de decisiones de la Municipalidad más transparente para los ciudadanos de Morón, el alcalde y su equipo crearon el *Programa para la Transparencia y la Modernización de la Municipalidad*, con la intención de hacer de Morón una ciudad que fomenta la participación civil y que responde a las necesidades de la comunidad.

Con el fin de recuperar la confianza del pueblo, perdida después de años de corrupción (el anterior alcalde, Juan Carlos Rousselot, fue acusado de malos manejos, removido de su cargo y condenado por corrupción en varias ocasiones), una de las primeras iniciativas de Sabbatella fue la inauguración de una Oficina Anticorrupción en diciembre del 2000. La oficina, creada para animar a los ciudadanos a reportar las acciones corruptas de los funcionarios públicos, está situada sobre una calle principal y es de fácil acceso para los ciudadanos de Morón. Para este mismo fin, se dispone también de una línea telefónica gratuita para reportar casos de corrupción. Sabbatella creó un sistema de encuestas para evaluar la labor del gobierno municipal de manera periódica. Desde febrero del 2000, el boletín mensual “El Municipio”, publicado por la Municipalidad y distribuido en todos los hogares, informa a los ciudadanos acerca de los proyectos más importantes y su desarrollo.

Uno de los temas administrativos más importantes en Morón en 1999, fue el de la contratación de un servicio de recolección de basuras para la ciudad. La recolección y la remoción de desperdicios domésticos e industriales, la limpieza manual y mecánica de las calles y el mantenimiento del sistema de alcantarillado y los parques públicos es uno de los temas más importantes y costosos que una municipalidad tiene que enfrentar. En el caso de Morón, una municipalidad que cuenta con un grado relativamente alto de autonomía fiscal, la licitación ascendió a aproximadamente US\$ 32,000,000 dólares, convirtiéndose, en términos económicos, en el contrato más importante de la municipalidad.

Cuando Poder Ciudadano ofreció su *Programa para la Contratación Transparente* a 40 gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires, el alcalde de Morón fue el único en mostrar interés en que Poder Ciudadano monitoreara la licitación de esta decisión de contratación pública desde el comienzo hasta el final. Bajo el gobierno anterior, Morón se había convertido en sinónimo de corrupción y caos administrativo. En la contratación anterior de un servicio de recolección de basuras, se llegó a saber después que los funcionarios municipales eran los dueños de la compañía elegida para el servicio de recolección de basuras en Morón. Esto creó una atmósfera de desconfianza entre los ciudadanos. Con la idea de promover la participación cívica y la transparencia en este importante proceso de toma de decisión y apoyar la iniciativa del alcalde, Poder Ciudadano implementó su *Programa para la Contratación Transparente*. Esta fue la primera vez que el *Programa*, el cual incluía las Audiencias Públicas y el Pacto de Integridad, fue implementado en Argentina.

Poder Ciudadano cuenta con una amplia experiencia monitoreando transparencia en contrataciones públicas mediante el uso de audiencias públicas. Un ejemplo reciente es el de la licitación pública para el diseño y la construcción de la Línea H del proyecto subterráneo en Buenos Aires, donde Poder Ciudadano monitoreó la preparación y la ejecución de una audiencia pública para este proyecto de US\$ 1200 millones de dólares. Para más información acerca de esta iniciativa, ver la página en internet de Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org.ar)

IV. Implementación

En marzo del 2000, Poder Ciudadano, representado por Luis Moreno Ocampo y Christian Gruenberg, y el Gobierno Municipal de Morón firmaron un acuerdo de cooperación donde se establecían los requerimientos para la implementación del *Programa para la Contratación Transparente*. El programa combina dos componentes:

La celebración de una **Audiencia Pública** en la que las autoridades responsables convocan ciudadanos, negocios, expertos y representantes de la oposición para que expresen sus objeciones y sugerencias en relación con las condiciones planeadas de la contratación; y

La firma de un **Pacto de Integridad** (PI) en el cual el gobierno y todas las compañías que están compitiendo por la licitación comparten un contrato de control recíproco para impedir el pago de sobornos entre los licitadores y las autoridades municipales.

Con el fin de promover la participación de los licitadores, de los trabajadores que generalmente están contratados por la Municipalidad, y de los ciudadanos contribuyentes de Morón, la estrategia principal del proceso de implementación era la de *garantizar el libre acceso al borrador del documento de propuesta*, y la de permitir modificaciones en el documento *antes* del inicio del proceso de licitación.

Primera fase, Audiencia Pública: Las autoridades municipales aceptaron discutir el borrador del documento de propuesta con los licitadores y con los ciudadanos que estuvieran interesados durante una sesión extraordinaria del Consejo Municipal para celebrarse el 15 de junio del 2000. Poder Ciudadano monitoreó la preparación de esta audiencia pública y aseguró que:

La audiencia pública había sido anunciada en distintos de los principales diarios nacionales y locales (La Nación, Clarín), en radio y en televisión.

Los participantes habían sido invitados con 30 días de antelación al evento.

Un grupo de expertos locales independientes (abogados, ingenieros, economistas, etc.) propuesto por Poder Ciudadano había sido invitado para revisar los documentos y presentar sus opiniones durante la audiencia pública.

El borrador del documento de propuesta había sido publicado en la página de internet de la Municipalidad, y estaba disponible impreso en las oficinas de Poder Ciudadano.

Durante la audiencia pública, el alcalde, convocando la reunión, declaró el compromiso de la Municipalidad de conducir el proceso de licitación de una forma transparente e invitó a todos los participantes en el proceso a actuar de la misma manera. Al incentivar una discusión abierta en torno al borrador del documento de propuesta, creó las condiciones necesarias para permitir que el cuerpo que tomaría la decisión final pudiera recibir la mayor cantidad posible de información, así como las opiniones de las personas más afectadas por la decisión.

Con una participación de casi 500 personas, y más de 60 testigos, la participación cívica fue considerable. Un resultado significativo fue el de un acuerdo consensual acerca de la necesidad de un árbitro independiente para los casos de reclamos posibles hechos durante el proceso. Diez días después de la audiencia pública, la Municipalidad de Morón publicó el documento final de propuesta en internet, explicando los cambios efectuados

después del proceso de discusión. Como resultado, tres compañías locales y una extranjera participaron en la licitación bajo las condiciones acordadas.

Segunda fase, Pacto de Integridad: Poder Ciudadano introdujo el concepto de PI ante los respectivos licitadores desde el principio del proceso, para poder asegurar que las reglas nuevas fueran establecidas antes de que las partes interesadas tuvieran la oportunidad de crear arreglos alternativos. Los cuatro licitadores aceptaron las condiciones impuestas por el PI sin objeción alguna, y firmaron en septiembre del 2000. El PI contenía importantes compromisos mutuos hechos por la ciudad y los licitadores, incluyendo lo siguiente:

Un compromiso formal y voluntario de parte de los licitadores de no sobornar o confabularse; divulgación total de todos los pagos; reportar cualquier violación hecha por otros licitadores durante la licitación y durante la ejecución del contrato.

Un compromiso que garantice la transparencia completa de todos los documentos; publicación de la adjudicación y de los principales elementos de la evaluación junto con las razones que se tuvieron en cuenta para seleccionar al licitador ganador; y la resolución de cualquier conflicto por medio de arbitraje nacional.

Un compromiso correspondiente de parte del alcalde de Morón (en nombre de todos los funcionarios de su oficina) de no pedir o recibir sobornos, y de evitar la extorsión y la aceptación de sobornos por parte de sus funcionarios.

Fuertes sanciones por parte de la oficina de gobierno contra cualquier funcionario o licitador que viole el compromiso de no sobornar: incluyendo daños a la Municipalidad que ascienden a 10% del valor del contrato y entrada en una lista negra por 5 años.

Publicación de la decisión de la adjudicación que incluya los elementos principales de la evaluación y las razones que se tuvieron en cuenta para seleccionar al licitador ganador.

Poder Ciudadano asumió el papel de monitor en el PI, en la evaluación de la licitación, en el proceso de decisión de la adjudicación, y en la implementación del contrato. El PI concedió a las compañías perdedoras un mecanismo concreto para monitorear la forma en que el licitador ganador se comportara ante las condiciones del contrato. El modelo del PI de Morón se realizó basado en el último PI usado por Transparencia por Colombia e incluía las conclusiones principales del Primer Taller Internacional sobre Pactos de Integridad realizado en Bogotá, Colombia, del 22 al 24 de junio del año 2000.

Para más información sobre Pactos de Integridad, ver Pactos de Integridad en este compendio o visite la página de internet de TI:

http://www.transparency.org/activities/ip_status-report.html

V. Resultados

Resultados positivos:

Durante la audiencia pública se llegó a un consenso con respecto a que el documento de propuesta carecía de criterios objetivos que describieran la calidad del servicio requerido por la Municipalidad, así como de los prerequisites para participar en el proceso. Como

resultado, se efectuaron cambios significativos en el borrador del documento de propuesta para establecer más criterios objetivos para la participación y la selección.¹⁰ De esta forma, el poder de la Municipalidad para descalificar fácilmente propuestas por razones formales, o para tomar una decisión siguiendo intereses creados fue reducido.

Los resultados de la implementación de la herramienta son los siguientes:

Ahorros: El valor del contrato se redujo en un 35%. La compañía española escogida ofrecía un mejor servicio por menos dinero.¹¹

Transparencia Se creó un foro donde los licitadores, expertos externos y el público interesado tuvieron la oportunidad de presentar comentarios y objeciones frente a la naturaleza del servicio deseado, y las condiciones de la licitación antes de ser confrontados con las consecuencias del proceso de toma de decisión.

Consenso: Se llegó a un consenso en relación con decisiones claves respecto al servicio y al proceso de licitación, por ejemplo el árbitro.

Mejor servicio: La participación de los ciudadanos y de expertos externos tuvo como resultado los cambios arriba descritos y la extensión de los documentos de propuesta para incluir temas ambientales como un plan de reciclaje para las basuras recolectadas.(Plan piloto).

Más control: El Pacto de Integridad firmado proporcionó un importante mecanismo de control para que los licitadores perdedores pudieran monitorear la forma en que el licitador ganador asumiera las condiciones del contrato, y el establecimiento de un árbitro independiente para eventuales quejas.

Confianza y habilitación: La implementación de la herramienta sirvió para que una institución pública hasta ahora cerrada y estigmatizada se abriera al público y habilitó a los ciudadanos de Morón para que monitorearan la forma en que se llegaron a acordar las condiciones del contrato.

El éxito de lo que ya se conoce ampliamente como el “caso de Morón”, se basó en una amplia serie de mecanismos de transparencia y de creación de confianza, los cuales fueron aplicados por la Municipalidad de Morón durante el proceso. Debido a la intervención de Poder Ciudadano y a la presencia de los medios, la metodología usada en

¹⁰ El impacto directo que tuvo la audiencia pública puede ser apreciado en los siguientes cambios efectuados en el borrador del documento:

- El requisito de los años de experiencia que tuviera que tener la compañía se cambió de 5 a 4 años permitiendo de esta manera que más compañías pudieran entrar a competir en la licitación.
- Se eligió el concepto de “cuadra limpia” que significa conseguir el nivel más alto de limpieza de una zona específica pero se dejó a cada compañía que buscara la mejor forma de llegar a esta meta. Especificaciones relacionadas con el número y el tipo de vehículos que deberían ser usados, así como el dinero que debería ser gastado, en cada parte del proceso fueron eliminadas.
- Las garantías de solvencia debían ser suministradas por bancos y no por el gobierno.
- Los trabajadores que estuvieran empleados en ese momento por la Municipalidad debían ser adoptados por la compañía ganadora y se les debía mantener el salario. La calidad del servicio de cada compañía privada que participara en el proceso de licitación debía ser evaluado usando estándares internacionales (ISO).

¹¹ El valor del anterior contrato para el servicio de recolección de basuras fue de US\$ 45.120.000 dólares. El valor real del presente contrato después del proceso de licitación fue de US\$32.160.000. dólares.

Morón ha sido reconocida por muchos en el nivel provincial y en otras municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires como un caso modelo. Ya ha habido otras municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires que se han remitido a Poder Ciudadano para usar la misma metodología. Morón se ha convertido en una “isla de integridad” en una región donde la población ha perdido prácticamente toda la confianza en la administración pública debido a los altos niveles de corrupción presentes en todos los sectores de la sociedad argentina.

Resultados negativos:

Durante el proceso de implementación no hubo resultados negativos para ser reportados. Sin embargo, hubo una voz de desconformidad después de que la decisión de adjudicación se hiciera. A pesar de que los signatarios de PI hubieran designado un tercer partido independiente para que sirviera de árbitro en el proceso, una de las compañías perdedoras se quejó respecto a la decisión de adjudicación escribiendo una carta a Poder Ciudadano. En su posición de organización monitorea, Poder Ciudadano pidió a la compañía dirigir su queja ante el árbitro pero la compañía decidió abstenerse de continuar con el asunto.

Los otros problemas que aún quedan por resolver son de naturaleza general. El Plan piloto diseñado para desarrollar un programa de reciclaje de las basuras municipales no puede ser implementado por la existencia de conflictos entre las leyes municipales y provinciales. La Provincia es la propietaria legal de las basuras producidas en 25 municipalidades en los suburbios de Buenos Aires (Conurbano Bonaerense), y no permite que haya autonomía política en este área de tal forma que es imposible implementar un programa innovativo de reciclaje en Morón. Un cambio fundamental frente al uso ecológico de la basura, la creación de un sistema de reciclaje, y la implementación de una educación ambiental en la escuela primaria y secundaria dependerá en gran medida de una reforma de las leyes de la Provincia, la cual no se tiene prevista en el corto plazo.

VI. Recomendaciones

En términos generales, el impacto que tuvo la implementación de la herramienta en el caso de Morón fue muy positivo. Algunas consideraciones pueden ser tenidas en cuenta para la futura implementación de un proyecto similar:

Las municipalidades podrían encuestar a los ciudadanos antes de definir el objetivo de un proceso de licitación y calcular el precio del servicio que ellos desean, en vez de depender únicamente del mercado y de las ofertas de las compañías licitadoras. (Esto podría tener como resultado una reducción de los gastos públicos).

Las organizaciones ciudadanas deberían incentivar la elaboración de “encuestas de barrio” para poder evaluar la calidad de los servicios suministrados por la Municipalidad de manera periódica (Esto estimularía la comunicación y el compromiso entre los ciudadanos).

Descripción: Anja Meschkat

