

# Argentina



Ministerio de  
Obras Públicas  
Argentina

Evaluación Prospectiva de la  
Contratación de Obras Públicas en  
la Administración Pública Nacional

---

Noviembre 2020

---



Ministerio de  
Obras Públicas  
Argentina



Ministerio de  
Obras Públicas  
Argentina



Banco Interamericano  
de Desarrollo



# Índice

<b>Glosario</b> .....	pág. 4
<b>1. Introducción</b> .....	pág. 5
<b>2. Contexto del país</b> .....	pág. 5
-Contexto del País	
-Situación poblacional, social y económica	
-Marco político-institucional de la República Argentina	
-Marco institucional general de las contrataciones públicas	
-Marco institucional de la contratación pública y contratación de obras públicas en la Administración Nacional	
-Jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas	
-La Oficina Nacional de Contrataciones	
-Alcance presupuestario de la contratación de obras públicas	
-Proveedores	
<b>3. Sentido, metodología y características de esta evaluación</b> .....	pág. 10
-Alcance	
-Objetivos	
-Opción metodológica: MAPS	
-Descripción de la metodología	
-Limitaciones de información	
-Adaptación a la coyuntura de pandemia	
-Equipo de trabajo y participantes	
<b>4. Evaluación</b> .....	pág. 15
- <b>4.1. Pilar I.</b> Marco legislativo, regulatorio y de políticas	
- <b>4.2. Pilar II.</b> Marco institucional y capacidad de gestión	
- <b>Indicador 4.</b> El sistema de contratación pública está incorporado y bien integrado en el sistema de gestión de las finanzas públicas.	
- <b>Indicador 5.</b> El país cuenta con una entidad responsable de la función normativa/regulatoria	
- <b>Indicador 6.</b> Las entidades de contratación pública y sus responsabilidades están claramente definidas	
- <b>Indicador 7.</b> La contratación pública está incorporada en un sistema de información efectivo	
- <b>Indicador 8.</b> El sistema de contratación pública tiene una sólida capacidad para su desarrollo y mejoramiento	
- <b>4.3. Pilar III</b> - Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado	
- <b>4.4. Pilar IV:</b> Rendición de cuentas, integridad y transparencia	
<b>5. Anexos</b> .....	pág. 37
-Mirada general del cumplimiento de los indicadores MAPS	
-Matrices	
-Anexos de las matrices	



# Glosario

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo
AGN	Auditoría General de la Nación
APN	Administración Pública Nacional
APYMECO	Asociación Pymes de la Construcción Provincia de Bs As
AYSA	Aguas y Saneamientos Argentinos
BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAMARCO	Cámara Argentina de la Construcción
CAME	Confederación Argentina de la Mediana Empresa
CADECI	Cámara Argentina de Consultores de Ingeniería
CNV	Comisión Nacional de Valores
CONTRAT.AR	Portal Electrónico de Contratación de Obra Pública
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
GDE	Gestión Documental Electrónica
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MAPS	Methodology for Assessing Public Procurement Systems / Metodología para la Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OA	Oficina Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGP	Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto)
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PET	Pliego de Especificaciones Técnicas
PIB	Producto Bruto Interno
PNA	Plan Nacional Anticorrupción
PUCC	Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las Contrataciones de Obras Públicas
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SIDIF / e-SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SIYPH	Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica
UAIs	Unidades de Auditoría Interna



# 1. Introducción

El Ministerio de Obras Públicas y sus entidades adscritas han iniciado una transformación profunda de la contratación de las obras a su cargo, para lograr mayor transparencia, eficacia, equidad y compromiso con los ciudadanos. Un componente inicial de ese compromiso ha sido la evaluación prospectiva e integral de la contratación de obras públicas realizada durante varios meses de 2020 y cuyos resultados se presentan en este informe.

La contratación pública es una actividad estratégica que convierte los impuestos provistos por los ciudadanos y las empresas, en bienes, servicios y obras que garanticen los derechos básicos, el bienestar social y el crecimiento económico. Para lograr este cometido esencial, el Estado tiene el reto ineludible de mejorar y transformar continuamente la contratación pública, y en especial la contratación de obras públicas. Este desafío de mejoramiento proviene de dos realidades: la primera es que la contratación opera sobre los factores que acusan los cambios más profundos y acelerados en el mundo actual: las tecnologías, los mecanismos de financiamiento, el comportamiento de los mercados y los sistemas de información y comunicaciones. La segunda, aún más exigente que la primera, es que tiene que atender a las necesidades y demandas también cambiantes de los ciudadanos y las ciudadanas y abrirse, de manera transparente y eficaz, al diálogo continuo y a la vigilancia y control colectivo, para estar a la altura de las necesidades de la población. No lograrlo debidamente atrasa a la Nación y mina la confianza ciudadana.

El esfuerzo de evaluación que se plasma en este informe tiene ese objetivo de transformación. Se trata de una evaluación prospectiva porque su propósito no es mirar hacia atrás para identificar errores y eventuales responsables, sino mirar hacia el futuro para proponer los cambios urgentes y las dinámicas necesarias para los próximos años.

Como se examina en la parte metodológica, el enfoque prospectivo se basa en mirar en profundidad las pautas y procedimientos usuales de contratación de obras públicas en la Administración Pública Nacional y compararlas con las mejores prácticas internacionales, para identificar mejorías posibles en el corto, el mediano y el largo plazos. Estos cambios buscarán dotar a la contratación de obras públicas de mejores condiciones de transparencia, confiabilidad, integridad, eficiencia, eficacia, competencia y equidad.

Esta evaluación fue realizada por un grupo excepcional de expertos independientes, nacionales e internacionales, y contó con la participación y el apoyo de los directivos y funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y sus entidades adscritas, la Oficina Nacional de Contrataciones, otros ministerios, gran cantidad de entidades públicas del orden nacional, organismos de auditoría y control, diversas organizaciones de proveedores y contratistas privados y organizaciones de la sociedad civil vigilantes de la contratación pública.

**Por las razones que se analizan en la sección sobre el Contexto del País, esta evaluación se circunscribe a la contratación de Ministerio de Obras Públicas de la Administración Nacional, y no examinó las obras públicas contratadas y realizadas por las provincias.**

# 2. Contexto del País

## Situación poblacional, social y económica

Argentina tiene una extensión continental de 2.780.400 kilómetros cuadrados. Su población estimada es de 45.376.763 habitantes (julio de 2020)<sup>1</sup>. En 2020 el 24% de la población tiene menos de 15 años y el 16% tiene más de 60 años; la pirámide poblacional se está estrechando rápidamente y en 25 años estos porcentajes serán equivalentes.

La esperanza de vida al nacer es de 76,5 años (2018), cerca de 3 años menos que el promedio de la OCDE<sup>2</sup>. Los indicadores de acceso a servicios sociales básicos están por encima del promedio de América Latina: más del 99% de los nacimientos son asistidos por personal capacitado y la tasa de finalización de la educación en nivel primario es de 100%<sup>3</sup>.

Sin perjuicio de los logros anteriores, en los últimos años hubo un retroceso en la superación de la pobreza, que se agravó a partir del trimestre de 2020 por impacto de la pandemia de Covid 19: en los primeros semestres de 2018, 2019 y 2020, la población por debajo de la línea de pobreza fue respectivamente

1. INDEC (2020): Proyecciones de población. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-84>

2. Banco Mundial: Indicadores de Desarrollo Mundial. <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&country=ARG>

3. Ibídem.

de 27,3%, 35,5% y 40,9%. Según datos del primer semestre de 2020, la pobreza afecta al 30,4% de los hogares argentinos. Entre 2018 y 2020, la población en condición de indigencia pasó de 3,8% a 8,1%<sup>4</sup>.

La recaudación impositiva era de 13% del PIB en 2012 y cayó a 10,1% en 2018, equivalente a menos de la mitad de la tasa de los países de la OCDE (2018). El servicio de la deuda equivalía a 14,1% del total de exportaciones en 2012 y aumentó a 46,5% en 2019<sup>5</sup>.

El deterioro del contexto económico se refleja en las cuentas nacionales. El PIB per cápita ha caído desde 2010 y fue de US\$10.006.148 millones en 2019<sup>6</sup>. El 20% más pobre de la población participa del 4,3% del ingreso (junio de 2020)<sup>7</sup>.

El crecimiento del PIB ha sido errático y en promedio ha sido negativo para los últimos seis años. La variación del PIB fue de -2,5% en 2018 y de -2,2% en 2019. Entre los primeros trimestres de 2019, y de 2020 cuando se manifestaron los primeros impactos de la pandemia del COVID 19, la variación del PIB fue -19,1%. En 2019, el sector más dinámico fue el de agricultura y ganadería, con un crecimiento del 21,4%, contrarrestado por la caída en otros sectores estratégicos como intermediación financiera con -11,5%, comercio con -7,8% y construcción con -5,5%. Ello ha repercutido en una disminución en 2019 de 6,4% en el consumo privado y de 15,9% en la inversión<sup>8</sup>.

## Marco político-institucional de la República Argentina

**Sistema de gobierno.** La República Argentina tiene un sistema de gobierno democrático representativo, republicano y federal, adoptado en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

El sistema de gobierno garantiza los principios de división de poderes, igualdad ante la ley, elección popular de las autoridades, periodicidad de los mandatos, responsabilidad de los funcionarios públicos, publicidad de los actos de gobierno y de consagración de derechos, garantías y obligaciones individuales y colectivas.

**Estructura federal.** La estructura federal está soportada en los poderes de las provincias, según el acuerdo confederal de 1860. En consecuencia, el poder de las provincias, en calidad de territorios germinales, preexiste al propio Estado Nacional. Bajo este ordenamiento, el Estado Nacional o Federal es soberano, mientras que cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una jurisdicción diferenciada, independiente y autónoma, que tiene su propio mandato constitucional interno, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. En virtud de su independencia, las provincias tienen diversas competencias que no han delegado en el Estado Nacional, como es el caso de la determinación de las normas que rigen sus procesos administrativos, entre los cuales se incluyen la gestión financiera y la contratación pública.

De acuerdo con la última reforma constitucional del año 1994, las provincias deben asegurar la autonomía de los municipios reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

**Separación de poderes.** Los poderes Legislativo y Judicial son independientes del Ejecutivo, están presentes a nivel Federal y se replican en cada provincia, con la diversidad propia de los poderes autónomos de cada una de ellas.

## Marco institucional general de las contrataciones públicas

**Jurisdicciones federales y separación de poderes en la contratación de obras públicas.** Lo señalado anteriormente en relación con el Marco Político-Institucional influye directamente sobre el régimen de las contrataciones públicas en general y de contratación de obras públicas en particular, por las siguientes razones:

- **Jurisdicciones.** En virtud del sistema federal y el carácter local del derecho administrativo (que regula fundamentalmente el régimen de la contratación administrativa), existe un régimen de contratación nacional y paralelamente regímenes propios en cada provincia. Todas las provincias tienen, por tanto, sus respectivos regímenes de contratación de obra pública con los procedimientos que gobiernan los actos asociados a ella. Éstos fueron inspirados originariamente en la Ley Nacional No. 13.064 de 1947, y han sido objeto de ajustes y modificaciones posteriores en cada estado local. Por su parte, los municipios cuentan con Consejos Deliberantes a través de los cuales pueden dictar Ordenanzas Municipales, mediante las cuales tienen la facultad de regular diversas cuestiones en materia de contrataciones públicas realizadas en sus respectivas jurisdicciones.

El pluralismo descrito ha dado lugar a que los poderes de cada estado local, de los municipios y de los entes, sociedades u organizaciones institucionales autárquicas, además de tener reglas jurídicas diversas, dispongan de distintos sistemas presupuestarios y administrativos, con variados enfoques de ejecución contable y operativa, y también con múltiples sistemas de información que han implicado dispersión y fragmentación de datos e indicadores.

- **Interjurisdiccionalidad ocasional.** La mayoría de las obras públicas se organizan y se llevan a cabo dentro de su ámbito territorial de jurisdicción. No obstante, algunas de ellas, al conectar puntos entre distintas provincias, resultan ser obras de carácter interjurisdiccional, requiriendo el acuerdo y colaboración de autoridades públicas de distintas provincias, o de la Nación y una o más provincias, lo que implica también la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso.
- **Concertación interjurisdiccional.** Algunas instancias se han ocupado de construir puentes de concertación interjurisdiccional en materia de contratación de obras públicas, para paliar la fragmentación arriba descrita: El Consejo

4. INDEC (2010): Condiciones de Vida, Vol. 4, No. 13. Septiembre de 2020.

5. Banco Mundial: Indicadores de Desarrollo Mundial.

6. Ibidem.

7. INDEC (2020): Informes Técnicos, Vol. 4, No. 178. Septiembre de 2020.

8. INDEC (2020): Cuentas Nacionales, Vol. 4 No. 4.

Federal de Ministros de Obras Públicas, que ha buscado homogeneizar los criterios y procesos de contratación en torno a prácticas que puedan ser reconocidas como las más adecuadas bajo criterios de competencia, transparencia y eficiencia; la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, conformada por los responsables de contrataciones públicas de casi todas las provincias del país, que ha buscado también propiciar las mejores prácticas de contratación y llegó a formular un Plan Estratégico con ese propósito. Por su parte, las Cámaras Empresariales han propuesto la creación de un Consejo Federal de Obras Públicas, con funciones de concertación análogas a las abordadas por los Consejos Federales de Inversiones, Salud, Educación, Minería y Energía, entre otros.

- **Atribuciones de la separación de poderes.** Los poderes Legislativo y Judicial efectúan también sus obras públicas bajo normas contractuales propias, sin injerencia del Poder Ejecutivo ni de sus jurisdicciones ministeriales, salvo convenios celebrados ad hoc para propósitos específicos. En cada ámbito rigen normativas comunes o diferenciadas, ya sea porque el Poder Legislativo o Judicial adhieran y apliquen la normativa de la Administración Pública Nacional, o bien cada poder posee normativas diferenciadas a dichos efectos.

**Principios constitucionales aplicables en las contrataciones públicas de todas las jurisdicciones y poderes públicos.** Los principios fundacionales del sistema republicano son de directa aplicación a las contrataciones públicas, como los referidos a igualdad ante la ley, la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos, el debido proceso o la consagración de derechos, garantías y obligaciones individuales y colectivas.

**Incorporación de tratados internacionales.** El otorgamiento de jerarquía constitucional a ciertos tratados internacionales y de jerarquía supra legal de otros, ha influido sustancialmente en la legislación interna y en la toma de las decisiones respectivas, puesto que implica el necesario y constante reacomodamiento del plexo jurídico en el marco de dichas obligaciones internacionalmente contraídas.

**Reconocimiento de derechos de incidencia colectiva.** El reconocimiento constitucional de derechos de incidencia colectiva en materia de ambiente, de competencia, derechos de los consumidores y usuarios e igualdad de género, entre otros, ha generado en el mundo de la contratación y ejecución de la obra pública la necesidad de desarrollar normativas especializadas tendientes a la protección de dichos derechos y su correcto abordaje. Toda la Administración Pública debe priorizar las acciones vinculadas a la protección de dichos derechos de raigambre constitucional mediante la prevención y mitigación de los riesgos inherentes a su actividad, así como el diseño y adopción de mecanismos de resolución de los conflictos que pudieran suscitarse en torno a las citadas temáticas. La vulneración de dichos derechos cuenta en el ámbito del Poder Judicial con mecanismos procesales de urgencia para su debida protección, con impacto directo en la gestión de las contrataciones públicas. No obstante,

la legislación nacional específica sobre obras públicas no ha incorporado previsiones expresas al respecto.

**Compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Argentina adhirió a la Declaración de París de 2015 y contrajo la obligación de avanzar en la Agenda 2030, lo cual ha implicado la responsabilidad de redefinir o ajustar las prioridades de contratación de obra pública en función de los ODS, previa validación con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. En este sentido, el informe publicado por la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros muestra que a partir de 2016 ha habido una caída relativa en las inversiones de la Administración en las obras públicas directamente relacionadas con los ODS<sup>9</sup>.

### Marco institucional de la contratación pública y contratación de obras públicas en la Administración Nacional

En la Administración Nacional (y de manera análoga en las administraciones provinciales) operan diversos sistemas de contratación pública y contratación de obras públicas.

**Regímenes de contratación pública.** En el ámbito de la Administración Nacional coexisten diversos regímenes de contrataciones públicas:

- Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto Delegado No. 1023/01), que establece los principios generales para la contratación pública en materia de obras, bienes y servicios.
- Ley de Obras Públicas (Ley 13.064/47).
- Reglamento de Contrataciones de Bienes y Servicios (Decreto 1030/16) y sus normas modificatorias, accesorias y complementarias.
- Reglamentos de contrataciones de diversas instancias autárquicas (i.e. la administración Federal de Ingresos Públicos).
- Regímenes específicos para los poderes legislativo y judicial y los órganos con autonomía constitucional
- Regímenes específicos para las empresas productivas o comerciales que tiene total participación accionaria del Sector Público (i.e. la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado o Corredores Viales S.A.)
- Regímenes específicos para empresas productivas o comerciales con participación accionaria parcial del Sector Público, como las Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria
- Normas propias de contratación de diversos organismos o agencias, con o sin autarquía financiera, cuya forma organizativa está asociada a las figuras de descentralización y desconcentración y están dotadas de competencia para dictar sus propias normas o reglamentos de contratación, tales como la administración tributaria, los entes reguladores de servicios públicos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, los fideicomisos públicos y las empresas que bajo cualquier forma societaria

9. Véase: Jefatura del Gabinete de Ministros – Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019): *Implementación de la Agenda 2030 – Noviembre de 2019*.

operan bajo reglas del sector privado en diversos sectores como energético, vial, de transporte o de saneamiento.

- Los contratos realizados con recursos de instituciones internacionales de crédito o cooperación internacional, que se rigen por las normas adoptadas en el contrato de préstamo respectivo o el convenio marco de cooperación.

### Régimen de Contratación de Obras Públicas.

En materia de contratación de obras públicas, en la Administración Nacional rige, con las excepciones anotadas, la norma general de contrataciones que es el Decreto Delegado No. 1023/01 y también la Ley de Obras Públicas No. 13.064/47.

El Decreto Delegado No. 1023/01 cubre a toda la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, y los organismos de seguridad social, con las siguientes excepciones específicamente en cuanto se refiere a obras públicas:

- El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados,
- Las empresas y cuya participación accionaria o su toma de decisiones sean total o mayoritariamente del Estado Nacional. En estas entidades son aplicables los principios y las demás disposiciones de la norma general, “en tanto no se opongan a las prescripciones”. Esta excepción se debe a que varios de estos organismos tienen un régimen jurídico establecido con anterioridad mediante normas o leyes específicas que les rigen.
- Los contratos que se celebren con Estados extranjeros, instituciones multilaterales de crédito o entidades de derecho público internacional, salvo pacto en contrario.

En consecuencia, la norma general de contrataciones públicas rige para el Ministerio de Obras Públicas y algunos de sus entes descentralizados, pero no totalmente para las entidades con estructura empresarial y forma societaria que actúan bajo la órbita del Ministerio (i.e. AySA).

**Normas complementarias.** Dado que la ley de Obras Públicas No. 13.064 data de 1947, es muy amplio el número de normas reglamentarias y complementarias que la desarrollan y son plenamente vigentes. Estas normas se refieren a distintas materias, tales como plazos contractuales, redeterminación de precios, límites por tipo de procedimiento contractual, gestión electrónica, etc.<sup>10</sup>:

10. Entre las normas complementarias se destacan las siguientes:

- Decreto Reglamentario N°19.324/49, aclaratorio del texto de la Ley.
- Decreto Reglamentario N°1186/84, sobre plazos contractuales.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N°691/16 que estableció el actual Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública (conjuntamente con las resoluciones ministeriales que lo desarrollan).
- Decreto N°114/20 con disposiciones de actualización de montos límite para los distintos procedimientos de selección, adecuación de órganos intervenientes o de delegación de funciones atinentes a la competencia sobre la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública y para la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliarios y elementos destinados a ellas, en el ámbito de su jurisdicción.
- Decreto N°1336/16 sobre la implementación del sistema electrónico de gestión de procedimientos de selección de obras denominado CONTRAT.AR.
- Resolución N°197/17 del ex Ministerio de Modernización, que fijó el Cronograma de obligatoriedad de uso del Sistema CONTRAT.AR.
- Resolución N°197/17 del ex Ministerio de Modernización sobre políticas, términos y condiciones de uso del Sistema CONTRAT.AR, aprobación de los procedimientos de registro y autenticación de los usuarios constructores y de los usuarios de la administración, y la matriz de asignación de perfiles.
- Resoluciones N°198/17 y 314/17, también del ex Ministerio de Modernización, que extienden a otras entidades el cronograma de obligatoriedad de uso del Sistema CONTRAT.AR.
- Resolución N°115/18 de la Secretaría de Gobierno del ex Ministerio de

Impactan también sobre el ordenamiento legal de la contratación de obras públicas en la Administración Nacional otras leyes y disposiciones relativas a diversos **ámbitos normativos** y se relacionan directamente con la actividad de construcción y mantenimiento de infraestructuras, como las siguientes:

- Ley No. 23.985 de Construcciones Militares.
- Ley No. 22.460 de Servicios de Consultoría.
- Ley No. 17804 sobre constitución de Seguros de Caución como garantía en contratos de Obra Pública.
- Ley No. 18.875 de Compre Nacional.
- Ley No. 24.354 que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Ley No. 27.437 de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores.

Paralelamente, rigen sobre la contratación de obras públicas varias normas relacionadas con la transparencia y la integridad, entre las cuales se destacan:

- Ley No. 27.401 de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas
- Decreto N°202/17 sobre Mecanismos de detección y Gestión de Conflictos de Intereses.

### Jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas

El rol jurisdiccional específico en materia de obras públicas en la Administración Nacional ha cambiado varias veces. Nació con la creación del Ministerio de Obras Públicas en 1898 hasta que desapareció en 1973. Fue recreado en 1981 como Ministerio de Obras y Servicios Públicos. En 1991, la responsabilidad pasó al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en 1999 mudó al Ministerio de Infraestructura y Vivienda y en 2003 al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Entre 2016 y 2019, el rol fue suprimido de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional y su misión y funciones redistribuidas en algunas jurisdicciones y organismos de objetivos afines (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y Ministerio de Transporte). Estos cambios afectaron la centralidad histórica del ministerio planificador y ejecutor en materia de las obras públicas nacionales, y generaron la dispersión de sus recursos humanos y de la memoria institucional y operativa acumulada.

En diciembre de 2019 se inició la recomposición de la jurisdicción específica del Ministerio de Obras Públicas (MOP). De acuerdo con el ordenamiento institucional antes descrito, esta jurisdicción se circumscribe exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional. Es de anotar, además, que el MOP carece de funciones orientadoras o coordinadoras sobre otros organismos de igual jerarquía que también se ocupan de obras públicas (los Ministerios de Transporte, Hábitat, Salud y Vivienda).

Modernización, sobre la obligatoriedad de uso del sistema para la contratación y ejecución de obras.

• Decreto N°336/19 que fijó nuevos montos para determinar los procedimientos de selección de las contrataciones en general, incluyendo los de obra pública y concesión de obra pública, y sus respectivos decisores autorizantes.

## La Oficina Nacional de Contrataciones

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), creada por el decreto No. 1545 de 1994, y actualmente adscrita a la Secretaría de Innovación de la Jefatura de Gabinete de Ministros es, desde su creación, el órgano rector del Sistema de Contrataciones de Bienes y Servicios de la Administración Pública Nacional. A partir del decreto No. 1169 de 2018 le fue asignada además la función de órgano rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional (central y descentralizada). Sus funciones se refieren esencialmente a la gestión de políticas, la promoción de buenas prácticas y la articulación de información. La norma previó la implementación progresiva de dicho sistema para extenderlo al control administrativo de las obras públicas ejecutadas por las provincias y municipios que fueran financiadas total o parcialmente con fondos del Tesoro Nacional, situación que no se ha verificado en la práctica, y cuya eventual implementación podría ser seriamente cuestionada por su potencial colisión con la autonomía de los gobiernos locales, propia de un Estado federal. La ONC tiene también la competencia de arbitrar todos los medios necesarios

para publicar y mantener actualizada trimestralmente la información y documentación relevante sobre los procedimientos de selección de proveedores y la ejecución de contratos de cada obra pública en curso incorporada en el Sistema CONTRAT.AR. El referido decreto No. 1169 de 2018 encomendó además a la ONC la elaboración y publicación de un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública, estipulando los lineamientos básicos de su contenido, así como la participación en el mismo de los Ministerios, reparticiones y entes de la Administración Pública, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y expertos con reconocida trayectoria y prestigio en materia de gobernanza, integridad, transparencia, anticorrupción y/o eficiencia en contrataciones públicas.

En cumplimiento de sus funciones, la ONC estableció el Reglamento de Funcionamiento del Registro Nacional de Constructores y Firmas Consultoras de Obras Públicas y aprobó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional para las Contrataciones de Obras Públicas.

## Alcance presupuestario de la contratación de obras públicas

**Presupuesto total y presupuesto del MOP.** Dentro del presupuesto de la Administración Nacional, el presupuesto de obras públicas ejecutado entre 2016 y

2020 tiene un peso reducido, porque alcanza apenas al 2,1% en promedio (Ver Tabla No. 1).

Tabla N° 1  
**Presupuesto del MOP y sus entidades adscritas como proporción del Presupuesto Nacional.**  
**Millones de pesos corrientes, 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Presupuesto Obras Públicas</b>	44.374	50.844	62.207	111.773	120.621
<b>Total Presupuesto</b>	2.131.113	2.564.005	3.298.980	4.762.089	5.724.367
<b>Participación</b>	2,1%	2%	1,9%	2,3%	2,1%

Fuente: Presupuesto Abierto

Notas:

1. El Presupuesto de Obras Públicas 2016-2019 incluye a las entidades y programas que actualmente conforman la cartera del Ministerio de Obras Públicas y estaban localizados en los Ministerios de Transporte y del Interior, Obras Públicas y Transporte.

2. Para el período 2016-2019 se consideró el presupuesto ejecutado.

Esta baja participación de la obra pública dentro del presupuesto nacional es el reflejo de un fenómeno de larga data, que es el bajo nivel de inversión en infraestructura respecto del PIB en Argentina, que se encuentra entre los más bajos de América Latina que, de por sí, es una región que invierte poco en infraestructura. Adicionalmente, se verifica que la calidad de la infraestructura del país es más deficiente que la que cabría esperar por su nivel de PIB per capita<sup>11</sup>.

los próximos años.

**Presupuesto del MOP y transferencias.** Entre 2016 y 2019, cerca del 84% del presupuesto del Ministerio (entre 2016 y 2019 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, desde diciembre de 2019, Ministerio de Obras Públicas) se ejecutó mediante transferencias. Está previsto que en 2020 y 2021 este peso de las transferencias se reduzca, siendo en promedio 76% del presupuesto total (Ver Tabla N° 2). Estas transferencias incluyen tanto aquellas que el Ministerio realiza a sus entidades adscritas (ENOHSA, AySA, DNV y otras menores) como las que realiza directamente a provincias y municipios.

11. Ver Banco Interamericano de Desarrollo (2018), "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", Washington.

Tabla N° 2  
**Transferencias del MOP y entidades adscritas.**  
**Millones de pesos y porcentajes, 2016-2021**

Año	Total (1)	Transfer (2)	ENOHSA	AySA	DNV (3)	Resto (4)
2016	48.742	84%	9%	2%	50%	88%
2017	54.031	82%	1%	3%	70%	95%
2018	57.554	91%	5%	4%	72%	90%
2019	58.134	83%	11%	6%	64%	83%
2020	100.594	66%	7%	8%	56%	29%
2021	211.043	87%	12%	13%	44%	31%

**Fuente:** Presupuesto Abierto: Presupuestos nacionales, 2016-2021, distribución administrativa

1. De 2016 a 2019 Ministerio del Interior, 2020-21 MOP. Para el cálculo de los totales de 2016 a 2019, se sumó al presupuesto del Ministerio del Interior el de DNV, que estaba en la órbita del Ministerio de Transporte.

2. Transferencias+gastos figurativos/presupuesto total.

3. Transferencias+gastos figurativos a DNV/transferencias+gastos figurativos.

4. Transferencias del Ministerio netas de transferencias a ENOHSA, AySA y DNV.

La columna 4 muestra el porcentaje del presupuesto del Ministerio, neto de las transferencias que realiza a sus principales entidades adscritas (ENOHSA, AySA y DNV) que se ejecuta mediante transferencias directas a provincias y municipios.

Entre 2016 y 2019, el Ministerio ejecutó por transferencias a provincias y municipios entre el 83% y el 95% de su presupuesto. Ese porcentaje se redujo significativamente a partir de 2020 por varias razones. En primer lugar, porque el Ministerio del Interior incluía el área de Vivienda, cuyo presupuesto se ejecutaba fundamentalmente a través de transferencias a las jurisdicciones subnacionales, y que ahora no está bajo la órbita del MOP. En segundo lugar, porque a partir de la creación del MOP, sus autoridades manifiestan una clara intención de asumir la responsabilidad por la contratación y la gestión de las obras. Esto no significa que no se sigan realizando convenios para la ejecución de obras y la transferencia de los recursos a provincias y municipios, pero evidentemente ocupan un lugar muy distinto al que tuvieron durante la gestión anterior.

Aún en este contexto, el MOP tiene un control reducido sobre una parte importante de su ejecución presupuestaria, puesto que el andamiaje institucional vigente no tiene un monitoreo cercano de la ejecución de las transferencias, como se analiza en profundidad en este estudio.

### Proveedores

Según datos disponibles, en Argentina el número de empresas constructoras llegó en 2019 a 13.378 (29% personas físicas y 71% sociedades empresariales). A ellos se suman 6.252 contratistas y 2.216 subcontratistas, para llegar a un total de 22.199 potenciales proveedores de obras públicas.

## 3. Sentido, metodología y características de esta evaluación

### Alcance

Por razones de jurisdiccionalidad, el alcance de esta evaluación se circunscribe a la contratación de obras públicas por el actual Ministerio de Obras Públicas y sus entidades adscritas. Aunque una parte significativa de la ejecución presupuestaria del MOP se realiza mediante transferencias, éstas no fueron analizadas en la evaluación porque su ejecución corresponde a las provincias o municipios que, como se ha expresado, tienen regímenes de contratación autónomos y muy variados.

Desde el punto de vista temporal, **la evaluación se ha concentrado en los procesos de contratación de obras públicas en el período 2016 al primer semestre de 2020**. Como se explica más adelante, hay limitaciones de disponibilidad de información para extender el análisis a un período mayor.

Circunscribiére este estudio al ámbito de la Administración Pública Nacional y en particular a la contratación del Ministerio de Obras Públicas y sus entidades adscritas ha permitido importantes ganancias en profundidad de análisis, con conclusiones y recomendaciones de mejoramiento que pueden ser útiles y aplicables a otras instancias análogas que realizan contratos de obras públicas a lo largo de la Nación.

## Objetivos

Este análisis del Sistema de Contratación de la Obra Pública en la Administración Nacional mediante comparaciones entre las mejores prácticas internacionales de contratación pública y la gestión contractual del Ministerio de Obras Públicas, tiene el **objetivo inmediato** de identificar aspectos en los cuales es deseable y posible avanzar en la transformación de los procesos de contratación de las obras públicas, en la perspectiva de llevarlos al nivel de los más altos estándares internacionales.

El **objetivo final** de este ejercicio es lograr elevar sustancialmente la satisfacción de las necesidades ciudadanas en materia de obras públicas, mediante procesos de contratación modernos que eleven la eficiencia y la eficacia de la inversión pública en el sector, que logren el mejor valor por el dinero invertido, que seleccionen a los mejores proveedores mediante procesos competitivos, y que tengan total transparencia e integridad en un escenario de participación y vigilancia ciudadana. De este modo, además de mejorar la calidad de vida de la población y el progreso de la sociedad, se logrará que los ciudadanos eleven su confianza en el Estado y ejerzan activamente sus derechos de participación y control de la gestión pública.

La línea de base establecida en esta evaluación y contenida en el presente informe, que tiene carácter cuantitativo y cualitativo, permite establecer el punto de partida de las acciones de mejora tendientes a lograr un proceso de contratación transparente y eficaz, con capacidad de rendir cuentas y ser públicamente vigilado, y con dinámicas para asegurar que los contratistas, proveedores, ciudadanos en general y funcionarios públicos relacionados sean los beneficiarios de un sistema de gestión confiable y oportuno.

## Opción metodológica: MAPS

Para realizar esta evaluación con fines prospectivos se ha escogido la *Methodology for Assessing Public Procurement Systems* -MAPS-, conocida en castellano como Metodología para la Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas.

MAPS es una herramienta universal para autoevaluar cualquier sistema de compras y contrataciones públicas, en cualquier país, cualquier sector o cualquier nivel de gobierno. Fue desarrollada inicialmente en 2002 y viene siendo aplicada desde 2003 mediante un esfuerzo colectivo de diversos países, la OCDE y diversos organismos multilaterales. Ha sido aplicada en más de 50 países. La Declaración de París de 2005 la adoptó como base para el desarrollo de capacidades nacionales de contratación pública. Es de carácter integral pues incluye los múltiples asuntos que deben evaluarse bajo un mismo lente metodológico, incluyendo aspectos legales, institucionales, administrativos y operacionales. La universalidad y la continuidad de la metodología, que se actualiza periódicamente, permiten también que el primer análisis en un país sirva de línea de base para compararse con los avances futuros en el mismo país y con los resultados de otros países.

**Autoevaluación participativa.** Una de las principales fortalezas de MAPS es que opera como una autoevaluación -que en este caso fue realizada por el MOP y otros organismos, con apoyo de expertos independientes- y se concibe como un proceso de reflexión y aprendizaje de los funcionarios, los proveedores, los expertos y los ciudadanos, en torno a sus prácticas de contratación. Sus procedimientos incorporan mecanismos de control de calidad para lograr un resultado óptimo desde la perspectiva internacional y a la vez adecuado a las condiciones nacionales.

**Evaluaciones previas.** Argentina no había realizado previamente una evaluación MAPS ni otro diagnóstico similar relacionado con los procesos de contratación pública. No obstante, ha sido consultada y tenida en cuenta la evaluación del PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability Program*) realizada en 2019, la cual, si bien no se enfocó específicamente en las adquisiciones públicas, contempló la realización de un análisis de los procesos de gestión financiera pública del gobierno de Argentina. Dicha evaluación abarcó, puntualmente, los mecanismos de control interno y externo existentes en el país, que para el caso de las contrataciones públicas son analizados en el Pilar IV de la metodología MAPS.

## Descripción de la metodología

**Enfoque general: determinación de brechas y oportunidades de mejora.** La metodología ha permitido establecer, de manera cuantitativa y cualitativa, el nivel en el cual se sitúa el sistema de contratación vigente frente a las mejores prácticas internacionalmente reconocidas, para determinar de esta manera el estado de situación actual, las oportunidades de mejora, los retos significativos y el camino por recorrer para superarlos. Esta característica permite que la evaluación pueda dar lugar a planes de mejora en el corto, mediano y largo plazos.

**Aspectos evaluados: pilares, indicadores y subindicadores.** MAPS se ocupa de lograr una visión integral de la contratación pública concentrándose en cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas que regula la contratación; ii) el marco institucional y las capacidades de gestión; iii) el funcionamiento del sistema de contratación y las condiciones de competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sistema de contratación.

Cada pilar tiene varios indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total son 14 indicadores y 55 subindicadores, los cuales tienen en total 215 criterios destinados a lograr una comparación "instantánea" entre el sistema de contratación de obras públicas vigente y los principios internacionalmente reconocidos, cuya atención y cumplimiento se aspira a lograr. Estos principios son esencialmente eficacia y eficiencia, equidad, integridad y transparencia, libre competencia y garantía de alcanzar el mayor valor por la inversión realizada (según definiciones incluidas en los documentos de la metodología). La evaluación utilizó todos los indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en MAPS. La figura No. 1 ilustra la estructura metodológica descrita.

Figura N° 1  
Estructura general de la metodología MAPS

MAPS			
Pilar I	Pilar II	Pilar III	Pilar IV
Políticas, leyes, regulaciones y guía operativas	Capacidad institucional, gestión del presupuesto y gestión de información	Prácticas de contratación y funcionamiento del mercado	Rendición de cuentas, participación ciudadana, Integridad-transparencia
3 indicadores 18 subindicadores 67 criterios de referencia	5 indicadores 14 subindicadores 59 criterios de referencia	2 indicadores 6 subindicadores 26 criterios de referencia	4 indicadores 17 subindicadores 63 criterios de referencia
CUALITATIVO	CUALITATIVO Y CUANTITATIVO		

**Técnicas de investigación.** La metodología utilizada combina técnicas cuantitativas y cualitativas para relevar los indicadores y subindicadores comprendidos en cada pilar, bajo la “estrategia de tres pasos” prevista en la guía metodológica:

**1. Investigación cualitativa.** Revisión de cada subindicador aplicando criterios de investigación cualitativa, tales como entrevistas a involucrados, paneles y revisión de pares. La cobertura cualitativa de los indicadores fue realizada por 4 equipos de un mínimo de 5 expertos cada uno y dos asesores metodológicos. Los equipos realizaron 32 entrevistas en profundidad que involucraron a 45 funcionarios responsables de las áreas de contratación de los organismos y entes públicos concernidos, e integrantes de cámaras técnicas o empresariales, representantes de entidades del sector financiero, de la sociedad civil, y de organismos de control.

**2. Revisión cuantitativa.** Esta fase incluyó cinco actividades básicas:

- *Estudio de datos* de contratación que tienen trazabilidad numérica, mediante el acopio, depuración y análisis de la información estadística disponible y, en algunos casos, la construcción de indicadores.
- Realización de una encuesta que cubrió en forma totalmente anónima a 858 proveedores de obras públicas y obtuvo 244 respuestas (29%)<sup>12</sup>.
- Realización de otra encuesta que se dirigió a una muestra de 50 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comprometidas con la ética y la transparencia que integran el colectivo *Open Government Partnership* –OGP Argentina-. Se obtuvo una tasa de respuesta de 36% y los participantes utilizaron un enlace Web para completar la encuesta con total garantía de anonimato.
- Análisis global para un período de 5 años de la información disponible sobre los procesos de contratación de obras públicas de los organismos nacionales involucrados en la evaluación.
- Profundización del análisis cuantitativo de

procesos contractuales con una muestra de contratos de obra pública para extraer indicadores clave, con énfasis en los relacionados con la ejecución de las obras y la gestión de los contratos, tales como tiempos de ejecución, controles, enmiendas y plazos de pago, entre otros.

**3. Brechas y banderas rojas.** Con base en las dos etapas anteriores, los expertos se reunieron por pilar y posteriormente realizaron varias reuniones conjuntas para identificar brechas sustantivas entre las prácticas encontradas y la experiencia internacional sistematizada que brinda MAPS. En algunos casos encontraron banderas rojas, que aluden a situaciones que demandan un correctivo inmediato o son requisito para el cierre de otras brechas.

**Recomendaciones.** Apartir de los tres pasos descritos y tras cinco meses de investigación, se formularon las recomendaciones básicas, las cuales se analizaron con los involucrados para validar su pertinencia y su oportunidad, identificando acciones de mejoramiento en el corto, mediano o largo plazo.

**Las matrices de evaluación.** El proceso evaluativo que acaba de describirse se realiza con el apoyo de cuatro matrices, una por cada pilar. Las matrices son el instrumento técnico que soporta la evaluación. En ellas se desarrolla cada uno de los 215 criterios que guían la evaluación y se consignan los resultados paso a paso del trabajo de los equipos técnicos.

El primer paso es el **análisis cualitativo**, que contiene una síntesis analítica del estado de situación encontrado. El segundo paso es el **análisis cuantitativo**, donde se consignan los datos relevantes obtenidos de los sistemas de información, bases de datos y documentos examinados, así como de las encuestas realizadas por la propia evaluación. El tercer paso es el **análisis de brecha**, que consisten en una síntesis de las situaciones que el grupo de evaluadores considera que implican una diferencia sustantiva entre las mejores prácticas internacionales que sirven como criterio de evaluación y la situación encontrada. Cuando se considera que la brecha requiere una corrección urgente, se establece la alarma correspondiente mediante una bandera roja,

12. La encuesta anónima a proveedores de obras públicas se conformó con una muestra basada en el Registro Nacional de Proveedores de CONTRAT.AR (838), proveedores de ENOHSA (70) y firmas proveedoras de la Dirección de Vialidad (13). Los correos válidos fueron 838 determinando el tamaño final de la muestra. Fue enviada el 14 de septiembre, tuvo recordatorios los días 16 y 21 de septiembre y cerró el 2 de octubre

acompañada a su derecha por el núcleo central de la **recomendación** concebida para superar la bandera roja.

Estas matrices muestran el detalle de los hallazgos de la evaluación y permiten examinar la totalidad de los aspectos examinados. El informe resumido con los hallazgos más relevantes se presenta en el capítulo 4. Las matrices sirven como sustento del informe resumido.

## Limitaciones de información

La investigación encontró que la contratación de obras públicas tiene severas restricciones en materia de información, lo cual es en sí mismo un hallazgo significativo. Fue difícil y oneroso construir el universo de la investigación y el equipo de expertos en información cuantitativa tuvo grandes dificultades para abordar su acopio, depurar las bases de datos, construir una muestra y acceder a datos relevantes en ella.

Las principales dificultades encontradas nacen de la gestión misma del proceso contractual y de la atomización de soluciones tecnológicas. Los hechos más significativos encontrados fueron las siguientes:

**Atomización en un mismo proceso:** en algunos casos las diferentes etapas de un proceso de contratación (selección, contratación, ejecución física, ejecución financiera, supervisión) se gestionan en distintos sistemas informáticos que atienden diferentes segmentos del proceso y no se relacionan entre sí. Concretamente, un sistema informático origina el contrato y luego cada evento en la ejecución del mismo, como los certificados de avance o las solicitudes de redeterminación de precios, se gestionan por expedientes aparte. A esto se suma el reto de lograr que estos expedientes que afectan una misma obra tengan su correlato simultáneo y exacto en los sistemas presupuestario, financiero y de gestión. Adicionalmente se encontró que todo tipo de actos administrativos relacionados con el expediente original de un contrato no siempre están asociados al mismo: las presentaciones de los contratistas, los oficios judiciales, las redeterminaciones de precios, las adendas de contrato y otras acciones, a menudo desencadenan actos o secuencias de actos administrativos que no terminan formando parte del expediente original, y usualmente se procesan en sistemas de información distintos bajo entes rectores diferentes. En síntesis: del contrato original surge un primer expediente al que luego se asocian muchos otros expedientes y registros en distintos sistemas informáticos. En este estudio, para conocer el proceso de ejecución de cada contrato fue necesario visitar, no siempre con éxito, muchos otros procesos operados bajo sistemas diversos<sup>13</sup>.

13. Con propósitos ilustrativos se presenta a continuación una lista parcial de los sistemas de información relacionados directamente con contratación de obras públicas que actualmente operan en la jurisdicción del MOP y pueden concurrir en un mismo proceso contractual:

1. Secretaría de Obras Públicas: Plataforma de Proyectos y Obras - PPO  
2. Secretaría de Infraestructura y Políticas Hídricas: Gestión de Seguimiento de la Obra Pública - GSOP  
3. Dirección de Programas y proyectos sectoriales especiales: Sistema de Gestión de Proyectos -SGP  
4. Enohsa: Sistema Gestión Integral - SIG  
5. Dirección Nacional de Vialidad: Sistema Informático de Gestión de Obras - SIGO  
6. Mejoramiento de las condiciones de Hábitat -Habitants  
7. Sistema de tramitación y seguimiento de expedientes -CONTRAT.AR  
8. Gestión Documental Electrónica -GDE

**Atraso digital:** los procesos de contratación de obras públicas se encuentran informatizados en algunos casos, pero en otros casos no. Con frecuencia la etapa de convocatoria, selección y contratación se encuentra completamente bajo formato papel. Por ejemplo, para esta investigación fue necesario rastrear hasta 60 biblioratos que conforman un solo expediente para obtener un solo dato para relevar en un indicador.

**Carencia de indicadores agregados:** con una sola excepción, por cierto parcial e incipiente, la mayor parte de los sistemas de información carece de indicadores agregados que den cuenta del comportamiento conjunto de los procesos contractuales. Esta limitación no solo dificulta el monitoreo sino que impide que se tracen políticas de mejoramiento sobre bases objetivas.

**Restricciones de acceso:** la mayor parte de la información no es pública (a pesar del mandato legal). La evaluación encontró dificultad para obtener autorizaciones de acceso y libertad para realizar cruces de información. Por lo general, la información proporcionada por los entes contratantes, vinculada a aspectos básicos de las licitaciones y de la gestión de los contratos, fue incompleta. En ocasiones la información que era proporcionada por un ente o área no era proporcionada por otro/a. El equipo evaluador se vio obligado a adaptar la metodología para trabajar sobre datos muestrales debido a la dificultad para tener información del conjunto.

**Falta de memoria contractual:** Algunas entidades que pasaron de otros ministerios al actual Ministerio de Obras Públicas no tienen acceso a las bases de datos de la entidad anterior y perdieron por tanto su memoria contractual. En otros casos, hay entidades que comienzan a usar recursos tecnológicos para sus procesos de contratación pero no se han ocupado de digitalizar los procesos anteriores que reposan en archivos de papel, dificultando los análisis.

**No estandarización ni compatibilidad:** existen diferentes sistemas de información, con tecnología, criterios conceptuales y alcance diferente, y con diversos grados de desarrollo, que no se relacionan entre si y en muchos casos son de muy difícil compatibilización técnica y conceptual.

**Duplicación:** se encontró que suele haber información duplicada y que, en algunos casos resulta contradictoria porque difiere para la misma variable del mismo sistema en distintos procesos.

**Desarrollo incipiente de CONTRAT.AR:** El sistema CONTRAT.AR fue previsto como un “site transaccional” donde todas las entidades puedan realizar sus procesos de contratación de obras públicas, se genere la interacción con otros sistemas involucrados (como gestión financiera) y se produzca información abierta y comparable. No obstante, su desarrollo es incipiente, el volumen de información recogido es insuficiente, y no se ha avanzado en soluciones que permitan su integración, ni con los sistemas financieros, ni con los sistemas asociados a la gestión de los proyectos o al seguimiento de la ejecución de las obras públicas.

9. Banco de Proyectos de Inversión -BAPIN

10. Sistema Electrónico Integrado de Información Financiera -SIDIF

11. Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos -UEPEX

**En resumen:** Puede afirmarse, en términos generales, que no opera de manera generalizada una plataforma de gestión de la contratación pública que abarque todas las etapas del proceso contractual, esté articulada con los sistemas de gestión presupuestaria y de tesorería, incorpore la trazabilidad física y financiera de cada contrato, permita un acceso real al ciudadano (*transparencia activa*) y facilite a las autoridades y a todos los interesados el análisis abierto de los datos.

**Todas estas limitaciones fueron enfrentadas y razonablemente superadas** durante este estudio, hasta construir datos cuantitativos suficientemente representativos para respaldar los hallazgos y propuestas formuladas.

### Adaptación a la coyuntura de pandemia

La pandemia generada por la propagación del COVID-19 planteó varias exigencias de adaptación. Con el esfuerzo de equipo evaluador y el apoyo de todas las entidades participantes, todas las actividades de entrevistas y reuniones, levantamiento y depuración de información y verificación de resultados se realizaron por vía virtual garantizando máximos niveles de calidad y confiabilidad. El aislamiento social, preventivo y obligatorio obligó a la realización por vía virtual de las entrevistas y los encuentros grupales, pero ello no impidió la generación de un clima de confianza, diálogo e intercambio de opiniones.

### Equipo de trabajo y participantes

**Dirección.** Esta autoevaluación prospectiva con metodología MAPS fue liderada por el Ministro de Obras Públicas, Dr. Gabriel N. Katopodis, con el apoyo del Secretario de Gestión Administrativa, Guillermo Sauro.

**Equipo de trabajo.** El equipo de expertos fue coordinado por Fernando Mercau, con la colaboración de Fabiola Carcar, y estuvo integrado por un conjunto de funcionarios del MOP, de la ONC, la Jefatura de Gabinete de Ministros y por especialistas o expertos, todos los cuales se organizaron temáticamente para cubrir la totalidad de la metodología de la manera siguiente:

**Pilar I - Marco Legal, Regulatorio y de Políticas:** Lisa Haedo, Directora Nacional de Contrataciones de Obra Pública, registro de Constructores y Firmas Consultoras (a cargo, en proceso de designación); Silvia Arancibia, Directora de Elaboración e interpretación normativa de contratación de obra pública (ONC); Bárbara Bañón, ex Directora Nacional de Contrataciones de Obras Públicas, Registro de Constructores y Firmas Consultoras; Cecilia Beatriz Rossotti, ex Directora de Elaboración e Interpretación Normativa de Contrataciones de Obra Pública; Ana Claudia Sánchez, Alvaro Flores, y Melisa Lucrecia Della Rata, abogados y docentes de la ONC; María Margarita Zuleta, consultora del Banco Mundial y de la OCDE en contrataciones; y Patricia Guglielminetti, Magdalena Pueyrredón y Hugo I. Torres, expertos en contratos administrativos de obras públicas, docentes y autores de publicaciones sobre la materia.

**Pilar II - Marco Institucional y Capacidad de Gestión:** Ignacio Lohlé, Director Nacional de Inversión Pública (DNIP); Guido Rangugni, ex Director de la DNIP; María Rocio de la Parra y Pablo A. Trucco, asesores en la DNIP; Oscar Domenella, consultor nacional e internacional, experto en procesos de reforma y modernización del sector público; Leonardo Zara, Director General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales –DIGePPSE- del MOP; Mariano Mendez, Director de Compras y Suministros, MOP; María José Gutiérrez, Directora General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MOP; Wenceslao Erico Maislin, Director Nacional de Evaluación Técnica de Proyectos de PPP en la JGM; Daniel Moffa, Director General de Tecnología, MOP.

**Pilar III- Operaciones de Adquisiciones y Prácticas de Mercado:** Leonardo Zara, Director General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales – DIGePPSE- del MOP; Patricia Benavente, consultora del Banco Mundial; Liliana Belmonte, Directora General de Administración del MOP; Joaquín Fariza y Andrea Rodríguez Usandizaga, integrantes de la Dirección General de Administración del MOP.

**Pilar IV- Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia:** Vanesa del Boca, titular de la Unidad de Auditoria Interna de la DECAHF SAPEM, Ministerio de Transporte de la Nación; Julián Laski, consultor de organismos internacionales, especialista en temas de controles internos, gestión de riesgos, auditoria, y adquisiciones; Gonzalo Diéguez, Paula Núñez, Natalia Aquilino y Juan Manuel Scolari -Director, Coordinadora e integrantes, respectivamente, del Programa de Gestión Pública de CIPPEC-; Germán Emanuele e Inés Castresana, Director e integrante del equipo, respectivamente, del Área de Transparencia y Lucha contra la Corrupción de Poder Ciudadano.

**Participantes.** Participaron en la evaluación con sus opiniones, análisis, aporte de datos, sugerencias y críticas, las siguientes entidades y personas que han contribuido significativamente a sus resultados: de la Oficina Nacional de Contrataciones, Bárbara Bañón (ex Directora Nacional de Contrataciones de Obra Pública, Registro de Constructores y Firmas Consultoras), Cecilia Rosotti (ex Directora de Elaboración e Interpretación Normativa de Contrataciones de Obra Pública) y Mara Martínez (Directora General de Contrataciones); de la Dirección Nacional de Vialidad, Pablo Caffaro (Gerente de Licitaciones y Contrataciones), Gervasio González (Gerente de Finanzas), Silvia Crivelero (Gerente de Planeamiento), Víctor Farré (Gerente de Obras) y Laura Rial; de ENOHSA, Alejandro Hoc (Gerente General), José Luján (Gerente Técnico), Pablo Serrano (Jefe Departamento de Compras y Licitaciones), Juan Manuel Ríos Ordoñez (Asesor Jurídico), Viviana San Martino, Lisandro Fonrodona y Florencia Lott (Área Jurídica) y la Cdra. María Lucía Olivieri ; de ACUMAR, Diego Fragas (Coordinador de Gestión y Planificación); de AySA, Cdr Guillermo López Fontana; de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Andrea Castro Arce (Directora Nacional de Gestión Operativa de Proyectos Hídricos); de la Cámara Argentina de la Construcción -CAMARCO-, Iván Szczech (Presidente) y Fernando Lago (Director Ejecutivo); de la Cámara Argentina de Consultores de Ingeniería -CADECI-, Gustavo Barletta (Vicepresidente) y Pablo Chelmicki (Gerente); Asociación Pymes de la Construcción

#### **4.1. Pilar I – Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas**

El Pilar I evalúa la calidad del marco legal, regulatorio y de política del sistema de contratación. Por tanto, identifica las definiciones y objetivos gubernamentales de política de contratación, las reglas formales (leyes y regulaciones), las disposiciones conexas (otras leyes y reglamentaciones relacionadas), los instrumentos formales (documentos de licitación y de seguimiento de la ejecución), y las guías operativas (manuales de procedimiento), y los compara con los mejores estándares internacionales.

Con ese propósito, el Pilar I tiene tres indicadores que examinan lo siguiente: (i) si el marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables; (ii) el alcance de los reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal; y (iii) si el marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales.

##### **Indicador 1. El marco legal para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables**

Las mejores prácticas internacionales tienen un marco normativo completo, integrado, con una clara estructura de precedencia y jerarquía, de fácil comprensión y acceso al público, en las cuales las normas superiores desarrollan los principios básicos, mientras los reglamentos tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse a la evolución constante de los mercados, la tecnología, los mecanismos de financiamiento y las demandas ciudadanas.

Este indicador cubre la legislación y la regulación contenida en instrumentos normativos de diferentes jerarquías, examina cuál es la organización de la normativa, qué aspectos cubre, y si incluye la promoción de los principios de competencia, transparencia, igualdad de trato, entre otros. También evalúa la completitud de la normativa respecto de métodos de selección, reglas de procedimiento, soporte a los procesos, gestión de los contratos, sistema de impugnaciones, protección al derecho a la información, y promoción de los objetivos de política pública asociados a la sostenibilidad ambiental y social.

##### **• Hallazgos**

**Cobertura.** El régimen de la Ley Nacional de Obra Pública en la Argentina no es aplicable a todas las construcciones de rutas, puertos, edificios o trabajos de construcción, ampliación, mantenimiento o reparación de infraestructura pública. Solamente es aplicable a la obra pública construida por las entidades o jurisdicciones que han recibido la delegación expresa del Poder Ejecutivo. Esto hace que la aplicabilidad de la norma no se refiera a las características del objeto contractual, sino que tenga una aplicación restringida a determinados órganos y sólo dentro de dicho poder.

**Integración normativa.** El hecho anterior implica una gran dispersión normativa que se multiplica con la existencia de leyes provinciales de obras pública, y regímenes o reglamentaciones propias para entes autárquicos, empresas con participación

Provincia de Buenos Aires -APYMECO-, Jorge Confalonieri; de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa -CAME-, Daniel Mafud Presidente de la Confederación de Pymes Constructoras -CPC- y Federico Caneto (Federación de la Construcción en la Provincia de Buenos Aires -FeBaCon-); de la Comisión de Defensa de la Competencia, Rodrigo Luchinsky (Presidente), Pablo Lepere (Vocal) y Martín Ataefe (Director de Abusos de Posición Dominante); de la Dirección Nacional de Inversión Pública, Guido Ragugnин (ex Director) e Ignacio Lohlé (actual Director); de la Tesorería General, Graciela Luciani y Miriam Lemus; de la Oficina Nacional de Presupuesto, Guillermo Valentino (Director de Evaluación Presupuestaria); de la Oficina Anticorrupción, Tomás Rey y Romina Tello (Asesoras de la Subsecretaría de Integridad); de la Auditoría General de la Nación -AGN-, Pablo Lobato y Gabriel Mihura Estrada; de la Sindicatura General de la Nación -SIGEN-, Guillermo Mardaras, Eduardo E. Vera, Horacio Kunstler y Edgardo de Rose; de la Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas del Congreso, Bruno Ferronato, Jorge Acosta, Diego Perrella, Claudia Escalada (asesores del Senador Mario País, Presidente de Comisión); de la Subsecretaría de Empleo Público, Mariano Boiero (Subsecretario), de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público -INAP-, Mauro Solano (Director Nacional Escuela de Formación Pública) de Poder Ciudadano, German Emanuele (Director de Transparencia y Lucha contra la Corrupción), y de la Comisión Nacional de Valores Matías Isasa (Director).

**Cooperantes internacionales.** el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo hicieron parte de la evaluación en calidad de cooperantes internacionales, cofinanciadores y asesores técnicos, con la participación de Álvaro Larrea (Especialista Líder en Adquisiciones), Roberto Laguado (Especialista Senior en Adquisiciones), Ana María Grofsmacht (Especialista Senior en Adquisiciones), Antonella Celeste Perilla (Especialista en Adquisiciones), y los consultores internacionales Jorge Enrique Vargas, María Margarita Zuleta, Carlos Mauricio Ortiz y Gabriel Bezhinsky.

## **4. Evaluación**

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación prospectiva del sistema nacional de contrataciones bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas. Estos resultados se presentan en cuatro pilares, siguiendo los indicadores propuestos por la metodología MAPS.

Como se explica en la descripción de la metodología presentada en el capítulo 3, la metodología permite establecer el estado del sistema de contratación revisado en comparación con los principios y mejores prácticas internacionalmente reconocidos. Esta comparación permite determinar el estado de situación actual y las oportunidades de mejoría. Igualmente permite identificar las brechas más significativas y, en algunos casos, mostrar una bandera roja cuando dicha brecha amerita una corrección urgente por su impacto negativo en todo el sistema.

El texto de este capítulo es una síntesis nacida de las matrices de análisis que sirven de base a la evaluación. Dichas matrices se incluyen como Anexo.

estatal mayoritaria, y empresas públicas nacionales, provinciales y/o municipales, entre otros, ajenos a aquella ley nacional.

**Jerarquía normativa.** La normativa tiene una organización jerárquica clara, pero está dispersa, lo cual dificulta su comprensión.

**Umbrales.** La Ley aplicable contiene umbrales expresados en pesos que son la base para determinar los métodos de selección aplicables según monto contratado. Estas cifras están desactualizadas por el paso del tiempo y la inflación, lo que sumado a la inercia de la práctica administrativa usual, hace que en la práctica haya solamente dos métodos de selección: la licitación y la contratación directa.

**Objetivos generales de política.** En el ámbito internacional, las normas atienden a objetivos de política definidos y acordados en atención a los principios básicos de la contratación pública, como transparencia, eficiencia, eficacia, competencia, equidad, participación ciudadana e integridad. La Argentina no acostumbra a utilizar pautas o documentos de política que permiten establecer objetivos claros y ser soporte para la expedición de normativa blanda (*soft law*).

**Normatividad sobre el diseño institucional.** El diseño institucional no delimita con claridad las responsabilidades y competencias, y no establece el espacio para la coordinación interinstitucional entre la Oficina Nacional de Contratación y las entidades que pueden celebrar contratos de obra pública.

**Marco de criterios de evaluación y adjudicación.** La normativa carece de lineamientos claros para la evaluación de las propuestas: el concepto abierto de "oferta más conveniente" no resuelve los atavismos presentes en la adjudicación del precio más bajo, con prescindencia de criterios relevantes como los de calidad, condiciones o prestaciones ambientales, beneficios sociales y sustentabilidad en general.

**Valor por dinero.** Las mejores prácticas internacionales se orientan a adjudicar los contratos bajo el criterio de valor por dinero (*value for money*), que combina consideraciones de precio con aspectos tan variados como beneficio, calidad, durabilidad o impacto ambiental, bajo pautas de aplicación sólidamente establecidas. En Argentina, el concepto de valor por dinero no ha sido utilizado por la normativa ni por la jurisprudencia o la doctrina. La incorporación de este concepto puede ayudar a diseñar de forma más eficiente los procesos de selección, pero hoy carece de tales antecedentes. El concepto de valor por dinero carece también de arraigo en la práctica de los cuadros profesionales y técnicos de la administración. Sólo fue ensayado en la legislación sobre Participación Pública Privada, a través de la Ley 23.738 y sus modificatorias y reglamentarias, sin alcanzar un desarrollo exhaustivo.

**Marco para la gestión de contratos.** La normativa no tiene lineamientos claros para la gestión de los contratos, lo cual impacta de manera significativa en el desempeño de la contratación de obras públicas.

**Marco para la resolución de conflictos.** El sistema de resolución de conflictos, tanto en la etapa de

selección como en la ejecución de los contratos, requiere de desarrollos actuales, que eviten el arribo a instancias judiciales mediante tribunales administrativos especializados, por lo que en este ámbito pueden aportarse ostensibles mejoras.

### • Brechas

El análisis permitió identificar brechas que exigen especial atención, y en particular aquellas que tienen bandera roja.

 **Falta de garantías de participación y competencia.** En relación con la participación, la normativa permite la exclusión de agentes del mercado de la obra pública sin que medie un debido proceso. No se ha establecido una política que propicie la participación de pequeñas y medianas empresas con base en sus ventajas competitivas. No existe prohibición normativa del fraccionamiento de contratos, lo cual puede impactar negativamente la competencia. Hay restricciones para la participación de empresas extranjeras que afectan la transparencia y la competencia. La norma no prevé que la presentación de la información de pliegos y condiciones en CONTRAT.AR se haga con datos abiertos para propósitos de lectura con herramientas tecnológicas por los potenciales proponentes. El registro de proponentes opera en ocasiones como una barrera de entrada al sistema, así sea gratuito y tenga como propósito exclusivo verificar las capacidades de los futuros oferentes y clasificarlas con anticipación a la presentación de ofertas.

 **Carencias normativas para la gestión de contratos.** Las actividades propias de la gestión de los contratos no están cubiertas por la normativa. No se establecen las responsabilidades mínimas del gestor del contrato, el seguimiento de obligaciones, administración y gestión financiera incluyendo facturas y pagos, lo cual podría afectar la transparencia y la protección de la competencia.

 **Falta de un marco de modificación de contratos.** No se definen las condiciones para las modificaciones de mutuo acuerdo, pero sí se establece la posibilidad de modificaciones unilaterales en los artículos 29 y 30 de la Ley 13.064 de 1947, lo cual podría afectar la transparencia y la protección de la competencia. Junto con las normas para gestión de contratos, hace falta un conjunto explícito y articulado de lineamientos generales para estudiar los casos en que los contratos deben y pueden ser modificados, teniendo en cuenta la administración de riesgos y los imprevistos. Este marco debe prestar especial atención para que no haya incentivos para la presentación de ofertas oportunistas o infravaloradas a propósito, con el fin de lograr una adjudicación por menor precio y luego buscar modificaciones al alza del valor del contrato. Las reglas generales para la modificación de los contratos, particularmente valor y plazo, son mecanismos de protección de la competencia y de garantía para la eficacia del contrato público.

 **Ineficiencia y limitaciones de la normativa de actualización de umbrales contractuales.** Hace falta una norma que establezca los parámetros necesarios para que los umbrales contractuales (mediante los cuales se establece la modalidad de contratación

exigible) puedan actualizarse automáticamente, de modo que no pierdan actualidad con el paso del tiempo y no se requiera un desgastante proceso de redeterminación en cada caso (el mecanismo podría basarse en canasta de insumos de construcción, valor de salarios legales o umbrales fijados en materia tributaria).

**Restricción de derechos de impugnación y apelación.** Desde el punto de vista procedural, la normatividad no permite la vista de las ofertas en línea por parte de los competidores, lo que se traduce en una barrera al ejercicio de impugnaciones y otras defensas, y una limitación severa a la transparencia del procedimiento de selección.

**Debilidad del marco para resolución de disputas y conflictos** La normatividad vigente tampoco permite el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, ni procesos para resolver las disputas durante la ejecución del contrato. El artículo 55 de la Ley 13.064 establece que las controversias deberán someterse a la jurisdicción contencioso-administrativa, en tanto la experiencia revela que la media de la duración de los procesos demanda varios años e impacta negativamente en el sistema de contratación porque acarrea desconfianza e incrementos de costos. La posibilidad de incurrir en los costos de dicha litigiosidad desalienta a las PyMEs a ejercer estas instancias defensivas y hasta de participar en la puja como oferentes, limitándose a un rol de subcontratistas de las grandes empresas constructoras, lo que restringe de inicio la concurrencia y competencia. La imposibilidad de utilizar mecanismos alternativos de solución de controversias durante la ejecución de contratos es una brecha significativa que afecta el valor público que deben generar los contratos de obra pública.

**Vacíos del marco de contratación electrónica y datos abiertos.** Las normas relativas a CONTRAT.AR no incluyen la oferta de información en datos abiertos, herramientas de *business intelligence* y articulación directa con las plataformas de administración financiera pública. No hay normas para la salvaguarda y acceso de registros de contratación y datos históricos electrónicos.

#### • Principales recomendaciones

**Garantías de participación y competencia.** Realizar un estudio en profundidad que concluya con un conjunto de recomendaciones legales y procedimentales para estimular la participación e incrementar la competencia. Definir una política en este campo que al menos posibilite triplicar en el corto plazo el número de participantes en los procesos de selección de proveedores de obra pública. Establecer pautas para incrementar sustancialmente la participación de pequeñas y medianas empresas en la provisión de obras públicas, aprovechando sus ventajas de localización, flexibilidad y menores costos fijos, entre otras. Diseñar un mecanismo de intercambio de información con otros organismos estatales para obtener en tiempo real información sobre los proveedores que sea accesible al Estado como un todo, y evitar solicitudes por parte del mismo o de información que ya tiene en sus bases de datos (AFIP, ANSeS, otras). Conciliar la exigencia del registro

nacional de constructores con los tiempos requeridos para la preparación de la información y la solicitud de inscripción, mediante registros provisionales para asegurar que no haya una barrera a la participación. Revisar el Pliego Único para permitir al oferente actualizar la información de su registro.

**Gestión de contratos.** Reglamentar las actividades propias de la gestión de los contratos. Crear las guías operativas y los instrumentos adecuados, según tipos de obra pública. En esta misma perspectiva, establecer un **marco normativo y/o procedimental para la modificación de contratos**, incluyendo la posibilidad justificada de modificaciones por mutuo acuerdo.

**Resolución de disputas.** Desarrollar institutos y/o actores para la gestión de contratos (*contract management*) que permitan arribar a soluciones rápidas y eficaces de las divergencias, evitando la constitución de situaciones de conflicto.

**Derechos de impugnación y apelación.** Establecer la posibilidad legal de que los competidores puedan conocer las ofertas presentadas, de modo que la competencia sea más transparente, se convierta en una fuente de aprendizaje y se facilite la presentación de impugnaciones y otras defensas.

**Contratación electrónica y datos abiertos.** Crear las condiciones normativas necesarias para que CONTRAT.AR pueda proveer información sobre la contratación de obras públicas mediante datos abiertos publicados en tiempo real, promover y gestionar el desarrollo de indicadores de obras públicas y la gestión del conocimiento en este campo, promover la utilización de herramientas de *business intelligence*, modernizar las normas relativas a confidencialidad, proteger los registros históricos de contratación de obras públicas y lograr la articulación con todas las bases de datos relacionadas con la gestión de las obras públicas y con las plataformas de administración financiera relacionada con las obras públicas.

**Ordenamiento institucional.** Avanzar en el desarrollo normativo de los arreglos institucionales requeridos para lograr una adecuada coordinación en materia de lineamientos y responsabilidades en la contratación y gestión de obras públicas.

**Actualización de umbrales.** Actualizar los valores establecidos en la normativa y propender por un mecanismo que facilite esa actualización en el futuro.

**Criterios de evaluación.** Integrar criterios relevantes de evaluación de las ofertas basados en principios, como sustentabilidad y valor por dinero.

**Mecanismos competitivos abreviados.** Promover una revisión legal para incluir mecanismos abreviados con competencia para seleccionar contratistas.

#### Indicador 2. Reglamentos y herramientas de apoyo de la implementación del marco legal

En las experiencias internacionales modelo, el marco normativo está acompañado de reglamentaciones, de documentos estándar que logran una contratación pública coherente, estable y predecible, y de guías

de usuario y manuales operativos que facilitan y apoyan la implementación por los funcionarios de las entidades contratantes y por los proveedores.

En este indicador la metodología verifica la existencia, disponibilidad y calidad de la regulación operativa, de los procedimientos, manuales, guías y modelos, y de los documentos estándar de pliegos y contratos.

- **Hallazgos**

**Documentos estándar.** En la Argentina existe la Disposición 22 de 2019 que estableció un Pliego Único de Obra Pública. El Pliego Único es insuficiente para cubrir los diferentes tipos de obra pública, puesto que es un universo heterogéneo y son necesarios pliegos estándar y documentos de contratación específicos por tipo de obra. No hay documentos estándar con mayor nivel de detalle por tipo de obra pública ni plantillas de contratos interoperables.

**Guías y manuales.** La contratación de obras públicas no dispone de guías y manuales administrativos que orienten la gestión y las decisiones de los servidores públicos, especialmente en cuanto a la identificación de riesgos, la operacionalización de criterios de evaluación, la evaluación de las ofertas, la redeterminación de precios, el monitoreo de la ejecución y la resolución de conflictos, entre los principales tópicos. Tampoco hay matrices de riesgo por tipo de obra pública.

- **Brechas**

**Carencia de documentos estándar específicos por tipo de obra pública,** que se aleja de las mejores prácticas internacionales, reduce la confianza, incrementa los costos y eleva los riesgos de la contratación de obras públicas.

**Falta de guías y manuales operativos** para facilitar la actuación de los funcionarios contratantes y de los proveedores, que incrementa también los costos y riesgos e impide uniformar los contratos de similar tipología que se ejecutan con cargo a gasto público, afectando la transparencia, la eficiencia y la competencia.

- **Recomendaciones**

**Preparar documentos estándar específicos por tipos de obra pública,** para los procesos de selección de proveedores y para las condiciones de los contratos. La experiencia internacional subraya las bondades de elaborar estos documentos mediante un proceso de concertación entre los organismos contratantes, otras entidades públicas involucradas y las asociaciones de proveedores.

**Elaborar guías y manuales operativos** en torno a aspectos concretos del proceso de contratación que puedan servir de lineamiento operativo a las entidades contratantes y los contratistas, en aspectos como los señalados en los hallazgos.

**Diseñar matrices de riesgo** básicas en torno a las fases de contratación y ejecución de contratos por tipos de obra pública.

**Diseñar estrategias de gestión del cambio** para la implementación de las recomendaciones anteriores.

**Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales**

Las mejores prácticas internacionales enfatizan la importancia de que el marco legal se ocupe de objetivos de política nacional que están muy relacionados con la contratación pública, tales como la sostenibilidad ambiental, y por la atención a obligaciones derivadas de acuerdos internacionales vinculantes como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o los acuerdos entre países.

Este indicador evalúa la forma como la normativa tiene en cuenta los objetivos de política de sostenibilidad, tanto ambiental como social, incluyendo la promoción de la pequeña y mediana empresa, la inclusión de la población vulnerable y el respeto a los tratados y acuerdos internacionales.

- **Hallazgos**

**Contratación Pública Sostenible.** Argentina no ha construido una política de contratación sostenible de infraestructura ni ha incluido objetivos de política de sostenibilidad ambiental o social en la contratación de obra pública. El marco regulatorio permite incluir criterios de sostenibilidad en la contratación, pero estos criterios son poco utilizados en la práctica.

**Acuerdos internacionales vinculantes.** Existen previsiones presupuestarias relacionadas con los ODS, pero no se han desarrollado reglamentos ni guías operativas para su adecuado cumplimiento. Tampoco hay un marco de metas e indicadores específicos que tengan relación con la contratación de obras públicas.

**La normativa no hace referencia a los acuerdos internacionales que tienen incidencia en la contratación pública.** No obstante el Decreto Delegado N°1023/01 –cuyo Título I es de aplicación directa a la contratación de obra pública– recepta en sus artículos 9º “Transparencia” y 10º “Anticorrupción”, y en la adopción del Principio de Transparencia como un Principio General de la gestión de todas las contrataciones públicas (art. 3º), los ejes de la Convención Interamericana Contra la Corrupción incorporada al ordenamiento jurídico argentino mediante la Ley N°24.759. Tales ejes fueron luego reiterados y desarrollados en otras normas reglamentarias y derivadas, aunque mayormente para la contratación de bienes y servicios o de contratos de participación público-privada, no expresamente sobre las normas referidas a contratos de obras públicas y de concesión de obras públicas.

- **Brechas**

 **Carencia de una política de Contratación Pública Sostenible en infraestructura.** No se ha establecido una política de contratación pública sostenible, un marco normativo que oriente su aplicación en la contratación de obras públicas, la definición de mecanismos para su operación e instrumentos para monitorearla. La inexistencia de esta política se refleja en la falta de evaluación del

estado de situación y carencia de un plan de aplicación.

- **Recomendaciones**

**Inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental.**

Estudiar las buenas prácticas internacionales y promover documentos de política pública que promuevan la inclusión de criterios de sostenibilidad a la obra pública, tanto en la selección de contratistas como en las obligaciones de los contratos.

**Puesta en marcha del criterio del principio de valor por dinero,**

bajo una consideración amplia que atienda no sólo a la calidad de la obra y su ciclo de vida, sino a los impactos ambientales, laborales y económico-sociales posteriores durante la construcción y la vida de la obra, con especial consideración de las condiciones específicas de la comunidad local y regional y de su hábitat.

**Promover el conocimiento y cumplimiento de las obligaciones internacionales** que deben ser observadas en los procesos de contratación de obra pública, a través de guías y manuales que permitan su adopción de manera consistente y el monitoreo efectivo de su cumplimiento.

**Adoptar los ODS de la Agenda 2030** en las políticas públicas de obras e infraestructura, los criterios de evaluación de ofertas y el controlor de la ejecución de las obras, para su aplicación en concreto, en cada obra de cada jurisdicción y entidad, contemplando sus metas e indicadores específicos.

## 4.2. Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

Teniendo en cuenta el marco de responsabilidades y obligaciones definidas por la Ley, el Pilar II examina a la luz de la experiencia internacional la estructura institucional existente y el alcance de sus capacidades de gestión.

En consecuencia, se ocupa de cuatro aspectos esenciales mediante sendos indicadores: (i) la planificación de la contratación de obras públicas y la articulación de ésta con la gestión de las finanzas públicas y el presupuesto; (ii) las capacidades institucionales de la entidad reguladora general y de las dependencias especializadas en contratación de obras públicas; (iii) la gestión y uso de sistemas modernos, confiables y accesibles de información en la contratación de obras públicas; y (iv) la capacidad que tiene el sistema de contratación de obras públicas para cumplir con sus funciones, aprender y mejorar.

### Indicador 4. El sistema de contratación pública está incorporado y bien integrado en el sistema de gestión de las finanzas públicas.

Las experiencias exemplares a nivel internacional en materia de contratación pública tienen una interacción permanente entre la gestión de la contratación pública y la gestión de las finanzas públicas, desde la fase de planificación de los procesos contractuales hasta la entrega y uso de los bienes, obras o servicios contratados.

En este contexto, se realizan articuladamente planes operativos para cada período fiscal, se definen los presupuestos anuales o multianuales requeridos y se estructura la contratación necesaria para implementar dichos planes y lograr procesos de ejecución contractual acordes con lo planeado. Esto implica contar con información para actualizar de forma periódica los planes de contratación, conocer los flujos de efectivo que serán necesarios para efectuar los pagos en tiempo y reducir los costos adicionales vinculados a las demoras en el cumplimiento de los contratos y la falta de fondos adecuados para financiar su pleno cumplimiento. En consecuencia, los sistemas de contratación pública, presupuesto, y gestión de las finanzas públicas deben interactuar estrechamente para poder apoyar el proceso de preparación, convocatoria, adjudicación, ejecución de los contratos, entrega de resultados y puntualidad en los pagos.

- **Hallazgos**

**Marco normativo para la planificación anual de contrataciones.** En materia normativa, el país

dispone de un marco para la planificación de la contratación de proyectos de obra pública por parte de las jurisdicciones en un *Plan Anual de Contrataciones*, que estaría complementado por otro de carácter multianual cuya reglamentación aún se encuentra pendiente. También están definidos mecanismos para certificar la disponibilidad de recursos presupuestales y la ejecución de los mismos. No obstante, la reglamentación pendiente de normas existentes y su implementación en la práctica permitirá mejoras sustantivas en dichos mecanismos, así como la extensión de su alcance hacia universos actualmente no alcanzados de manera directa, tales como las obras llevadas a cabo por provincias y municipios financiadas total o parcialmente a través de transferencias del Tesoro Nacional.

**La planificación tiene debilidades.** La gestión de las finanzas públicas y del presupuesto de gastos de inversión está sometida a contingencias e imponderables que dificultan su planificación y ejecución. La planificación de obras públicas también ha tenido dificultades para identificar prioridades, identificar y mitigar riesgos de ejecución, y determinar rutas críticas para el buen suceso de los proyectos. La articulación entre las finanzas públicas, el presupuesto y la contratación de obras públicas se hace difícil en ese contexto y carece de instancias institucionales y mecanismos de interacción estables.

**Sistemas que pueden integrarse.** Los organismos que intervienen en el proceso de contrataciones de obras articulan de manera heterogénea a través de sistemas informáticos, a partir del e-SIDIF, que se presenta como el instrumento más adecuado para ser utilizado como plataforma de enlace entre los actores dado que vincula a los sistemas de inversión pública, planificación presupuestaria, contratación, gestión-ejecución, y tesorería. Esta articulación a través de la integración de sistemas o la realización de interfaces, según el caso, requiere ser profundizada para permitir el adecuado seguimiento de un proyecto desde la instancia de planificación, y de todas las instancias posteriores que deberá atravesar hasta su finalización.

- **Brechas**

El análisis permitió identificar cinco brechas que exigen especial atención, y todas tienen bandera roja.

► **Inexistencia de un Plan Anual de Contrataciones de obras públicas**, que facilite la planificación y formulación presupuestaria. El sistema CONTRAT.AR no posibilita el registro de proyectos de obras públicas y sus necesidades financieras, como base para la confección de un PAC anual o multianual, y tampoco articula con el sistema que actualmente utilizan las jurisdicciones para la carga de proyectos de obras públicas en el BAPIN, ni con los sistemas de gestión de proyectos utilizados en las mismas. Estas bases, carecen de vínculo con la instancia presupuestaria. En la práctica, por tanto, planificación de obras, sistema de contrataciones de obras y presupuesto son instancias desarticuladas en la gestión administrativa institucional y en los sistemas de información, con impacto negativo en la gestión adecuada y oportuna tanto del presupuesto como de las obras públicas.

► **Debilidad e ineficacia de la planificación financiera**.

**Los contratos se comprometen en su totalidad, pero los pagos posteriores están sujetos a la disponibilidad de cuota de devengado y pago, administrados por la Secretaría de Hacienda.** No se cuenta con programas de pagos acorde con los planes de ejecución de los contratos. La posibilidad de llevar adelante una planificación financiera eficiente requiere de articulaciones y compromisos institucionales entre las diferentes jurisdicciones y dicha Secretaría, alentando porque los mismos se vean reflejados en los sistemas de gestión (CONTRAT.AR, e-Sidif, GDE, DGPP).

► **Debilidades y carencias de la ejecución física y financiera**.

No se ha avanzado lo suficiente en la reglamentación de las disposiciones que permiten realizar el seguimiento físico y financiero de las obras públicas. Si bien al interior del CONTRAT.AR, el Sistema de Gestión Electrónica (GDE) permite cierto seguimiento de los proyectos, por fuera del mismo la Decisión Administrativa de Distribución que reglamenta el Presupuesto permitiría contar con datos trimestrales de avances físicos y presupuestarios de las obras, así como de las causas de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado. No existe tampoco una reglamentación que posibilite contar con dicha información de provincias y municipios en cuanto se trate de obras financiadas con recursos del Tesoro Nacional. Se constató, además, que los procedimientos, instrumentos y capacidades institucionales establecidos para acompañar y monitorear la ejecución física de las obras públicas son débiles y anticuados.

► **Inconsistencias en el uso del crédito presupuestario**.

Si bien se verifica la existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario antes de emitir un contrato, dicha verificación se produce antes de la emisión del correspondiente contrato, pero no antes de la recepción de las propuestas de los oferentes, que es la práctica recomendada para garantizar la disponibilidad de fondos. Dicha verificación no se realiza cuando las obras son ejecutadas mediante transferencias a provincias y

municipios u otros entes ejecutores, como empresas con participación estatal mayoritaria o fondos fiduciarios, que se encuentran excluidas del régimen de contrataciones del Estado, con lo cual no sólo se dificulta el seguimiento de la ejecución física de dichas obras sino también el seguimiento presupuestario.

► **No se cumple con la obligación de pago oportuno.** Las normas son laxas y los procedimientos para procesar las facturas y autorizar los pagos son ineficaces para garantizar el pago oportuno. De acuerdo con la muestra de procesos de contrataciones de obras de los últimos 5 años analizada en esta evaluación, el *plazo promedio* entre la presentación de la factura y el pago fue de 73.3 días calendario, llegando en algunos casos a superar los 85 días, con lo cual se estaría excediendo en mucho el plazo máximo establecido por ley de 60 días. La incertidumbre sobre los pagos afecta sustancialmente la confianza, la competencia, los niveles de precios, la eficiencia y la eficacia de la contratación de las obras públicas e implica pérdida de transparencia y riesgos de corrupción.

- **Recomendaciones**

**Contar con Planes Anuales de Contrataciones:** establecer la obligatoriedad de que las jurisdicciones presenten un Plan Anual de Contrataciones (PAC) de las obras públicas y establecer mecanismos para monitorear y evaluar su cumplimiento.

**Posibilitar la ejecución física y financiera de los contratos,** mediante el desarrollo de las reglamentaciones pendientes y la vinculación de los sistemas de gestión existentes (entre ellos CONTRAT.AR, e-SIDIF y los sistemas de gestión de obras existentes). Sería muy relevante incorporar información de provincias, municipios y entes excluidos del régimen nacional de contrataciones pero que reciben fondos del Tesoro Nacional.

**Integrar los sistemas de información.** Considerar la utilización del e-SIDIF como el canal de vinculación entre los distintos actores institucionales que integran el proceso para facilitar la articulación de implementación de un proyecto desde la planificación de proyectos (BAPIN, DNIP, MOP), y la planificación presupuestaria (Presupuesto, MOP), hasta la contratación de obras (ONC), seguimiento (MOP) y ejecución de los pagos (MOP, Hacienda - Tesorería), en el marco de un sistema integrado o articulado. Resulta necesario generar información de utilidad sobre el funcionamiento del sistema, facilitando la disponibilidad oportuna de los fondos necesarios para hacer frente a los pagos establecidos en los contratos y garantizando que las características de los proyectos impulsados por las jurisdicciones sean consistentes con aquellos aprobados por los legisladores en el Presupuesto Nacional. Es necesario que esta articulación de sistemas de información prevea entradas de un solo paso (la información ingresa una sola vez y alimenta a todos los sistemas interrelacionados)

**Posibilitar el seguimiento de toda la Obra Pública financiada por el Estado Nacional.** Arbitrar los mecanismos para la integración progresiva del Sistema CONTRAT.AR, y los Sistemas utilizados en el

MOP para la gestión de los proyectos y las obras, con los sistemas utilizados por los gobiernos locales, en el seguimiento de ejecución de las obras financiadas total o parcialmente con fondos del Tesoro Nacional que ejecuten, dada la importancia que tienen dentro del Presupuesto Nacional las Provincias, Municipios, Fondos Fiduciarios y/o Empresas con participación estatal Mayoritaria para que lleven adelante obras públicas en su territorio. Asimismo, habilitar un módulo que permita registrar el seguimiento de la ejecución presupuestaria de los contratos celebrados con Estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito o que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, y todas aquellas que actualmente quedan fuera de las obligaciones establecidas por Régimen de Contrataciones del Estado.

**Pago ágil y oportuno.** Hacer un esfuerzo especial y prioritario de planificación, monitoreo proyectivo de ejecución e intercambio de información entre las oficinas de contratación y las instancias de presupuesto y giro, para lograr que se mejore sustancialmente con la oportunidad y agilidad de los pagos, lo cual redundará en un avance significativo a la confianza, la competencia y la transparencia del sistema de contrataciones.

#### **Indicador 5. El país cuenta con una entidad responsable de la función normativa/regulatoria**

Las mejores prácticas internacionales otorgan especial importancia a la formalización de la función de proponer normas, promover regulaciones, desarrollar manuales de gestión y propiciar el desarrollo de capacidades para la gestión adecuada de la contratación pública. Este indicador se concentra en la existencia, independencia y eficacia de estas funciones, y el grado de coordinación entre las organizaciones responsables.

Dependiendo de la estructura institucional seleccionada por el país, puede existir una sola entidad que sea responsable de todas sus funciones normativas y regulatorias o pueden existir varias a las que se les hayan delegado funciones claves vinculadas a la contratación (definición de políticas, capacitación, elaboración de estadísticas, etc.). Como regla general, la función normativa/regulatoria debe ser asignada con claridad, sin brechas ni superposiciones. Se debe evitar una fragmentación excesiva, y la función debe cumplirse como un esfuerzo conjunto bien coordinado.

#### **• Hallazgos**

**Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).** El sistema de contratación de obra pública de la Administración Central en la República Argentina está basado en el concepto de centralización normativa y descentralización operativa. Por tanto, supone que se establecen unas pautas normativas y procedimentales generales y que los procesos de adquisiciones son ejecutados por cada entidad contratante, atendiendo a la normativa general dictada por el ente rector. En tal sentido, puede afirmarse que en materia de estatus, base jurídica, funciones y marco institucional, la función normativa/regulatoria es consonante con

las mejores prácticas internacionalmente reconocidas.  
**Estado de implementación de la ONC.**

La ONC, que tiene rango de Subsecretaría, ha asumido desde el 2018 las responsabilidades como órgano rector de la contratación de la obra pública, vinculadas al asesoramiento a entidades contratantes, el diseño de propuestas de cambio en el marco legal y regulatorio, y la capacitación del personal de las oficinas de contratación pública. La plataforma centralizada de contratación de obras públicas (CONTRAT.AR) ha tenido, a partir de su implementación en el año 2018, serias dificultades operativas y retrasos en su desarrollo, los cuales han impactado seriamente en el cumplimiento de las distintas funcionalidades previstas, con las consiguientes brechas.

#### **• Brechas**

**Vacíos de coordinación, información y monitoreo.** Las dificultades en el desarrollo de la plataforma centralizada para la contratación de obras públicas han tenido como consecuencia la carencia de indicadores adecuados para el monitoreo y la promoción de la innovación en materia de contrataciones de obra pública. Han quedado rezagados la formulación de estrategias integrales, el desarrollo sistemático de iniciativas para la mejora del sistema y la generación de información estratégica para la toma de decisiones. No ha habido avances sustantivos en el diseño y promoción de manuales de operación para funcionarios y proveedores, el impulso a la profesionalización de los funcionarios responsables de la contratación de obras públicas y la calificación de las oficinas de contratación de las distintas jurisdicciones.

**Dispersión e incompatibilidad de la información sobre contrataciones.** En el ordenamiento federal argentino, la función normativa/regulatoria nacional de la ONC en materia de contratación de obra pública no compromete a los marcos normativos, regulatorios y operativos de las provincias, municipios y otras entidades que poseen facultades para establecer sus propios marcos de gestión. Consecuentemente, existen en el país múltiples prácticas de contratación, sin que exista entre ellas posibilidad de tener una visión de conjunto, realizar análisis comparados o identificar las mejores experiencias e innovaciones. Sin vulnerar las autonomías provinciales, hace falta acordar reglas básicas de generación e intercambio de información que puedan promover objetivos globales de competencia, eficiencia y transparencia.

**Carencia de políticas nacionales de contratación de obra pública y planes de mejoramiento.** En Argentina no se ha avanzado en la promoción de políticas generales de contratación pública, que son comunes en otros países, tales como el mejoramiento de indicadores de eficiencia y eficacia, y el incremento de la competencia. La falta de espacios institucionales de coordinación y la ausencia de un plan integrado de desarrollo de la obra pública, han retrasado la definición de políticas y estrategias nacionales de mejora del sistema, que son esenciales para su mejoramiento.

- **Recomendaciones**

**Fortalecer espacios institucionales de coordinación de políticas de contrataciones de obra pública**, tanto ministeriales como provinciales, junto con la ONC como responsable del sistema de contrataciones. La Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, conformada por los responsables de contrataciones de obras públicas de casi todas las provincias del país –que ha llegado, incluso, a formular un Plan Estratégico 2016-2018- podría constituirse como ámbito de intercambio y desarrollo para contribuir a homogeneizar los criterios y procesos de contratación en torno a las prácticas que sean reconocidas como las más adecuadas, para unificar el marco de políticas de contrataciones de obra pública y, de este modo, facilitar la competencia (se contrata del mismo modo óptimo en todas las provincias), la transparencia (los resultados son comparables) y la eficiencia (en todas las provincias se contrata con las mejores prácticas).

El Observatorio de la Obra Pública creado a través de la Resolución N° 31/2020, es un nuevo espacio de participación institucional donde el MOP junto con universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública, lleva adelante iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia, la integridad, la eficiencia, la eficacia y la innovación de los sistemas de contratación, ejecución y monitoreo de la obra pública. Este ámbito podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.

**Continuar implementando** acciones tendientes a diagnosticar problemas y necesidades, tanto de proveedores como de entes contratantes, que conduzcan a formular e impulsar de manera concertada las modificaciones normativas y procedimentales necesarias para diseñar un sistema de contrataciones de obra pública eficiente, transparente, competitivo y moderno, conforme a las mejores prácticas y estándares internacionales, así como a la elaboración de políticas, planes y programas que puedan comprometer y movilizar a todos los participantes en el sistema y a la opinión pública.

### **Indicador 6. Las entidades de contratación pública y sus responsabilidades están claramente definidas**

La experiencia internacional muestra que en muchos países el sistema de contratación pública tiene una larga historia de acciones dispersas que suelen dar lugar a ambigüedad y superposición de tareas entre distintas entidades, a que las responsabilidades estén diluidas y que muchas competencias sean difusas. Se considera una práctica internacional exitosa ordenar el sistema definiendo con claridad y continuidad las modalidades de descentralización y delegación, con sus responsabilidades inherentes, los mandatos de los organismos contratantes, la estructura y especialización de sus áreas operativas, la profesionalización de sus funcionarios, el alcance de sus responsabilidades, y sus obligaciones de rendición de cuentas. De esos aspectos se ocupa este indicador.

- **Hallazgos**

**Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes.** Las responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas, así como la asignación de la función especializada en contratación y la rendición de cuentas por las decisiones. En el caso del MOP, a través del Decreto 50/19 y de la Decisión Administrativa 635/20; en el caso de la DNV, a través de las Resoluciones 1772/16 y 2128/16; en el caso de ENOHSA a través de la Disposición 07/16; en el caso de ACUMAR la Resolución 46/2014.

No se detectaron brechas ni se formulan recomendaciones

### **Indicador 7. La contratación pública está incorporada en un sistema de información efectivo**

Un elemento esencial de las mejores prácticas de contratación pública es la operación de un sistema de información eficiente y confiable, con capacidad de apoyar las diferentes etapas dentro del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales y de publicar información sobre la contratación pública, en especial toda la requerida para que el sistema de contratación tenga vigilancia institucional y ciudadana. La experiencia internacional demuestra que la provisión de información permite aumentar significativamente la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la contratación pública. Este indicador analiza la disponibilidad, accesibilidad, integración y fiabilidad de los sistemas de información de la contratación de obra pública.

- **Hallazgos**

**Estado de la información de las obras públicas.** Las leyes de Obras Públicas y de Derecho de Acceso a la Información Pública, y sus decretos reglamentarios, definen el alcance y uso obligatorio de la plataforma CONTRAT.AR y del portal de Datos Abiertos. No obstante, no está allí toda la información de obras públicas porque existen otras fuentes y repositorios de información. En ciertos aspectos hay datos disponibles para el público, pero la información suele ser fragmentada y usualmente no existen indicadores. La información no tiene una plataforma que la consolide ni un ecosistema integrado, por lo cual, el alcance y la calidad de los datos no están estructurados, dependen del sitio donde se encuentren y no son comparables. En ningún caso la información se presenta como datos abiertos con indicadores y clasificadores que permitan y faciliten cruces y comparaciones por quienes la consulten. Abundan los casos de información incompleta, no publicada y no accesible.

**Mapa de Inversiones.** El MOP implementó recientemente la plataforma Mapalnversiones, para facilitar el acceso por proyecto a la información de los procesos de contratación bajo su órbita. Es un comienzo positivo de oferta de información sobre estado de obras públicas en tiempo real, de fácil acceso para los ciudadanos.

**La información no está centralizada y se encuentra desactualizada.** No se cuenta con un portal integrado que brinde información estadística ordenada jerárquicamente y de fácil acceso e interpretación por la ciudadanía. La información publicada en los conjuntos de datos públicos no está actualizada y los valores son a precios corrientes. No opera una estrategia para almacenar y facilitar la consulta de datos históricos.

**La información remite sólo a ciertas etapas del proceso de contratación y falta una mirada integral.** Los procesos del ciclo de vida de la Contratación Pública no están integrados en su totalidad con la plataforma CONTRAT.AR. Hay mínima información sobre la etapa de planificación, existe más información sobre el proceso de selección de proveedores y alcance de los contratos, y casi ninguna información sobre la ejecución de los contratos (aunque en diversos organismos del Estado existen sistemas que tienen como objetivo el seguimiento de la ejecución de las contrataciones de la Obra Pública, algunos con gran desarrollo de funcionalidades). En general, la información sobre contratación y ejecución de obras públicas es limitada, tanto en cantidad de procesos publicados como en el alcance de tales publicaciones.

**La contratación electrónica avanza lentamente.** Es necesario resolver los problemas de funcionamiento e integración del sistema CONTRAT.AR para atender las instancias de la planificación y la ejecución de la obra pública. Se requiere dotar a la plataforma de una arquitectura más moderna y dinámica que facilite la integración con los sistemas de gestión de proyectos y obras existentes. Esto permitiría incorporar, además, los mecanismos para facilitar la participación ciudadana.

#### • Brechas

El análisis permitió identificar cinco brechas que exigen especial atención, y en particular cuatro que tienen bandera roja.

**Resguardo y confidencialidad.** El módulo de licitaciones mantiene encriptadas las ofertas dentro de la base de datos. Se prevé a futuro brindar mayor seguridad en el resguardo y confidencialidad de las ofertas presentadas utilizando tecnologías de *blockchain*.

**La información de la contratación de obras públicas no es completa ni es totalmente disponible y accesible.** No se encuentran dentro del alcance de CONTRAT.AR las instancias previas a la solicitud de contratación, como por ejemplo la planificación y los proyectos; por tanto, no se provee información sobre planes de contratación concebida para que los proveedores puedan prepararse con anterioridad a la apertura de procesos. La plataforma CONTRAT.AR no ofrece la posibilidad de integrar ni de extraer información de acceso público sobre las licitaciones y la ejecución de obras. Si bien se publica el listado de obras públicas a realizar por organismo (nombre, financiamiento, objeto, sistema de contratación, monto, entre otros atributos), la información sobre las obras en ejecución es incompleta y desactualizada, y no está integrada la información

proveniente de los sistemas de gestión utilizados con el portal en línea. CONTRAT.AR contempla solo la carga de aquellos contratos –y no todos– que tienen como fuente de financiamiento el Tesoro Nacional pero no de las obras con financiamiento externo. Tampoco han sido incorporadas al portal obras públicas en marcha que comenzaron con anterioridad a la obligatoriedad de su uso. No existen tableros de información que permitan la fácil interpretación de la información por parte de los ciudadanos. No se provee información orientada al análisis de precios. No se han previsto funcionalidades para atender las necesidades de los procesos de participación ciudadana. La información específica sobre las normas vigentes es de difícil acceso dado que se debe buscar en el Boletín Oficial y no hay un apartado que compile toda la normativa específica relacionada a la contratación de la Obra Pública.

**Ausencia de datos abiertos.** Los datos de conjunto publicados son incompletos y están desactualizados. Los datos abiertos existentes no están accesibles desde la plataforma CONTRAT.AR sino desde otros portales con alcance dispar, por lo que no son fáciles de encontrar, utilizar y correlacionar. En general, la información no es legible por máquina, usando indicadores y clasificaciones explícitos y estandarizados. No existen opciones para recopilar y procesar datos de contratación de obras públicas con distintos niveles de agregación, identificar tendencias o evaluar niveles de eficiencia. No hay dinámicas de análisis rutinario de la información ni de publicación de indicadores de conjunto.

**Precariedad de la contratación electrónica.** Desde su implementación en el año 2018 CONTRAT.AR se ha evidenciado débil como portal informativo y aún más débil como portal transaccional, todo ello con motivo de las limitaciones ya existentes al momento de su puesta en funcionamiento. No fue originalmente diseñado para soportar el proceso de toma de decisiones. Por tanto, la implementación plena de una solución de contratación electrónica para obra pública es una tarea pendiente y no existe aún una hoja de ruta para desarrollarla.

**Debilidad de las capacidades institucionales para el desarrollo de la contratación electrónica.** Se han presentado dificultades con el diseño inicial, operación y mantenimiento de CONTRAT.AR en la parte tecnológica y en la creación de una cultura de uso y aprovechamiento de sus capacidades. Las entrevistas realizadas mostraron que el sistema CONTRATAR no se adecúa en varios aspectos a los requerimientos específicos de la contratación de obras públicas y a algunas de las características de los objetos institucionales de las entidades del sector.

#### • Recomendaciones

**Publicación de datos de obras en perspectiva integral y proactiva.** Sedebeavanzarenlapublicación de datos de manera que las partes interesadas puedan contar con la información completa de cada contrato de obra pública: etapas de planificación general y específica, selección, contrato, ejecución y validez de garantía. Esta herramienta es básica no sólo para la gestión de las políticas sino también para el monitoreo y la evaluación de los resultados. Esta publicación debe incluir a todas las obras públicas de la Administración

Nacional. Asimismo, la plataforma podría incorporar la función de informar a los potenciales oferentes sobre las obras licitadas de forma proactiva.

**Datos abiertos y estrategia de mejora al acceso a la información.** La plataforma CONTRAT.AR tiene previsto hacer más accesible el acceso público de la información siguiendo los lineamientos de *Open Contracting*. Se recomienda elaborar una estrategia de implementación de dicha iniciativa con la provisión de datos abiertos sobre contratación de obras públicas, incluyendo identificadores y clasificadores, para maximizar la transparencia e integridad en la gestión de las contrataciones de obras y promover una competencia más justa entre las distintas empresas.

**Tablero de información.** Desarrollar un tablero de información detallada y estadísticas periódicas sobre los procesos de contrataciones que permitan la fácil interpretación de la información y el acceso a la misma por parte de los ciudadanos. Este tablero debe contener el universo total de contrataciones, con datos completos y actualizados, integrando a todos los organismos. Establecer un conjunto de indicadores sobre la situación de la contratación de obras públicas (competencia, eficiencia, eficacia) para rendir cuenta de los avances y orientar las políticas

**Transaccionalidad e Interfaces.** Desarrollar la estrategia necesaria para implementar un sistema transaccional de contratación electrónica. Dotar al sistema CONTRAT.AR de los vínculos en tiempo real requeridos con los sistemas de gestión de los diferentes organismos del Estado, en la perspectiva de tener unicidad en la información relacionada con la contratación de obras públicas. Se sugiere realizar la integración a través de la plataforma Interoper.ar

**Continuidad y ruta crítica de desarrollo.** Prever la continuidad del mantenimiento del sistema CONTRAT.AR para evitar períodos sin mantenimiento u otras dificultades operativas. Establecer una estrategia y una ruta crítica para superar las dificultades actuales del sistema identificadas en esta evaluación. Acompañar el desarrollo tecnológico con un programa de involucramiento de los usuarios y creación de la cultura informática requerida.

**Plan de implementación de la contratación electrónica de obras públicas.** Otorgar especial prioridad al desarrollo de un plan estratégico que permita garantizar la plena implementación de la contratación electrónica a la mayor brevedad posible en todos los procesos de contratación de las obras públicas. Este plan debe incorporar las interfaces, los servicios, las herramientas complementarias y la cultura organizacional, elementos necesarios para lograr la transaccionalidad electrónica total, y su disponibilidad para el acceso al público.

## **Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una sólida capacidad para su desarrollo y mejoramiento**

Tras considerar por mucho tiempo la contratación pública como una actividad administrativa ordinaria, las mejores prácticas a nivel internacional descubrieron que es una actividad estratégica por su impacto en el bienestar y la gobernabilidad y que por ello

debe realizarse en oficinas dedicadas, conformadas por personal altamente especializado. Este desarrollo exige programas especiales de formación, asesoramiento y asistencia técnica, montaje de una estrategia de profesionalización de la contratación pública, desarrollo de capacidades de otros actores clave involucrados en la contratación pública, y sistemas de supervisión y medición del desempeño para evaluar y mejorar los resultados de los procesos de contratación en forma periódica.

El enfoque de este indicador es analizar las estrategias y capacidades de los sistemas de contratación pública para su desarrollo y mejoramiento, de cara a la experiencia internacional.

### • Hallazgos

**La función de contratación está concebida como apoyo administrativo.** La función de contratación en el sector público argentino ha sido concebida tradicionalmente dentro de la familia de actividades de apoyo administrativo. No es visualizada como actividad especializada ni como elemento determinante de la gestión estatal sino, más bien, como un servicio que administra un determinado flujo de recursos en la ejecución presupuestaria. Sin duda la contratación de obras y servicios públicos, por su complejidad y montos involucrados, excede largamente las funciones de apoyo administrativo y demanda recursos profesionales, tecnológicos e institucionales acordes con este requerimiento.

**Capacitación y asesoramiento.** Los contenidos y metodologías de los actuales programas de formación y capacitación en contrataciones públicas abarcan gran parte de los procesos de contrataciones, están diseñados desde una perspectiva operativa, y se orientan a la generación de conocimientos, habilidades y actitudes para empleados administrativos que participan de los procesos estandarizados de contrataciones. La ONC tiene la función de asesorar a los actores de la contratación de obras públicas que utilizan la plataforma CONTRAT.AR y ha comenzado a establecer acciones con este objetivo. Los programas de formación han evolucionado positivamente de informar sobre aspectos legales a formar en gestión de contratación basándose en casos y experiencias reales.

**Aprendizaje basado en la experiencia.** Se registran acciones de mejoramiento que cuentan con el apoyo de expertos, pero no se constató la existencia de una acción sistemática para monitorear el desempeño del sistema, aprender de la experiencia y realizar ajustes centrados en la optimización de objetivos y resultados.

### • Brechas

A partir de esa situación objetiva acerca de la forma de concebir la función de contratación se desgranan la mayor parte de las brechas de capacidades institucionales en el sistema nacional de contratación de obras públicas, en particular tres que tienen bandera roja:

**Carencias y limitaciones del asesoramiento y la asistencia a las entidades contratantes, los proveedores y el público.** Durante esta

evaluación la mesa de ayuda de la ONC no estaba en funcionamiento. En entrevistas realizadas a contratistas de obra pública se señalaron falencias en materia de soporte y asistencia para la operación en la plataforma CONTRAT.AR. El modelo de consultas por escrito a través de los sitios web limita el campo de asistencia, concentrándose mayormente en preguntas frecuentes. No se cuenta con asistencia personalizada y no hay un programa para aprender de las consultas, preguntas, quejas y sugerencias.

**Los nombramientos y promociones carecen de régimen propio.** Al no concebirse la contratación de obra pública como una función específica y altamente especializada, los criterios aplicados a la incorporación de agentes públicos, la capacitación, la evaluación de desempeño, la jerarquía organizacional y la ética e integridad responden a los sistemas transversales de la carrera administrativa, comunes a toda la administración pública. De forma consecuente, no se impulsa ni se promueve la profesionalización y especialización de la función contratación.

**No profesionalización.** Los programas de capacitación son concebidos para la gestión administrativa de la contratación, pero no apuntan a formar especialistas en materia de contratación de obra pública. No se verifica la existencia de profesionales con educación superior universitaria (tecnológica y profesional) con especialidad en contrataciones públicas.

► **La contratación de obras no es una función específica y profesionalizada.** Las oficinas de contratación de obras públicas no siempre disponen de todos los recursos de información, tecnología y recursos humanos requeridos para gestionar contrataciones complejas. No se ha establecido una estrategia para incorporar en las oficinas de contratación de obras públicas personas con formación académica especializada ni esta formación se ha promovido en el país. Tampoco existen incentivos específicos para que los funcionarios busquen profesionalizarse.

► **No existe un sistema de medición de desempeño.** Actualmente no se utilizan indicadores de desempeño y resultados del sistema de contrataciones de obras públicas en general ni del desempeño de cada oficina ni del desempeño de los funcionarios. Estos indicadores son esenciales para dar soporte a los objetivos de eficiencia, eficacia, transparencia, competencia, equidad e integridad e impulsar políticas de mejoramiento.

**No se evalúan los resultados de los procesos de contrataciones ni de las políticas de mejoramiento de la contratación pública.** Dado que no se han establecido políticas integrales de mejora, no se proponen metas de mejoramiento. Ello conlleva la ausencia de indicadores estadísticos consolidados vinculados a resultados sobre el desempeño del sistema y los distintos actores que lo operan, limitando la información disponible a estadísticas globales descriptivas sobre los procesos de contratación.

► **No existe información de apoyo a la formulación estratégica.** Dada la carencia de políticas y objetivos estratégicos de la contratación y de indicadores de desempeño para orientar los avances

y rendir cuentas por ellos, no hay disponibilidad de información para apoyar la formulación estratégica de políticas de contratación. Dicha limitación obstaculiza la posibilidad de generar información estratégica en materia de transparencia, aumento de capacidades para todos los operadores del sistema o vigilancia ciudadana, incluyendo información que alcance la actividad provincial y municipal en materia de contratación de obra pública.

#### • Recomendaciones

**Desarrollar e implementar un programa de formación exhaustivo y de larga duración sobre contratación pública,** tendiente a la promoción de especialistas, en particular en las áreas del sector público en las cuales se realizan contrataciones de gran complejidad y monto.

**Avanzar en la implementación de un sistema que permita brindar asistencia y asesoramiento permanente** para las consultas tanto a proveedores, como a organismos contratantes y al público en general y desarrollar en torno a él un programa de sistematización de preguntas y sugerencias que se convierta en aprendizaje.

**Cualificación de oficinas y profesionalización de funcionarios.** Establecer estándares de responsabilidades y requerimientos de las oficinas de contratación para la realización de contrataciones generales, complejas y estratégicas. Definir los perfiles de responsabilidades diferenciadas de cada una de ellas y, de ser posible, crear un mecanismo de certificación. Definir también los perfiles de cargos para la dirección y la operación de dichas oficinas, y establecer un programa de incremento gradual de exigencias de preparación de los recursos humanos. Promover la formación tecnológica, de licenciatura universitaria, maestría y doctorado en contratación pública y estimular su vinculación a las oficinas de contratación de obras públicas. Crear mecanismos de contratación y promoción de funcionarios de contratación de obras públicas con base en competencias y experiencia certificada. Realizar los cambios normativos e institucionales que esta profesionalización implica, la redefinición organizacional para determinadas jurisdicciones y la adecuación de los nomencladores de puestos y competencias asociadas en el Sistema Nacional de Empleo Público. Establecer una estrategia de transición para este proceso, con objetivos de corto, mediano y largo plazos. Dado que la complejidad de la operación propuesta supone cambios de naturaleza estructural al interior de la Administración Pública Nacional, se sugiere la posibilidad de avanzar en un modelo experimental tomando al Ministerio de Obras Públicas como prueba piloto, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Establecer líneas de base** para la evaluación de desempeño de la contratación nacional de obras públicas y de las oficinas que la realizan, como base para poner en marcha un sistema de mejoramiento de las contrataciones de obra pública y elaborar indicadores que posibiliten medir el cumplimiento de objetivos.

**Elaborar un plan estratégico de mejoría e innovación** del sistema nacional de contrataciones públicas a partir de las recomendaciones de esta

evaluación, tanto como de los resultados del Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia del MOP, de manera de estar en condiciones de adaptarse a los cambios permanentes que plantean los mercados, la tecnología, las modalidades de financiamiento y las demandas ciudadanas.

### 4.3. Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado

Este Pilar examina las operaciones y el desempeño de la contratación en la práctica. Para ello considera dos grandes aspectos: la operación y los procedimientos de contratación, y el funcionamiento del mercado de las obras públicas. El análisis de la operación y los procedimientos se ocupa de ver si cumplen con los objetivos establecidos en materia de eficacia, transparencia y eficiencia, en cada una de las fases del proceso de contratación. El estudio del funcionamiento del mercado examina si es abierto y competitivo, y si la contratación pública estimula su desarrollo.

Las mejores experiencias internacionales se caracterizan por lograr altos niveles de desempeño operacional ajustado a los principios de la contratación pública y por haber utilizado la contratación pública como un instrumento para desarrollar el mercado nacional logrando la ampliación y cualificación de la oferta, y además un alto nivel de confianza de los proveedores que estimula su interés en ser contratistas del Estado.

La evaluación de los seis subindicadores que conforman este Pilar muestra que las operaciones de contratación de obra pública distan de cumplir con los criterios de eficacia, eficiencia y transparencia requeridos, y que el mercado no alcanza los niveles de competencia adecuados. Por lo tanto, es posible sostener que el sistema no está en condiciones de garantizar el mejor valor por el dinero en las contrataciones de obra pública.

#### Indicador 9. Las prácticas de contratación pública logran los objetivos trazados.

El objetivo de este indicador es recoger pruebas empíricas de la manera en que los principios, reglas y procedimientos para la contratación pública, formuladas en los marcos jurídico y político, estén siendo implementados en la práctica. Se centra en los resultados relacionados con la contratación, que a su vez pueden influenciar los resultados en términos de desarrollo, como valor por inversión, mejoras en la entrega de servicios, confianza en el gobierno, y logro de los objetivos horizontales de política.

#### • Hallazgos

**Distancia entre las prácticas y los estándares esperables.** El primer hallazgo que surge del análisis de los 3 subindicadores que componen este indicador es que se presentan brechas significativas en casi todos los criterios de evaluación. Esto significa que los resultados del ciclo completo de la contratación de obra pública distan de los estándares de eficacia y eficiencia y que el mercado no funciona en forma adecuada.

**La planificación de la contratación de obras públicas es deficiente.** El segundo hallazgo es que los problemas en la planificación, que ya han sido señalados en el Pilar II, se expresan con claridad a nivel de la operación del sistema, y tienen un impacto significativo en todo el ciclo de la contratación de la obra pública. La falta de un marco de planificación que prevea los requerimientos de cada proyecto, la mitigación de todos los riesgos previsibles, y que además incluya no solo a las distintas áreas del Estado Nacional vinculadas con el tema, sino también a los Estados Provinciales, genera procesos fallidos, así como grandes demoras y necesidades de renegociación durante las etapas de selección, contratación y gestión de las obras.

**Hay fallas de transparencia y los procesos son inefficientes.** Otro de los hallazgos es que el proceso de selección y adjudicación es poco transparente y eficiente. Hay una tendencia a utilizar el criterio del menor precio para las adjudicaciones y, sobre todo en los últimos años, a realizar más contrataciones directas. También se verificó que en la mayoría de los procesos, el período de tiempo entre la publicación y la firma del contrato es excesivo.

**La gestión de contratos en la fase de ejecución tiene grandes retos por solucionar.** Se detectaron serios problemas en la gestión de los contratos. Casi el 60% de los contratos se implementan en un plazo mayor al establecido en el contrato, y el retraso promedio es del 67% del plazo original. También se registran importantes demoras en los pagos y frecuentes renegociaciones y enmiendas.

**Los procedimientos actuales son débiles en rendición de cuentas y difícilmente evaluables.** Finalmente, es importante mencionar las dificultades que el equipo de evaluación ha tenido para acceder a la información necesaria para sustanciar en análisis cuantitativo que requiere la metodología, que es especialmente crítico en este indicador. En efecto, como ya se ha mencionado en el Análisis del Contexto País y en el Pilar II, la información se encuentra sumamente fragmentada y dispersa, no solo en diversas entidades sino inclusive al interior de cada una de las entidades contratantes. Este problema excede largamente a las dificultades que ha generado para la evaluación, y genera serios inconvenientes no solo para la gestión sino también para el monitoreo, la retroalimentación, y para el desarrollo de una visión estratégica del sistema y la introducción de mejoras en su funcionamiento.

#### • Brechas

 **Limitaciones de la planificación.** En relación a las prácticas de contratación vinculadas a la planificación de las obras públicas se detectan varias carencias significativas. La primera de ellas es que el país no cuenta con un **plan integral de obra pública**. Desde 2008 existe el Plan Estratégico Territorial, que debería funcionar como guía para orientar la inversión pública y privada, que es una necesidad esencial en un país federal como la Argentina. Sin embargo, este plan no funcionó como se esperaba, no se ha descontinuado (tuvo su última actualización en 2018), pero tampoco se le ha dado la estructura y alcance requeridos. También existen **planes sectoriales**, como por ejemplo el

Plan Nacional de Agua y Saneamiento, pero han sido indicativos y débilmente atendidos. Si bien existen instancias de planificación en muchas entidades, la débil articulación entre las distintas áreas del Estado Nacional involucradas, entre el sector público y el sector privado, y entre la Nación y las Provincias, hace que se verifiquen fallas en los procesos de contratación de las obras. También se encuentran deficiencias en la **planificación de cada proyecto** de obra pública que se somete a contratación. Las fallas son esencialmente tres: i) **no especificar debidamente los resultados esperados de los contratos** (esta carencia fue reiteradamente señalada en las entrevistas con el sector privado y con las entidades contratantes), ii) **no definir y tratar de cumplir una ruta crítica de desarrollo del proyecto** de modo que se puedan garantizar el andamiaje institucional y los recursos requeridos y iii) **no elaborar matrices de riesgo** que orienten la prevención y atención debida de las contingencias de ejecución. El análisis cuantitativo confirma estas fallas de planificación y formulación técnica, especialmente con los datos de procesos fallidos: El 29% de los procesos del Ministerio del Interior se declararon fallidos al igual que el 23% de los procesos de Vialidad. También existe un alto porcentaje de los procesos fallidos según los registros del sistema CONTRAT.AR y las bases de datos de las demás entidades.

**Fallas en la formulación de objetivos.** En las entrevistas con proveedores fue recurrente la mención sobre la debilidad en la definición de objetivos y la elaboración de la parte técnica de los proyectos.

► **Falta de estudios de mercado.** Si bien todas las entidades contratantes mencionan tener contactos más o menos frecuentes con el mercado, de las entrevistas no surge que se realicen estudios de mercado y que se conozca a fondo por parte de los contratantes su estructura y comportamiento, así como los cambios que están ocurriendo en distintos aspectos como tecnologías, materiales y modos de contratación. Se mencionó que en obras especialmente complejas o que requieren alguna innovación importante, se hacen consultas con proveedores, pero como un procedimiento ad-hoc y no una práctica permanente.

► **Descuido de la sostenibilidad.** La falta de políticas de sostenibilidad mencionada en el Pilar I se expresa en la ausencia de criterios relacionados con el enfoque ambiental que se apliquen en forma sistemática y estén presentes en la ejecución de las obras. El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales requiere la presentación de la documentación relativa al Estudio de Impacto Ambiental y al Plan de Gestión Ambiental.

► **Fallas de selección y adjudicación.** Las prácticas de contratación relativas a la selección de proveedores y la adjudicación de contratos muestran varios problemas: i) No se han definido criterios de **Valor por Dinero**, que permitan incentivar factores tan relevantes como la calidad, oportunidad, sostenibilidad, innovación y alto nivel de servicio de las obras. En ausencia de estos criterios, hay una tendencia a estandarizar los requerimientos y a aplicar el criterio del precio más bajo, que no es aconsejable a la luz de las mejores prácticas internacionales. ii)

se constató un **alto porcentaje de contratación directa** en los años más recientes. Para el año más reciente con datos disponibles, la contratación directa correspondió al 20% de los montos contratados por AySA (2020) y al 23% de la contratación de Vialidad (2018). iii) los **retrasos excesivos en los procesos de selección** son generalizados, con alto costo para las entidades contratantes y elevado perjuicio para los potenciales proveedores y para los usuarios que esperan los proyectos: entre la convocatoria a proceso de selección y la firma del contrato, los tiempos promedios en días calendario son 241 para el Ministerio del Interior, 161 para AySA, 320 para ENOHSA y 209 para Vialidad. Estos tiempos distan mucho de las prácticas internacionales recomendables. iv) el porcentaje de procesos fallidos en las dos entidades que brindaron información al respecto es inusualmente elevado, y es una muestra evidente de deficiencias en los estudios de mercado y la gestión del proceso contractual. Todas las limitaciones mencionadas generan **incumplimiento en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia** en los procesos de selección y contratación y aún no se cuenta con una política deliberadamente establecida y monitoreada para mejorar su cumplimiento.

► **Fallas en la gestión de los contratos y demoras en la ejecución.** En relación a las prácticas relativas a la gestión de la ejecución se detectó que hay problemas significativos. Con mucha frecuencia **los contratos no se implementan a tiempo**: el 59% de las obras presentan **retrasos**, los cuales corresponden en promedio al 67% del plazo inicialmente pactado y pareciera que hay un acostumbramiento al retraso. Estos retrasos están asociados a otros problemas de gestión. Uno de ellos es la **alta frecuencia y magnitud de las enmiendas**, que son uno de los principales factores que complican y demoran la gestión contractual: según la muestra analizada, 59% de los contratos presentan enmiendas, con un promedio de 9,3 enmiendas por contrato. Las enmiendas suelen incluir **incrementos de precio**: el 84% de los contratos tuvo incrementos respecto del valor presupuestado. El incremento promedio fue del 98%. Paralelamente también son factor de retraso las **renegociaciones**, que se explican entre otras causas por la mala formulación de los proyectos técnicos y se agravan porque no está bien regulada la renegociación de común acuerdo: el 50% de los contratos de la SOP tuvo modificaciones distintas a la redeterminación de precios. En el caso de AySA el 20% de los contratos tuvo alguna modificación. El 93% de los contratos de Vialidad tuvo modificaciones. Otro factor de retrasos es el **régimen de redeterminación de precios**, que resulta sumamente complejo y burocrático, y que además de retrasar las obras introduce demoras significativas en los pagos y en el valor de las ofertas de los proveedores. Se detectó también un **exceso de controles**, con mecanismos burocráticos excesivos según los entrevistados. AySA realizó en promedio 13.2 supervisiones por contrato y Vialidad 14.9. Un último factor de especial peso en los retrasos de los contratos, que castiga con sobrecostos a los contratistas y afecta también la confianza y la voluntad de participación de los potenciales proveedores son los **retrasos en los pagos**. En promedio tarda 73.3 días el lapso desde la presentación de la factura hasta su pago. El promedio más corto es el de la SiYPH con 31.5 días y el más largo el de la SOP con 85.4 días. En la encuesta realizada a

empresas constructoras, el 60% respondió que “casi nunca” el Estado paga las facturas a tiempo, mientras que casi el 20% respondió que “nunca” lo hace.

**Falta de estadísticas sobre el funcionamiento de los contratos.** Como se ha planteado reiteradamente, no existe un sistema que permita centralizar los datos y producir estadísticas sobre la contratación de obra pública. La dificultad para obtener información sobre los aspectos básicos del funcionamiento de los contratos, incluso para los propios funcionarios a cargo de las áreas de obra pública, son muy significativas. Los vacíos de información dificultan seriamente la posibilidad de contar con un buen diseño de políticas y planes, medir su impacto, monitorear avances y dificultades, aprender de las mejores prácticas, proponer metas de desempeño, propiciar la vigilancia ciudadana y, en general, lograr que el sistema sea transparente y confiable. La información está dispersa en distintos sistemas y subsistemas independientes. Heterogeneidades técnicas y no técnicas en el registro de la información entre las entidades impiden su intercambio e integración. Las entidades utilizan sus propios sistemas de gestión y de información (algunos son de uso general en la administración pública, como el GEDE o el e-SIDIF, otros que son propios de cada organismo, y en algunos casos planillas Excel, e incluso expedientes en papel).

- Recomendaciones**

**Coordinación entre las entidades públicas involucradas.** Fortalecer una instancia de coordinación y planificación de la obra pública entre la Nación y las Provincias. El Plan Estratégico Territorial es un antecedente interesante, pero debería reformularse y contar con instancias más operativas. También es necesario establecer, como ya se ha recomendado en el Pilar II, un mayor nivel de coordinación entre las instancias de planificación de la inversión pública (Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública), de coordinación presupuestaria (Secretaría de Hacienda), y de contratación y ejecución de la obra pública (ONC, MOP y otras entidades).

**Planificación y sostenibilidad fiscal de la inversión en infraestructura** Además de avanzar en la coordinación de los distintos instrumentos existentes (Modelo de Brechas Sectoriales de Infraestructura, BAPIN, elaboración del presupuesto anual y plurianual, PAC, planificación a nivel de entidades), debería elaborarse un Informe de Sostenibilidad Fiscal de Largo Plazo en materia de Infraestructura, para mejorar la gestión general de los Riesgos Fiscales asociados a este tipo de inversión. En particular, es crítico definir una pauta para la Planificación de Infraestructura a cargo del MOP (incluyendo a las entidades vinculadas), y de los gobiernos provinciales. Este informe permitiría también poder emprender un compromiso temprano con el Congreso sobre la estrategia presupuestaria de mediano plazo.

**Planificación de cada proyecto.** Generalizar la exigencia de que cada proyecto tenga un objeto claro y único, incluya proyectos técnicos sólidos y tenga un cronograma basado en la definición estricta de las tareas requeridas y una matriz de riesgos, que considere las eventualidades que pueden presentarse

y la manera de prevenirlas o mitigar su impacto.

**Estudios de mercado de obras públicas.** Comenzar el montaje de un dispositivo para realizar estudios del mercado de obras públicas, identificando variables clave y tendencias que deben ser monitoreadas, con el propósito de incrementar el número de proveedores interesados en contratar con el sector público, aumentar la competencia y promover innovaciones.

**Sostenibilidad.** Formular criterios para la sostenibilidad de los proyectos de obras públicas, y crear un mecanismo para su monitoreo y ajuste.

**Mejorar los procesos de selección y adjudicación,** comenzando por tres aspectos básicos: establecer un grupo de trabajo para la optimización concertada de los criterios de adjudicación y el establecimiento de Valor por Dinero, identificar responsabilidades administrativas cuando los procesos se declaran desiertos e identificar recomendaciones clave para reducir la demora en los procesos de selección.

**Mejorar sustancialmente la gestión de contratos,** mediante una estrategia integrada que incluya: i) monitoreo de causas de retrasos para crear correctivos; ii) reformular el procedimiento de redeterminación de precios para automatizarlo y hacerlo más expeditivo; iii) reducir significativamente los plazos de pago a los proveedores, simplificando los circuitos administrativos y estableciendo compromisos explícitos de acortamiento de los plazos con las entidades concernidas; y iv) reglamentar las modificaciones por mutuo acuerdo en los contratos.

**Integración de sistemas de información.** En línea con las recomendaciones que se realizan en el Pilar II, avanzar en una estrategia de integración de los registros y de los sistemas de información que complemente a la estrategia seguida hasta ahora por la ONC de desarrollar un sistema único de gestión e información de toda la contratación de la obra pública basada en el portal CONTRAT.AR

## **Indicador 10. El mercado de contratación pública es completamente funcional.**

En las mejores prácticas internacionales se presta especial atención a la funcionalidad del mercado, que incluye que sea abierto y competitivo, que participen tanto las empresas grandes como las pequeñas y medianas con base en sus respectivas ventajas competitivas, que haya interés de las empresas por ser proveedoras del Estado, que haya dinámicas de innovación, que no existan barreras a la competencia creadas por el sector público y que todas las reglas del juego sean transparentes.

El propósito primordial de este indicador es evaluar esa funcionalidad del mercado, entendida como su capacidad y fortaleza para responder a las solicitudes para la contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por múltiples factores, incluido el clima económico en general, las políticas de apoyo al sector privado, el ambiente empresarial, la fortaleza de las instituciones financieras, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, la pertinencia de los requerimientos y otros factores identificados como claves en la experiencia internacional de referencia.

- **Hallazgos**

**El mercado de obras públicas no funciona adecuadamente.** El hallazgo de la evaluación en este indicador es que el mercado de la obra pública no tiene los niveles de funcionalidad requeridos. Esto se debe a los problemas normativos, institucionales y de gestión estatal ya mencionados que impacta la confianza de los eventuales proponentes, a que la oferta privada en obras públicas es altamente concentrada y que no ha existido una política sistemática para incorporar en la contratación de obras públicas a las pequeñas y medianas empresas, todo lo cual se suma a la inestabilidad macroeconómica del país y potencia significativamente su impacto negativo que precisamente debería ayudar a mitigar.

- **Brechas**

**Concentración.** El mercado de la obra pública en el nivel nacional tiene una oferta altamente concentrada. Eso se refleja en el bajo número de empresas registradas y en el bajo nivel de competencia en los procesos contractuales de varias entidades. Un ejemplo es el caso de Vialidad donde 161 procesos contractuales han operado con un registro de 13 constructores.

**Barreras de acceso.** A la alta concentración se suma la existencia de múltiples barreras para el acceso a las obras públicas de empresas constructoras. Según los resultados de la encuesta realizada a empresas constructoras, el 79% de los encuestados percibe que existen barreras importantes para el acceso de los constructores al mercado público. Las barreras identificadas por más del 30% de los encuestados fueron: la falta de pagos oportunos (70%), el poco acceso a créditos (53%), los contratos desequilibrados a favor del Estado (37%), los mecanismos ineficaces de resolución de conflictos (35%) y las condiciones excesivas de los contratos (30%). Las barreras de acceso a las obras públicas son especialmente excluyentes de las PyMEs, porque muchos requisitos de las convocatorias las excluyen pues están direccionalizados a empresas de gran capacidad operativa y financiera.

**Bajo nivel de concertación.** No existen instancias sistemáticas de diálogo entre el sector público y el sector privado. En la encuesta realizada a empresas constructoras, el 83% mencionó que desconoce si existen mecanismos de participación del sector privado en los procesos de creación y modificación de la normativa de contratación de obra pública.

**Débiles estrategias de inclusión.** Las políticas para integrar en los proyectos de obra pública a empresas pequeñas y medianas han estado ausentes y apenas ahora hay algunas experiencias iniciales. Los programas de apoyo al fortalecimiento de capacidades de las PyMEs constructoras son claramente insuficientes. Solo existen programas de capacitación, que no están articulados con los que ofrece el propio sector privado a las empresas ni con la oferta de instrumentos de apoyo con las que cuentan otras áreas del Estado (por ejemplo, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, las universidades nacionales) ni con instrumentos financieros existentes o nuevas modalidades de financiamiento, sin los cuales es muy difícil consolidar un proceso de creación de

capacidades empresariales.

► **Inexistencia de estudios subsectoriales.** No se han realizado estudios de los distintos subsectores que permitan fortalecer la oferta e incrementar la participación y la competencia, así como identificar los riesgos y las oportunidades de intervención pública. Estos estudios podrían ser de especial impacto para aprovechar las capacidades disponibles en la estrategia planteada por el gobierno de constituir las obras de infraestructura pública en factor clave en la reactivación de la economía post pandemia del COVID-19. La inexistencia de estos estudios impide también evaluar los principales riesgos y oportunidades relacionados con el fortalecimiento de las obras públicas, en aspectos tales como la provisión de acero o cemento, el acceso a financiamiento, el acceso a tecnologías avanzadas, la formación técnica y profesional, las capacidades gerenciales, los riesgos laborales y capacidades de intervención gubernamental, entre otros.

- **Recomendaciones**

En la línea de las recomendaciones formuladas por la OCDE, son recomendables las siguientes líneas de trabajo para mejorar la funcionalidad del mercado de obras públicas.

**Análisis de mercado.** Desarrollar una visión estratégica de la infraestructura en general y de los distintos subsectores que la componen, identificando sus fortalezas y debilidades, con el fin de mejorar la interacción entre el sector público y privado y promover los correctivos que sean necesarios. Estructurar una política pública de fomento y apoyo al desarrollo del mercado de infraestructura en el país.

**Eliminar barreras de acceso.** En consonancia con otras recomendaciones de este informe, corregir a la mayor brevedad las barreras relacionadas con la oportunidad de pagos, exigencias de capacidad financiera, desequilibrios en favor del Estado en casos de impugnación o reclamación, ineficacia de los mecanismos de resolución de conflictos y sesgo en favor de empresa grandes.

**Diseñar una política de inclusión de pequeñas y medianas empresas,** propiciando para ello la posibilidad de que participen de manera complementaria en proyectos de gran magnitud, y que puedan aprovechar sus ventajas competitivas de ubicación, escala y menores costos en proyectos más pequeños. Propiciar su fortalecimiento operacional y su acceso a financiamiento.

**Fortalecer los escenarios de concertación** para construir decisiones de interés mutuo que comprometan a las partes y dinamicen los procesos de selección y ejecución.

**Elaborar un plan de infraestructura para la reactivación post pandemia,** con obras priorizadas por sectores y subsectores, que podrá ayudar a dar señales al mercado y a las entidades financieras, así como a los gremios empresariales y a los usuarios de los servicios.

## Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia

En el escenario internacional, la inclusión de la ciudadanía en la contratación pública se considera esencial para su adecuado funcionamiento e impacto y para la construcción de confianza en torno a la gestión estatal. Esta inclusión tiene dos vertientes: su participación gracias a la transparencia de todos los procesos y a la posibilidad de ser consultada o escuchada, y la protección de sus intereses mediante la efectividad de los sistemas de control y auditoría, la eficacia de los mecanismos de impugnación y apelación, y la existencia y funcionamiento de medidas éticas y de lucha contra la corrupción. Esos temas son los temas tratados por los cuatro indicadores de este pilar que se examinan enseguida.

### Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.

La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede ayudar a que la contratación pública sea más competitiva y equitativa, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de contratación pública: i) la divulgación de información y ii) el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión.

#### • Hallazgos

**Hay algunas medidas incipientes para propiciar la consulta y la participación ciudadanas.** El marco legal abre posibilidades a la participación ciudadana pero su reglamentación y aplicación han sido débiles. Existen algunas opciones para el desarrollo de capacidades sobre contrataciones públicas, pero su sistematicidad e impacto han sido limitados. El Gobierno apenas comienza a tener en cuenta los aportes, comentarios y retroalimentación que le brinda la sociedad civil. En el marco de los planes nacionales de acción de gobierno abierto se asumieron compromisos que contribuyen a generar un proceso de contrataciones más transparente y que incluye la participación de organizaciones de la sociedad civil. Mediante Decreto 1169/2018, que otorga facultades de Órgano Rector a la Oficina Nacional de Contrataciones, se propuso la elaboración de un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública, que involucra la participación ciudadana. El MOP implementó en 2020 la herramienta “MapalInversiones”, que fue desarrollada conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de conformidad con todos los estándares internacionales en materia de transparencia y acceso a la información, basada en un sistema de información geográfico (GIS), que permite consultar las obras que se están llevando adelante y efectuar un monitoreo permanente a través de imágenes y datos actualizados. Las entrevistas mostraron que existe interés de varias organizaciones de la sociedad civil por promover distintas modalidades de participación ciudadana en la contratación pública.

#### • Brechas

 **No operan aún las consultas a la sociedad civil respecto del sistema de contratación pública.** Existen normas generales, aún insuficientes y de escasa aplicación, atinentes a procedimientos consultivos para los cambios en el marco legal y para la formulación de pliegos de bases y condiciones. No se observan regulaciones específicas que promuevan y hagan exigible por parte de la ciudadanía la participación en el sistema de contrataciones de obras públicas. No existen programas para crear capacidades para que la ciudadanía y sus organizaciones comprendan, monitorean y mejoren la contratación pública y en particular la contratación de obras públicas. Al formularse cambios en el sistema de contrataciones públicas, no se ha realizado un proceso sistemático de consulta a la ciudadanía y tampoco se ha evidenciado incorporación de aportes de la sociedad civil en regulaciones de dichos sistemas. Esto podría indicar que esta instancia participativa, en caso de haberse puesto en práctica, no fue vinculante.

 **No ha habido participación directa de la sociedad civil en los procedimientos de contrataciones.** No hay evidencia sustantiva de la participación de la ciudadanía en el proceso de contrataciones públicas, mediante consultas, observación o actividades de monitoreo. No existen metodologías y mecanismos formales para asegurar la transparencia e involucramiento de la sociedad a lo largo de todo el proceso de contrataciones.

 **El acceso a la información por parte del público no es suficientemente adecuado y oportuno.** Como ya ha sido mencionado en los pilares II y III, la información de las contrataciones de obras públicas del universo evaluado no está concentrada en un sistema único de gestión, es dispersa, insuficiente y de difícil acceso. Se han evidenciado asimetrías en el acceso a la información de las etapas de la contratación de obra pública, en particular a la oportunidad del llamado a contratación, en menoscabo de la eficiencia, transparencia y adecuado control del sistema, con perjuicio de los potenciales contratistas, y del control gubernamental y ciudadano. Estas deficiencias van en contravía del Decreto 1169/2018 y del mandato del Sistema de gestión electrónica CONTRAT.AR para contratación y el seguimiento de ejecución de las obras públicas (Decreto N° 1336/2016).

#### • Recomendaciones

**Política Sectorial.** Definir la participación ciudadana en la contratación de obras públicas como una política del sector en el ámbito nacional, definir responsabilidades y metas para su ejecución y articular las recomendaciones siguientes como estrategias para el cumplimiento de esa política.

**Abrir espacios de consulta a la sociedad civil.** Fortalecer el marco legal y reglamentario, y muy especialmente los procesos de gestión, con el fin de ampliar la participación de la sociedad civil en consultas sobre cambios al sistema de contrataciones públicas. Estas consultas podrían incluir la participación ciudadana abierta y también a través de las OSC.

**Establecer una oferta programática para el**

**desarrollo de capacidades de participación.** Esta oferta se orientaría a la sociedad en su conjunto, a los potenciales proveedores y a las OSC vinculadas a la construcción de infraestructura y a la promoción de la participación ciudadana. Crear condiciones para que las OSC puedan involucrarse activamente en la mejoría y monitoreo de los procesos de contratación de obras públicas.

**Crear mecanismos abiertos a la participación.** Crear las condiciones para que las OSC que canalizan la participación ciudadana y las comunidades locales en las zonas donde se desarrollan las obras públicas puedan participar en las diferentes fases de los procedimientos de contratación de obras públicas.

**Facilitar el acceso a la información como base de la participación.** Tal como se ha propuesto en otras áreas de este estudio, concentrar la información de las etapas de la contratación y ejecución de las concesiones y contrataciones de obras públicas que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional (inciso a del artículo 8 de la Ley N° 24156), atendiendo a la política de datos abiertos establecida para una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía (artículo 3 del Decreto 1169/2018).

#### **Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría**

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos, así como la efectividad de los mismos. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de auditoría. Las mejores prácticas internacionales que sirven como referencia, prestan especial atención a que la auditoría y el control de la contratación pública sean realizadas por especialistas en este campo particular, que tiene características y riesgos diferentes a los de otras esferas de la gestión pública.

**Marco normativo adecuados en materia de control interno y externo.** En líneas generales, la estructura normativa para el control interno, la auditoría interna y la auditoría externa en Argentina se considera adecuada. La Sindicatura General de la Nación constituye el órgano de fiscalización interna, y depende del Poder Ejecutivo Nacional. Por otro lado, la función de auditoría externa a nivel nacional está a cargo de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, se considera que existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes.

- **Brechas**

**Debilidades de las auditorías de control interno.** La fiscalización de los procesos de contratación de obra pública se lleva a cabo, en lo que respecta a la auditoría interna, como parte de la revisión del ciclo de contrataciones, y no de manera sistemática. El número de auditorías internas que consideraron el desempeño de contratos de adquisiciones o de contratación de obra pública es bajo frente a la práctica internacionalmente recomendada. No hay evidencia de que la auditoría interna tenga como

eje la atención a matrices de riesgo en los proyectos de contratación. No es usual que el control interno tenga como prioridad informar a la administración sobre el cumplimiento, la eficiencia y la eficacia de las operaciones de contratación y proponer ajustes en este aspecto.

► **Control interno no asegura el equilibrio entre decisiones y riesgos.** El control interno no siempre asegura que se logre el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente y una adecuada mitigación de riesgos. En ocasiones se suspenden procesos para evitar riesgos (i.e. licitaciones suspendidas) y en otras avanzan procesos sin análisis oportuno de riesgos, lo cual da lugar a excesos de modificaciones contractuales.

► **Carencia auditorías externas periódicas y centradas en riesgo.** No se llevan a cabo auditorías externas para la supervisión sistemática de la contratación de obras públicas sobre la base de evaluaciones periódicas de riesgo y definición de controles a la medida de la gestión de riesgo. Se constata que algunos riesgos de la contratación permanecen sin un seguimiento continuado ni medidas y metas de mitigación adecuadas.

► **Débil seguimiento de hallazgos y recomendaciones.** El porcentaje observado de recomendaciones de auditoría interna atendidas desde 2018 a la fecha se considera bajo. No se dispone de información que permita determinar la respuesta del Poder Ejecutivo o las entidades auditadas a las recomendaciones de auditoría externa. Si bien existe una Comisión Parlamentaria Mixta que analiza los informes de auditoría elaborados por la AGN, sería conveniente que se desarrollara un mecanismo eficiente de revisión de los informes de auditoría, a fines de asegurar un adecuado seguimiento de las observaciones y hallazgos identificados.

► **Capacitación de Auditores.** No siempre los auditores que examinan procesos de contratación de obra pública son especialistas en esta área particular. Existen oportunidades de mejora en el grado de capacitación en auditoría de contratación de obra pública. Sería aconsejable que se desarrollara una mayor cantidad y variedad de cursos de capacitación en estos temas, lo cual podría redundar en la existencia de mecanismos de control más eficientes y eficaces.

► **Falta de manuales para auditorias de contratación pública.** No existen procedimientos formalmente establecidos (i.e. manuales) para realizar las auditorías de contratación de obras públicas (tanto en cumplimiento como en desempeño) que faciliten auditorías coordinadas y consistentes que se refuerzen mutuamente.

- **Recomendaciones**

**Especialización de los procedimientos de auditoría interna.** Proponer a la SIGEN, a las UAIs y a las entidades que realizan la contratación de obra pública (como AySA, ENOHSA y Vialidad Nacional) que se conformen áreas de auditoría interna especializadas en la supervisión de los mecanismos de control de la contratación de obra pública. De

esta manera, los equipos de trabajo especializados podrán auditar las contrataciones de manera más precisa y proponer recomendaciones específicas que fortalezcan los procesos de contratación. Diseñar mecanismos de control externo que posibiliten que universidades, organizaciones de la sociedad civil, y otras instituciones públicas y privadas participen de la supervisión de los procesos de contratación y ejecución de la obra pública.

#### **Manuales de control interno y análisis de riesgos.**

Proponer a la SIGEN manuales de control interno alineados con las buenas prácticas internacionales y especialmente diseñados para contratación de obras públicas. Proponer que los procedimientos de control internos se fundamenten en matrices de riesgo y propuestas de mitigación cuyos avances se evalúen periódicamente. Proponer que control interno informe periódicamente a la administración de la respectiva entidad sobre el estado del nivel de riesgo de la contratación y sobre el cumplimiento, la eficiencia y la eficacia de las operaciones de contratación, conjuntamente con un conjunto de recomendaciones para mejorar el desempeño en estos aspectos.

#### **Auditoría externa altamente especializada.**

Proponer a la AGN la creación de un cuerpo de auditores especializados en contratación pública y específicamente en contratación de obras públicas, con orientación hacia el desempeño. Proponer un mecanismo de selección de auditores de contratación de obras públicas basado en competencias y mediante concurso público abierto.

**Seguimiento de recomendaciones.** Proponer a la Comisión Revisora de Cuentas que se implementen mecanismos de seguimiento y que se institucionalicen y articulen medidas para contar con una base de observaciones y la evolución de las mismas.

### **Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes.**

Las mejores prácticas de contratación pública consideran especialmente relevante la eficacia y eficiencia de los mecanismos de impugnación y apelación, para lograr justicia y equidad en la contratación pública, garantizar transparencia, evitar abusos de poder y generar confianza. Es práctica generalizada que las impugnaciones sean atendidas inicialmente por la entidad contratante, existiendo la posibilidad de presentar un recurso ante otra instancia administrativa independiente y especializada en contratación pública, cuyas decisiones son exigibles. Tras surtir estos recursos, se puede acudir a la vía judicial.

Este indicador examina el marco legal y regulatorio del mecanismo de apelaciones y la eficacia y eficiencia de su operación en función de la integridad del sistema de contratación pública.

#### **• Hallazgos**

**Marco normativo.** Los recursos administrativos contra los actos de la administración pública nacional, y en particular para los actos dictados en el marco de una contratación de obra pública, son presentados al organismo que dictó el acto (recurso

de reconsideración) y a su superior jerárquico dentro del mismo organismo (recurso jerárquico). En el caso de un organismo descentralizado, existe un recurso adicional (recurso de alzada) que será resuelto por el ministro o secretario de la presidencia en cuya jurisdicción actúe el ente descentralizado. Agotadas estas instancias administrativas, queda habilitada la vía judicial. No existe, por tanto, el recurso a una instancia administrativa independiente. Los plazos establecidos para la presentación y revisión de los recursos en la entidad contratante son adecuados y no retrasan indebidamente los procesos de contratación.

#### **• Brechas**

 **Percepción de sesgo en las decisiones sobre apelaciones.** De acuerdo a la consulta efectuada a constructores de obra pública, existe un porcentaje alto de desconfianza en la administración pública para resolver los recursos. El 57% de los encuestados no confían en las instituciones públicas para resolver recursos administrativos y/o impugnaciones en los procesos contractuales. Este porcentaje de desconfianza es más alto entre los encuestados que han interpuesto recursos (75%). Además, el 53% de los encuestados considera que las decisiones para resolver recursos administrativos y/o impugnaciones no son consistentes con las normas vigentes. Algo similar sucede con los reclamos por redeterminación de precios, donde solo el 17% de los encuestados considera que el reclamo se resolvió de manera satisfactoria o muy satisfactoria. Estos resultados muestran una percepción de los constructores con respecto al sistema recursivo en los procesos de contratación pública, que afectaría directamente a la participación en los procesos licitatorios.

 **No existe órgano de apelación independiente en sede administrativa.** Tal como fue indicado previamente, el diseño institucional para resolver los recursos que se presentan en el marco de una contratación no prevé un órgano administrativo de apelación independiente. Por el contrario, establece un régimen de recursos administrativos en los que interviene el organismo que dictó el acto y sus superiores jerárquicos. Las entrevistas realizadas en esta evaluación mostraron, de manera contundente, que se percibe un desbalance de poder en favor del sector público y que esto eleva sustancialmente la desconfianza de los proveedores en la equidad de la contratación pública.

**Dispersión normativa que afecta la accesibilidad y comprensión:** La normativa que regula los procedimientos de impugnación y apelación en los procesos de contratación de obra pública, si bien está disponible en el sitio web normativo oficial, no resulta de fácil acceso y comprensión. En efecto, existen numerosas normas que se aplican en el proceso, tales como la Ley N° 13.064 de Obra Pública y sus normas complementarias y modificatorias, la Ley N° 19.549 que regula el procedimiento administrativo y sus normas complementarias, el Decreto N° 1023/01, y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las Contrataciones de Obras Públicas (PUCG), entre otras. Esta dispersión normativa afecta la accesibilidad y comprensión del procedimiento, constituyendo un elemento que desincentiva la presentación de recursos.

## **Afectación a la gratuidad del procedimiento administrativo:**

**administrativo:** El sistema de apelaciones e impugnaciones en la contratación pública se rige por el principio de gratuidad, no correspondiendo el pago de tasas para los trámites que se realicen ante la Administración. De este modo se evita una limitación a la facultad del administrado de impugnar las decisiones que de ella emanan. Sin embargo, el PUCG, incluye el requisito de integrar una garantía para impugnar el dictamen de evaluación de ofertas que se utiliza en el régimen de compras y contrataciones públicas en general. Esta garantía deberá mantenerse hasta la resolución de las impugnaciones y se perderá en el caso de que la impugnación fuese desestimada. La obligación de integrar una garantía para la impugnación del dictamen de evaluación de ofertas es una barrera a la búsqueda de justicia y un desincentivo para el control ciudadano sobre los actos públicos.

### **Demora excesiva en la resolución de los recursos:**

Si bien normativamente el sistema está diseñado para que la presentación de un recurso no demore el proceso, en la práctica, tanto la administración pública como el Poder Judicial, incumplen los tiempos de resolución de los conflictos que se dan en el marco de una contratación, desincentivando la presentación de recursos y por lo tanto impidiendo su corrección oportuna.

### **Imposibilidad de la ciudadanía para interponer un recurso:**

Relacionado con la necesidad de entender a los recursos administrativos como una herramienta para corregir el proceso y mitigar riesgos, se encuentra la falta de legitimidad de la ciudadanía en general para presentar un recurso. El hecho de que sólo los oferentes puedan impugnar los actos en el marco de un proceso de contratación, cercena la facultad de la ciudadanía de controlar los actos de gobierno y las contrataciones en particular.

**Ausencia de información sistematizada sobre impugnaciones:** Si bien los actos administrativos se publican en el Boletín Oficial, no existe información sistematizada, disponible en un único sitio web, junto con todo el expediente de contratación. Esto impide conocer cuántos recursos se presentan, cuáles son los resultados, el plazo exacto de tramitación, aun en el caso de que se cumpla con la obligación de publicar todos los actos administrativos que se dictan en el marco de una contratación. Esta falta de transparencia es otro de los elementos que puede afectar la confianza de los proveedores en el proceso de contratación.

#### • Recomendaciones

**Creación del órgano de apelaciones.** Promover la creación de un organismo administrativo independiente especializado en resolver impugnaciones y apelaciones en contratación pública. Mientras se realiza el cambio normativo requerido, podría constituirse una instancia ad-hoc que sea aceptada por las partes.

**Eliminación de barreras económicas.** Promover la eliminación de la exigencia de garantías económicas a quienes impugnan decisiones administrativas en la contratación de obras públicas, para fortalecer de este modo las posibilidades de control de la ciudadanía sobre los actos públicos.

### **Agilización de los procesos de impugnación.**

Acometer la tarea de diseñar mecanismos eficaces de presentación y resolución de las impugnaciones en los procesos de obra pública, en la perspectiva de lograr una gestión más eficiente, oportuna y transparente de la Administración Pública. Implementar las medidas necesarias para dar cumplimiento de los plazos administrativos hoy previstos. Eliminar todo tipo de barreras que impiden o dificultan las impugnaciones en el proceso de contratación de obra pública, de manera que las mismas puedan ser presentadas y resueltas en el corto plazo sin demorar los procesos de contratación.

### **Información pública sobre los procesos de impugnación.**

La información sobre las impugnaciones en curso y su resolución debe ser accesible de manera unificada y clara para la comprensión de la ciudadanía. Incluir esta información en la publicidad del respectivo expediente, que debe ser publicado en su totalidad en el sitio web de contrataciones.

**Habilitar a terceros no oferentes a presentar impugnaciones y recursos administrativos,** como mecanismo orientado a fortalecer el sistema de control sobre las contrataciones por parte de quienes no participan directamente en la licitación pero tienen derechos de vigilancia sobre las decisiones y el uso de recursos por el sector público.

### **Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción**

En el escenario internacional se ha dado especial impulso a las medidas que fomentan la ética de todos los actores en todas las etapas de la contratación pública. También se presta especial atención a la eficacia de las disposiciones y acciones de lucha contra la corrupción, y se han logrado importantes avances en el establecimiento de códigos de ética específicamente establecidos para los funcionarios responsables de la contratación pública y para los proveedores.

Este indicador abarca la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. También evalúa si el sistema equilibra los intereses de las partes interesadas, si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad y el grado de avance de los códigos de ética.

#### • Hallazgos

**Percepción de los contratistas sobre la corrupción.** El 94% de los contratistas encuestados considera que existe corrupción en la contratación pública (25% expresaron que es muy frecuente), mientras que solo 5% cree que no hay corrupción. 28% conoce directamente (no a través de terceros) a alguna persona o empresa que ha ofrecido dádivas para que se le adjudique un contrato de obra pública. La calificación promedio (en escala de 1 a 5) sobre la eficacia de las medidas anticorrupción fue de 2,3. Al preguntar a los contratistas encuestados en pregunta abierta cuál es el principal problema de la contratación pública argentina, la palabra de mayor frecuencia en

las respuestas fue corrupción, por encima de otras como burocracia, pliegos, pagos, funcionarios y precio.

prácticas prohibidas y ordena su inclusión en los documentos de contratación y contratos.

**Normatividad adecuada y pocas acciones efectivas.** Como se verá enseguida, Argentina tiene un desarrollo significativo del marco legal anticorrupción en la contratación pública y no se encuentran brechas significativas frente a las recomendaciones internacionales en materia normativa. Sin embargo, hay debilidades y vacíos en la aplicación práctica del marco legal.

**Marco legal de ética y anticorrupción.** El sistema legal ha desarrollado las definiciones de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en forma general para todo el sistema de contrataciones conforme a las disposiciones de los instrumentos internacionales contra la corrupción. Las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para las personas en ejercicio de la función pública y personas jurídicas privadas se hallan incorporadas en la normativa de ética pública (Ley de Ética Pública N° 25.188 y sus normas modificatorias y complementarias) y en la normativa penal (Título XI del Código Penal de la Nación y Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas N° 27401). En particular las conductas de conflicto de intereses y períodos de carencia de los funcionarios públicos están contemplados en la Ley de Ética Pública N° 25.188 y en el Decreto N° 202/2017, este último con específico tratamiento de las adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas.

**Documentos de contratación y práctica prohibidas.** El marco regulatorio especifica las

**Mecanismos de denuncia e investigación.** El país cuenta con un marco normativo de ética y empleo público que impone el deber denunciar conductas irregulares, delitos entre otros en forma por parte de los funcionarios públicos. La Oficina Anticorrupción se encarga de recibir las denuncias de cualquier persona por irregularidades e ilícitos, que pueden formularse declarando la identidad de quien la efectúa, en forma anónima o requiriendo la reserva de la identidad. Además, el órgano anticorrupción se halla habilitado para investigar de oficio. Por tanto, se evidencia que el país está cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, y prevé sanciones a conductas corruptas en las contrataciones de obra pública.

**Plan Nacional Anticorrupción.** El Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 fue aprobado a fines de 2019. Incluye estrategias de transparencia y gobierno abierto, estrategias de integridad y prevención (guías de comportamiento ético, institucionalización de la red de enlaces de integridad, manual para la prevención y adecuada gestión de los conflictos de intereses, promoción de programas de integridad en personas jurídicas, lineamientos para las UAI), estrategias de investigación y sanción, y fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección integral de denunciantes.

**Procesos anticorrupción.** Los resultados de las medidas anticorrupción en términos de procesos, condenas e inhibición a participar en contratos públicos se muestran en las tablas N° 3 y N° 4.

**Tabla N° 3**  
**Sanciones a firmas/individuos por delitos asociados a fraude o corrupción en contratación de obra pública**

Año	Firmas e individuos procesados	Firmas e individuos condenados	Firmas e individuos inhibidos de participar en contratos
2016	NI	1	0
2017	26	2	0
2018	56	0	0
2019	36	0	0
2020*	8	0	0

\* Hasta octubre

Fuente: Oficina Anticorrupción

Tabla N° 4  
**Procesos y condenas por delitos asociados a fraude o corrupción en contratación de obra pública**

Año	Funcionarios públicos procesados	Funcionarios públicos condenados
2016	0	0
2017	13	4
2018	53	-
2019	6	-
2020*	0	0

\* Hasta octubre

Fuente: Oficina Anticorrupción

**Capacitación.** Existen ofertas de capacitación en integridad de la contratación estatal por parte del INAP y la Oficina Anticorrupción. No se verificó la periodicidad, ni la especificidad de esta oferta en contratación de obras públicas.

**Códigos de ética y de conducta.** La Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública establece los deberes y pautas de comportamiento ético para todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado. Establece también para un universo de sujetos en cargos de decisión, la obligación de presentar declaración jurada patrimonial integral de inicio, anual y de cese. La OA evalúa las declaraciones juradas a efectos de detectar posibles conductas de enriquecimiento ilícito o configuración de supuestos de conflicto de intereses. Según la encuesta realizada en esta evaluación, los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las adquisiciones públicas. El 80% implementaron al menos una medida anticorrupción en sus empresas. Las medidas más frecuentemente implementadas son: código de conducta (60%), manual de organización y procedimientos (50%) y sistemas de control, vigilancia y auditoría (46%).

**Fortaleza de las Organizaciones de la Sociedad Civil.** Argentina tiene organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control. De una muestra de 18 OSC que ejercen funciones de auditoría social, 83% tiene alianzas con otras organizaciones y empresas para ejercer este rol. En la temática de transparencia y anticorrupción existen varias organizaciones con más de 10 años de permanencia y actuación en materia de participación y control ciudadano.

- **Brechas**

**No hay evaluación sistemática de riesgos de corrupción en la contratación pública.** En el marco anticorrupción no se identifican de manera sistemática los riesgos de corrupción y acciones para mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública, a pesar de que el Decreto 102/99 lo establece, con carácter general, como buena práctica.

**No hay información sistemática en materia de corrupción.** No hay compilación de estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con

la corrupción ni se publican anualmente informes sobre la materia. Tampoco hay estadísticas de denuncias, que son relevantes para analizar tendencias y riesgos.

**Hay varias medidas para prevenir la corrupción en la contratación de obras públicas, pero pocas para detectarla.** Hace falta incorporar estrategias de monitoreo especializado que permitan identificar prácticas corruptas en contratación de obras públicas (i.e. colusión, sobreprecios). La mayoría de estas estrategias se basan en análisis de información, pero las restricciones de información sobre contratación de obras públicas dificultan hacerlo.

**Limitado monitoreo y supervisión de la Sociedad Civil.** Las organizaciones de la sociedad civil tienen una débil participación en distintas etapas de la contratación, tales como consultas a pliegos de bases y condiciones, vigilancia de procesos de apertura de propuestas, evaluación y adjudicación de contratos de obras, y monitoreo en la gestión y ejecución de contratos. No se verifica un ambiente que permita a las OSC cumplir con un rol significativo que posibilite, mediante su accionar, modelar y mejorar la integridad de las adquisiciones públicas. Entre las OSC que trabajan en asuntos de integridad y fueron entrevistadas, frente a la afirmación de que “existe amplia evidencia de que el/los gobierno/s toma/n en consideración los aportes, comentarios y retroalimentaciones que reciben de parte de la sociedad civil sobre la integridad de las contrataciones de obras públicas”, 61% se manifestó total o parcialmente en desacuerdo y solo 17% se manifestó de total o parcialmente de acuerdo. Esto podría indicar que no hay una política generalizada de interacción con las OSC en la perspectiva que crear dinámicas de mejoramiento conjunto de la contratación de obras públicas.

**Falta de confianza para la denuncia de fraude y corrupción.** No se han creado condiciones para que la ciudadanía pueda participar activamente en la lucha contra el fraude y la corrupción en la contratación de obras públicas. 80% de los proveedores encuestados se sentiría poco o nada tranquilo si tuviera que denunciar hechos de corrupción en la contratación pública. 65% de los proveedores encuestados para esta evaluación indica que los mecanismos para denunciar fraude y corrupción son poco o nada accesibles. Esta respuesta podría ser matizada pues

sólo 14% dice conocer los canales y procedimientos de denuncia.

 **Inexistencia de un código de ética para funcionarios de contratación.** El marco normativo prevé normas de ética para funcionarios públicos. Dado que la labor de contratación pública se ha considerado en Argentina una actividad administrativa ordinaria y no como una gestión profesional estratégica y de alto riesgo, el Estado Argentino no se ha planteado establecer un código de ética específico para los responsables de la contratación pública y, entre ellos, con cláusulas especiales, para los responsables de la contratación de obras públicas, que podría ser común con otros funcionarios de alta responsabilidad en la gestión financiera.

- **Recomendaciones**

**Identificación y evaluación de riesgos de corrupción en contratación de obras públicas.**

Realizar una identificación exhaustiva de los riesgos de corrupción en la contratación pública y las acciones necesarias para mitigarlos. Realizar mapeos de riesgos de integridad en la contratación de obras públicas. Definir estrategias de prevención y mitigación para los riesgos identificados

**Guías sobre conductas de fraude y corrupción en contratación de obras públicas.** Profundizar en las definiciones y tipificar las conductas que constituyen actos de corrupción y fraude en el ámbito específico de la contratación de obras públicas. Difundirlas ampliamente y elaborar guías sobre las maneras de prevenirlas y denunciarlas.

**Estadísticas de fraude y corrupción.** Promover el acopio y procesamiento de información estadística de actos ilícitos relacionados con la corrupción que puedan ayudar a identificar tendencias, modalidades y causas, y sobre esta base establecer acciones preventivas y alertas tempranas.

**Detección de la corrupción.** Crear un grupo especializado en acopio de información que facilite la identificación de prácticas corruptas en la contratación de obras públicas. Este grupo establecería las alertas necesarias y daría soporte a los procesos investigativos ordinarios.

**Capacitación en integridad.** Aumentar la oferta de programas de capacitación en integridad para funcionarios, proveedores y ciudadanía, para asegurar el conocimiento y la participación activa en la prevención y la denuncia. Habilitar a los proveedores y contratistas en la detección de prácticas colusorias de dentro del sector. Impulsar acciones anticolusión promovidas por las organizaciones gremiales del sector de infraestructura. Garantizar la operatividad y celeridad de respuesta de los canales de denuncia. Optimizar las condiciones de reserva y protección de denunciantes y difundir ampliamente la existencia y seguridad de los mecanismos de denuncia.

**Participación ciudadana.** Fortalecer la interacción sistemática entre el sector público y las OSC en las diversas etapas del proceso de contratación de obras públicas. Establecer mecanismos de veeduría con participación ciudadana en torno a la ejecución de las

obras.

**Código de ética especializado.** Promover la adopción de un código de ética especializado para funcionarios que participan en la contratación de obras públicas, a partir de la identificación detallada de los riesgos inherentes a esta función. Desarrollar un amplio programa para garantizar la comprensión, adopción y vigilancia requeridas.

# 5. Anexos

## Mirada general del cumplimiento de los indicadores MAPS

Banderas rojas      Brechas identificadas      Cumplimiento general

### Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

<b>1</b>	<b>El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables</b>
1(a)	Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio del sector de la obra pública
1(b)	Procedimientos usados para la contratación
1(c)	Reglas de publicidad y plazos
1(d)	Reglas de participación
1(e)	Documentación de contratación y especificaciones técnicas
1(f)	Criterios de evaluación y adjudicación
1(g)	Presentación, recepción y apertura de ofertas
1(h)	Derecho a impugnación y apelación
1(i)	Gestión de contratos
1(j)	Contratación electrónica (e-procurement) en el sector
1(k)	Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos
1(l)	Principios de contratación pública en la legislación especializada

<b>2</b>	<b>Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal</b>
2(a)	Implementación de normas que definen procesos y procedimientos
2(b)	Documentos modelo de contratación para obras públicas
2(c)	Condiciones contractuales estándar
2(d)	Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

<b>3</b>	<b>El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales</b>
3(a)	Contratación pública sostenible (SPP)
3(b)	Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales
3(c)	Aspiraciones de desarrollo ambiental y socio económico
3(d)	Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, obligaciones regionales y subregionales relevantes para el sector

## Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

<b>4</b>	<b>El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas</b>
4(a)	Planificación de contratación y el ciclo presupuestario
4(b)	Procedimientos financieros y el ciclo de contratación
<b>5</b>	<b>El país cuenta con una entidad responsable de la función normativa / regulatoria</b>
5(a)	Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria
5(b)	Responsabilidades de la función normativa/regulatoria
5(c)	Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad
5(d)	Evitar los conflictos de interés
<b>6</b>	<b>Las entidades de contratación pública y sus responsabilidades están claramente definidas</b>
6(a)	Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes
6(b)	Organismo centralizado de contratación pública
<b>7</b>	<b>La contratación pública está incorporada en un sistema de información efectivo</b>
7(a)	Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de información
7(b)	Uso de contratación electrónica (e-procurement)
7(c)	Estrategias para la gestión de datos de contratación
<b>8</b>	<b>El sistema de contratación pública tiene una capacidad fuerte para su desarrollo y mejoramiento.</b>
8(a)	Formación, asesoramiento y asistencia.
8(b)	Reconocimiento de la contratación pública como una profesión
8(c)	Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

## Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado

<b>9</b>	<b>Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos</b>
9(a)	Planificación
9(b)	Selección y contratación
9(c)	Gestión de contratos
<b>10</b>	<b>El mercado de contratación pública es completamente funcional</b>
10(a)	Diálogo y alianzas entre el sector público y privado
10(b)	Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación pública
10(c)	Sectores clave y estrategias sectoriales

## Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia

<b>11</b>	<b>La transparencia y el compromiso de la Sociedad civil fomentan la integridad en la contratación pública</b>
11(a)	Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo
11(b)	Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público
11(c)	Participación directa de la sociedad civil
<b>12</b>	<b>El país cuenta con sistemas efectivos de control y auditoría</b>
12(a)	Marco jurídico, organización, procedimientos del sistema de control
12(b)	Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública
12(c)	Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones
12(d)	Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación
<b>13</b>	<b>Los mecanismos de apelaciones de contratación pública son eficaces y eficientes</b>
13(a)	Proceso de impugnaciones y apelaciones
13(b)	Independencia y capacidad del órgano de apelaciones
13(c)	Decisiones del órgano de apelaciones
<b>14</b>	<b>En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción</b>
14(a)	Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones
14(b)	Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación
14(c)	Sanciones efectivas y sistemas de cumplimiento de la ley
14(d)	Marco anticorrupción y capacitación en integridad
14(e)	Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad de la contratación pública
14(f)	Mecanismo Seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética
14(g)	Códigos de conducta/ética y normas de divulgación de la información financiera

## Matrices

Como se plantea en la metodología, las matrices son el instrumento técnico que soporta la evaluación. En ellas se encuentran cada uno de los 215 criterios que guían la evaluación y se consignan los resultados de los pasos del trabajo de los equipos técnicos.

El primer paso es el **análisis cualitativo**, que contiene una síntesis analítica del estado de situación encontrado. El segundo paso es el **análisis cuantitativo**, donde se consignan los datos relevantes obtenidos de los sistemas de información, bases de datos y documentos examinados, así como de las encuestas realizadas por la propia evaluación.

El tercer paso es el **análisis de brecha**, que consiste en una síntesis de las situaciones que el grupo de evaluadores considera que implican una diferencia sustantiva entre las mejores prácticas internacionales que sirven como criterio de evaluación y la situación encontrada. Cuando se considera que la brecha requiere una corrección urgente, se establece la alarma correspondiente mediante una **bandera roja**, acompañada a su derecha por el núcleo central de la **recomendación** concebida para superar la bandera roja.

Estas matrices muestran, por tanto, el proceso de trabajo y permiten examinar la totalidad de los aspectos examinados, que fueron resumidos en el texto presentado en el capítulo 4.

# Matrices

**Pilar I.** Marco Legislativo, regulatorio y de políticas

**Pilar II.** Marco institucional y capacidad de gestión

**Pilar III.** Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado

**Pilar IV.** Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

## Pilar I. Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas

(Algunos subindicadores tienen cambios respecto de la metodología general MAPS por cuanto esta revisión una revisión del sector de obra pública de la Argentina. Los subindicadores que tienen un asterisco fueron adaptados y los que tienen dos asteriscos son nuevos).

### Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables

#### Subindicador 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio del sector de la obra pública

El conjunto de normas legales y reglamentaciones cumple con las siguientes condiciones

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El marco normativo de la contratación de obra pública está adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos), y su precedencia está claramente establecida.	<p>La normativa argentina está organizada de forma jerárquica (Constitución Nacional, leyes, decretos delegados, decretos reglamentarios, resoluciones, disposiciones, reglamentos internos, comunicaciones generales). La precedencia normativa está claramente establecida en la Constitución Nacional (Artículo 31).</p> <p>Es importante aclarar que esta revisión corresponde al sistema de contratación de obra pública, lo cual no incluye concesiones de obra pública ni Asociaciones Público Privadas que en la Argentina son llamadas PPP.</p>	N.A.	El marco normativo está adecuadamente organizado pero es extenso y complejo, por lo cual es difícil tener una visión de conjunto y establecer la precedencia		La Oficina Nacional de Contrataciones puede ofrecer orientación con soporte visual para apoyar el entendimiento de la organización jerárquica de la normativa.
(b) Abarca bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos públicos.	<p>La normativa de la Argentina contiene principios generales aplicables a la contratación pública en general y normativa especial e independiente para (i) la contratación de bienes y servicios, (ii) consultoría, (iii) obra pública, (iv) concesión y (v) asociaciones público privadas.</p> <p>La normativa de la contratación de obra pública es de carácter especial y hace referencia a: (i) la construcción de obras públicas (por ejemplo, carreteras, puertos, edificios de vivienda y edificios de oficinas públicas), (ii) los trabajos relativos a obras o facilidades públicas (por ejemplo, ampliación, mantenimiento o reparación de bienes públicos), (iii) los servicios necesarios para construir bienes o infraestructura pública (por ejemplo, el dragado para los canales de navegación), y (iv) los servicios de industria (organización e instalación de fábrica) (Artículo 1 de la Ley 13.064 y Decreto 19.324 de 1949).</p> <p>La normativa de contratación de obra pública no incluye las reglas aplicables a la contratación de servicios consultoría requeridos para la ejecución de obra pública, la cual está regida por la Ley 22.460.</p>	N.A.	La normativa está dispersa, lo cual en ocasiones afecta la comprensión de la integralidad del sistema. Usualmente es necesario estudiar en detalle cuándo una norma es aplicable a la obra pública (por ejemplo, en el caso del decreto delegado).		Debería considerarse la confección de un digesto actualizado de las normas aplicables a la obra pública, así como ofrecerse instructivos generales para guiar la comprensión y aplicación de la normativa de obra pública.

<p>(c) Es aplicable a todas las entidades públicas, gobiernos y entidades subnacionales del sector que usan fondos públicos</p>	<p>La Ley 13.064 de 1947 no es aplicable a todo el sector público nacional. Solamente las entidades públicas que han recibido expresa delegación del poder ejecutivo pueden ser parte de contratos de obra pública (planeación, selección de contratista y ejecución del contrato) y aplicar la Ley 13.064 de 1947.</p> <p>Las empresas del Estado, entidades descentralizadas de la administración nacional que cumplen funciones comerciales, industriales y de prestación de servicios públicos, regidas por la Ley 13.653 aplican en la contratación de obra pública la Ley 13.064.</p> <p>Las demás Empresas Estatales están excluidas de la aplicación de la Ley 13.064 (i) las sociedades de economía mixta, regidas por el Decreto Ley 15.349 de 1946; (ii) las sociedades del Estado, regidas por la Ley 20.705 de 1974; y (iii) las sociedades con participación estatal mayoritaria y las sociedades anónimas con participación pública, regidas por la Ley General de Sociedades 19.550 t.o. 1984</p> <p>El federalismo de la Argentina hace que el nivel subnacional (provincias y municipios) no esté obligado a aplicar las normas del sistema de contratación de la Nación. La Constitución de la Argentina (Artículo 121) establece que los poderes no delegados a la Nación permanecen en las provincias. En consecuencia, hay un régimen de compra y contratación pública de cada provincia y la Ley 13.064 de 1947 no obliga a los gobiernos subnacionales ni a las entidades descentralizadas del nivel subnacional. Sin embargo, algunas provincias han incorporado a su legislación la Ley 13.064 y la aplican para sus contratos de obra pública.</p>	N.A.	<p>La legislación nacional de contratación de obra pública tiene una aplicación restrictiva que hace que no sea una norma de aplicación general para la obra pública en Argentina.</p> <p>El marco normativo aplicable no es claro en los casos en que las fuentes de financiación son del nivel nacional, pero el proceso de contratación y la ejecución de la obra está a cargo de los entes subnacionales.</p>		<p>Debería considerarse la confección de lineamientos o guías para facilitar el entendimiento de la aplicación de las normas de contratación de obra pública, de concesiones y de PPP en el nivel nacional central y descentralizado, en las sociedades con participación del Estado y señalar que la normativa nacional no rige en el nivel subnacional.</p> <p>Estos lineamientos pueden aclarar la normativa aplicable particularmente en los contratos de obra pública en los que hay fondos federales, ejecución territorial y a veces también contrapartidas locales.</p>
<p>(d) Las APPs, incluidas las concesiones, están reguladas.</p>	<p>Las PPP están reguladas por la Ley 27.328 de 2016, norma que de forma expresa establece que las PPP son una alternativa excluyente de los contratos de obra pública regulados por la ley 13.064 de 1947.</p> <p>Las Concesiones de Obra Pública están reguladas en una norma especial que es la Ley 17.520 de 1967, así como las obras ejecutadas en el marco de las concesiones de servicios públicos y licencias.</p>	N.A.			
<p>(e) Las leyes, reglamentos y políticas actuales se publican y son de fácil acceso para el público, sin costo.</p>	<p>Las leyes y los decretos del sistema de compra y contratación pública de la Argentina están a disposición del público en general sin costo en los buscadores Infoleg y SAIJ <a href="http://www.infoleg.gob.ar/">http://www.infoleg.gob.ar/</a>; <a href="http://www.saij.gob.ar/">http://www.saij.gob.ar/</a></p>	N.A.	<p>Los buscadores que apoyan la identificación y comprensión del marco legal aplicable generalmente no ofrecen identificadores de búsqueda y concordancias que ayuden a navegar por la normativa aplicable.</p>		<p>Infoleg es una gran herramienta que podría mejorar su usabilidad para el público no especialista con otras entradas, un manual simple para explicar las posibilidades de búsqueda y una Mesa de Ayuda personalizada. Son necesarias facilidades de búsqueda por diversos criterios</p>

### Subíndicador 1(b) - Procedimientos usados para la contratación

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
<p>(a) Los métodos de contratación se establecen en forma clara a un nivel jerárquico apropiado, junto con las condiciones correspondientes en las que puede usarse cada método.</p>	<p>La Ley 13.064 establece en forma clara los métodos para seleccionar contratistas de obra pública y fija las condiciones generales para el efecto. El Decreto Delegado 1023 de 2001 complementó la Ley 13.064, al establecer (artículo 25) las tres modalidades de selección: licitación o concurso público, licitación o concurso privado, y la contratación directa, así como los casos en los que la contratación directa procede.</p>	N.A.	<p>La norma no ofrece un método de selección abreviado con un nivel de competencia medio. Argentina no considera algunas modalidades de contratación de desarrollo reciente en el mundo</p>		<p>El gobierno debe revisar la posibilidad de actualizar las modalidades de selección de contratistas de obra pública.</p>

<p>(b) Los métodos de contratación descritos incluyen procedimientos de contratación competitivos y menos competitivos, y proporcionan un rango apropiado de opciones para asegurar el valor por el dinero, la equidad, la transparencia, la proporcionalidad y la integridad.</p>	<p>La norma general es la licitación pública salvo cuando: (i) el valor de la obra no excede el tope fijado para el efecto por el gobierno; (ii) se trate de trabajos indispensables no previstos en el proyecto inicial, que no pueden ser incluidos en el contrato en ejecución y hasta un tope fijado por el gobierno (obra complementaria); (iii) exista urgencia, circunstancias imprevistas, o necesidad de satisfacer servicios de orden social de carácter imposergable; (iv) haya necesidad de reserva o garantía especial relacionados con la seguridad del Estado; (v) son necesarios la capacidad artística, técnico científico, la experiencia, patentes, o privilegios particulares; (vi) una licitación no haya terminado en adjudicación o la oferta del ganador sea inadmisible.</p> <p>La norma reglamentaria que establece el tope a partir del cual la licitación pública es obligatoria es la Resolución 814 de 1996 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, y el valor consignado no ha sido actualizado por lo cual en la práctica el valor no es una causal de contratación directa para la obra pública.</p> <p>El concepto de obra complementaria no es suficientemente claro, tampoco el límite de su valor ni el procedimiento para su contratación.</p> <p>La normativa establece la licitación y la contratación directa. La posibilidad de la licitación privada no existe pues la no actualización del valor incluido en la Resolución 814 de 1996 hace que siempre sea aplicables la licitación pública.</p> <p>Los principios generales de la contratación a los que deben ajustarse la gestión de las contrataciones están receptados en el art. 3º del Decreto Delegado N°1023/2001; sin embargo no están presentados de forma que sea fácil construir el concepto de Valor Por Dinero en los procesos de contratación de obra pública.</p>	N.A.	<p>Está desactualizado el umbral a partir del cual la licitación pública es obligatoria. Es posible diseñar modalidades de selección abreviadas más allá de la licitación privada.</p> <p>El concepto de obra complementaria no es claro ni único, lo mismo sucede con el procedimiento y el monto límite para su aprobación.</p> <p>No hay un desarrollo del concepto de valor por dinero (<i>value for money</i>) en el sistema de contratación. Esta carencia tiene alto impacto en la calidad de las decisiones y los resultados de las obras.</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede (i) actualizar la Resolución 814 de 1996 y establecer un sistema automático de actualización de las cifras para regular el artículo 9(a) y 9(b) de la Ley 13.064; (ii) aclarar el concepto y el procedimiento para contratar las obras complementarias y establecer el tope de su valor; y (iii) en el proceso de definición de umbrales puede establecer métodos competitivos más restringidos que la licitación pública.</p> <p>Las autoridades de la Argentina pueden trabajar el concepto de valor por dinero y buscar una discusión académica sobre el mismo con el propósito de instalar este criterio como política de gestión e incluirlo en el reglamento y/o normas complementarias (manuales y guías).</p>
<p>(c) El fraccionamiento de contratos para limitar la competencia está prohibido.</p>	<p>La normativa no prohíbe de forma expresa el fraccionamiento de contratos.</p> <p>El artículo 5 del Decreto 2930 de 1970, norma que busca beneficiar la industria de bienes y servicios nacional, establece que las obras deben agruparse en conjuntos grandes cuando la industria nacional puede enfrentarlas y dividirlas cuando no lo puede hacer. Esto beneficia la competencia nacional y la participación de la mediana empresa.</p> <p>El hecho de no tener actualizado el valor a partir del cual los contratos de obra pública deben ser sometidos a licitación es en la práctica una norma que impide el fraccionamiento para evitar la licitación.</p> <p>En la Argentina existe el concepto –diverso- de desdoblamiento de contratos y de subcontratación de la obligación contractual principal, y su prohibición es generalizado en la administración pública.</p>	N.A.	<p>No existe prohibición de fraccionamiento de contratos a nivel normativo, lo cual puede impactar negativamente la competencia.</p>		<p>Las autoridades de la Argentina pueden buscar una discusión académica para que se plasme expresamente en la parte dispositiva en un proyecto de decreto.</p>
<p>(d) Se especifican estándares apropiados para los procedimientos competitivos.</p>	<p>La normativa establece dos mecanismos competitivos: licitación pública y licitación privada. En la práctica hay un solo procedimiento competitivo que es la licitación pública porque el valor a partir del cual debe hacerse licitación pública no ha sido actualizado con lo cual no hay lugar a la licitación privada en obras públicas.</p>	N.A.	<p>En algunas jurisdicciones existen las selecciones abreviadas, diálogos competitivos, invitaciones cerradas dirigidas a contratistas locales y otros procedimientos que permiten una competencia menos abierta que la licitación pública, con plazos más reducidos para la selección de contratistas.</p>		<p>Considerar la posibilidad de establecer procesos competitivos más simples que la licitación pública, establecer su procedencia y los estándares aplicables.</p>

### Subíndicador 1(c) – Reglas de publicidad y plazos

El marco legal de la obra pública cumple con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Exige que las oportunidades de contratación se divulguen públicamente a menos que se justifique explícitamente la existencia de una restricción para las mismas (diríjase al indicador 1(b)).	<p>La Ley 13.064 establece la obligación de publicar las licitaciones en el Boletín Oficial de la Nación. El artículo 10 prevé los días de publicación y de anticipación para los días de anticipación los cuales están asociados al valor de la licitación. En caso de urgencia, el plazo para la publicidad puede ser reducido.</p> <p>El Decreto Delegado 1023 de 2001 (decreto delegado, es decir con fuerza de ley) en su título I, el cual es aplicable a la obra pública, establece que todas las etapas de la contratación pública serán públicas y sus actuaciones serán difundidas con apoyo en la tecnología de la información y las comunicaciones.</p> <p>La Resolución 197 de 2017 del entonces Ministerio de Modernización (Anexo I, artículos 7 y 11) establece que las convocatorias y las distintas etapas de los procedimientos "se difundirán a través de CONTRAT.AR".</p> <p>La ley de acceso a la información, Ley 27.275 de 2016 (artículo 32 inciso (g)) estableció con cargo de la administración pública nacional la obligación de transparencia activa de las contrataciones públicas incluyendo las licitaciones, objetivos, características, montos, contratistas, socios o accionistas de los contratistas. En consecuencia, la información de los procesos de contratación debe ser pública y cubrir el ciclo de la contratación pública: selección, contratación y ejecución.</p> <p>La normativa no es clara respecto de la información que debe ser restringida por motivos de defensa, seguridad nacional, secreto industrial o profesional, o por cualquier otro motivo.</p> <p>Los procesos de contratación no competitivos no son publicados.</p>	N.A.	<p>En muchas jurisdicciones la normativa establece el tipo de información que puede ser mantenida en reserva, lo cual no permite a los interesados saber de antemano el contenido de los datos de la contratación.</p> <p>La publicidad de los documentos de las contrataciones sin competencia debería realizarse en todos los casos.</p>		<p>La Agencia de Acceso a la Información pública puede establecer en una guía o un manual los lineamientos para establecer la información de los procesos de contratación que las entidades contratantes deben mantener en reserva de acuerdo con los lineamientos que para el efecto expida el rector de la Ley 27.275 de 2016.</p> <p>La Oficina Nacional de Contratación puede promover la publicidad en CONTRAT.AR de los procesos no sometidos a una selección competitiva.</p>

<p>(b) La publicación de las oportunidades provee tiempo suficiente consistente con la metodología, naturaleza y la complejidad de las licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Para cada método de contratación, se definen los plazos mínimos para la presentación de ofertas/ propuestas, y dichos plazos se extienden cuando se busca que haya una competencia internacional.</p>	<p>La Ley 13.064 establece la antelación para la publicación y el tiempo de permanencia de la publicación de acuerdo con el valor de la licitación así: (i) si el valor de la licitación es hasta \$110.000 la publicación debe hacerse con 5 días de antelación y durante los 5 días; (ii) si el valor es entre \$110.001 y \$260.000 el plazo de antelación es de 15 días y durante 10 días debe hacerse la publicación; y (iii) si el valor es superior a \$260.000 el plazo de antelación es de 20 días y la publicación debe hacerse durante 15 días. Dado que estos valores no han sido actualizados en la práctica la publicación requiere 15 y 20 días de anticipación y 10 y 15 días de publicación. Los plazos establecidos en esta norma son mínimos, el artículo 10 prevé expresamente que los plazos pueden ampliarse para el éxito de la licitación.</p> <p>El Decreto Delegado 1023 de 2001 (decreto delegado es decir con fuerza de ley) establece en su Título I, en el artículo 26 (el Título I es aplicable a la obra pública) que las licitaciones pueden ser de (i) etapa única o múltiple; y (ii) nacionales o internacionales. Posteriormente, el artículo 32 (que no está en el Título I) establece términos diferenciales para la publicidad de las licitaciones que no se realicen en formato digital así: 20 días de antelación y 40 días para las licitaciones internacionales. Lo anterior permite concluir que la convocatoria a los procesos de licitación requiere de 20 días de anticipación, salvo cuando la licitación es internacional que requiere 40 días de anticipación.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Carencia de una norma que establezca los parámetros necesarios para que los valores contractuales puedan actualizarse automáticamente, de modo que no pierdan actualidad con el paso del tiempo y no se requiera un desgastante proceso de redeterminación en cada caso (el mecanismo podría basarse en canasta de insumos de construcción, valor de salarios legales o umbrales fijados en materia tributaria)</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede actualizar la Resolución 814 de 1996 y establecer un sistema automático de actualización de las cifras para regular el artículo 9(a) y 9(b) de la Ley 13.064 lo cual permitirá también ajustar el plazo de anticipación para la publicación de los pliegos de las licitaciones nacionales.</p>
--	--	-------------	--	---	---

<p>(c) La publicación de licitaciones abiertas es obligatoria en al menos un periódico de amplia circulación nacional o en un único sitio oficial de Internet, donde se exhiban todas las oportunidades de contratación pública, que sea fácilmente accesible, sin costo ni otras barreras, como las limitaciones tecnológicas.</p>	<p>La Ley 13.064 estableció la obligación de publicar las licitaciones (actos de gobierno) en el Boletín Oficial. El Decreto 27 de 1998 modificó el artículo 10 de la Ley 13.064 y estableció que debe publicarse también en el sitio web de la entidad contratante. Posteriormente, la Ley 27.445 derogó la norma del Decreto 27 de 2018. Esta situación ha generado una discusión jurídica sobre la vigencia y eficacia de estas normas, particularmente sobre el lugar en el cual debe hacerse la publicación.</p> <p>Esta discusión pierde relevancia desde el punto de vista de la publicidad pues el uso de la plataforma CONTRAT.AR es obligatoria para la obra pública (Resolución 197 de 2017 del entonces Ministerio de Modernización), lo cual hace que la normativa cumpla con la publicación de los datos de todo el ciclo de la contratación en único sitio oficial de internet. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico cabe la discusión pues puede entenderse inválido un proceso no publicado en la forma señalada en el primer párrafo del texto original del artículo 10 de la Ley 13.064.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Los datos de CONTRAT.AR no son abiertos, no pueden ser descargados para propósitos de lectura con herramientas tecnológicas y no hay interoperabilidad con las plataformas informáticas de gasto público. Esto afecta a las Oficinas de Contratación de Obras Públicas más avanzadas, que son activas indicando los parámetros de la transparencia activa, hacen compromisos para mejorar de forma continua la calidad y disponibilidad de los datos, y actualizan las metodologías para cumplir con estándares de datos abiertos.</p> <p>La información disponible y accible no cubre todas las etapas del proceso de contratación.</p>		<p>El MOP y las demás jurisdicciones vinculadas a la contratación y ejecución de la obra pública, deberían consensuar los lineamientos a cumplir para asegurar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información en la contratación de obra pública.</p> <p>Es recomendable que la elaboración de un plan para disponibilizar los registros involucrados al proceso de contratación con el propósito que cubran las distintas etapas del mismo en datos abiertos. En seguimiento de la Declaración de los países miembros de la OEA en la Cumbre de Lima, la red Interamericana de Compras Gubernamentales propuso lineamientos para la apertura de datos de contratación pública que son útiles para este desarrollo.</p> <p>Desde el punto de vista de la operación es conveniente que CONTRAT.AR tenga servicios web de los sistemas de gestión de las entidades contratantes para evitar duplicidades y verificar la calidad del registro.</p>
<p>(d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirles a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas.</p>	<p>El contenido de las publicaciones en la etapa de selección es bastante completo como lo muestra el siguiente link <a href="https://contrat.ar/PLIEGO/VistaPreviaPliegoCiudadano.spx?qs=BQoBkoMoEhxVn1p6skDofqkOsIOM66hyOOWOKNpEbqanFsOyj9u5GjVjeQ5ermV8wSFZJwNHJdle74CgvlgMAUrzCH5GsGOOdZnCwrvRA=">https://contrat.ar/PLIEGO/VistaPreviaPliegoCiudadano.spx?qs=BQoBkoMoEhxVn1p6skDofqkOsIOM66hyOOWOKNpEbqanFsOyj9u5GjVjeQ5ermV8wSFZJwNHJdle74CgvlgMAUrzCH5GsGOOdZnCwrvRA=</a></p> <p>El contenido del aviso de la licitación está establecido en el artículo 11 de la Ley 13.064.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Hasta el momento no se ha logrado que el proceso de organizar y publicar abiertamente los datos del sistema de contratación de pública sea constante y cuente con planes de acción para asegurar la oportunidad de los datos y su completitud</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación debe empezar a trabajar, junto con las jurisdicciones contratantes, en la suficiencia o completitud de los datos de CONTRAT.AR con base en los lineamientos establecidos por la OEA.</p>

## Subíndicador 1(d) – Reglas de participación

El marco legal de la obra pública cumple con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Establece que la participación de las partes interesadas es justa y se basa en las calificaciones, de acuerdo con las reglas de elegibilidad y exclusiones. En este contexto, el término "proveedor" comprende a todos los oferentes de servicios, entre ellos: contratistas, firmas consultoras, etc.	<p>El artículo 13 de la Ley 13.064 de 1947 creó el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública en el cual deben estar registrados y calificados todos aquellos que quieran participar en licitaciones de obra pública.</p> <p>La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único de Bases y Condiciones Generales) de la Oficina Nacional de Contrataciones excluye de la participación en una licitación de obra pública a quien no esté inscrito en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública. Esta exclusión es aplicable a cualquier oferente o proponente, incluyendo a los oferentes extranjeros.</p> <p>La cláusula 5.3 del Pliego Único dispone que las ofertas formuladas por personas que no tienen la capacidad económica financiera de contratación actualizada en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública serán desestimadas y no hay lugar a subsanación alguna.</p> <p>El trámite de registro toma aproximadamente 30 días. El solicitante interesado en participar en una licitación puede pedir una prórroga en el plazo de presentación de ofertas para asegurar su registro y el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública agiliza trámites de los interesados que tienen el vencimiento de una licitación.</p> <p>Los contratistas que celebran contratos de obra pública de forma directa también deben estar inscritos en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública.</p>	N.A.	<p>El registro opera como una barrera de participación, así sea gratuito y tenga como propósito exclusivo verificar las capacidades de los futuros oferentes y clasificarlas con anticipación a la presentación de ofertas.</p> <p>El requisito de capacidad es habilitante del oferente y no de la oferta, por lo cual actualizar el registro no afecta la oferta; no obstante, no en todas las jurisdicciones es permitido actualizar los datos del registro con los nuevos contratos y subsanar el cumplimiento del requisito de capacidad económica financiera de contratación con la actualización de la información.</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede diseñar un mecanismo para conciliar la exigencia del registro con los tiempos requeridos para la preparación de la información y la solicitud de inscripción, con registros provisionales para asegurar que no haya una barrera a la participación.</p> <p>La Oficina Nacional de Contratación puede revisar el literal (a) de la sección 5.3 del Pliego Único para permitir al oferente actualizar la información de su registro.</p>
(b) Asegura que en el mercado de la contratación pública no hay barreras.	<p>La normativa establece en la ley, en los reglamentos y en el Pliego Único la obligación a cargo de las empresas extranjeras de crear sucursales o subsidiarias en la Argentina para participar en licitaciones nacionales.</p> <p>La licitación nacional esta dirigida a las empresas que tienen una sede de negocios en la Argentina o tienen sucursal en el país (sección 3.4 del Pliego Único).</p> <p>La licitación internacional es restrictiva pues el artículo 8 de la Ley 18875 establece que la contratación de obras y la provisión de servicios se hará exclusivamente con empresas locales, salvo por Resolución del Ministerio competente se demuestra la necesidad de una contratación internacional. Si la licitación internacional es procedente las empresas del exterior deben asociarse con empresas locales.</p> <p>De otra parte, la sección 1.15.2(d) de la Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece la prohibición de realizar acuerdos colusorios o prácticas anticompetitivas de acuerdo con lo previsto en la Ley 27.442 de 2018.</p> <p>En algunas jurisdicciones existen acuerdos especiales entre las autoridades de competencia y de contratación para establecer lineamientos conjuntos para prevenir prácticas anticompetitivas, capacitar funcionarios para el efecto y establecer canales para compartir oportunamente información para las investigaciones y sanciones a que haya lugar.</p>	N.A.	<p>Las decisiones de política de restringir la participación de los extranjeros en el sistema de contratación de obra son facultad autónoma de los gobiernos y no en todos los casos esa decisión tiene sustento fáctico basado en análisis de oportunidades, tamaño del mercado y calidad de la obra. Por esta razón, en algunos casos llega a ser discriminante y anticompetitivo</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede promover una discusión desde el punto de vista del valor que debe generar el sistema de contratación sobre estas restricciones.</p> <p>Sería conveniente promover la celebración de un acuerdo interinstitucional para prevenir prácticas anticompetitivas, capacitar funcionarios para el efecto y establecer canales para compartir oportunamente información para las investigaciones y sanciones a que haya lugar.</p>

<p>(c) Asegura la aplicación en el sector de preferencias ambientales, socio económicas y nacionales claramente establecidas en la normativa de acuerdo con las aspiraciones del país en la materia.</p>	<p>La Ley 13.064 de 1947 y el Decreto Delegado 1023 de 2001 no tienen referencia a preferencias ambientales y socioeconómicas.</p> <p>En la Ley 2.437 hay una preferencia para pyme aplicable a la obra pública para la construcción de vivienda y edificios públicos (Decreto 800 de 2018 y Resolución 91 de 2018 de la Subsecretaría de compra nacional).</p> <p>El artículo 5 del Decreto 2930 de 1970, norma que busca beneficiar la industria de bienes y servicios nacional, establece que las obras deben agruparse en conjuntos grandes cuando la industria nacional puede enfrentarlas y dividirlas cuando no lo puede hacer. Esto beneficia la competencia nacional y la participación de la mediana empresa.</p>	N.A.	<p>La normativa carece de pautas para la aplicación de preferencias ambientales y socioeconómicas.</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede empezar a trabajar en criterios de sostenibilidad o sustentabilidad y hacer recomendaciones sobre el tema.</p>
<p>(d) Detalla los requisitos de elegibilidad y establece las exclusiones por incumplimiento de contratos, normas sociales, criminales o de actividades de corrupción, inhabilitación administrativa de acuerdo con la ley y con arreglo al debido proceso, o la prohibición de relaciones comerciales.</p>	<p>La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece los criterios de elegibilidad y las pautas para la exclusión de oferentes en seguimiento del mandato del artículo 5 del Decreto 1169 de 2018.</p> <p>Están inhabilitados para contratar (sección 4.5 del Pliego Único) quienes: (i) están en conflicto de intereses (Artículo 13 de la Ley 25.188); (ii) están en situación de quiebra; (iii) se les haya rescindido el contrato público o administrativo por culpa; (iv) la administración haya suspendido o inhabilitado para contratar (Artículo 28 Decreto Delegado 1023); (v) hayan sido condenados por delitos dolosos por un periodo igual al doble de la condena; (vi) estén procesados por delitos contra la propiedad o administración pública o la fe pública o aquellos contemplados en la Convención Interamericana contra la Corrupción; (vii) no hayan cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (seguridad social); (viii) sean servidores públicos y no hayan cumplido con su obligación de rendir cuentas oportunamente (Artículo 8 de la Ley 24.156); (ix) sean empleadores incluidos en el registro Público de Empleadores son Sanciones Laborales mientras estén en el registro; (x) hayan recibido subsidios o aportes públicos y no hayan rendido cuentas; y (xii) hayan sido inhabilitados de acuerdo con regímenes especiales.</p> <p>El Pliego Único establece que la información de antecedentes que presenten ofertas que esté en las bases de datos de organismos públicos será tenida en cuenta para determinar la elegibilidad del oferente siempre que <u>no</u> se encuentren en las siguientes condiciones (sección 4.6 del Pliego Único): (i) existan indicios que permitan presumir que el oferente esté en un proceso societarios de unión con una empresa no habilitada; (ii) el oferente tenga socios o accionistas de empresas no habilitadas para contratar; (iii) existan indicios que permitan presumir que el oferente están incurso en prácticas anticompetitivas; (iv) existan indicios de simulación para que el oferente eluda los efectos de las causales de inhabilidad; (v) el oferente haya recibido sanciones administrativa o judicial en los últimos 3 años por prácticas anticompetitivas; (vi) haya incumplimiento de contratos administrativos de acuerdo con lo previsto en los pliegos respectivos; (vii) personas condenadas por las prácticas a las que se refiere la Convención de OCDE para combatir el Cohecho; (viii) personas incluidas en las listas del BID y del Banco Mundial a raíz de haber sido sancionadas por las prácticas cubiertas por la Convención de OCDE para combatir el Cohecho; (ix) personas y entidades procesadas por cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, concusión, enriquecimiento ilícito, y falsedad en documentos.</p>	N.A.	<p>La normativa en ocasiones parece no respetar el debido proceso pues saca del mercado a agentes de la contratación de obra por indicios y antes de que haya una decisión judicial en firme.</p> <p>La normativa inhabilita por igual a quienes incumplen gravemente que a quienes tienen incumplimientos menores que no afectan la eficacia del contrato y que son solventados o solventables.</p> <p>Estas circunstancias muestran una práctica que restringe la competencia y que puede ofrecer incentivos para inhabilitar competidores.</p> <p>El marco normativo mencionado da lugar a que no haya límites a una eventual arbitrariedad de la administración en perjuicio de los agentes del mercado de la obra pública.</p>		<p>Debería considerarse la revisión del artículo 15 del Decreto 1169 de 2018 y las secciones 4.5 y 4.6 del Pliego Único, para buscar garantizar el debido proceso y el principio de inocencia, y atender a la lógica de la estructura de los contratos, particularmente el uso de multas como incentivos para el cumplimiento oportuno.</p> <p>Las multas pueden ser tratadas como incentivos para el cumplimiento oportuno y no como sanción.</p>

(e) Establece las reglas para la participación de las Sociedades propiedad del Estado -SOES-	La entidad contratante puede contratar con una SOE directamente obra pública en temas de logística, seguridad o salud pública de acuerdo con lo establecido en el inciso 8 del artículo 25 del Decreto Delegado 1023 de 2001, caso en el cual la SOE no puede subcontratar el objeto del contrato.	N.A.			
(f) Detalla los procedimientos que pueden usarse para determinar la elegibilidad de un oferente y su capacidad para ejecutar determinado contrato.	La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece las condiciones generales y cada entidad contratante establece en detalle los criterios para evaluar la capacidad técnica y la económica financiera de los oferentes.	N.A.	No existe una orientación general a las oficinas de compras y contratación para establecer criterios, fórmulas o condiciones especiales para evaluar la elegibilidad de los oferentes. Por tanto, los criterios son definidos por cada oficina y en muchos casos son muy diferentes entre si, restando confianza y predecibilidad al sistema.		La Oficina Nacional de Contratación puede expedir guías o lineamientos para que las entidades contratantes establezcan las condiciones de capacidad técnica y económica de los oferentes en los pliegos particulares.

#### Subíndicador 1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas

El marco legal cumple con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Establece el contenido mínimo para los documentos de contratación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con el requisito.	El artículo 12 de la Ley 13.064 de 1947 establece que los planos, presupuestos, memorias y todos los documentos necesarios para informar a los interesados sobre el proyecto, deben estar a disposición entre la apertura de la licitación y la fecha de presentación de las ofertas.  La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) define (i) Documentación Contractual, concepto que incluye de forma amplia toda la información necesaria para calcular costos y esfuerzos para acometer el proyecto; y (ii) Proyecto como el conjunto de documentos técnicos requeridos para acometer la obra. El nivel de detalle de las especificaciones naturalmente depende del grado de maduración del proyecto. El artículo 4 de la Ley 3064 establece la necesidad de contar con un proyecto aprobado y establece que la responsabilidad del proyecto y de los estudios al organismo que los realizó.	N.A.	No se cuenta con guías o documentos estándar para los documentos de contratación en obras públicas ni tampoco para la presentación de propuestas.		Las jurisdicciones involucradas, junto con Oficina Nacional de Contrataciones, debería considerar la elaboración de documentos estándar para proyectos particulares de acuerdo con el tipo de obra.

<p>(b) Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el uso de especificaciones funcionales, cuando resulte apropiado.</p>	<p>Los principios generales exigen que no haya direccionamientos y, en consecuencia, que las condiciones del pliego particular hagan referencia a especificaciones neutrales.</p> <p>El principio de eficiencia y el de la razonabilidad del proyecto son entendido como instrumentos para eliminar posibles barreras de la competencia y no favorecer situaciones particulares (artículos 3 y 18 del Decreto Delegado 1023 de 2001).</p>	N.A.	<p>Existe la norma sobre la neutralidad de criterios de evaluación, pero no se ha realizado un trabajo sistemático para optimizarlos y definir algunos elementos claves para maximizar la neutralidad en la evaluación de cada tipo de obra pública</p>		<p>Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación deberían revisar la redacción del Pliego Único para incluir de forma clara y precisa sobre la obligación de establecer especificaciones neutrales.</p>
<p>(c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.</p>	<p>No hay una mención particular pero la normativa exige referencias neutrales. Es posible que esta pregunta no tenga aplicación muy clara en el sistema de contratación de obra.</p>	N.A.			
<p>(d) Permite que los oferentes potenciales soliciten aclaración del documento de licitación y requiere que la entidad compradora responda de manera oportuna y comunique por escrito la aclaración a todos los potenciales oferentes.</p>	<p>El artículo 16 de la Ley 13.064 establece que los interesados pueden pedir explicaciones y aclaraciones sobre el pliego particular hasta antes de presentar sus ofertas, pero no establece el tiempo y la oportunidad de respuesta. A su vez, la sección 1.10 de la Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece que los pliegos particulares de licitación de obras deben contener de forma expresa el plazo para consultas y aclaraciones, y la sección 1.13 establece que las circulares aclaratorias o modificatorias deben comunicarse 3 días antes de la presentación de las ofertas.</p>	N.A.			

## Subíndicador 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación

El marco legal exige que:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Los criterios de evaluación sean objetivos, relevantes para el tema objeto del contrato y especificados con precisión por adelantado en los documentos de contratación, de modo que la decisión de adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos.	<p>La normativa argentina establece en el artículo 18 de la Ley 13.064 y en el artículo 15 del Decreto Delegado 1023 de 2001 el criterio de la oferta más conveniente para seleccionar la oferta ganadora. Los criterios de evaluación deben estar especificados en los pliegos con suficiente anterioridad y la norma hace referencia al precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta (Artículo 15 del Decreto Delegado 1023 de 2001). El análisis de conveniencia debe ser objetivo, estar basado en una comparación de las ofertas admisibles y tener en cuenta los criterios de evaluación establecidos en los pliegos.</p> <p>La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) no establece lineamientos generales para establecer los criterios de evaluación de las ofertas.</p>	N.A.	No están definidos criterios de evaluación por tipo de obra pública para optimizar la objetividad, predecibilidad y sostenibilidad del sistema de contratación		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden expedir lineamientos en guías o manuales para establecer los criterios, metodologías y elementos para mejorar el establecimiento de los criterios de evaluación, incluyendo criterios de sostenibilidad social y ambiental, así como acción positiva a favor de poblaciones en situación de vulnerabilidad.
(b) Se permita el uso de los atributos relacionados con el precio y no relacionados con el precio y/o las consideraciones de los costos del ciclo de vida en tanto sean apropiados para asegurar la toma de decisiones objetivas y en concordancia con el valor por el dinero.	<p>El marco normativo permite usar precio y atributos distintos al precio. El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales incorporó el concepto de sustentabilidad (sostenibilidad) pero su aprobación es reciente por lo que no es utilizado en la práctica como criterio de evaluación.</p> <p>Si bien hay una orientación general en los principios a la eficacia de la obra pública y que el Sistema Nacional de Inversiones en su evaluación tiene en cuenta el ciclo de vida del proyecto, estos conceptos no son aplicados para el diseño de los procesos de contratación ni para la selección de contratistas y no están en concordancia con el concepto de valor por dinero (<i>value for money</i>).</p>	N.A.	No hay un desarrollo de lineamientos ni normas para establecer los criterios y elementos específicos de evaluación alineados con los ODS ni metodologías de evaluación adecuadas para el efecto.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden promover la expedición de normativa y de guías o manuales para establecer los criterios de evaluación que incorporen los aspectos económicos, de sostenibilidad o sustentabilidad, aspectos técnicos, así como metodologías, instrumentos y elementos para evaluar estos aspectos considerando el mayor valor por el dinero público.

<p>(c) La evaluación de propuestas para servicios de consultoría otorga la importancia adecuada a la calidad, y están definidos procedimientos y metodologías claros para la evaluación de la capacidad técnica.</p>	<p>La Ley 13.064 de 1947 es especial y solamente cubre la obra pública. La Ley 22.460 de 1981 es aplicable a los servicios de consultoría y establece que la evaluación será sobre la calificación del consultor exclusivamente. El artículo 17 de la Ley 22.460 establece que vía reglamentaria se señalarán las condiciones de idoneidad que deban cumplir los consultores. En consecuencia, en el pliego particular la entidad contratante establece el peso que en la evaluación le da a la experiencia del consultor, a los antecedentes del equipo de trabajo, a la metodología, y a los demás aspectos de acuerdo con la consultoría particular.</p>	N.A.	<p>La Ley 13.064 no ofrece criterios para definir en los pliegos la forma de privilegiar la calidad. En general la revisión MAPS sectorial incluye todos los contratos del sector correspondiente. Sin embargo, en el caso de la Argentina la normativa de obra pública no incluye servicios requeridos o asociados.</p>		<p>Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden preparar instructivos o lineamientos para incorporar el concepto de calidad en los criterios de evaluación de las propuestas de consultoría para proyectos de obra pública.</p>
<p>(d) La forma en que se combinan los criterios de evaluación y se asignan los factores relativos debe estar claramente definida en los documentos de contratación.</p>	<p>La normativa no establece la forma como deben combinarse los criterios de evaluación, esto lo hace cada entidad contratante en sus pliegos particulares. La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece que el pliego particular presentará los factores para evaluar las ofertas, pero no hay lineamientos sobre el particular.</p>	N.A.	<p>No hay un desarrollo de lineamientos para establecer elementos específicos dentro de los criterios de evaluación o metodologías de evaluación que pueden apoyar un proceso de especialización en la construcción de pliegos particulares</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede, en la Disposición 22 o en guías o manuales, incluir lineamientos generales para establecer los criterios de evaluación, el peso de los mismos de acuerdo con el tipo de contrato y del mercado correspondiente, así como metodologías de evaluación.</p>
<p>(e) Durante el período de evaluación, la información relativa al examen, a las explicaciones y a la evaluación de ofertas/propuestas no se divulgue a los participantes o a otras personas que no estén involucradas oficialmente en el proceso de evaluación.</p>	<p>La normativa establece que durante la evaluación solamente los evaluadores conocen el avance y tienen acceso a las ofertas y a su valoración. Luego de la publicación del informe de evaluación los interesados pueden solicitar ver la oferta con el mecanismo de "vista".</p>	N.A.	<p>Los entrevistados en esta evaluación indicaron que en la práctica hay dificultad para utilizar el mecanismo de vista de las evaluaciones. No existe acceso abierto a los resultados de la evaluación de ofertas o propuestas. (El Dec. 1169/19 no dice nada al respecto)</p>		<p>Es importante diseñar en las plataformas de e-procurement mecanismos que garanticen la vista.</p> <p>Es recomendable incluir una funcionalidad del sistema CONTRAT.AR que permita la vista remota e íntegra de todas las ofertas de manera completa.</p>

## Subíndicador 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas

El marco legal contiene disposiciones en relación con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Apertura de las licitaciones después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado.	Los artículos 16 y 17 de la Ley 13.064 de 1947 establecen las reglas generales del recibo de ofertas. La norma aplicable hace referencia a mecanismos presenciales.  La plataforma CONTRAT.AR ofrece un mecanismo claro que respeta la norma de la Ley 13.064 y la Oficina Nacional de Contrataciones ha establecido lineamientos para el efecto.	N.A.			
(b) Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta.	El Decreto 1169 de 2018 establece la obligación de publicar y mantener los registros de la apertura de ofertas, los cuales están disponibles en la plataforma CONTRAT.AR y en la página web de cada organismo contratante.	N.A.			
(c) Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas desde antes de la apertura hasta después de la adjudicación del contrato.	La plataforma mantiene la seguridad y la confidencialidad de las ofertas. Los interesados, es decir quienes presentaron ofertas o terceros que acrediten su interés, pueden solicitar ver las ofertas antes de la adjudicación del contrato de acuerdo con el Decreto Delegado 1023 de 2001 y la Disposición 22 de 2019 bajo el mecanismo llamado "vista".  La mención al tercero que acredita su interés no parece aplicable en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275).	N.A.	Parece haber una contradicción entre el "mecanismo de vista" por terceros de los pliegos y la Ley de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales		La Oficina Nacional de Contratación puede incluir en el Pliego Único una mención sobre el acceso del mecanismo de vista al público en general en cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.
(d) Se prohíbe la divulgación de información sensible específica.	En principio hay protección a los datos personales pero la normativa no es clara en cómo conciliar el acceso a la información y la protección de los datos personales (Ley 25.326 de 2000) con el acceso a la información pública en el sistema de contratación de obra pública.	N.A.	Falta claridad para que las entidades contratantes actúen garantizando el acceso a la información, protegiendo simultáneamente los datos personales y el secreto industrial o profesional.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueda trabajar con la Agencia de Acceso a la Información Pública para expedir una guía o manual sobre el acceso a la información que incluya la protección de datos personales y el secreto industrial.
(e) La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del gobierno se encuentran bien definidas para evitar un rechazo innecesario de ofertas.	Las ofertas deben presentarse en la plataforma CONTRAT.AR a través de un formulario y no hay lugar al rechazo de las ofertas en el momento de verificar su presentación.  La Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establece las causales para desestimar las ofertas y los errores u omisiones que pueden ser subsanados por el oferente.	N.A.			

## Subíndicador 1(h) – Derecho a impugnación y apelación

El marco legal establece lo siguiente:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Los participantes del proceso de contratación tienen el derecho a impugnar las decisiones tomadas o acciones emprendidas por la entidad compradora.	<p>Las decisiones de la entidad contratante en el marco de un proceso de licitación de obra pública pueden ser impugnadas ante la misma entidad y luego de agotar la vía gubernativa o administrativa, el interesado puede acudir a la vía judicial para revisar el contenido de los actos en los que se consagra la decisión de la entidad contratante.</p> <p>Las decisiones de las entidades contratantes están sujetas a los recursos en la vía gubernativa o administrativa. Estos recursos son: (i) reconsideración ante la autoridad que emitió el acto; y (ii) jerárquicos que es el órgano administrativo ante el superior de la autoridad que emitió el acto. Si la entidad contratante es una entidad autárquica que aplica la Ley 13.064 hay un recurso equivalente al jerárquico que es el recurso de alzada, caso en el cual el recurso se presenta ante el Ministerio de Obra Pública o el órgano superior jerárquico. La decisión de la entidad contratante no queda suspendida con ocasión de la impugnación.</p>	N.A.	El marco legal no considera la posibilidad de impugnación por vía gubernativa en un órgano independiente. Como se examina en el pilar IV, esta carencia ha dado lugar a una percepción de sesgo en favor del ente comprador según las encuestas realizadas.		En el Pilar IV se recomienda la creación de una instancia gubernativa independiente para revisar las impugnaciones inicialmente presentadas ante la entidad contratante.
(b) Las disposiciones permiten responder a una impugnación con revisión administrativa por parte de otro órgano, independiente del organismo de contratación, con autoridad para suspender la decisión de adjudicación, otorgar soluciones y establecer el derecho a una revisión judicial.	En la Argentina no existe un tribunal administrativo ni judicial especializado con competencia para revisar las decisiones de la entidad contratante en la selección ni en la ejecución del contrato.	N.A.	Si la administración de justicia no es oportuna, la administración debe ofrecer solución oportuna de los conflictos que se presentan en la ejecución de los contratos.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden liderar una discusión académica sobre este particular.

<p>(c) Normas que establecen las materias que están sujetas a revisión.</p>	<p>En principio, los interesados pueden impugnar cualquier acto de la administración en el proceso de contratación. Los principios generales del derecho administrativo y la Disposición 22 de 2019 (Pliego Único) establecen la normativa aplicable. La decisión de iniciar un proceso de licitación y el acto en el que se definen los pliegos de condiciones particulares y las condiciones técnicas (autorización del llamado y aprobación de los pliegos) puede ser impugnado ante la autoridad contratante en cualquier momento antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. La administración debe resolver la impugnación antes de la adjudicación puesto que la presentación de oferta es una manifestación de la aceptación del pliego por lo cual el oferente no puede impugnar el pliego luego de presentar su oferta (sección 13 del Pliego Único). La norma no contiene una mención específica del recurso y su trámite. En este caso el interesado debe acudir al reclamo impropi (artículo 24(a) de la Ley 19.549) y cualquier persona está facultada para presentar la impugnación.</p> <p>El dictamen de evaluación puede ser impugnado por los proponentes en los términos de las cláusulas 6.14 y 6.15 del Pliego Único, para lo cual el interesado debe presentar una garantía que estará vigente hasta que la impugnación se resuelva y que perderá el impugnante si la decisión es en su contra.</p> <p>En los procesos de etapa múltiple, el dictamen de precalificación o preselección está sujeta a la impugnación en iguales términos, de acuerdo con la cláusula 6.17 de Pliego Único. En consecuencia, en los procesos de etapa múltiple hay un acto adicional susceptible de recursos frente al proceso de etapa única.</p> <p>En la adjudicación se resuelve cualquier impugnación sobre el dictamen de evaluación (sección 7.2 del Pliego Único).</p> <p>El acto de adjudicación está sujeto a los recursos de reconsideración y jerárquico, y en el caso de las entidades autárquicas este último tiene equivalencia en el recurso de alzada.</p>	N.A.	<p>Las normas establecen las materias que están sujetas a revisión y los sujetos que pueden impugnar, pero varían según la jurisdicción y no contienen una mención específica del recurso y su trámite.</p>		<p>La Oficina Nacional de Contratación puede ofrecer manuales o guías que permitan a los interesados identificar las decisiones o actuaciones del proceso de contratación sujetas a impugnación, indicando los plazos y procedimientos aplicables.</p>
<p>(d) Normas que establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones, y para emitir decisiones por parte de la institución a cargo de la revisión y del organismo de apelación independiente.</p>	<p>La normativa del procedimiento administrativo general es aplicable en este caso y establece los plazos aplicables. Los actos que pueden vulnerar derechos subjetivos deben contener en el escrito de notificación los recursos procedentes y el plazo para interponerlos.</p> <p>El plazo para impugnar una decisión a través del recurso de reconsideración es de 10 días hábiles; a través del recurso jerárquico 15 días hábiles; y a través del recurso de alzada es de 10 días (Decreto 1759 t.o. 1992).</p>	N.A.	<p>Las normas generalmente establecen los plazos para la presentación de impugnaciones y apelaciones y también los plazos para su resolución por el organismo de apelación. Hay diversidad de plazos de acuerdo con la jurisdicción.</p>		<p>Sería conveniente buscar la unificación de plazos entre las distintas jurisdicciones.</p>
<p>(e) Publicación de decisiones y solicitudes de apelación en sitios de fácil acceso y dentro de un marco de tiempo especificado, en línea con la legislación que protege información sensible.</p>	<p>La información de impugnación y las decisiones sobre estas no están a disposición en CONTRAT.AR</p>	N.A.	<p>La información de la impugnación de las decisiones y actuaciones tomadas por la administración en el marco de un proceso de contratación, y la respuesta de la administración no suelen estar a disposición de los interesados en el proceso y del público en general.</p>		<p>CONTRAT.AR debe habilitar espacios en la plataforma para publicar las impugnaciones y las decisiones a las mismas.</p>

(f) Las decisiones de los órganos de apelación independientes están sujetas a revisiones de más alto nivel (revisiones judiciales).	<p>La decisión o respuesta a la impugnación de la entidad contratante o del superior, en el caso del recurso de alzada, puede ser demandada por la vía judicial antes de que transcurra el término de 90 días (artículo 23 de la ley 19.549). En estos casos el demandante puede solicitar una medida cautelar consistente en la suspensión del acto de adjudicación (Ley 26.584).</p> <p>Es importante tener en cuenta que esta normativa de obra pública es aplicable solamente en el nivel nacional.</p>	N.A.			
---	---	------	--	--	--

### Subíndicador 1(i) – Gestión de contratos

El marco legal contempla lo siguiente:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Las funciones para llevar adelante la gestión de contratos están definidas y las responsabilidades, claramente asignadas.	<p>En desarrollo del artículo 28 de la Ley 13.064 de 1947 existen los inspectores de obra, encargados de los avances, programas e informes de la ejecución de los contratos que darán lugar a la certificación y pago de la ejecución física, con o sin la aplicación de multas. Las funciones de este inspector varían de acuerdo con lo que establezca el pliego particular de la obra.</p> <p>La Disposición 22 del 2019 define los conceptos de Inspección de Obra y Jefe de Obra.</p>	N.A.	No están establecidas las responsabilidades mínimas que debe cumplir el gestor del contrato en materia de seguimiento de las obligaciones, administración y gestión de riesgos así como gestión financiera del contrato incluyendo facturas y pagos.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden recoger buenas prácticas de gestión de los contratos para incorporarlas en los procesos de las entidades contratantes, insistiendo en la importancia de la gestión del contrato para la eficacia del gasto público y para la entrega oportuna y completa de las obras a la ciudadanía y para los eventuales contratistas de obra.
(b) Están definidas las condiciones para las enmiendas contractuales, así como para asegurar economía y no limitar la competencia de manera arbitraria.	La normativa no define las condiciones para las modificaciones de mutuo acuerdo, pero establece modificaciones unilaterales en cabeza de la administración estatal en los artículos 29 y 30 de la Ley 13.064 de 1947.	N.A.	La normatividad no prevee reglas generales para la modificación de los contratos por mutuo acuerdo, particularmente en cuanto a valor y plazo. Esta falencia afecta la obligación estatal de protección de la competencia y de garantizar la eficacia del contrato público.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden establecer lineamientos generales para estudiar los casos en que los contratos deben y pueden ser modificados, teniendo en cuenta la administración de riesgos, los imprevistos y prestando especial atención para que no haya incentivos para presentar ofertas bajas buscando una modificación posterior del valor del contrato.
(c) Hay procesos efectivos e imparciales para la resolución pronta de disputas durante la ejecución del contrato.	La normativa prevé/include el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, ni procesos para resolver las disputas durante la ejecución del contrato. El artículo 55 de la Ley 13.064 establece que las controversias deberán someterse a la jurisdicción contencioso-administrativa, procesos judiciales que son muy largos.	N.A.	Los datos muestran que la administración de justicia no es oportuna en los procesos relacionados con la contratación de obras públicas. Ante esta realidad, el poder ejecutivo no ofrece solución especializada y con mayor celeridad de los conflictos que se presentan en la ejecución de los contratos, como los métodos alternativos de solución de conflictos.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden poner en la agenda pública esta discusión y crear mesas de trabajo con el sector justicia, el Gobierno y los contratistas de obra pública. Incluso se podrían proyectar Tribunales administrativos y/o judiciales especiales.
(d) El resultado final de la resolución de una controversia es exigible.	En la obra pública no hay lugar a mecanismos alternativos de solución de conflictos y por tanto todas las controversias no solucionadas entre las partes requieren solución judicial y estas son exigibles, aunque en el largo plazo.	N.A.	Los resultados de la resolución de controversias son exigibles pero en ocasiones son demasiado largos. No hay métodos alternativos de resolución de controversias que lleguen a acuerdos exigibles		Es recomendable que el gobierno trabaje en iniciativas normativas para permitir los métodos alternativos de solución de conflictos.

## Subíndicador 1(j) – Contratación electrónica (*e-procurement*) en el sector

El marco legal considera las siguientes disposiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El marco legal permite o determina soluciones de contratación electrónicas que cubren por entero o de forma parcial el ciclo de contratación pública.	<p>El artículo 21 del Decreto Delegado 1023 de 2001 (ubicado en el Título I aplicable a la obra pública) establece que la posibilidad de usar formatos digitales para la selección de contratistas (ofertas, aclaraciones, informes), firmar contratos y notificar decisiones en el proceso de contratación.</p> <p>El Decreto 1336 de 2016 aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, incluyendo selección del contratista, formalización del contrato y su ejecución. La plataforma CONTRAT.AR es exclusiva para la contratación de obra pública del nivel nacional y cubre el ciclo de la contratación pública.</p>	N.A.	Aunque hay algunos avances de contratación electrónica en CONTRAT.AR, esta herramienta no está vinculada con módulos de Business Intelligence para conocer el comportamiento de la contratación de obra pública, calcular indicadores y proponer intervenciones para mejorar la toma de decisiones con base en evidencia. Esas carencias le restan al sistema gobernabilidad y capacidad de aprendizaje.		Elaborar un plan de acción para fortalecer e integrar CONTRAT.AR con el propósito de permitir que sea una herramienta que permita gestionar el conocimiento y tener indicadores de la obra pública, que cubra las normas relativas a la confidencialidad y a la protección de los registros históricos. En este sentido la implementación de la plataforma Mapa de Inversión Pública, podría ser utilizada para concentrar la información de los proyectos en gestión, así como los procesos de contratación y la publicación de información de ejecución, facilitando así el acceso público a la misma.
(b) El marco legal asegura el uso de herramientas y estándares que proporcionan acceso irrestricto y completo al sistema, tomando en cuenta la privacidad, la seguridad de los datos y la autenticación.	<p>El Pliego Único establece que la documentación contractual debe estar disponible en línea. Los usuarios de CONTRAT.AR tienen a su disposición manuales y guías para el uso adecuado de la plataforma.</p> <p>La Resolución 197 de 2017 y sus Anexos establecen la política de privacidad de CONTRAT.AR. La inscripción de los usuarios en CONTRAT.AR trae consigo la aceptación de que los datos, antecedentes e información aportados en las etapas de los procedimientos en que participan sean de público conocimiento en el ámbito de esas transacciones y que estén disponibles públicamente para esos efectos. El registro en CONTRAT.AR trae consigo la aceptación de que la información aportada haga parte de las estadísticas e informes del Gobierno Nacional.</p> <p>Frente a la solicitud de información por parte de terceros que pueda afectar los derechos de los usuarios de CONTRAT.AR, se debe proceder de acuerdo con la normativa de protección de datos personales (Ley 25.326, modificada por la Ley 26.343 y reglamentada por el Decreto 1558 de 2001, el Decreto 1160 de 2010, el Decreto 1172 de 2003 y el Decreto 117 de 2016).</p>	N.A.			
(c) El marco legal requiere que se informe a las partes interesadas qué partes de los procesos se manejan de forma electrónica.	El proceso de contratación debe surtirse en el sistema CONTRAT.AR, salvo disposición expresa en contrario que debe indicar en los pliegos particulares.	N.A.			

## Subíndicador 1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

El marco legal contempla lo siguiente:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación															
(a) Establece una lista comprensiva de registros de contratación y documentos relacionados a las transacciones, incluida la gestión de contratos que debe conservarse a nivel operativo, y lo que haya disponible para inspección pública, incluidas las condiciones de acceso.	La normativa aplicable (Resolución 44 de 2016 y 197 de 2017 del entonces Ministerio Modernización) no establece una lista comprensiva de los registros y documentos de contratación de obra pública que deben conservarse, solamente aparece en la descripción del trámite, en el grupo de trámite y en el plazo de guarda.	N.A.	No hay una norma ni orientaciones de preservación de documentos y registros de contratación de obras públicas		La Oficina Nacional de Contratación debe establecer la lista de los registros y datos que deben permanecer a disposición.															
(b) Existe una política de retención de documentos que es compatible con el plazo de prescripción del país para investigar y procesar los casos de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría.	<p>La Resolución 44 de 2016 del entonces Ministerio de Modernización establece los plazos de conservación y guarda de los documentos que recogen las actuaciones administrativas, incluyendo los procesos de licitación, así:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descripción trámite</th><th>Grupo de trámite</th><th>Plazo de Guarda</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Licitación pública de obra</td><td>Obras públicas</td><td>10 años desde la firma del contrato</td></tr> <tr> <td>Licitación privada de obra</td><td>Obras públicas</td><td>10 años desde la firma del contrato</td></tr> <tr> <td>Contratación directa de obra</td><td>Obras públicas</td><td>10 años desde la firma del contrato</td></tr> <tr> <td>Ejecución de la obra pública</td><td>Obras públicas</td><td>10 años desde la fecha del certificado final de la obra</td></tr> </tbody> </table> <p>Los plazos de conservación y guarda de documentos tienen en cuenta los plazos de la prescripción.</p>	Descripción trámite	Grupo de trámite	Plazo de Guarda	Licitación pública de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato	Licitación privada de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato	Contratación directa de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato	Ejecución de la obra pública	Obras públicas	10 años desde la fecha del certificado final de la obra	N.A.			
Descripción trámite	Grupo de trámite	Plazo de Guarda																		
Licitación pública de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato																		
Licitación privada de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato																		
Contratación directa de obra	Obras públicas	10 años desde la firma del contrato																		
Ejecución de la obra pública	Obras públicas	10 años desde la fecha del certificado final de la obra																		
(c) Hay protocolos de seguridad establecidos para proteger los registros (físicos o electrónicos).	La normativa aplicable (Resolución 44 de 2016 y 197 de 2017 del Ministerio Modernización) no establece protocolos de seguridad de los registros.	N.A.	Las normas vigentes no definen responsabilidades en materia de protocolos de seguridad para los registros físicos o electrónicos.		La Oficina Nacional de Contratación puede solicitar a la autoridad competente (Secretaría de Innovación Pública) incluir los protocolos de seguridad de los registros en las resoluciones para que sean públicamente conocidos.															

### **Subíndicador 1(I) – Principios de contratación pública en la legislación especializada**

El órgano legal y regulatorio de normas cumple con las siguientes condiciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Los principios y/o el marco legal de contratación pública se aplican a lo largo de la legislación especializada que rige la contratación por parte de entidades que operan en sectores específicos, como corresponda.	La normativa de la Argentina contiene principios generales aplicables a la contratación pública en general y normativa especial e independiente para (i) la contratación de bienes y servicios, (ii) consultoría, (iii) obra pública, y (iv) asociaciones público privadas (en la Argentina son llamadas PPP).	N.A.			
(b) Los principios y/o leyes de contratación pública se aplican a la selección y contratación de APP, incluyendo las adjudicaciones, como corresponda.	La Ley 27.328 rige los contratos de participación pública-privada para desarrollar proyectos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Esta ley establece las condiciones de selección, adjudicación y contratación de PPPs.  La ley excluye de forma expresa en su artículo 31 la aplicación por analogía de la Ley 13.064 (obra pública), Ley 17.520 (concesiones de obras públicas), del Decreto Delegado 1023 de 2001, el artículo 765 del Código Civil y Comercial (para permitir pago en moneda extranjera) y de los artículos 7 y 10 de la Ley 23.928.	N.A.			
(c) Las responsabilidades para el desarrollo de políticas y el apoyo para la implementación de APP, incluyendo las adjudicaciones, están claramente definidas.	La Ley 27.328 ordenó la creación de la Unidad de participación pública-privada (artículos 28 y 29) la cual debe estar encargada del desarrollo de políticas, estructuración y apoyo a la promoción de las PPPs.	N.A.			

## Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal

### Subindicador 2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Hay reglamentos que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre contratación, y no contradicen la ley.	<p>El gobierno federal ha expedido decretos y resoluciones y ha facultado a la Oficina Nacional de Contrataciones para expedir guías y manuales para la operación y funcionamiento de CONTRAT.AR. Existen algunos aspectos sobre los que no hay claridad como el tema de las publicaciones mencionado en el literal (c) del subindicador 1(c).</p> <p>El Pliego Único establecido en la Disposición 22 de 2019 en su sección 1.3 enumera las piezas normativas que conforman el régimen jurídico de la contratación. En términos generales estas normas se complementan.</p> <p>La Oficina Nacional de Contratación puede continuar su esfuerzo de producir reglamentos adicionales sustanciales y continuar con la expedición de manuales y guías para el uso de CONTRAT.AR.</p>	N.A.	La ONC ha avanzado en la elaboración de reglamentos que complementan las disposiciones de ley, pero hay algunos aspectos que aún no han sido reglamentados.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación deben continuar el trabajo de expedir reglamentos y recomendaciones.
(b) Los reglamentos son claros, comprehensivos y están consolidados como un conjunto de normas de fácil acceso en un único lugar accesible.	<p>Las normas de la contratación de obra pública están dispersas y a pesar de que Infoleg ofrece las leyes, decretos y disposiciones, no hay un único sistema integrado de la normativa.</p> <p>El Pliego Único hizo un esfuerzo de enumerar y organizar cada una de las normas aplicables.</p>	N.A.	Es mínimo el apoyo a los usuarios en el entendimiento y aplicación de la normativa ofreciendo sistemas que permitan una consulta ágil de las normas aplicables de acuerdo con su jerarquía (Muchos países ofrecen manuales y guías para el efecto, o plataformas en línea para facilitar el entendimiento del marco normativo aplicable).		La Oficina Nacional de Contratación puede organizar infografías con links o un sistema web que ofrezca la normativa organizada, incluyendo leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, manuales y guías.
(c) La responsabilidad por el mantenimiento de los reglamentos está claramente establecida y los reglamentos se actualizan con regularidad.	La Oficina Nacional de Contrataciones es el órgano rector del sistema de contrataciones de obra pública y concesiones de obra pública de las entidades de la administración nacional que tengan la facultad de hacerlo y entre sus funciones está proyectar las normas y elaborar el pliego único, funciones que deben incluir la revisión y actualización del marco normativo (Decreto 1169 de 2018 y Decreto 50 de 2019).	N.A.			

## Subíndicador 2(b) – Documentos modelo de contratación para obras públicas

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Se proveen documentos de contratación modelo para una amplia gama de tipo de obras, incluyendo servicios de consultoría proporcionados por organismos del gobierno.	El Pliego Único establece las condiciones generales para la selección, pero no hay a disposición del público en general condiciones particulares estándar para la selección de contratistas para los distintos tipos de obra (vías de acuerdo con su magnitud, acueductos y alcantarillados, edificaciones, etc.)	N.A.			
(b) Como mínimo, hay un conjunto estandarizado y obligatorio de cláusulas o plantillas que reflejan el marco legal. Estas cláusulas pueden usarse en documentos preparados para licitaciones/ofertas competitivas.	Las del Pliego Único en general si, pero no hay condiciones estándar por tipo de obra y rangos de valor.	N.A.	Hacen falta pliegos únicos por tipo de obra pública. Éstos deberían incluir condiciones estándar teniendo en cuenta diversas características como tipo de obra y rango de valor y deberían ser actualizados permanentemente		La Oficina Nacional de Contratación puede preparar condiciones estándar de los documentos de selección y del contrato por tipo de obra.
(c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.	La Oficina Nacional de Contrataciones es el organo rector del sistema de contrataciones de obra pública y concesiones de obra pública de las entidades de la administración nacional que tengan la facultad de hacerlo y entre sus funciones está proyectar las normas y elaborar el pliego único, funciones que deben incluir la revisión y actualización del marco normativo (Decreto 1169 de 2018 y Decreto 50 de 2019).	N.A.			

## Subíndicador 2(c) – Condiciones contractuales estándar

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Hay condiciones contractuales estándar para los tipos de contratos más comunes y su utilización es obligatoria.	El Pliego Único establece las condiciones generales del contrato, pero no hay a disposición del público en general condiciones particulares estándar del contrato para los distintos tipos de obra (vías de acuerdo con su magnitud, acueductos y alcantarillados, edificaciones, etc.)	N.A.			
(b) El contenido de las condiciones contractuales estándar suele ser consistente con las prácticas aceptadas a nivel internacional.	Las del Pliego Único en general si, pero no hay condiciones estándar por tipo de obra y rangos de valor.	N.A.	No se dispone de condiciones contractuales estándar por tipo de obra y tipo de contrato en obras públicas		La Oficina Nacional de Contratación puede establecer las condiciones estándar de los contratos por tipo de obra y ponerlas a disposición de los interesados en CONTRAT.AR.
(c) Las condiciones contractuales estándar forman parte integral de los documentos de licitación y se ponen a disposición de los participantes de los procedimientos de contratación.	La Oficina Nacional de Contrataciones es el organo rector del sistema de contrataciones de obra pública y concesiones de obra pública de las entidades de la administración nacional que tengan la facultad de hacerlo y entre sus funciones está proyectar las normas y elaborar el pliego único, funciones que deben incluir la revisión y actualización del marco normativo (Decreto 1169 de 2018 y Decreto 50 de 2019).	N.A.			

## Subíndicador 2(d) – Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Hay (un) manual(es) integral(es) sobre contratación que detallan todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación.	Hay manuales de operación de la plataforma, de su funcionamiento y de cada una de las etapas del proceso para la plataforma CONTRAT.AR.	N.A.	No hay manuales de procedimiento o manuales de usuario para los procesos de contratación. Esta carencia perjudica tanto a las entidades contratantes como a los proveedores.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden diseñar un manual sustantivo de contratación de obra pública y establecer una periodicidad para su revisión y actualización. Este Manual puede convertirse en una guía para el nivel subnacional.
(b) Se establece claramente quien asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual y se lo actualiza con regularidad.	La Oficina Nacional de Contrataciones es el órgano rector del sistema de contrataciones de obra pública y concesiones de obra pública de las entidades de la administración nacional que tengan la facultad de hacerlo y entre sus funciones está proyectar las normas y elaborar el pliego único, funciones que deben incluir la revisión y actualización del marco normativo (Decreto 1169 de 2018 y Decreto 50 de 2019).  No hay manual integral, en consecuencia no hay actualización regular.	N.A.			

### Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales

#### Subindicador 3(a) – Contratación pública sostenible (SPP)

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El país tiene asentada una política/ estrategia para implementar la SPP en apoyo de objetivos de política nacional más amplios.	No. La Argentina no ha construido una política pública de contratación sostenible. Actualmente sólo se vincula la previsión presupuestaria con el ODS relacionado, pero no con sus metas ni indicadores específicos.	N.A.			Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden estudiar las buenas prácticas internacionales y apoyar al Gobierno Nacional a plantear la discusión pública y construir la política pública correspondiente.
(b) La implementación del plan de SPP se basa en una evaluación profunda, y se han establecido sistemas y herramientas para operar, facilitar y monitorear la aplicación de SPP.	No hay una política de contratación sostenible y en consecuencia no hay evaluaciones ni planes.	N.A.			Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación deben impulsar estudios para evaluar las prácticas de sostenibilidad o sustentabilidad, liderar la formulación de la política de contratación sostenible y su plan de acción.
(c) El marco legal y regulatorio permite la consideración de criterios de sostenibilidad (es decir: criterios económicos, medioambientales y sociales) en la contratación pública.	El marco regulatorio permite incluir criterios de sostenibilidad en la contratación, pero estos criterios son poco utilizados en la práctica.	N.A.	Hace falta una política de contratación pública sostenible, un marco normativo que oriente su aplicación en la contratación de obras públicas, la definición de mecanismos para su operación e instrumentos para monitorearla.		Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden construir recomendaciones para incluir criterios de sostenibilidad para la evaluación de las ofertas.
(d) Las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios de la contratación pública y aseguran valor por el dinero.	En términos generales las provisiones legales son consistentes con los objetivos primarios del sistema de contratación. Pero, en algunos casos las normas anticorrupción hacen perder de vista el propósito del sistema de contratación pública al excluir de la competencia a agentes con procesamiento judicial en base a indicios y no con condena o plena prueba, lo cual puede estar en conflicto con el objetivo de entregar obras a los ciudadanos de forma eficiente, económica y transparente, promoviendo la competencia. Ver literal (d) del subindicador 1(d). El concepto de valor por dinero requiere elaboración y discusión de acuerdo con lo afirmado en el literal (b) de los subindicadores 1(b) y 1(f).	N.A.			Ver recomendaciones efectuadas en los subindicadores 1(b), 1(d) y 1(f).

### **Subíndicador 3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales**

Las obligaciones relacionadas con la contratación pública que derivan de los acuerdos internacionales vinculantes han sido:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Están claramente establecidas.	Los capítulos de compra y contratación pública de los Acuerdos Internacionales no están completamente (Anticorrupción si, ODS no) reflejados en la normativa.	N.A.			Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden preparar instructivos para incorporar las obligaciones derivadas de los Acuerdos Internacionales en el Pliego Único; y preparar instructivos para las condiciones estándar de los contratos y en los manuales y demás instrumentos que expida.
(b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación.	Las leyes, reglamentos, guías y manuales no reflejan aspectos de los Acuerdos Internacionales sobre ODS.	N.A.	Los aspectos relacionados con contratación pública en los ODS no están reflejados en las normas vigentes ni específicamente en las normas relacionadas con la contratación de obras públicas		

### **Subíndicador 3(c) – Aspiraciones de desarrollo ambiental y socio económico**

Las obligaciones relacionadas con las aspiraciones de desarrollo ambiental y socio económico han sido:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Claramente establecidas.	<p>La Argentina no ha construido una política aspiracional de desarrollo ambiental y socio económico que cubra los propósitos últimos del gasto público en obras y la forma como este puede servir de palanca para el desarrollo ambiental y socio económico del país.</p> <p>Existe un incentivo para vincular como empleados de los contratistas de servicios que podría replicarse al universo de personas con discapacidad. Sin embargo, la forma de acreditar tal vinculación ofrece dificultades de verificación de la realidad (declaración jurada). Además, esta norma no está articulada en el marco de una política pública de desarrollo ambiental y socio económico.</p> <p>Existen normas que garantizan que la construcción de edificaciones públicas ofrezcan acceso a las personas con discapacidad.</p>	N.A.	No existe en Argentina una política que considere las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo ambiental y desarrollo socioeconómico. En consecuencia no existen normas que las impulsen en el ámbito de la contratación pública		<p>Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden estudiar las buenas prácticas internacionales y apoyar al Gobierno Nacional a plantear la discusión pública y construir la política pública correspondiente.</p> <p>El Observatorio de la Obra Pública (con participación de las universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública), podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.</p>
(b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación.	Las aspiraciones de desarrollo ambiental y socio económico no han sido reflejadas en el gasto en obras y en consecuencia no están reflejadas en las políticas de contratación.	N.A.			

### **Subíndicador 3(d) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, obligaciones regionales y subregionales relevantes para el sector**

Las obligaciones relacionadas con la contratación pública que derivan de los acuerdos internacionales, obligaciones regionales y subregionales relevantes para el sector

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Claramente establecidas.	La Argentina no ha construido una política de integración regional que permita articular los acuerdos internacionales, obligaciones regionales y subregionales a los planes y programas de construcción de obra pública y la normativa no refleja el contenido de tales Acuerdos. Ver el literal (b) del subíndicador 3(b).	N.A.			Las jurisdicciones involucradas junto con la Oficina Nacional de Contratación pueden promover la discusión para articular los planes de contratación de obra pública a los acuerdos internacionales, obligaciones regionales y subregionales relevantes para el sector.
(b) Adoptadas de manera consistente en las leyes y los reglamentos, y se reflejan en las políticas de contratación.	Las leyes, reglamentos, guías y manuales no reflejan aspectos de los Acuerdos Internacionales, obligaciones regionales y subregionales.	N.A.			

## Pilar II. Marco institucional y Capacidad de Gestión

### 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gestión de las finanzas públicas

#### 4(a) Planificación de contratación y el ciclo presupuestario

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas contemplan lo siguiente:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La preparación de planes anuales o multianuales de contratación para facilitar el proceso de planificación y formulación presupuestaria y contribuirá la planificación multianual.	<p>El Régimen de Contrataciones prevé, en el Decreto Delegado 1023/01, Art. 6, que cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional. Esta obligación es aplicable a las jurisdicciones y entidades comprendidas en la Administración Pública Nacional (APN) para la realización de contratos de compra de bienes y servicios y para la contratación de obras públicas. Sin embargo, el Decreto 1030/16 que reglamenta el 1023/01, en su Art 3, inciso e), excluye a los contratos de obras públicas, quedando éstos sin la reglamentación correspondiente.</p> <p>La instancia de programación de los contratos de obras públicas es llevada a cabo en el marco del proceso de formulación del Presupuesto Nacional, a través de la carga de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN). El BAPIN refleja una planificación anual y plurianual de las contrataciones de obras, pero no constituye un instrumento de planificación financiera al interior de l año presupuestario. Al referirse a los objetivos de la ONC, el Decreto 50/19 establece en el punto 13 la obligación de que ésta indique "[...] la forma, plazo y demás condiciones para confeccionar e informar el Plan Anual de Contrataciones". A partir de la centralización de la información de los PAC elaborados por las jurisdicciones y entes contratantes, la ONC estaría en condiciones de elaborar un PAC consolidado de la Obra Pública Nacional.</p> <p>El Decreto 1030/16 establece, en el Art 8 de su Anexo, la normativa en relación a la confección del PAC para aquellos contratos incluidos en el universo de los de compra de bienes y servicios, teniendo presente las circunstancias en las que resultara necesaria la programación por períodos mayores a UN (1) año. La Disposición 62 E/16 de la ONC, dispone en el Art 3 del Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones que "El plan anual de contrataciones, sus correcciones en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones, así como la ejecución de la programación, se deberán cargar en el formulario web habilitado al efecto en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional "COMPR.AR". Los datos cargados serán difundidos en el sitio de internet del aludido sistema, cuando la autoridad competente los apruebe". Es importante resaltar que los PAC no tienen vinculación con la ejecución presupuestaria, hasta tanto se impulse cada contratación a través de un requerimiento de la Unidad Requiere. En esa instancia se hace la reserva del crédito presupuestario y luego, en forma previa a firmarse el contrato, se afecta dicho crédito presupuestario como compromiso presupuestario.</p> <p>La Ley N° 24.156, en su Art 15, establece que "Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución excede al ejercicio financiero, se debe incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes." Sin dicha autorización, sin la correspondiente carga en el BAPIN, y sin el Dictamen de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP de la JGM, no podrá efectuarse el contrato en cuestión.</p> <p>Si bien se especifican algunas pautas generales sobre la información que debe incluirse en los casos de proyectos por períodos mayores a un año, debe resaltarse que la inclusión de una programación superior a UN (1) año hace referencia a proyectos concretos, no se refiere a la existencia de planes multianuales de contratación de la jurisdicción.</p>	N.A.	<p>La reglamentación parcial del Decreto 1023/01 ha dificultado el establecimiento de un mecanismo claro y obligatorio para implementar la programación de la contratación de obra pública por parte de la Administración Nacional y los organismos contratantes. En particular, la metodología para la elaboración del Plan Anual de Contrataciones (PAC) de obras públicas es materia pendiente, dado que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) aún no ha reglamentado la forma en la que debe realizarse el PAC de la obra pública de las jurisdicciones, y que en el sistema de CONTRAT.AR tampoco existe la exigencia de realizar y publicar un PAC con las necesidades financieras de los proyectos de obras públicas. Como corolario de la brecha anterior, se origina un nuevo problema que representa una brecha adicional: el sistema CONTRAT.AR no corrobora que la información cargada en su portal sea consistente con aquella ingresada en el BAPIN y, posteriormente, aprobada en el Presupuesto Nacional. Esto implica que no existe un mecanismo de implementación de contrataciones que garantice que las obras públicas que efectivamente se llevan a cabo cumplan cabalmente con la intención de los legisladores al momento de aprobar el Presupuesto Nacional.</p> <p>Los PAC no tienen impacto real ni relación con el presupuesto hasta que se impulse cada procedimiento. Esto dado que deja a la vista que se carece de un vínculo oportuno entre la instancia de planificación y la presupuestaria. Adicionalmente, más allá del cumplimiento formal de la norma, la contribución de los PAC (un listado de los bienes y servicios que se proyectan contratar, en base trimestral, sin ninguna información del proyecto más que el ítem a adquirir y el monto total) tanto para la planificación de las contrataciones, la programación financiera de los pagos de los proyectos, así como para incrementar la transparencia, resulta muy poco significativa.</p> <p>Los requisitos del Art 15 y complementarios no están vinculados con el CONTRAT.AR. El sistema no requiere contar con las mencionadas condiciones para continuar la carga.</p> <p>La normativa no exige que se lleve adelante un abordaje multianual de la planificación de las contrataciones de las jurisdicciones y, por lo tanto, no se requiere explícitamente que desarrolle un presupuesto multianual consistente con tal planificación. Esto dificulta la planificación multianual de las contrataciones.</p>		<p>Se recomienda que se reglamente la obligatoriedad de que las jurisdicciones que ejecutan obras públicas presenten un PAC con la planificación de las mismas, emarcado de manera consistente con el BAPIN, el Presupuesto, y con el plan estratégico y operativo de la obra pública. Si se realiza en el marco de un sistema integrado, o articulado a través de interfaces (entorno e-Sidif, sistemas de gestión de proyectos y obras de cada jurisdicción, por e.j.) permitiría articular el proceso de implementación de un proyecto desde la planificación presupuestaria (MOP), contratación (ONC), seguimiento y ejecución de la gestión de la obra (MOP) de los pagos (MOP- Hacienda - Tesorería).</p> <p>Podría incluirse una interfase o módulo de articulación que permita vincular a los PAC con los distintos sistemas de gestión. De esta manera, la planificación de contrataciones de las jurisdicciones ya se encontrará dentro de un sistema articulado con el sistema presupuestario.</p> <p>Adicionalmente, es recomendable evaluar la conveniencia de que el primer impacto en el sistema de contrataciones tenga lugar a partir de la Decisión Administrativa de Distribución, que reglamente la Ley de Presupuesto. Las líneas presupuestarias que se derivan de ella y que se plasman en el E-SIDIF, podrían idealmente ser tomadas por los sistemas de gestión de las obras, y el sistema CONTRAT.AR y volverlas visualizables y accesibles para la ciudadanía a través del Mapa de la Inversión Pública u otras herramientas de acceso a la información.</p> <p>Previamente a la suscripción del compromiso, podrá realizarse el control más centralizado del cumplimiento de toda la normativa necesaria para la realización de una contratación.</p> <p>Asimismo, es recomendable que los PAC tengan un carácter multianual, independientemente de que se entiende que deberán ser ajustados anualmente.</p>

<p>(b) El compromiso o apropiación de los fondos presupuestarios de manera oportuna, y dichos fondos cubren el monto completo del contrato (o el monto necesario para cubrir la porción del contrato que se cumplirá dentro del período presupuestario).</p>	<p>El Decreto 1030/16 (que aplica únicamente a los contratos de compra de bienes y servicios) establece, en su Art 75, que “La jurisdicción o entidad contratante, en forma previa a la notificación de la orden de compra o a la firma del respectivo contrato, o en los casos en que se utilice la modalidad orden de compra abierta en forma previa a la notificación de cada solicitud de provisión, deberá verificar la disponibilidad de crédito y cuota y realizar el correspondiente registro del compromiso presupuestario [...].” En esta línea, tanto para el Sistema COMPR.AR como para el CONTRAT.AR, a través de un enlace con el Sistema E-SIDIF se hace la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente. Debe resaltarse que la verificación de crédito presupuestario se refiere al presupuesto vigente, garantizando que ningún compromiso supere el crédito vigente. Para aquellos contratos con una extensión mayor a un año, debe obtenerse una autorización plurianual por norma (Ley o DNU), pero dicha autorización no es un compromiso, en el sentido de que no implica una imputación presupuestaria.</p> <p>No se ha encontrado una reglamentación que garantice una correspondencia entre la planificación presupuestaria de los pagos y el cronograma de pagos establecido en los contratos, de manera de asegurar la disponibilidad de fondos presupuestarios de manera oportuna.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Los contratos se comprometen en su totalidad, pero los pagos posteriores están sujetos a la disponibilidad de cuota de devengado y pago, administrados por la Secretaría de Hacienda. La posibilidad de llevar adelante una planificación financiera eficiente, se enfrenta con la amenaza continua de que la Secretaría de Hacienda determine la no disponibilidad de cuota de devengado y pago, impidiendo que se realicen pagos para los que previamente se contaba con crédito autorizado.</p> <p>Si bien en el Art. 74, inciso b) de la Ley de Administración Financiera 24.156, se fija la programación de la ejecución del presupuesto y el flujo de fondos de la administración central entre la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y la TGN, esta normativa no regula la programación de pagos relativos a contratos. Esto implica que, si bien el Estado se obliga contractualmente, no puede establecerse un programa de pagos concreto.</p>	 <p>La recomendación anterior podría contribuir a que la Sec. de Hacienda tenga conocimiento desde el estadio de planificación presupuestaria, y posteriormente en tiempo real, acerca de las necesidades de fondos, anuales y multianuales, aprobadas por el Congreso para cada jurisdicción y para cada uno de sus proyectos; esté al tanto de las condiciones de pago establecidas en los contratos, con sus respectivos cronogramas financieros, y conozca entonces con la mayor antelación posible cuáles serán las necesidades de fondos a lo largo del año, permitiéndole conocer y planificar la cuota de devengado y pago necesaria para cada mes. Debido a que las restricciones presupuestarias están sujetas a la recaudación tributaria, es recomendable la articulación con la ONP de manera previa, apuntando a que exista una instancia de “validación” por parte de la Sec. de Hacienda en materia de las proyecciones del cronograma de pagos estimados para los contratos. La obligación de las jurisdicciones de elaborar un PAC, complementada por la sistematización dentro de los sistemas de gestión de las jurisdicciones, y su integración con el CONTRAT.AR, y el cronograma de pagos de los proyectos, resultará consistente con lo establecido en la Ley 24.156, y su integración con el E-SIDIF podría ofrecer una herramienta de información que permitirá a la Secretaría de Hacienda contar con mejores elementos para regular la disponibilidad de fondos.</p>
--	---	-------------	---	---

<p>(c) La presencia de un mecanismo de retroalimentación para certificar la ejecución presupuestaria, incluyendo información sobre la realización de los contratos más importantes.</p>	<p>El marco legal y regulatorio ha avanzado, de manera incipiente, hacia un sistema que permite monitorear la ejecución presupuestaria de las contrataciones de APN a lo largo del año fiscal. El Decreto 1336/16 que dio origen al CONTRAT.AR, establece en su Art 1 "la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, "CONTRAT.AR", como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de contratación y seguimiento de la ejecución de los mencionados contratos del Sector Público Nacional, de conformidad con la normativa legal vigente en la materia."</p> <p>Existen algunos avances fuera del marco de CONTRAT.AR. La Decisión Administrativa de Distribución que reglamenta el Presupuesto, incluye un artículo (varía según el año) que establece que "Las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán presentar en forma obligatoria a la citada OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO la programación anual y trimestral de las mediciones físicas y producción bruta terminal de cada uno de los programas y del avance físico de las obras de los proyectos, dentro de los 15 días corridos posteriores a la aprobación de esta medida. [...] Asimismo deberán informar con el mismo carácter, dentro de los 15 días corridos de la finalización de cada trimestre, la ejecución física correspondiente a programas o categorías equivalentes y obras de los proyectos, detallando claramente las acciones y los logros realizados en ese trimestre, así como también las causas de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado. [Luego concluye:] Facúltase a la SECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE HACIENDA, ante casos reiterados e injustificados, a no dar curso a las órdenes de pago de las jurisdicciones y/o entidades que incumplan lo dispuesto en este artículo sobre la remisión de la información física a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO". A partir de esta información, la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la ONP realiza un informe que contiene el seguimiento de la obra pública, que refleja el avance tanto físico como financiero de los proyectos.</p>	<p>N.A.</p>	<p>No se ha avanzado en la reglamentación del Decreto en lo referente al mandato relativo al seguimiento de la ejecución de las obras. El seguimiento se dificulta para las transferencias de capital, que comprenden una parte significativa de la inversión pública, y que no tienen el sistema de seguimiento físico y financiero que tienen las obras directas (excede el ámbito de ejecución del Estado Nacional y en consecuencia desde la ONP se pierde el control de la ejecución de la obra). La ONP cuenta, igualmente, con retroalimentación de información relativa a los proyectos financiados con transferencias de capital a través de reportes con indicadores indirectos, pero corresponde afirmar que este punto constituye una debilidad en el sistema de información que debería ser mejorado, de manera de garantizar un seguimiento más adecuado y ágil del avance de proyectos financiados con transferencias de capital.</p> <p>El Dec. 1169/18 ordena, en su Art. 2, párrafo 4, que el Órgano Rector y el MOP deberán arbitrar, cada uno en el ámbito de su competencia, los mecanismos para la implementación progresiva del Sistema de Gestión Electrónica CONTRAT.AR para la contratación y seguimiento de ejecución de las obras financiadas total o parcialmente con fondos del Tesoro Nacional que ejecuten las provincias y los municipios.</p>	 <p>Se recomienda avanzar en revisión del Dec. 1336/16, de manera de dar cumplimiento a los objetivos del CONTRAT.AR, incluyendo la integración del seguimiento de la ejecución física y financiera de los contratos de obra pública (para lo cual es necesaria la vinculación mencionada de los sistemas de gestión de obras de las distintas jurisdicciones, el CONTRAT.AR y el e-Sidif).</p> <p>Se recomienda, asimismo, avanzar en la coordinación con las provincias y municipios para que puedan presentar, en el marco de los sistemas de gestión mencionados, un PAC que incluya aquellos proyectos financiados total o parcialmente con fondos del Tesoro Nacional, con su respectivo cronograma de pagos. Dado el carácter federal de Argentina corresponde mencionar que, así como la Nación, como entidad soberana, se compromete al cumplimiento de normas de contratación establecidas por organismos multilaterales de crédito a fin de acceder a financiamiento para proyectos, quedando la ejecución de estos últimos sujeta al cumplimiento de dichos procedimientos, de la misma manera puede la Nación establecer las condiciones que deben cumplir las jurisdicciones provinciales y municipales que decidan acceder a transferencias del Tesoro Nacional para gastos de capital utilizadas en obras públicas.</p>
---	--	-------------	---	--

#### 4(b) Procedimientos financieros y el ciclo de contratación

El marco legal y regulatorio, los procedimientos financieros y los sistemas deben asegurar que:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Ninguna solicitud de propuestas ni la presentación de propuestas por los oferentes tiene lugar sin la certificación de disponibilidad de fondos.	<p>Este criterio se cumple en forma parcial, por cuanto "para los contratos enmarcados en el artículo 4, inciso a) del Decreto No.1023 del año 2001, el Sistema COMPR.AR posee enlace con el Sistema E-SIDIF y hace la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente. Esto mismo ocurre para los contratos enmarcados en el artículo 4, inciso b) del mencionado Decreto, en el sentido de que a través del portal CONTRAT.AR se lleva a cabo la misma verificación para la emisión de contratos de obra pública. Debe destacarse que la verificación de crédito presupuestario se refiere al presupuesto vigente, es decir, se garantiza que ningún compromiso supere el crédito vigente."</p> <p>En los Contratos de Participación Público Privada regulados por ley 27.328 este criterio es cumplido también en forma parcial, por cuanto el decreto 118/2017 reglamentario de la ley establece que el Min de Hacienda, previa intervención de la Subsecretaría de Participación Público Privada, incluirá en el presupuesto anual las erogaciones y compromisos que se asuman en el marco de los Proyectos, estableciendo los criterios a los que deberán ceñirse los órganos y entes del Sector Público Nacional para definir e informar dichas erogaciones y compromisos. Dicha inclusión garantizará la consistencia de las erogaciones y compromisos respectivos con la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida rendición de cuentas, en los términos de las Leyes Nº 24.156 y Nº 25.152 y de la demás legislación que resulte aplicable. De la misma manera en el mismo artículo establece que previo a la licitación de cada proyecto de participación público privada, la Secretaría de Finanzas deberá expedirse sobre cada Proyecto con respecto a los términos y condiciones del Contrato PPP en lo atinente a la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional relacionados con la estructura financiera propuesta, incluyendo su costo financiero, y en la medida en que involucre endeudamiento público en los términos del Título III de la Ley Nº 24.156 y sus modificatorias.</p>	N.A.	<p>La verificación de disponibilidad de fondos se produce antes de la emisión del correspondiente contrato, no antes de la solicitud y recepción de las propuestas de los oferentes.</p> <p>Las empresas con participación estatal mayoritaria, como AYSA y Corredores Viales S.A. quedan eximida de las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Nº 19.549 y sus modificatorias, del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, establecido por el Decreto Nº 1023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificatorias, de la Ley de Obras Públicas Nº 13.064 y sus modificatorias, ni, en general, las normas o principios de derecho administrativo, sin perjuicio de los controles que resulten aplicables por imperio de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias.</p> <p>Se encuentra pendiente la implementación del sistema COMPR.AR y CONTRAT.AR en algunos organismos descentralizados, fondos fiduciarios y empresas con participación estatal mayoritaria.</p> <p>Para las contrataciones bajo el régimen de participación Público Privada, la intervención prevista de la Secretaría de Finanzas deviene en abstracta dado que en el Artículo 6º de la Ley de Presupuesto 27.431 estableció que las obligaciones y compromisos que asuman el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP y el Estado nacional con el Fideicomiso PPP y/o los Fideicomisos Individuales PPP, en relación con contratos o proyectos de participación público-privada celebrados o ejecutados de conformidad con los términos de la ley 27.328, no serán considerados deuda pública en los términos del título III de la ley 24.156 y sus modificaciones. Este conflicto normativo constituye una brecha a saldar dado que en todos los casos la Secretaría de Finanzas se exime de intervenir por este motivo.</p>		<p>Es imperativo que la solicitud de propuestas se realice solamente cuando existe disponibilidad presupuestaria</p> <p>Se recomienda intensificar el desarrollo de un marco normativo para el Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en línea con la Decisión Administrativa 85/2018 donde se establecen lineamientos de Buen Gobierno e incorporar recomendaciones tendientes a salvar las brechas.</p> <p>Se recomienda modificar el Artículo 6º del Decreto Reglamentario 118/2017 del Régimen de contratos de participación público privada con el objeto de extender la intervención y análisis de la Secretaría de Finanzas para que alcance también a los proyectos que no impliquen operaciones de deuda pública.</p>

<p>(b) Los procedimientos/normas nacionales para procesar las facturas y autorizar los pagos cumplen con la obligación de pago oportuno establecida en el contrato, y son claros y se encuentran disponibles públicamente para oferentes potenciales.</p>	<p>El presente criterio se encuentra parcialmente cumplido dado que, las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8º de la Ley N° 24.156, compran sus Bienes y Servicios por el sistema "COMPR.AR" así como gestionan la contratación de sus obras públicas en el sistema previsto del "CONTRAT.AR". Para el caso del "CONTRAT.AR", la ONC estableció mediante su Disposición 22/2019 un Pliego Único de Bases y Condiciones Grales para las contrataciones de obras públicas que establece las condiciones de pago oportuno con un plazo máximo de 60 días desde la aprobación del mismo. Pero aclara adicionalmente que, sin perjuicio de ello, los pagos se atenderán, considerando el programa mensual de caja y las prioridades de gastos contenidas en la normativa vigente.</p> <p>De esta manera es de aplicación el reglamento de la Ley de administración Financiero establecido por el Decreto 1344/07 donde se establecen las competencias para aprobar gastos, ordenar pagos y efectuar desembolsos. Mediante la Resolución SH 200/2013 se establecieron los criterios para el registro de las etapas de Compromiso y Devengado de los Gastos.</p>	<p>De acuerdo con la muestra de procesos, el plazo promedio entre la presentación de la factura y el pago es de 73.3 días calendario, esto no incluye datos de Vialidad que no proporcionó esta variable en la muestra entregada. El detalle de este promedio por entidad es el siguiente:</p> <table border="0"> <tbody> <tr> <td>AYSA</td> <td>81,0</td> </tr> <tr> <td>ENOHSA</td> <td>56,6</td> </tr> <tr> <td>SiYPH</td> <td>31,5</td> </tr> <tr> <td>SOP</td> <td>85,4</td> </tr> <tr> <td>Total General</td> <td>73,3</td> </tr> </tbody> </table> <p>A partir de la muestra también fue posible identificar casos en los que: no se ha presentado factura, no hay certificado para hacer el pago o el pago no tiene registrado fecha. Estas situaciones con el pago se presentaron en el 16.7% de los procesos muestrados.</p>	AYSA	81,0	ENOHSA	56,6	SiYPH	31,5	SOP	85,4	Total General	73,3	<p>Una vez que la autoridad competente del Organismo ha conformado el remito o certificado de avance de obra, se procede al ingreso de la factura o documento equivalente. Recién con la autorización de la factura o documento equivalente se realizan las reservas de crédito y cuota de compromiso y devengado y la factura queda, entonces, en condiciones de ser liquidada a través del Resumen de Liquidación, con el cual se van a devengar los gastos. Una vez que el Resumen de Liquidación es aprobado, genera las Órdenes de Pago, que quedan a la espera de la autorización del Resumen de Liquidación. Dicha autorización se efectúa mediante la firma digital realizada con la cadena de firmas definidas, e impacta en ese momento en el devengado presupuestario y contable. Una vez que se emite la orden de pago es la Tesorería General de la Nación la que en función a su programa de Caja establece las Cuotas de Pagos para su ejecución en función a flujo esperado de ingresos, la deuda exigible y los activos financieros.</p> <p>Atento a que los régimeness desarrollados en el análisis cualitativo, cabe destacar que se exime de la participación en el Programa de ejecución Financiera y de la aplicación de los Pliegos únicos a las Empresas con participación del Estado y los Fondos fiduciarios.</p> <p>De esta manera es que estos entes pertenecientes al Sector Público Nacional No Financiero se encuentran por fuera de la Administración Central y establecen mediante sus órganos rectores los procedimientos de compras y contrataciones, así como de gestión de los pagos.</p>	 <p>Relacionada con Recomendación 4 (b) (a).</p>
AYSA	81,0													
ENOHSA	56,6													
SiYPH	31,5													
SOP	85,4													
Total General	73,3													

## 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.

### 5(a) Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El marco legal y regulatorio específica la función normativa/regulatoria y asigna las autoridades apropiadas (poderes formales) para permitir que la institución funcione de manera eficiente, o bien las funciones normativas/regulatorias se encuentran claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.	<p>El sistema de adquisiciones públicas de la Administración Central en Argentina está basado –como en muchos otros países avanzados en el campo de la contratación pública– en el concepto de centralización normativa y descentralización operativa. Por tanto, supone que se establecen unas pautas normativas y procedimentales generales y que los procesos de adquisiciones son ejecutados por cada entidad contratante, atendiendo a la normativa general dictada por el ente rector.</p> <p>Dicha situación se formaliza en diciembre de 2018 a través del Decreto No. 1169, cuando la función reguladora de las adquisiciones se centralizó en una única entidad pública, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) para todos los tipos de gastos (bienes, servicios y obras públicas). En el artículo 1 de dicho decreto se establece la rectoría de la ONC sobre el Sistema Nacional de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública llevadas a cabo por las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley No. 24.156.</p> <p>Con este nuevo marco, la ONC se constituye, en consonancia con las mejores prácticas internacionalmente reconocidas, como responsable de la función normativa/regulatoria en materia de contratación de obra pública. Para otorgarle un nivel jerárquico adecuado, la misma norma adscribió a la ONC a la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.</p>	N.A.	<p>Si bien la función normativa/regulatoria está formal y correctamente establecida, la ONC no ha conseguido aún constituirse como una instancia promotora de la innovación en materia de contrataciones de obra pública, quedando limitada básicamente a los aspectos de carácter normativo.</p> <p>Asimismo, el alcance de la función normativa/regulatoria en materia de contratación de obra pública, no compromete a los marcos normativos, regulatorios y operativos de las provincias argentinas, en tanto las mismas poseen facultades para establecer sus propios marcos de gestión. Esto significa que la rectoría solamente opera en el nivel nacional y existe en el país una multiplicidad de prácticas de contratación, que inhiben el logro de los objetivos globales de competencia, eficiencia y transparencia. Es necesario aclarar que no se trata de vulnerar las autonomías provinciales, sino de acordar reglas básicas de generación e intercambio de información.</p>		<p>Fortalecer los espacios institucionales existentes, como la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, conformada por los responsables de contrataciones públicas de casi todas las provincias del país –que podría constituirse como ámbito de intercambio y desarrollo, así como el Consejo Federal de Ministros de Obras Públicas, y el Observatorio de la Obra Pública (con participación de las universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública), de manera de homogeneizar los criterios y procesos de contratación en torno a las prácticas que puedan ser reconocidas como las más adecuadas, para unificar el marco de políticas de contrataciones de obra pública y de este modo facilitar la competencia (se contrata del mismo modo en todas las provincias), la transparencia (los resultados son comparables) y la eficiencia (en todas las provincias se contrata con las mejores prácticas).</p>

### 5(b) Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

Las siguientes funciones se encuentran claramente asignadas a uno o varios organismos sin que haya brechas o superposiciones en cuanto a las responsabilidades:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Proporcionar asesoramiento a las entidades contratantes.	<p>De acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares que, en materia de contrataciones públicas, sometan las Jurisdicciones y Entidades a su consideración y dictar las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias en el ámbito de su competencia.</p> <p>La ONC provee un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público, a través de sus sitios de internet. De acuerdo a la Comunicación General ONC No. 5/2020, toda consulta atinente a las competencias de la ONC deberá canalizarse, sin excepción, a través de los sitios de internet que se detallan a continuación, según corresponda. A saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En materia de bienes y servicios, a través del portal web: <a href="https://comprar.gob.ar/">https://comprar.gob.ar/</a>, Mesa de Ayuda.</li> <li>- En materia de obra pública y/o concesión de obra pública, a través del portal web: <a href="https://contratar.gob.ar/">https://contratar.gob.ar/</a>, Mesa de Ayuda.</li> </ul> <p>Debe señalarse, además, que no existe duplicidad en esta responsabilidad puesto que no se verifican otros organismos facultados para realizar este tipo de funciones.</p>	N.A.			

<p>(b) Redactar políticas de contratación.</p>	<p>De acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la responsabilidad para proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, especialmente a fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas y desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas. Esta función es específica de la ONC pues se verifican otros organismos facultados para realizar este tipo de funciones.</p> <p>De manera adicional, el Decreto N° 1169 de fecha 21 de diciembre de 2018, instruyó a la ONC a elaborar un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública. Dicho Programa debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un diagnóstico y una evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública;</li> <li>b) La identificación de las debilidades y de los factores de riesgo del sistema de contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública, y</li> <li>c) Propuestas de modificaciones normativas y reformas de procedimientos que se estimen necesarias y/o convenientes a fin de diseñar un sistema de contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública conforme a las mejores prácticas y estándares internacionales. Asimismo, el MOP ha creado recientemente el “Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia”, el cual tiene entre sus objetivos específicos impulsar ámbitos institucionales para la coordinación y el intercambio dinámico de las distintas reparticiones y entes de la Administración Pública vinculados al proceso de contratación y ejecución de la obra pública, así como de las Universidades Públicas y Privadas, de las organizaciones de la sociedad civil, de las cámaras empresariales y de los demás actores del sector privado, a fin de generar propuestas concretas, tendientes a contribuir a la evaluación y mejora continua del marco normativo, prácticas, herramientas y procedimientos de planificación, contratación, ejecución física y financiera de las obras públicas que se llevan a cabo a través de este Ministerio y sus entes descentralizados.</li> </ul>	<p>N.A.</p>	<p>Los instrumentos mencionados pueden ser la base para identificar necesidades de ajuste normativo y procedimental de la contratación de obras públicas, pero no se identifica hasta el momento una política explícita e integral que permita cotejar lo planificado con los resultados globales que deban ser logrados. Adicionalmente ambos dispositivos son de reciente creación, de modo que aún no resulta posible ponderar y evaluar el grado de articulación y resultados de los mismos. Las primeras reuniones del Programa de Gobernanza fueron convocadas cuando iniciaba esta metodología MAPS para abordar cuestiones vinculadas al Pliego Único de Bases y Condiciones y asistieron representantes de organismos contratantes, además de funcionarios y profesionales independientes.</p>		<p>Continuar con las reuniones del Programa de Gobernanza y otras acciones tendientes a diagnosticar problemas y necesidades, tanto de proveedores como de entes contratantes, que conduzcan a las modificaciones normativas y procedimentales necesarias para diseñar un sistema de contrataciones de Obra Pública eficiente, transparente, competitivo, y moderno, conforme a las mejores prácticas y estándares internacionales, así como a la elaboración de políticas, planes y programas. El Observatorio de la Obra Pública creado a través de la Resolución N° 31/2020, como un nuevo espacio de participación institucional donde el MOP junto con universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública, llevan adelante iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia, la integridad, la eficiencia, la eficacia y la innovación de los sistemas de contratación, ejecución y monitoreo de la obra pública, podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.</p> <p>Conviene tener en cuenta que la práctica internacional ha mostrado que el mejoramiento del sistema de contrataciones públicas debe poner su mayor énfasis en la optimización de procedimientos, en la actualización permanente de los procesos operativos y en la adaptación a las necesidades y coyunturas, en lo posible sin necesidad de modificar las bases normativas.</p>
<p>(c)Proponer cambios/modos de redactar enmiendas al marco legal y regulatorio.</p>	<p>De acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para promover el perfeccionamiento permanente del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, proyectar las normas legales y reglamentarias en la materia de su competencia e intervenir en forma previa y obligatoria en la elaboración de los proyectos de normas vinculados con el ámbito de su competencia producidos por otros organismos cuando las mismas resulten aplicables a todas o algunas de las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el artículo 8º, inciso a) de la Ley N° 24.156. En tal sentido, no se verifican otros organismos, en el marco del Poder Ejecutivo Nacional, que posean facultades para realizar este tipo de funciones.</p>	<p>N.A.</p>			

(d) Monitorear la contratación pública.	El Decreto Delegado No. 1023/01, establece en su artículo 23 que el órgano rector del sistema de contrataciones será la Oficina Nacional de Contrataciones o el organismo que en el futuro la reemplace, el que tendrá por función ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones previstas. El Decreto No. 50/19, por su parte, faculta a la ONC para administrar la información que remitan las Jurisdicciones y Entidades contratantes en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, lo cual supone un mecanismo de monitoreo implícito.	N.A.	La ONC no está realizando el monitoreo de la contratación de obras públicas. Por esta razón se carece de indicadores que muestren el estado de avance y cumplimiento de los principios básicos y que den soporte del diseño de políticas de mejoramiento		Abordar la responsabilidad de rendir cuentas sobre la situación de la contratación de obras públicas. Generar estadísticas, elaborar estudios y diagnósticos, de manera de contar con insumos para la formulación de estrategias integrales en materia de contrataciones, y el desarrollo de iniciativas para la mejora del sistema, el monitoreo y la generación de información estratégica para la toma de decisiones.
(e) Proporcionar información sobre contratación.	El Decreto Delegado No. 1023/01 establece en su artículo 23 que el órgano rector del sistema de contrataciones será la Oficina Nacional de Contrataciones o el organismo que en el futuro la reemplace, el que tendrá por función diseñar e implementar un sistema de información. Por otra parte, de acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para diseñar, implementar y administrar un sistema de información en el que se difundirán las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del sistema de contrataciones de la Administración Nacional.	N.A.	Los esfuerzos se han orientado al desarrollo de las tecnologías para el desarrollo y manejo de un sistema de información más que a la producción y divulgación de información que sea útil para el monitoreo del sistema, para garantizar su transparencia, para favorecer la actividad de los distintos operadores de la contratación pública y para fomentar y apoyar la vigilancia ciudadana.		Relacionada con Recomendación 5(b) d
(f) Administrar bases de datos estadísticas.	Si bien la ONC se encuentra facultada para administrar un sistema de información que incluya las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del sistema de contrataciones de la Administración Nacional, en el marco de sus responsabilidades y competencias no hay ninguna mención explícita a la administración de bases de datos estadísticos. No obstante ello, las plataformas que administra la ONC –COMPR.AR y CONTRAT.AR– tienen previstas herramientas para la administración, generación y explotación de datos estadísticos.	N.A.	En la actualidad no existe una base de datos e indicadores estadísticos sobre la contratación de obras públicas en Argentina. Solamente existen datos dispersos y de difícil acceso.		Relacionada con Recomendación 5(b) d
(g) Informar acerca de la contratación a otras partes del gobierno.	En el marco de las responsabilidades y competencias de la ONC no hay ninguna mención explícita a la responsabilidad de informar acerca de los procesos de contrataciones a otras partes del gobierno. No obstante ello, va de suyo que la ONC se encuentra inserta en una organización jerárquica en la cual debe rendir cuentas e informar acerca de sus actividades a sus instancias superiores. Por otra parte, la ONC también debe informar sobre el estado de situación de las contrataciones públicas realizadas por el Estado nacional y sus estadísticas asociadas para: a) cada una de los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación, los cuales asumen carácter mensual (alternando por mes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados); b) los organismos de control, tanto internos (Sindicatura General de la Nación) como externos (Auditoría General de la Nación, que requieran información específica.	N.A.	El intercambio de información entre el sistema de contratación de obras públicas y otras instancias del gobierno es precario, especialmente, como ya se ha dicho, con las entidades relacionadas con la inversión pública, la gestión del presupuesto y la tesorería		Prestar especial atención al intercambio de información entre las oficinas de contratación pública, CONTRAT.AR, los sistemas de gestión, presupuesto y tesorería para fortalecer la planeación contractual y financiera y agilizar los pagos.
(h) Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para mejoras en el sistema de contratación pública.	De acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas, promover el perfeccionamiento permanente del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional y diseñar, implementar y administrar los sistemas que sirvan de apoyo a la gestión de las contrataciones, los que serán de utilización obligatoria por parte de las Jurisdicciones y Entidades contratantes. En tal sentido, no se verifican otros organismos, en el marco del Poder Ejecutivo Nacional, que posean facultades para realizar este tipo de funciones.	N.A.	Como se observó más arriba, en la actualidad no se verifica un conjunto articulado de iniciativas para mejorar el sistema de contratación pública en función de los principios que lo rigen. No existe una dinámica de impulso a mejoramientos operativos en función de los cambios que permanentemente se suscitan en los mercados, las tecnologías, las modalidades de financiamiento y las demandas ciudadanas		Fortalecer los espacios de coordinación institucional de manera de alcanzar los consensos políticos necesarios entre las instancias rectoras del sistema de contratación de obra pública, los entes contratantes, proveedores y sociedad civil en general, acerca de los criterios de sustentabilidad más adecuados.

(i) Brindar herramientas y documentos de implementación para apoyar la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a la implementación, incluyendo programas de formación relacionados con la integridad.	<p>Si bien el marco normativo que le otorga facultades y responsabilidades a la ONC no hace una mención explícita al apoyo a la capacitación y el desarrollo de capacidades del personal abocado a los procesos de contratación, la misma cuenta con un programa de capacitación orientado, tanto a su propio personal como a los funcionarios pertenecientes a los entes contratantes. Dicho programa ha sido desarrollado en un ámbito de coordinación con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), en el cual la ONC establece contenidos y modalidades de capacitación de acuerdo a sus necesidades operativas. Vale destacar que la oferta de capacitación se orienta tanto a los aspectos legales como operativos.</p> <p>Al momento de la evaluación del Subíndicador, los cursos específicos disponibles para el personal de la ONC y de los entes contratantes son los detallados en el ANEXO A</p>	N.A.			
(j) Respaldar la profesionalización de la función de contratación.	<p>El marco normativo vigente en materia de facultades y responsabilidades de la ONC no hace ninguna mención explícita al respaldo y/o promoción de la profesionalización de la función contratación.</p>	N.A.	<p>Anteriormente la contratación pública se veía como una actividad administrativa de segundo nivel. Actualmente las mejores prácticas internacionales muestran con especial énfasis que la contratación pública debe concebirse como una actividad estratégica del Estado.</p>		<p>Promover desde el Estado la profesionalización de la función contratación (especialmente de obra pública) de manera que sea desarrollada por profesionales, con formación académica de excelencia, y experiencia, incentivando la vinculación de los/as mismos con las redes internacionales de intercambio acerca de las mejores prácticas.</p>
(k) Diseñar y administrar plataformas centralizadas en línea y otros sistemas de contratación electrónica, según corresponda.	<p>Mediante el Decreto No. 1030/16, reglamentario del Decreto Delegado No. 1023/01 sobre el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, se establece -en su Título II "Contrataciones Públicas Electrónicas"- que la ONC habilitará los medios para efectuar en forma electrónica los procedimientos prescriptos en el presente reglamento y dictará los manuales de procedimiento en los que se podrán estipular condiciones específicas que se aparten de lo dispuesto en el mismo. De manera adicional, de acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para administrar el Sistema Electrónico de Contrataciones, tanto para contrataciones de bienes y servicios como de obra pública. En tal sentido, no se verifican otros organismos, en el marco del Poder Ejecutivo Nacional, que posean facultades para realizar este tipo de funciones.</p>	N.A.	<p>La plataforma en línea CONTRAT.AR en la actualidad no se encuentra desarrollada de manera integral y que la misma presenta importantes déficits. Asimismo, se observa la ausencia de facultades para que dicha plataforma, una vez que tenga un funcionamiento efectivo, tenga cobertura nacional.</p>		<p>Ver recomendación 7 (c) a</p>

## 5(c) Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La función normativa/regulatoria (o las instituciones encargadas de las responsabilidades de la función regulatoria si no hay una sola institución) y la persona a cargo de la institución ostentan un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.	La ONC ostenta desde el año 2018 el rango de Subsecretaría. Dicho rango, en la República Argentina, corresponde a un funcionario/a de designación política. Ello implica que la designación del titular de la ONC se realiza a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional y que dicho cargo no está sujeto a concurso. En términos organizacionales, ocupa el cuarto nivel jerárquico, si se parte de la Presidencia de la Nación (ver ANEXO B)	N.A.	La ONC tiene un nivel institucional elevado y una alta posición de jerarquía. La experiencia internacional muestra que en la medida en que profundice el cumplimiento de sus funciones, requerirá un nivel aún mayor, tanto dentro de la Administración nacional como frente a la necesidad de construir pautas generales y consensos operativos para la totalidad del sector público del país.		Se requiere avanzar en la consolidación de ámbitos institucionalizados que faciliten y promuevan la coordinación y articulación de políticas de contratación de obra pública a nivel nacional, incluyendo provincias y, en una segunda instancia, a municipios.
(b) El financiamiento se encuentra asegurado por el marco legal/regulatorio de modo de garantizar la correcta asignación de personal y la independencia de la función.	En cuanto al financiamiento de la ONC, debe señalarse que se encuentra asegurado en el marco de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada ejercicio fiscal, incluido en la "Jurisdicción 25 – Jefatura de Gabinete de Ministros". En tanto la ONC pertenece a la Administración Central, no se identifica una norma particular –además de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional– que garantice de manera específica la asignación de personal y la independencia funcional de dicho organismo.	N.A.			
(c) La organización interna, la autoridad y la dotación de personal de la institución son suficientes y consistentes con las responsabilidades.	La situación de pandemia ralentizó el normal funcionamiento de la administración pública en general y de la ONC en particular, modificó los procesos y modalidades clásicas de trabajo, alteró la agenda prevista de objetivos para dar lugar prioritario a las urgencias e impidió una ponderación ajustada respecto de las fortalezas y debilidades de la organización. En base a las características particulares del actual escenario, de acuerdo a lo manifestado por las autoridades de la ONC[1], no se ha podido contar con el tiempo suficiente para realizar una evaluación profunda y detallada respecto a la suficiencia y consistencia de las capacidades institucionales en materia de organización, procesos y recursos humanos, en tanto prácticamente no se ha podido operar en condiciones normales.	N.A.			

## 5(d) Evitar los conflictos de interés

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La institución normativa/regulatoria está libre de conflictos de interés.	<p>Los procedimientos para la administración de los conflictos de interés en materia de contrataciones se encuentran enmarcados en el Decreto No. 202/17, de alcance general para el conjunto de la Administración Pública Nacional. En términos de percepción de las empresas constructoras que interactúan con el Estado respecto a si la entidad normativa/regulatoria (ONC) está libre de conflictos de intereses, la mayoría de los encuestados declaró que las regulaciones emanadas de la misma favorecen a las entidades estatales.</p> <p>La norma de referencia es de alcance general y, en todo caso, está destinada a las entidades contratantes más que a la función normativa/regulatoria, encarnada en el ONC, la cual, de hecho, no cuenta con una normativa y/o código de ética específico. Las buenas prácticas indican la necesidad de contar con normas propias y específicas para el organismo rector, dada la especialidad y profesionalización requerida</p>	<p>La mayoría de los encuestados (57%) considera que la regulación en contratación pública favorece a las entidades públicas. El 41% cree que la regulación es equilibrada. Respecto a las barreras para participar en la contratación, el 37% de los encuestados consideró que los contratos son desequilibrados y el 30% que las condiciones contractuales son excesivas.</p>	<p>La evaluación no mostró evidencia de conflictos de interés de los funcionarios de la ONC. Sin embargo, en las entrevistas hubo reiterada insistencia en algo que podría llamarse "conflicto de interés de base institucional", que consiste en que los funcionarios de la ONC y las oficinas de contratación favorecen con sus decisiones al sector público, en detrimento de la justicia y la equidad que deberían agenciar.</p>		<p>Es recomendable un código de ética específicamente diseñado para los funcionarios involucrados en el proceso de contratación de la obra pública, para prevenir cualquier clase de conflicto de interés. Este código debe hacer énfasis en que su función está centrada en el avance de la contratación y su impacto en favor de los ciudadanos, sin afectar sus responsabilidades de imparcialidad, equidad y justicia.</p>

## 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos

### 6(a) Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes

El marco legal contempla lo siguiente:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Las entidades contratantes están claramente definidas.	<p>De acuerdo con el alcance de la evaluación MAPS establecido en la Nota Conceptual, las entidades contratantes objeto de la presente evaluación son el propio MOP y las entidades ejecutoras de obra pública bajo su órbita: DNV, ENOHSA, AySA y ACUMAR. En el caso de AySA, al tratarse de una empresa privada con participación estatal mayoritaria, se rige por la Ley 19.550 de sociedades comerciales, por lo que no se le aplican las normas relativas a la contratación pública.</p>	N.A.			
(b) La responsabilidades y competencias de las entidades contratantes están claramente definidas.	<p>Las responsabilidades y competencias de estas entidades están claramente definidas, así como la asignación de la función especializada en contratación y la rendición de cuentas por las decisiones. En el caso del MOP, a través del Decreto 50/19 y de la Decisión Administrativa 635/20; en el caso de la DNV, a través de las Resoluciones 1772/16 y 2128/16; en el caso de ENOHSA a través de la Disposición 07/16; en el caso de ACUMAR la Resolución 46/2014.</p>	N.A.			

(c) Las entidades contratantes deben establecer una función especializada designada con la necesaria estructura de gestión y capacidad	<p>En el caso del MOP, la DA 635/20 establece que la función especializada será ejercida por la Dirección de Compras y Suministros, dependiente de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio.</p> <p>En el caso de Vialidad Nacional, la función especializada está delegada en la Gerencia de Licitaciones y Contrataciones, que tiene como responsabilidad primaria: "Asistir en la contratación de obra pública, concesiones, bienes y servicios necesarios, a través de la planificación estratégica, dirección, gestión y control de los procesos de licitaciones, contrataciones, gestión contractual y negociaciones, colaborando con las diferentes áreas de la Repartición."</p> <p>ENOHSA tiene dentro de su estructura funcional al Sector de Compras y Licitaciones, dependiente de la Gerencia Administrativa Financiera, que desarrolla las siguientes acciones: "1. Efectuar las acciones pertinentes para la realización de las compras y contrataciones de bienes y servicios que hacen al normal funcionamiento del organismo; 2. Coordinar las acciones necesarias que requiera el proceso de llamado a licitación de obras, bienes y servicios, presentación de ofertas, apertura de las mismas y la interacción con las diferentes áreas competentes a efectos de dar cumplimiento con la normativa vigente en la materia; 3 Analizar los desvíos detectados en los tiempos que requiere cada proceso con la finalidad de optimizarlos; 4. Elaborar y hacer cumplir con el Plan Anual de Contrataciones.</p> <p>Finalmente, en el caso de ACUMAR, la Coordinación de Contabilidad y Administración, dependiente de la Dirección General Administrativa Financiera tiene entre sus responsabilidades: "k) Ejecutar los procedimientos de compras, contrataciones, actos licitatorios, elaborando pliegos, efectuando llamados a concursos y/o licitaciones emitiendo órdenes de compras y demás actividades vinculadas a su competencia; l) Proponer y elaborar los proyectos de resoluciones, notas, convenios y otros actos inherentes a las compras y/o contrataciones, verificando el estricto cumplimiento de las normas legales de aplicación."</p>	N.A.				
(d) La autoridad de toma de decisiones se delega a los niveles competentes más bajos, de acuerdo con los riesgos asociados y las sumas monetarias involucradas.	Cada una de las entidades comprendidas en la evaluación representa el nivel más bajo de competencia dentro de su área de actuación. En el caso de Vialidad Nacional, cuenta con delegaciones en cada una de las provincias, que tienen autonomía para la toma de decisiones sobre obras en su jurisdicción hasta cierto monto. Se trata en general de obras de mantenimiento y conservación.	N.A.				
(e) La rendición de cuentas por las decisiones está definida de manera precisa	Tal como se señala en el Pilar IV, los mecanismos de control interno y externo del Sector Público Nacional están claramente definidos en la Ley 24156 de Administración Financiera. Todas las entidades comprendidas en esta evaluación están sujetas a las disposiciones de dicha ley, incluida AySA que, aunque no está regida por la normativa sobre contratación pública, si está sometida a los controles previstos en la Ley de Administración Financiera.	N.A.				

## 7. La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente

### 7(a) Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de información.

El país tiene un sistema que contempla los siguientes requisitos:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La información sobre contratación es de fácil acceso en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información es relevante, oportuna y completa, y sirve de ayuda a las partes interesadas para que comprendan los procesos de contratación y los requisitos, y para monitorear los resultados y el desempeño.	La información es no siempre es de fácil acceso, en ocasiones no se encuentra disponible, y es incompleta. La información es más abundante y completa respecto del proceso de licitaciones, pero no así sobre el proceso de ejecución de obra. Los oferentes pueden consultar los procesos de contratación y los requisitos, y monitorear los resultados en cada instancia del proceso licitatorio. La plataforma integra el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas y Firmas Consultoras, los llamados a licitación y sus modificaciones, las invitaciones al menos a tres oferentes (no de forma general y automática), las circulares aclaratorias, las propuestas al proceso de contratación, actas de apertura de propuestas, dictámenes de preadjudicación, actas de adjudicación y documentos contractuales por constructor.	N.A.	No se publican las adendas de los contratos una vez adjudicada la obra, ni la información de la obra: avance físico, avance financiero, redeterminaciones de precio, certificaciones, etc. El módulo de licitaciones mantiene encriptadas las ofertas dentro de la base de datos, sin embargo se prevé a futuro brindar mayor seguridad en el resguardo y confidencialidad de las ofertas presentadas por los oferentes utilizando nuevas tecnologías (blockchain). Además, los oferentes deben visitar el sitio e informarse sobre las licitaciones publicadas.		Resulta necesario avanzar en la publicación de datos de manera que las partes interesadas puedan contar con la información completa de cada contrato de obra pública, tanto de la etapa de licitación como de la etapa de ejecución. Esta herramienta es básica no sólo para la gestión de las políticas sino también para el monitoreo y la evaluación de los resultados. Asimismo, la plataforma podría incorporar la función de informar a los potenciales oferentes sobre las obras licitadas de forma proactiva.
(b) Hay un sistema integrado de información (centralizado en un portal en línea) que proporciona información actualizada y es de fácil acceso y sin costo para todas las partes interesadas.	La información sobre las contrataciones está disponible en el sitio público <a href="https://contratar.gob.ar">https://contratar.gob.ar</a> . El Decreto 1169/2018 versa sobre la implementación y uso del sistema CONTRAT.AR, el cual constituye un sistema integrado de información centralizado para la Administración Pública Nacional que proporciona información gratuita para las partes interesadas y la ciudadanía en general. Establece que las contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública cuya ejecución se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 1336 del 29 de diciembre de 2016 deberán ser incorporadas al sistema electrónico aprobado por dicho decreto, para el seguimiento de su ejecución. Constituye un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de la Obra Pública de la APN para la contratación y seguimiento de ejecución de las obras financiadas total o parcialmente con fondos del Tesoro Nacional que ejecuten las provincias y los municipios. El sistema está a cargo de la Oficina Nacional de Contrataciones.	N.A.	La plataforma no ofrece la posibilidad de extraer información de acceso público sobre las licitaciones y la ejecución de obras.		La plataforma tiene previsto hacer más accesible el acceso público de la información siguiendo los lineamientos de Open Contracting, para lo cual se recomienda elaborar una estrategia de implementación de dicha iniciativa, que seguramente tendrá impacto en materia de transparencia e integridad en la gestión de las contrataciones de obras, al tiempo que promoverá una competencia más justa entre las distintas empresas.

<p>(c) El sistema de información contempla la publicación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de contratación</li> <li>• información relacionada con contrataciones específicas, como mínimo: anuncios o avisos de oportunidades de contratación pública de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones.</li> <li>• Enlaces a normas y reglamentos y otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia.</li> </ul>	<p>El Decreto 1169/2018 en su art. 3º instruye publicar y actualizar, a través del Portal Nacional de Datos Públicos la información, la documentación relevante sobre los procedimientos de selección y ejecución de contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública incorporados en el Sistema de Gestión Electrónica CONTRAT.AR, en forma completa y con el mayor nivel de desagregación posible. Cabe destacar que APN cuenta con una página web de Datos Abiertos con información sobre las contrataciones cursadas por el sistema CONTRAT.AR <a href="https://datos.gob.ar/dataset/jgm-contratar">https://datos.gob.ar/dataset/jgm-contratar</a>. La plataforma CONTRAT.AR posee un enlace a la normativa vigente en el Boletín Oficial.</p> <p>La ley 13.064 no determina la producción de un plan anual de contrataciones</p>	<p>En la plataforma contratar están disponibles los siguientes conjuntos de datos: a) Listado de obras públicas por organismo, nombre, financiamiento, objeto, sistema de contratación, monto, entre otros atributos en formato Excel, b) Listado de obras públicas por organismo, nombre, financiamiento, objeto, sistema de contratación, monto, entre otros atributos en formato CSV y c) Norma completa del Decreto Nº 1169/2018 sobre Contrataciones. No se encuentran publicadas las impugnaciones a los procesos.</p>	<p>La falta de planes de contratación se refleja en la ausencia de información que permita a los proveedores hacer planificación de mediano y largo plazo. CONTRAT.AR cuenta con limitada información sobre la ejecución de contratos. Además no existen tableros de información que permitan la fácil interpretación de la información por parte de los ciudadanos. La información sobre la ejecución de obra es incompleta y desactualizada. Los conjuntos de datos no están accesibles desde la plataforma CONTRAT.AR, por lo que no son de fácil de acceder/encontrar, y correlacionar con la información del portal.</p> <p>La información específica sobre normativa vigente es de difícil acceso dado que se debe buscar en el Boletín Oficial. No hay un apartado que compile toda la normativa específica relacionada a la contratación de la Obra Pública.</p>		<p>Se recomienda afianzar la planificación de obras públicas para brindar información de operaciones futuras. Se recomienda también el diseño y desarrollo de un tablero de información detallada y estadísticas anuales sobre los procesos de contrataciones que permitan la fácil interpretación y acceso de la información por parte de los ciudadanos. Este tablero debe contener el universo total de contrataciones, con datos actualizados, de todos los Organismos.</p> <p>En este sentido la implementación de la plataforma Mapa de Inversión Pública, podría ser utilizada para concentrar la información de los proyectos en gestión, así como los procesos de contratación y la publicación de información de ejecución, facilitando así el acceso a la misma.</p>
---	---	--	--	---	---

<p>(d) En apoyo del concepto de contratación abierta, en cada fase del proceso de contratación se publica más información integral en el portal en línea, incluyendo el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación, y documentos de contratos completos, con especificaciones técnicas y detalles de implementación (de acuerdo con el marco legal y regulatorio).</p>	<p>La plataforma CONTRAT.AR expone información en el portal en línea que incluye información básica del proceso, solicitudes de contratación asignadas al proceso, detalle de los servicios a contratar, cronogramas de fechas, pliegos de bases y condiciones generales y particulares, requisitos mínimos de participación, montos y plazos de contratación, el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación y documentos de contratos completos con especificaciones técnicas. No obstante lo anterior, se considera que la publicación no es integral dado que no hay información sobre las modificaciones a los contratos y tampoco se tienen detalles respecto de la implementación o ejecución del mismo. La información de datos abiertos está publicada en <a href="https://datos.gob.ar/dataset/jgm-contratar">https://datos.gob.ar/dataset/jgm-contratar</a></p>	<p>N.A.</p>	<p>La información sobre la ejecución de obra es incompleta y desactualizada. La información de ejecución de contratos en forma detallada no está integrada al portal en línea.</p>		
<p>(e) La información se publica en el portal de datos abiertos <a href="https://datos.gob.ar">https://datos.gob.ar</a>, bajo la ley 27.275 y reglamentado por Decreto 117/2016. Los conjuntos de datos sobre las contrataciones de Obra Pública se encuentran clasificados en la categoría CONTRAT.AR. Los conjuntos de datos se publican en formato abierto, son legibles por máquina y se utilizan definiciones de campos para determinar su contenido.</p>	<p>La información se publica en el portal de datos abiertos <a href="https://datos.gob.ar">https://datos.gob.ar</a>, bajo la ley 27.275 y reglamentado por Decreto 117/2016. Los conjuntos de datos sobre las contrataciones de Obra Pública se encuentran clasificados en la categoría CONTRAT.AR. Los conjuntos de datos se publican en formato abierto, son legibles por máquina y se utilizan definiciones de campos para determinar su contenido.</p>	<p>En el sitio <a href="https://datos.gob.ar">https://datos.gob.ar</a> se encuentran 3 datasets con información de procesos de contratación. Su acceso es restringido porque no es directo desde la plataforma CONTRAT.AR. Las invitaciones se encuentran en varios portales con alcance dispar. No se evidencia la existencia de información estadística. El MOP implementó la plataforma Mapa de Inversión Pública para concentrar la información de los procesos de contratación y publicación de información de ejecución (648 procesos al 12/11/2020).</p>	<p>Se cuenta con limitada información sobre la ejecución de contratos. Los conjuntos de datos publicados son incompletos y están desactualizados. Además no existen tableros de información que permitan la fácil interpretación de la información por parte de los ciudadanos. Los conjuntos de datos no están accesibles desde la plataforma CONTRAT.AR, por lo que no son de fácil de acceder/encontrar, y correlacionar con la información del portal.</p>		<p>Se recomienda establecer un plan de publicación de información integrado, de fácil acceso e interpretación, con información completa y actualizada.</p>
<p>(f) La responsabilidad de la gestión y operación del sistema CONTRAT.AR se encuentra claramente definida</p>	<p>La responsabilidad respecto de la gestión y operación del sistema CONTRAT.AR está claramente definida en el Decreto 1169/2018. La administración del sistema le corresponde a la Oficina Nacional de Contrataciones. Son usuarios del sistema todos aquellos organismos de la APN que deban contratar obras bajo la Ley 13.064</p>	<p>N.A.</p>			

## 7(b) Uso de contratación electrónica (e-procurement)

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La contratación electrónica es ampliamente usada o se está implementando de forma progresiva en el país a todos los niveles de gobierno.	<p>El portal de Contrataciones de la República Argentina (CONTRAT.AR) es el sistema electrónico de gestión de las contrataciones del Estado Nacional en el marco de la Ley 13.064. A través de la plataforma, las entidades gubernamentales traman y publican sus procesos de contratación, y los constructores realizan sus propuestas de forma ágil, transparente y segura.</p> <p>CONTRAT.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones de obra pública, la cual permite la participación de los contratantes, los constructores y la comunidad. Cuenta con dos módulos, uno para el proceso de licitaciones y otro para la ejecución de obras.</p> <p>El alcance del módulo de licitaciones abarca desde la confección de los documentos que conformarán los pliegos de Condiciones Generales y Particulares hasta la adjudicación.</p> <p>El alcance del módulo de ejecución de obras abarca desde el ingreso del acta de inicio y el cómputo, gestión de certificados, redeterminaciones, demás y economías, adendas a contratos y garantías. La lógica del proceso de licitación y ejecución se rige por la Ley 13.064 de Nacional de Obras Públicas. Ambos módulos están vinculados formado parte de un mismo ecosistema y no requiere el ingreso duplicado de información. Se genera un número de expediente para la ejecución de la obra que es asociado al expediente de la licitación.</p> <p>El Decreto 1169/2018 establece que las contrataciones de Obra Pública y concesiones de Obra Pública cuya ejecución se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 1336 del 29 de diciembre de 2016 deberán ser incorporadas al sistema electrónico aprobado por dicho decreto, para el seguimiento de su ejecución, a cuyo fin la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES establecerá el cronograma correspondiente, cuyo plazo máximo de implementación no podrá extenderse más allá del 1º de septiembre de 2019.</p>	<p>Desde fines del 2018, momento en el que se decretó el uso obligatorio, a la fecha de la entrevista el sistema tiene cargadas 17 obras en el módulo de ejecución de obra. La información no se encuentra concentrada en un único sitio. El alcance y calidad de la información depende del sitio donde esté publicada. Existe información que no está publicada. No existen estadísticas anuales de los procesos de contratación.</p> <p>Procesos publicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CONTRAT.AR 93 (periodo 2017/2019)</li> <li>- AYSA 242</li> <li>- ENOHSA 14</li> <li>- Vialidad 99</li> <li>- MOP - Mapa de inversiones 648 (información a 11/2020)</li> </ul>	<p>La contratación electrónica es utilizada en la APN para la publicación de las convocatorias y adjudicaciones, a través de la utilización del Sistema CONTRAT.AR como sistema de información. Sin embargo, aún es limitada la utilización de CONTRAT.AR como sistema de seguimiento y gestión de contratos. La cobertura actual es acotada, siendo utilizado para reportar las etapas de convocatoria y adjudicación de contratos, incluyendo en forma parcial otras etapas de la ejecución de contratos. Se encuentra en proceso de implementación progresiva en Ministerios y Organismos de la APN. El uso acotado de CONTRAT.AR, tanto como sistema informativo o como transaccional, también se relaciona con problemas de usabilidad (facilidad de uso) y capacidad de la actual plataforma tecnológica para cubrir los procesos de ejecución de los contratos.</p> <p>No se encuentran dentro del alcance de CONTRAT.AR las instancias previas a la solicitud de contratación, como por ejemplo la Planificación y los Proyectos. Contempla solo fuente de Financiamiento del Tesoro Nacional. No contempla funcionalidad para el tratamiento de obras con Financiamiento Externo. A corto plazo no se prevé incorporar la posibilidad de administrar obras con Financiamiento Externo. Al no trabajar con Financiamiento Externo, no está integrado a UEPEX. No está diseñado para soportar el proceso de la toma de decisiones. No provee información de análisis de precios. No posee funcionalidad para atender las necesidades de los procesos de participación ciudadana.</p> <p>No alcanza el proceso de final definitivo de obra y sus garantías de mantenimiento y fondo de reparos. Solo permite el registro de contrataciones y ejecución de obras bajo la Ley 13.064, financiadas con fondos del tesoro nacional. Hay obras que se gestionan fuera de CONTRAT.AR porque son anteriores a la obligatoriedad de su uso.</p>		<p>Ampliar y dotar de mayor funcionalidad la plataforma CONTRAT.AR y avanzar en su integración con los sistemas de gestión de las jurisdicciones vinculadas a la ejecución de la obra pública.</p> <p>Revisar el módulo de ejecución de obras dado que tiene algunos problemas de funcionamiento y faltantes de funcionalidades que posibiliten su adecuada integración con los sistemas de gestión (se prevén desarrollar en una próxima contratación del servicio de mantenimiento). En la actualidad se está trabajando en soluciones para resolver la coyuntura, de forma de no interferir en la gestión de los organismos. Estos desarrollos permitirán a los constructores, por medio de trámites ágiles, gestionar con los organismos los diferentes trámites que hacen a la ejecución de la obra, y su integración con los sistemas de gestión de la obra pública.</p> <p>El sistema requiere de mejoras, por lo que se está planificando una reingeniería respecto del desarrollo del sistema basándola en una arquitectura más moderna y dinámica que faciliten el desarrollo e integración de nuevos módulos.</p>

<p>(b) Los funcionarios del gobierno tienen la capacidad para planificar, desarrollar y administrar sistemas de contratación pública electrónica o e-procurement.</p>	<p>La Oficina Nacional de Contrataciones, dependiente de la Secretaría de Innovación Pública del Ministerio Jefatura de Gabinete, tiene la capacidad para planificar, desarrollar y administrar el sistema de contratación electrónica. Cuenta en su estructura con la Subsecretaría de Innovación Administrativa y la Dirección de Administración de Contrataciones de Obra Pública, unidades especializadas en tecnologías de la información y administración de contrataciones.</p> <p>Sin embargo, el contrato de mantenimiento del sistema está vencido y actualmente existe un servicio de mantenimiento y soporte brindado por un grupo de consultores contratados a estos efectos y al desarrollo del diseño de la nueva arquitectura.</p>	N.A.	<p>Se han presentado dificultades con el diseño, operación y mantenimiento de CONTRAT.AR en la parte tecnológica y en la creación de una cultura de uso y aprovechamiento de sus capacidades. Las entrevistas realizadas mostraron que el sistema CONTRATAR no se adecúa en varios aspectos a los requerimientos específicos de la contratación de obras públicas y a algunas de las características de los objetos institucionales de las entidades del sector. La evaluación no constató la existencia de una estrategia integral y una ruta crítica para superar estas dificultades.</p>		<p>Prever la continuidad del mantenimiento del sistema CONTRAT.AR para evitar períodos sin mantenimiento. Establecer una estrategia y una ruta crítica para superar las dificultades actuales del sistema identificadas en esta evaluación. Acompañar del desarrollo tecnológico con un programa de involucramiento de los usuarios y avance de la cultura informática requerida</p>
<p>(c) El personal de contratación pública tiene las capacidades adecuadas para utilizar los sistemas de contratación pública electrónica de manera confiable y eficiente.</p>	<p>La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) cuenta con un plan de capacitación anual cuyos objetivos son: a) La profesionalización y jerarquización de la función de contrataciones; b) La generalización de la aplicación de las mejores prácticas de contratación; c) El incremento del número de usuarios de los sistemas. El objetivo es que los participantes logren: a) operar el sistema CONTRAT.AR; b) gestionar las contrataciones de obra pública en sus diferentes etapas; c) reconocer las principales y más frecuentes dificultades que pueden presentarse en la etapa ingreso de pliegos al sistema; d) identificar las etapas procedimentales frente a la emisión de circulares, evaluación de ofertas y firma del documento contractual; e) conocer los lineamientos de la Oficina Nacional de Contrataciones referentes al Decreto 1023/2001, aplicables analógicamente a las obras públicas; e) individualizar la etapa precontractual, el contrato y el entorno de ejecución final del proceso dentro del portal.</p> <p>La capacitación es brindada por el Instituto Nacional de la Administración Pública. <a href="https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/contrat-ar-gestion-de-los-procesos-de-contratacion-y-ejecucion-de-la-obra-publica/">https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/contrat-ar-gestion-de-los-procesos-de-contratacion-y-ejecucion-de-la-obra-publica/</a></p>	N.A.			
<p>(d) Los proveedores (incluidas micro, pequeñas y medianas empresas) participan en un mercado de contratación pública dominado cada vez más por tecnología digital.</p>	<p>No se relevó este punto en la entrevista</p>	N.A.			
<p>(e) En caso de que la contratación electrónica no se haya implementado aún, el gobierno cuenta con una hoja de ruta de contratación electrónica basada en la evaluación de disponibilidad de la misma.</p>	<p>La contratación electrónica se ha implementado por parte de la Administración Pública Nacional en los últimos años a través de la plataforma CONTRAT.AR Sin embargo, la ONC estima que aún hay desafíos pendientes en contratación electrónica, para lo se encuentra en proceso de licitación del servicio de mantenimiento de la plataforma. Esto permitirá continuar con el desarrollo de nuevas funciones requeridas y que a la fecha de la entrevista no han sido satisfechas. Por otra parte, el MOP y sus Organismos son los principales contratistas de la Obra Pública de la APN, han acordado la implementación de la metodología MAPS con el objetivo de mejorar los procesos de contratación y ejecución de la Obra Pública.</p>	N.A.	<p>Esta evaluación no tuvo acceso a una hoja de ruta para la implementación plena de la contratación electrónica</p>		<p>Otorgar especial prioridad al desarrollo de una hoja de ruta que permita tener la contratación electrónica en plena operación a la mayor brevedad posible. Esta hoja de ruta debe incorporar las interfaces, los servicios, las herramientas complementarias y la cultura necesaria para lograr la transaccionalidad electrónica total, y su disponibilidad para el acceso al público.</p>

## 7(c) Estrategias para la gestión de datos de contratación

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Hay en operación un sistema para recopilar datos sobre la contratación de bienes, obras y servicios, respaldado por un sistema de contratación electrónica u otro tipo de tecnologías de la información.	CONTRAT.AR es la plataforma electrónica de gestión e información pública que recopila los datos en materia de contratación de obras. El portal de Contrataciones de la República Argentina (CONTRAT.AR) es el sistema electrónico de gestión de las contrataciones del Estado Nacional. A través de la plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los constructores realizan sus propuestas de forma ágil, transparente y segura. CONTRAT.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones de obra pública, la cual permite la participación de los contratantes, los constructores y la comunidad.	N.A.	Existe la plataforma CONTRAT.AR, pero tiene al menos cuatro restricciones significativas: no tiene todas las características y funcionalidades para adecuarse a las necesidades de la contratación de obras públicas, no recopila ni produce datos sobre el estado de la contratación de obras públicas, no incorpora a todas las entidades y jurisdicciones que contratan obra pública y no tiene en operación una aplicación totalmente transaccional para contratación electrónica de obra pública.		Existen en diversos organismos del Estado sistemas que tienen como objetivo el seguimiento de la ejecución de las contrataciones de la Obra Pública. Algunos de ellos con gran desarrollo de funcionalidades y tratamientos específicos para los tipos de obras que gestionan. Por tal motivo, se recomienda dotar al sistema CONTRAT.AR de servicios que permitan exponer y recibir información de forma de facilitar la integración entre los sistemas de los diferentes organismos del Estado. De esta manera se podrá mantener actualizada en la plataforma CONTRAT.AR la información contenida en los sistemas de gestión de los organismos y viceversa. Se sugiere las integraciones entre los sistemas sea a través de la plataforma iINTEROPER.AR
(b) El sistema administra datos para todo el proceso completo de contratación y permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, y cumplimiento de los requisitos.	La plataforma expone información que incluye información básica del proceso, solicitudes de contratación asignadas al proceso, detalle de los servicios a contratar, cronogramas de fechas, pliegos de bases y condiciones generales y particulares, requisitos mínimos de participación, montos y plazos de contratación, el conjunto completo de los documentos de ofertas, informes de evaluación y documentos de contratos completos con especificaciones técnicas. Por otra parte, expone la ubicación geográfica de las obras en un mapa que puede ser filtrada por grupos de categorías, provincia, departamento y estado. Brinda información de cantidad de obras e inversión total. No obstante lo anterior, la información es incompleta pudiéndose enriquecer respecto de la cantidad y calidad.	N.A.	La plataforma no permite el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de la contratación, así como cumplimiento de los requisitos.		Se recomienda establecer un plan de desarrollo de una plataforma que brinde información de gestión que permita analizar las variables del ciclo de vida de los contratos, facilitando la toma de decisiones y brindando información estadística comparativa de los principales indicadores (tendencias, participación de contratistas, eficiencia, precios, etc.)
(c) La confiabilidad de la información es elevada (verificada por auditorías).	No se relevó este punto en la entrevista	N.A.			
(d) El análisis de la información se lleva a cabo de manera rutinaria, y se publica y recibe retroalimentación dentro del sistema.	La plataforma no cuenta con funcionalidad para el análisis de información de inteligencia de negocios, ni con un tablero de control que exponga información pública. No expone reportes analíticos predefinidos	Ver monto total de los contratos en ANEXO C	No es posible monitorear y evaluar el comportamiento de todos los procesos de contratación.		Ver recomendación del indicador 7 c (b)

## 8. El Sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar

### 8(a) Formación, asesoramiento y asistencia

Se han establecido sistemas que contemplan:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Programas esenciales de capacitación permanente, de calidad y contenido apropiados para las necesidades del sistema.	<p>El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), proporciona capacitación a los funcionarios públicos cuando se incorporan a la administración pública y a lo largo de sus carreras. En materia de contrataciones, ofrece un módulo de capacitación específico sobre contrataciones públicas, cuyo diseño y contenidos se realiza en forma conjunta con la ONC. Aunque se enfoca más en compras de bienes y servicios que en obras públicas, incluye cursos sobre la forma de utilizar COMPRA.AR; los criterios para evaluar las ofertas; las posibles sanciones a los proveedores; las garantías; las diferentes fases de los contratos; y la ética y transparencia en las contrataciones públicas. Otros cursos independientes sobre la forma de utilizar CONTRAT.AR o introducciones a la contratación pública se encuentran disponibles para funcionarios públicos en el sitio web del INAP</p> <p>Ver la descripción de la oferta de capacitación en materia de contrataciones, la cual incluye contenidos, perfiles, modalidad y duración en ANEXO D</p>	N.A.	<p>Del análisis realizado sobre los contenidos y metodologías del programa de formación y capacitación en contrataciones públicas, es necesario señalar que, si bien abarcan gran parte de los procesos y están diseñados desde una perspectiva operativa, están orientados a la generación de conocimientos, habilidades y actitudes para empleados administrativos que participan de los procesos estandarizados de contrataciones. En tal sentido, aun considerando que los cursos que componen el programa son de diversa complejidad y que muchos de ellos son correlativos, debe señalarse que, mayoritariamente, se orientan al manejo de habilidades administrativas, pero no necesariamente a la generación de especialistas en materia de contratación de obra pública. De manera consecuente, no se verifica la existencia de profesionales con educación superior universitaria (tecnológica y profesional) con especialidad en contrataciones públicas. Por otra parte, también debe señalarse que no hay oferta de capacitación específica para proveedores ni para el público en general, limitándose de ese modo el campo de transformación que suponen los programas de formación y capacitación.</p>		<p>Desarrollar e implementar un programa de formación exhaustivo y de larga duración sobre contratación pública, tendiente a la promoción de especialistas, en particular en las áreas del sector público en las cuales se realizan contrataciones de gran complejidad y monto. Idealmente, los mismos podrían realizarse en vinculación con las universidades nacionales en base a programas específicos. Los módulos propuestos por el INAP proporcionan una base aceptable para desarrollar un programa de capacitación de esa naturaleza. De manera adicional, esos programas deberían incorporar a proveedores del Estado y, en una segunda instancia, estar abiertos al público en general.</p>
(b) Evaluaciones de rutina y ajustes periódicos sobre la base de la necesidad y la retroalimentación.	<p>Los requerimientos y el diseño de cursos de capacitación son realizados conjuntamente entre ONC e INAP en base a necesidades operativas, por lo que la ONC debe realizar evaluaciones y ajustes periódicos de dichos cursos.</p>	N.A.	<p>Al momento de la evaluación, no se ha identificado si los ajustes en los módulos de capacitación se limitan a contenidos o si permiten plantear y reformular modalidades y formatos</p>		

<p>(c) Un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público.</p>	<p>La ONC provee un servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público, a través de sus sitios de internet. De acuerdo a la Comunicación General ONC No. 5/2020, toda consulta atinente a las competencias de la ONC deberá canalizarse, sin excepción, a través del sitio de internet <a href="https://contratar.gob.ar/">https://contratar.gob.ar/</a>. En consonancia con ello y a fin de dar una respuesta ordenada, en un marco de mayor transparencia de las contrataciones públicas, se establece que no se brindará atención personal a proveedores, contratistas, firmas consultoras de obra pública y/o interesados.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Durante esta evaluación la mesa de ayuda no estaba en funcionamiento y, en entrevistas realizadas a contratistas de obra pública se señalaron falencias en materia de soporte y asistencia para la operación en la plataforma CONTRAT.AR. No se pudo constatar si se ha creado un mecanismo de asesoramiento personalizado ni si la mesa de ayuda se utiliza como instrumento para mejorar el sistema de contratación pública a partir de la experiencia de los usuarios (las preguntas y necesidades de asesoría son esenciales para recibir información que oriente ajustes y mejoramiento en el sistema de contratación). De manera adicional, deben señalarse dos observaciones: a) el modelo de consultas por escrito a través de los sitios web limita el campo de asistencia, concentrándose mayormente en preguntas frecuentes; b) las buenas prácticas indican que los órganos rectores en materia de contrataciones deben contar con capacidad de acompañamiento y asesoramiento personalizada.</p>		<p>Se recomienda avanzar en la implementación de un sistema que permita brindar asistencia y asesoramiento permanente para las consultas tanto a proveedores, como a organismos contratantes y al público en general</p>
<p>(d) Una estrategia bien integrada con otras medidas que apuntan a desarrollar las capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública.</p>	<p>Para el desarrollo de este criterio de evaluación debe considerarse, en primer término, que las nuevas autoridades de la ONC asumieron sus funciones en el mes de diciembre de 2019, al momento del cambio de gobierno. En segundo término, el impacto de la crisis del COVID-19 en la gestión de la administración pública en todos sus niveles y áreas de actuación. En ese contexto, no se visualiza una estrategia integrada para el desarrollo de capacidades en todos los actores involucrados en el sistema de contrataciones.</p> <p>No obstante ello, es posible visualizar una iniciativa tendiente a la generación de insumos para formulación de una estrategia de esa naturaleza. Nos referimos concretamente al Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública como un eventual ámbito de concertación con los actores concurrentes. Sin embargo, hasta el momento no es posible ponderar de manera adecuada los resultados de dicho Programa.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Hace falta una estrategia de capacitación, asesoramiento y asistencia en torno a la modernización de la contratación de obras públicas que involucre a los proveedores, las universidades, los centros de investigación y las OSC para generar masa crítica en materia de conocimientos e innovaciones para la formulación de una estrategia de desarrollo de capacidades efectiva para el conjunto de los actores concurrentes al proceso.</p>		<p>Promover una estrategia de investigación, formación y capacitación en la cual concurren la ONC, las universidades, los proveedores y las OSC, con un plan de acción conjunto, metas definidas y mecanismos de monitoreo.</p>

## 8(b) Reconocimiento de la contratación pública como una profesión

La administración pública del país reconoce a la contratación como una profesión:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) La contratación se reconoce como una función específica y los puestos de contratación se hallan definidos en diferentes niveles profesionales, con descripciones de carrera, y la especificación de las calificaciones y habilidades requeridas.	El Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones correspondiente al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), se encuentra alineado a lo establecido en el artículo 16 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del SINEP, homologado por el Decreto No. 2098/08. En dicho marco, los puestos correspondientes a funciones vinculadas a compras y contrataciones se encuentran incluidos en la "familia" denominada Administración Presupuestaria. En la misma, están centralizados aquellos puestos cuyas actividades principales están estrechamente relacionadas con la elaboración, planificación y registro de la ejecución del presupuesto, la programación financiera y la proyección de los flujos de fondos conforme el presupuesto asignado; la gestión del flujo de fondos (recaudación y pagos).	N.A.	La situación descripta demuestra una escasa significación sobre la importancia de la profesionalización de funcionarios y especialistas en las oficinas de contrataciones. Sin embargo, dicha lógica encuentra limitaciones al momento de gestionar contrataciones complejas y que constituyen una parte esencial de una política pública determinada. Ello indica la falta de una concepción que enfoque la contratación pública como una función específica y profesionalizada, de acuerdo a como indican las buenas prácticas.		Las buenas prácticas recomiendan diferenciar el nivel jerárquico (contrataciones ordinarias, contrataciones complejas y contrataciones estratégicas), las facultades, los recursos y los perfiles de los recursos humanos, que en los países más avanzados incluye niveles de preparación como formación tecnológica, licenciatura universitaria, maestría y doctorado en contratación pública, para aquellas jurisdicciones que, por complejidad y/o monto, excedan las rutinas propias de las compras y contrataciones de carácter rutinario. Ello implicaría determinados cambios normativos, una redefinición organizacional para determinadas jurisdicciones y la adecuación de los nomencladores de puestos y competencias asociadas en el Sistema Nacional de Empleo Público. Ello supondría la formulación de una estrategia de transición con objetivos de corto, mediano y largo plazos. Dado que la complejidad de la operación propuesta supone cambios de naturaleza estructural al interior de la Administración Pública Nacional, se sugiere la posibilidad de avanzar en un modelo experimental tomando al Ministerio de Obras Públicas como prueba piloto, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros.
(b) Los nombramientos y promociones son competitivos y se basan en las calificaciones y certificaciones profesionales.	En tanto el nivel de profesionalización y especificidad en materia de contrataciones es bajo y que la función está concebida como apoyo administrativo, las calificaciones y certificaciones profesionales requeridas no son determinantes al momento de incorporar o promover personal.	N.A.	La ausencia de un criterio basado en la profesionalización y especialización de la temática contrataciones genera una cadena de brechas que se vuelven tangibles en materia de nombramientos, promociones, evaluaciones y capacitación. Es decir que afecta a los distintos institutos que componen la carrera administrativa de los funcionarios públicos.		Debido a que los nombramientos y promociones no diferencian el nivel jerárquico (contrataciones ordinarias, contrataciones complejas y contrataciones estratégicas) en la medida que se pueda avanzar en la recomendación señalada en el punto anterior 8 (b) (a) se recomienda también la posibilidad de avanzar en las calificaciones y certificaciones profesionales requeridas para los nombramientos y promociones

(c) El desempeño del personal se evalúa de manera regular y consistente, y se proporciona desarrollo y capacitación adecuados para el personal.	El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto No. 2098/08, establece en sus Título V y VI el Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal y el Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral, respectivamente. Los planteles de personal que conforman la ONC y las áreas administrativas de los entes contratantes están alcanzados por dicho Convenio Colectivo.	N.A.	En materia de evaluaciones, debe señalarse que las mismas son de carácter general al conjunto de la administración pública. Es decir que no existe una evaluación específica para el personal que revista en las áreas de contrataciones, sea ella a nivel de rectoría o a nivel de entes contratantes. Respecto al desarrollo y capacitación del personal, se reitera que aun considerando la existencia de cursos específicos, los mismos se orientan al manejo de habilidades administrativas, pero no necesariamente a la generación de especialistas en materia de contratación de obra pública.		Se sugiere que en el corto plazo existan instancias específicas de evaluación de las dependencias y de los funcionarios vinculados a contrataciones mediante indicadores objetivos que permitan ponderar su desempeño. Sin embargo, debe también mencionarse que ello supondría una eventual revisión de los componentes de la carrera administrativa y de su funcionamiento.
---	---	------	---	---	---

### 8(c) Supervisión del desempeño para mejorar el sistema

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El país ha establecido un sistema de medición del desempeño que se enfoca en los resultados de los procesos de contratación versus el establecimiento de objetivos, y lo aplica de forma consistente.	Argentina en general y la ONC en particular no han definido objetivos macro del política en torno a los principios de eficacia, competencia, transparencia y eficiencia de la contratación de obras públicas (por ejemplo, reducir los plazos para adjudicar y ejecutar las obras, aumentar la competencia mediante un incremento de número de oferentes, mejorar la gestión de los procesos de ejecución para evitar retrasos y sobreprecios, reducir el número de impugnaciones y apelaciones y el plazo para resolverlas, simplificar y estandarizar la re determinación de precios, mejorar la disponibilidad de la información estratégica, etc.). Si bien se han iniciado algunas actividades en el contexto del Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública, estas hasta el momento se han limitado a ajustes en el ámbito normativo y procedural sin que se haya planteado un marco general de políticas en materia de contratación. Al no haberse establecido objetivos de resultado de los procesos de contratación, tampoco se ha definido un sistema de indicadores globales para la medición del desempeño de la contratación de obras públicas en función de esos objetivos.	N.A.	Actualmente no se utilizan indicadores de desempeño del sistema de contrataciones de obras públicas para dar cuenta de su eficiencia, eficacia, transparencia, competencia, equidad e integridad.		Si bien hasta la fecha no se han utilizado indicadores de desempeño, tanto las recomendaciones emanadas de esta metodología, como los resultados del Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia, constituyen una línea de base para el mejoramiento del sistema y la conformación de indicadores que posibiliten medir el cumplimiento de objetivos
(b) El sistema incluye la evaluación de los resultados de desarrollo.	No se identifica una política explícita de desarrollo del sistema de contrataciones con resultados definidos contra los cuales se puedan realizar evaluaciones de desempeño. Por otra parte, dado que el Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública y el Observatorio de la Obra Pública se encuentran en fase de implementación y que los mismos constituyen las herramientas de evaluación a ser utilizadas, hasta el momento no se verifican evaluaciones de resultados.	N.A.	En Argentina no se han establecido objetivos de la contratación de obras públicas en términos de desarrollo de un mercado más amplio y competitivo, del acceso a pequeños y medianos constructores, de producción nacional de insumos importados, de incorporación de nuevas tecnologías de construcción, de minimizar el impacto ambiental y elevar la sustentabilidad de las obras públicas, etc. Tampoco se han diseñado indicadores para evaluar ese impacto y rendir cuentas por sus avances.		Diseñar entre el MOP y la ONC un plan de evaluaciones de resultados de la contratación de obras públicas en torno a los objetivos de cambio centrales que surjan de esta evaluación.
(c) La información se utiliza para apoyar la formulación estratégica de políticas sobre contratación.	Es necesario considerar las características y las limitaciones que plantea el actual escenario y que fuera mencionado más arriba. En tal sentido, los focos de mejora en base a información se remiten a cuestiones operativas muy focalizadas –por ejemplo: la revisión del pliego único de bases y condiciones generales– y a la revisión de la plataforma informática CONTRA.AR, pero no a logros estratégicos en función de los principios rectores de la contratación pública	N.A.	Dada la carencia de políticas y objetivos estratégicos de la contratación y de indicadores de desempeño para orientar los avances y rendir cuentas por ellos, no hay disponibilidad de información para apoyar la formulación estratégica de políticas de contratación.		En la medida que puedan resolverse los problemas de atomización y fraccionamiento de la información sobre contratación mencionados, podrá avanzarse en la utilización de la dicha información para la formulación estratégica de políticas

(d) Se han establecido planes estratégicos que incluyen marcos de resultados, y se usan para mejorar el sistema.	No se verifica actualmente la existencia de un plan estratégico formalizado y en curso para el sistema de compras y contrataciones del Gobierno nacional. Sin embargo, los resultados de la autoevaluación MAPS, sumados a los aportes del Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública, y el Observatorio de la Obra Pública pueden y deben contribuir a la generación de una agenda estratégica de mejoras al sistema.	N.A.			
e) Las responsabilidades están claramente definidas	De acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 50 de diciembre de 2019, la ONC posee la competencia y responsabilidad para proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, especialmente a fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas y desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas.	N.A.	Resulta necesario avanzar hacia un mecanismo de establecimiento centralizado de grandes objetivos de política de contratación de obras públicas, que no coarte la independencia de las provincias, pero sí contribuya a que la información sea compatible, se puedan identificar mejores prácticas y se logre avanzar hacia una mayor transparencia, eficiencia, eficacia, competencia y probidad en el sistema.		En el Indicador 5 se hizo referencia como recomendación a la utilización del Consejo Federal de Obras Públicas y a la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales como espacios institucionales viables en donde acordar los grandes objetivos en materia de contrataciones de obra pública entre los organismos nacionales y provinciales.

## Pilar III. Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado

### 9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos

#### 9(a) Planificación

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El análisis de las necesidades y la investigación de mercado guían la identificación proactiva de las estrategias óptimas de contratación	<p>Tal como se señaló en el subíndicador 4(a), la normativa establece que las unidades contratantes deben elaborar y presentar anualmente a la ONC el Plan Anual de Contrataciones, pero deja expresamente excluida a la obra pública.</p> <p>Por lo tanto, cada entidad contratante planifica sus contrataciones de acuerdo con los lineamientos definidos en instancias de coordinación o de planificación superiores, y con sus propios criterios que están determinados fundamentalmente por la experiencia y el conocimiento del sector.</p> <p>En las entrevistas con las cámaras empresariales representativas de los proveedores, un alto porcentaje mencionan que existen fallas de planificación y que ese es uno de los factores que generan problemas en los contratos y en la ejecución de las obras.</p> <p>El hecho de que se registre un alto porcentaje de los procesos fallidos según los registros del sistema CONTRAT.AR y las bases de datos de algunas entidades, puede tener relación con estas fallas de planificación.</p>	N.A.	<p>No existe un Plan Consolidado de Obra Pública Plurianual. Desde 2008 existe el Plan Estratégico Territorial, que debería funcionar como guía para orientar la inversión pública y privada en un país federal como la Argentina. A pesar de que no se discontinuó, no funcionó como cabía esperar.</p> <p>También existen planes sectoriales, como por ejemplo el Plan Nacional de Agua y Saneamiento, pero han sido fundamentalmente indicativos. Si bien existen instancias de planificación en distintas entidades, la débil articulación entre las distintas áreas del Estado Nacional involucradas, entre el sector público y el sector privado, y entre la Nación y las Provincias, hace que se verifiquen fallas en los procesos de contratación de las obras. Las entidades contratantes realizan una planificación anual de las obras a realizar sobre la base de criterios técnicos y económicos.</p> <p>Si bien todas las entidades contratantes mencionan tener contactos más o menos frecuentes con el mercado, no surge de las entrevistas que se realicen estudios de mercado. En algunos casos, se mencionó que en obras especialmente complejas o que requieren alguna innovación importante, se hacen consultas con proveedores, pero como un procedimiento ad-hoc.</p>		<p>Es necesario fortalecer una instancia de coordinación y planificación de la obra pública entre la Nación y las Provincias. El Plan Estratégico Territorial (PET) es un antecedente interesante, pero debería reformularse y contar con instancias más operativas. Una de ellas podría ser un Informe de Sostenibilidad Fiscal de Largo Plazo en materia de Infraestructura que podrían elaborar DNIP, Hacienda, el MOP y otras entidades ejecutoras de obra pública, para mejorar la gestión general de los Riesgos Fiscales asociados a este tipo de inversión; y en particular, para definir una pauta para la Planificación de Infraestructura a cargo del MOP (incluyendo a las entidades vinculadas), y de los Gobiernos Sub-nacionales. Un informe como este permitiría también poder emprender un compromiso temprano con el Congreso sobre la estrategia presupuestaria en los años siguientes.</p> <p>Asimismo, este Informe puede ser la línea de base que permita diseñar reglas y propuestas normativas para armonizar la estructuración del presupuesto en infraestructura, en los diferentes niveles de Gobierno del país.</p> <p>El sector privado propone la creación de un Consejo de Política de Infraestructura, que integre miembros del Sector Público y del Sector Privado, a semejanza de los que ya existen en otros países como Chile, Colombia o Australia, entre otros.</p> <p>El Observatorio de la Obra Pública creado a través de la Resolución N° 31/2020, como un nuevo espacio de participación institucional donde el MOP junto con universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública, llevan adelante iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia, la integridad, la eficiencia, la eficacia y la innovación de los sistemas de contratación, ejecución y monitoreo de la obra pública, podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.</p>

<p>(b) Los requisitos y resultados deseados de los contratos se encuentran claramente definidos.</p>	<p>En agosto 2019, la Oficina Nacional de Contratación (ONC) emitió la Disposición 22/2019, que aprueba el PUCG de Bases y Condiciones Generales para las Contrataciones de Obras Públicas, que establece la obligatoriedad de definir los requisitos y resultados deseados en las contrataciones públicas. El PUCG establece los requisitos que deben cumplir los contratos, entre los cuales se encuentran el Pliego de Condiciones Particulares, el Pliego de Especificaciones Técnicas Generales y el Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares.</p> <p>Sin embargo, son relativamente pocas las obras que se gestionaron hasta el momento a través del CONTRAT.AR, y no está claro si los procedimientos que se hacen por fuera del CONTRAT.AR utilizan el Plego Único.</p>	N.A.	<p>Esta evaluación no realizó un estudio específico para establecer si los contratos definen claramente los resultados deseados.</p> <p>En las entrevistas realizadas con entidades representativas del sector privado, en varios casos se mencionó que existe una gran debilidad en la elaboración de los proyectos técnicos y la definición de los objetos contractuales, y que eso genera serios problemas durante todo el ciclo de la contratación.</p>		<p>El MOP debería trabajar con las entidades contratantes adscritas para mejorar significativamente la elaboración de los proyectos técnicos.</p>
<p>(c) Los criterios de sostenibilidad, si los hay, se utilizan de forma equilibrada y en concordancia con las prioridades nacionales.</p>	<p>Dentro del Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) tiene la responsabilidad de coordinar y seguir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); articulando con los Ministerios y organismos nacionales el proceso de adaptación de los ODS para su efectiva implementación y monitoreo.</p> <p>No obstante, ni la Ley 13.064 ni el Decreto 1023 regulan la sostenibilidad ambiental de la infraestructura de Obra Pública.</p> <p>El PUCG establece la obligación de presentar antes del Inicio de Obra, la documentación relativa al Plan de Impacto Ambiental y al Plan de Gestión Ambiental. Sin embargo, el enfoque ambiental está restringido a la Etapa de Ejecución de Obra. No hay una referencia legal a introducir criterios de sostenibilidad ambiental en Etapas más tempranas (Indicadores de Elegibilidad, Formulación/Diseño del Proyecto), y tampoco referencia a obligaciones en materia de Cambio Climático.</p> <p>La Sub-Gerencia Socio-Ambiental de VN utiliza un software desarrollado por Oxford University –con cooperación del Bco. Mundial- que permite introducir consideraciones ambientales que permiten ajustar las exigencias del Proyecto y la evaluación socio-ambiental correspondiente.</p>	N.A.	<p>De acuerdo a lo anterior, no es posible sostener que los "criterios de sostenibilidad se utilizan de forma consistente a lo largo del tiempo (en forma equilibrada), en el espectro de Obras a cargo del MOP y sus entidades vinculadas".</p> <p>En el caso de las entidades que aplican criterios de sostenibilidad, lo hacen como una práctica adquirida en base a la experiencia.</p>		<p>Es urgente generar la obligación normativa de introducir criterios de sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, en el sistema de contratación de Obra Pública. Por su importancia y ámbito de aplicación, sería recomendable evaluar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Una modificación en el marco normativo.</li> <li>✓ Una modificación en el PUCG, cuanto menos incluyendo el Principio de Sostenibilidad Ambiental, aplicable a todo el ciclo de la contratación de Obra Pública.</li> <li>✓ Las jurisdicciones involucradas junto con la ONC, deberían establecer una Directiva o Lineamientos que establezca la necesidad de adoptar políticas y herramientas para evaluar y mitigar esos efectos en todos los contratos, y promover la sostenibilidad ambiental en todos los niveles de Gobierno</li> </ul> <p>Asimismo, se sugiere Implementar Programas de capacitación sobre sostenibilidad en el MOP y sus entidades, y progresivamente en las Provincias con las que haya programas de obras en desarrollo.</p>

## 9(b) Selección y contratación

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) En las contrataciones complejas se utilizan procedimientos de precalificación para asegurar que solamente los participantes calificados y elegibles se incluyan en el proceso competitivo.	<p>El Decreto 1023 establece que, en el caso de contrataciones complejas, podrá utilizarse el método de licitación de etapa múltiple, y el PUCG define el procedimiento que se debe aplicar en ese caso. Sin embargo, no parece suficiente con este marco normativo, toda vez que en contrataciones complejas resulta crítico un adecuado conocimiento del mercado, y un procedimiento de precalificación entendido como un concurso abierto que es previo a cualquier concurso de méritos y sirve para identificar proveedores que cumplen ciertos requisitos especiales para ser llamados a participar en uno o más procesos de contratación posteriores puede ser una herramienta importante para ese fin.</p> <p>Adicionalmente, el sector privado ve al Registro de Constructores como una precalificación, que en algunos casos funciona como una barrera a la participación. Además de la inscripción en el Registro, las entidades ponen requisitos para la participación que los proveedores ven como "arbitrarios".</p>	N.A.	<p>El procedimiento de precalificación está previsto en la normativa, aunque no hay evidencia de que se utilice en el MOP y en sus entidades vinculadas.</p> <p>No está previsto un procedimiento de precalificación como una herramienta de conocimiento y evaluación del mercado para contrataciones complejas</p>		<p>Se recomienda establecer a través de directivas precisas en qué casos corresponde aplicar procedimientos de precalificación, que deben ser equilibrados, evitando la duplicación de requerimientos a los proveedores. La convocatoria implica mencionar el proceso posterior de contratación para el cual se realiza la precalificación, la forma en que los proveedores manifiestan su interés, la forma de presentar los requisitos habilitantes, los criterios de evaluación para hacer la lista de precalificados, el cronograma del proceso de precalificación y el mecanismo para hacer comentarios a la lista de precalificación resultante.</p> <p>Se recomienda revisar el funcionamiento del Registro de Constructores, buscando que la mayor cantidad de requisitos posibles que se relacionen con otras áreas del Estado pueden ser completadas a través de servicios web u otros mecanismos de intercambio automático de información.</p>
(b) A fin de impulsar una amplia participación de competidores potenciales, se emplean solamente documentos de contratación, claros e integrados, estandarizados cuando sea posible, y en proporción a las necesidades.	<p>El PUCG ha tenido como unos de sus objetivos homogenizar procesos y estandarizar la documentación contractual a ser utilizada en los procesos de contratación.</p> <p>Según las opiniones recogidas en las entrevistas con representantes del sector privado, existe un problema generalizado de mala calidad en los Proyectos Técnicos y en los documentos licitatorios hay una indefinición en el objeto a cotizar.</p>	<p>El promedio de participantes por proceso es de 6,1 con una tendencia al estancamiento o a la disminución en los últimos años en varias entidades.</p>	<p>No hay evidencia de que las entidades contratantes hayan utilizado el PUCG más allá de las contrataciones que se gestionaron a través de CONTRAT.AR</p>		<p>El MOP debería elaborar documentos de contratación estandarizados para los principales tipos de contratación que realiza en forma directa o a través de sus entidades vinculadas.</p>

(c) Los métodos de contratación se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal.	Tal como se mencionó en el Pilar I, la normativa estipula que todas las obras públicas nacionales deben adjudicarse por licitación pública. La contratación directa solo procede en casos excepcionales que se detallan en la ley, y que las entidades contratantes deben justificar debidamente.	De acuerdo con los resultados que arroja el análisis de las bases de datos, en la gran mayoría de los casos se utilizan métodos competitivos de contratación, aunque en los últimos años se ha verificado una tendencia al incremento de las contrataciones directas en algunas entidades.	Si bien no se pudo recoger evidencia sobre la forma en la que se eligen, documentan y justifican los métodos de contratación, los datos disponibles muestran que se cumple con lo que establece el marco legal.		Se sugiere revisar los casos de las entidades en las que se registra una tendencia al incremento de las contrataciones directas.
(d) Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están claramente detallados en los documentos de contratación y cumplen con el precepto de permitir que los oferentes o sus representantes asistan a la apertura de ofertas, y que la sociedad civil realice el monitoreo, según lo establecido.	<p>Como se mencionó en el Pilar I, la normativa establece que los pliegos de bases y condiciones deben definir claramente los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas. Si bien no se refiere específicamente a los oferentes o sus representantes ni a la participación de la sociedad civil, establece que podrán participar todos aquellos que lo deseen, y que el acta de apertura podrá ser firmada por los oferentes y asistentes que deseen hacerlo.</p> <p>El PUCG establece claramente los procedimientos, pero se establece que todo debe realizarse a través del CONTRAT.AR, que no es por el momento la práctica generalizada en la contratación de obra pública.</p>	N.A.	No hay evidencia suficiente para constatar plenamente si los procedimientos para presentación, recepción y apertura están claramente detallados en los documentos de contratación.		La mejora en el sistema de información sobre contratación de obra pública permitirá contar con la evidencia que no fue posible obtener para esta evaluación
(e) A lo largo de todo el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación, se asegura la confidencialidad	La normativa no prevé explícitamente la confidencialidad durante el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación. Sin embargo, las entidades contratantes señalaron que el proceso de evaluación de ofertas está sometido a la confidencialidad absoluta. Por otra parte, no se registraron reclamos por problemas de confidencialidad en el proceso de evaluación de ofertas y adjudicación	N.A.			
(f) Se apliquen técnicas apropiadas para determinar el mejor valor por dinero con base en los criterios señalados en los documentos de contratación y adjudicación del contrato.	<p>El Decreto 1023 establece que "La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta." Como se señaló en el Pilar I, las normas no impiden adjudicar con criterios de valor por dinero, pero no hay reglamentación alguna al respecto:</p> <p>Por otra parte, el SNIP en su evaluación tiene en cuenta el ciclo de vida del proyecto, estos conceptos no son aplicados para el diseño de los procesos de contratación ni para la selección de contratistas y no están en concordancia con el concepto de valor por dinero (value for money)".</p>	N.A.	<p>No hay criterios definidos que permitan aplicar otras variables de adjudicación que habiliten a realizar un análisis de los incentivos del contratista durante la etapa de ejecución de obras, y por tanto una evaluación más integral del Valor por Dinero de los Proyectos.</p> <p>En ausencia de criterios definidos, hay una tendencia a estandarizar los requerimientos técnicos y a aplicar el criterio del precio más bajo.</p>		Las jurisdicciones involucradas junto a la ONC deberían aprobar lineamientos que definan el Valor por Dinero en el sistema de contratación de obra pública, y establezcan pautas para diseñar los Pliegos, de manera que se factible lograr el mayor Valor por Dinero, no solo en la contratación sino durante todas las etapas del ciclo de los proyectos.

(g) Las adjudicaciones de los contratos se anuncian según lo establecido.	<p>En la ley no se menciona la publicidad de la adjudicación de los contratos, y en el reglamento solo se menciona el principio de transparencia en todas las etapas del proceso de contratación. Por otra parte, en el PUCG se establece el mecanismo por el cual debe darse publicidad al dictamen de adjudicación.</p> <p>Adicionalmente, no se registran reclamos respecto del anuncio de las adjudicaciones de los contratos.</p>	N.A.	<p>Las adjudicaciones de los contratos que se gestionan a través del CONTRAT.AR se anuncian según lo establecido.</p> <p>Según la evidencia disponible, también se cumple en las que no se realizan a través del CONTRAT.AR</p>		
(h) Las cláusulas de ejecución de contratos incluyen consideraciones de sostenibilidad, cuando corresponda.	<p>Como se señaló en el subíndicador 3(a) del Pilar I, si bien el marco regulatorio permite incluir criterios de sostenibilidad en la contratación, estos criterios no son utilizados en la práctica.</p> <p>Por su parte, las entidades contratantes señalaron que los aspectos de sostenibilidad ambiental están previstos en los contratos, en lo relativo al Plan de Impacto y Gestión Ambiental, que debe presentarse antes del Inicio de Obra.</p>	N.A.	<p>No hay evidencia de que las cláusulas de ejecución contractual incluyan consideraciones de sustentabilidad, más allá del Plan de Gestión Ambiental que se incluyen en los contratos.</p>		<p>Las jurisdicciones involucradas junto a la ONC deberían aprobar lineamientos precisos para que las entidades contratantes incorporen cláusulas de sostenibilidad en la etapa de ejecución de los contratos.</p>
(i) Las cláusulas de ejecución ofrecen incentivos para superar los niveles de ejecución establecidos y desincentivos para el mal desempeño.	<p>La normativa prevé penalidades y sanciones a los proveedores por mal desempeño, pero no el establecimiento de incentivos para superar los niveles de ejecución definidos.</p>	N.A.	<p>En las cláusulas de ejecución no se ofrecen incentivos para superar los niveles de ejecución.</p> <p>En un contexto de alta inflación como el de Argentina, que genera la necesidad de permanentes redeterminaciones de precios, es difícil generar incentivos para superar los niveles de ejecución. A esto se suma que, según el sector privado, el mal diseño técnico de los proyectos genera problemas y conflictos durante la ejecución.</p>		<p>Una vez que se avance en la reforma del régimen de redeterminación de precios y en la mejora en la definición de los proyectos técnicos, sería necesario introducir en la reglamentación la posibilidad de establecer incentivos para los proveedores que superen los objetivos establecidos en los documentos de contratación.</p>
(j) El proceso de selección y contratación se realiza de manera, eficiente, eficaz y transparente.	<p>La normativa establece que las contrataciones se realizarán siguiendo los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.</p> <p>Sin embargo, la evidencia disponible muestra que los procesos de selección y contratación distan mucho de realizarse en forma eficiente, eficaz y transparente</p>	<p>El porcentaje de procesos fallidos es inusualmente elevado, de un 29% para el Ministerio del Interior, 22% para VN; no Hay información para las otras entidades.</p> <p>Las demoras entre la convocatoria y la firma del contrato también son muy altas, llegando a 241 días para el Ministerio del Interior; 161 para AySA; 320 para ENOHSA; 209 para VN.</p>	<p>La evidencia disponible muestra que no se cumplen los principios de eficiencia, eficacia y transparencia. No se constató una política deliberadamente establecida y monitoreada para mejorar su cumplimiento.</p>		<p>La existencia de una bandera roja en este criterio es el resultado de las deficiencias en las regulaciones y en los procesos detectadas en los criterios anteriores. La mejora en esas regulaciones y en esos procesos redundarán en una mejora en los indicadores cuantitativos mencionados en este criterio.</p>

### 9(c) Gestión de contratos

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Los contratos se implementan a tiempo.	<p>El PUCG establece los requisitos que deben cumplirse para dar inicio a los contratos de obra pública, así como para la gestión de la obra hasta su finalización de manera que los contratos puedan implementarse en tiempo y forma de acuerdo a las condiciones establecidas.</p> <p>Hay una queja generalizada del sector privado sobre el funcionamiento del régimen de redeterminación de precios y las demoras que genera en la ejecución de las obras.</p>	<p>De acuerdo con la evidencia recogida en la muestra de contratos, el 59% de los procesos analizados no se ejecutó dentro del plazo previsto en el contrato.</p> <p>Los procesos que excedieron el plazo previsto tuvieron una demora promedio del 67%</p>	<p>Los retrasos en la ejecución de contratos son generalizados y parece haber un acostumbramiento a que así sea.</p>		<p>Es necesario reformular el régimen de redeterminación de precios para hacerlo más ágil y menos burocrático.</p> <p>Asimismo, es necesario fortalecer el proceso de diseño de los proyectos técnicos.</p>

<p>(b) Hay una inspección, control de calidad, supervisión de los trabajos y aceptación final de los productos.</p>	<p>Como se señaló en el Pilar I, el marco normativo detalla los procedimientos de inspección y supervisión de las obras que deben incluirse en los contratos. La evidencia muestra que, si bien se realizan supervisiones y controles según se establece en los contratos, los mismos van en detrimento de la duración del contrato.</p>	<p>AySA realizó en promedio 13.2 supervisiones por contrato y Vialidad 14.9. Esta variable está altamente correlacionada con las demoras en la ejecución de los contratos. Las otras entidades no informaron sobre sus registros de supervisiones y controles.</p>	<p>Con frecuencia las prácticas actuales de supervisión y control demoran innecesariamente la ejecución de los contratos</p>		<p>Es conveniente revisar y establecer nuevos criterios para el control y la supervisión de las obras, incluyendo la utilización de la tecnología para mejorar y agilizar esos procesos. El cumplimiento oportuno del contrato también debería ser un objetivo del control</p>
<p>(c) Se examinan las facturas y los pagos se procesan como está estipulado en el contrato.</p>	<p>El PUCG establece que el pago de los certificados de obra se realizará dentro de los 60 días corridos desde su firma por parte del representante técnico, a menos que el PCP establezca un plazo menor. Las enmiendas más comunes en los contratos de obra pública son las redeterminaciones de precios, que están reguladas por el Decreto 691/16. Desde el punto de vista del procedimiento, cada redeterminación abre un proceso, con un expediente propio y múltiples pasos, que pueden demorar, según la normativa, hasta 90 días. Según mencionaron los representantes del sector privado, es bastante frecuente que un proveedor oferte a un precio muy bajo para obtener el contrato y después ajustar el valor a través de redeterminaciones y modificaciones.</p>	<p>En la encuesta realizada a empresas constructoras, el 60% respondió que casi nunca y casi el 20% que nunca el Estado paga las facturas a tiempo. Por otra parte, el análisis de la muestra de procesos arroja un plazo de pago promedio de 73 días, con casos extremos como el de la SOP, con 85 días y AySA con 81 días. VN no brindó información sobre plazos de pago de las facturas, aunque en la entrevista realizada con sus funcionarios, mencionaron que la brecha de retraso en el pago de facturas a los contratistas se ha reducido de 100 días en 2019 a 15 días en 2020. En un 16,7% de los procesos, se detectó que no se ha presentado factura, no hay certificado para hacer el pago o el pago no tiene fecha registrada. En promedio, el 84% de los contratos tuvieron incrementos respecto del valor presupuestado, con casos como la SOP, con el 93% y VN con el 90%. ENOHSA no envió información sobre enmiendas a los contratos, por lo que no fue posible calcular el indicador. En esos casos, el incremento promedio fue del 98%, que incluye un 122% para AySA, un 108% para la SiYPH, un 90% para la SOP, y un 74% para VN.</p>	<p>Hay un problema significativo de atrasos en los pagos. En el caso de las redeterminaciones de precios, el procedimiento es muy engorroso, tanto para los proveedores como para las entidades contratantes.</p>		<p>Resulta imprescindible reformular el procedimiento de redeterminación de precios para automatizarlo o hacerlo más expeditivo.</p>

<p>(d) Las enmiendas al contrato se revisan, emiten y publican de manera oportuna.</p>	<p>El sistema CONTRAT.AR obliga a cargar en el sistema todos los documentos de contratación, incluidas las Adendas. El problema es con los contratos que se hacen por fuera del CONTRAT.AR</p> <p>Si bien las redeterminaciones de precios son el tipo de enmienda más frecuente, también se producen con bastante frecuencia modificaciones por otras razones. Como se mencionó en el Pilar I, la normativa no define las condiciones para las modificaciones de mutuo acuerdo, pero establece modificaciones unilaterales. Esto da lugar a que las enmiendas se produzcan por negociaciones y decisiones que tienen alto grado de subjetividad.</p> <p>Según la opinión del sector privado, las fallas en la planificación y en la formulación de los proyectos técnicos es la causa principal de la necesidad de realizar enmiendas a los contratos.</p>	<p>Según surge de la muestra de procesos analizada, un 59% de los contratos presentan enmiendas, con casos como la SOP, con 100% y VN con el 93%</p> <p>El promedio es de 9,3 enmiendas por contrato. VN presenta un promedio de 11,9 y la SOP de 8,4, como los casos más destacados.</p> <p>En el caso de la SOP, la única entidad que discriminó la información, el 50% de los contratos tuvo modificaciones distintas a las redeterminaciones de precios.</p>	<p>La alta frecuencia y magnitud de las enmiendas son características centrales de los contratos de obra pública, y constituyen uno de los principales factores que complican y demoran la gestión contractual.</p> <p>Las renegociaciones de los contratos no están claramente definidas en la normativa, y se producen con un alto grado de subjetividad.</p> <p>Con la excepción de los contratos que se gestionan a través del CONTRAT.AR, las enmiendas no se publican</p>		<p>Es necesario reglamentar las modificaciones de mutuo acuerdo en los contratos.</p> <p>Otro aspecto clave que es necesario mejorar significativamente es la formulación de los proyectos técnicos, fuente de conflictos en la gestión de los contratos y de la necesidad de renegociarlos.</p>
<p>(e) Las estadísticas de contratación pública están disponibles y existe un sistema para medir y mejorar las prácticas de contratación pública.</p>	<p>El sistema CONTRAT.AR tiene una sección de estadísticas básicas de las obras públicas nacionales. El problema que presenta este sistema es que su implementación es relativamente reciente y fundamentalmente que no todas las obras que se licitan se informan a través del sistema.</p> <p>El MOP ha implementado recientemente el Mapa de Inversiones, que contiene información sobre las obras que ejecuta el Ministerio y sus entes ejecutores, aunque no incluye información contractual para la gran mayoría de las obras.</p> <p>La información sobre los proyectos de obra pública, desde la planificación hasta la gestión contractual, están dispersos en distintos sistemas que no dialogan entre ellos, y en muchos casos no están siquiera sistematizados.</p>	<p>N.A.</p>	<p>No existe un sistema que permita centralizar los datos y producir estadísticas sobre la contratación de obra pública. La dificultad para obtener información sobre los aspectos básicos del funcionamiento de los contratos, incluso para los propios funcionarios a cargo de las áreas de obra pública, son muy significativas.</p> <p>Los vacíos de información deben superarse a la mayor brevedad para orientar las políticas y medir su impacto, para monitorear avances y dificultades, para aprender de las mejores prácticas, para proponer metas de desempeño, para propiciar la vigilancia ciudadana y, en general, para lograr que el sistema sea transparente y confiable.</p>		<p>La posibilidad de superar esta bandera roja depende de que se logre avanzar en la articulación de un sistema de información confiable, tal como se sugiere en otros subindicadores de este y de los otros pilares.</p>
<p>(f) Se utilizan las oportunidades de participación directa de partes interesadas relevantes en la contratación pública.</p>	<p>La normativa no prevé explícitamente la participación de la sociedad civil a través de organizaciones interesadas, aunque tampoco la prohíbe.</p> <p>Con la excepción de algunos pocos casos, no se ha mencionado la participación de partes interesadas y sociedad civil, ni el nivel de participación en cada etapa del ciclo de inversión.</p>	<p>Solo en el 20% de los procesos de VN analizados en la muestra se registró algún tipo de participación. En estos casos, se hace mención a instancias de participación ciudadana, consulta pública, consulta significativa o consulta a comunidad indígena. AySA no registra instancias de participación, mientras que el resto de las entidades contratantes no informaron al respecto.</p>	<p>No existe una práctica de participación de terceros relevantes en la contratación pública.</p>		<p>Debe reglamentarse la obligación de dar participación a la sociedad civil en los procesos de contratación, por lo menos en los más relevantes.</p>

<p>(g) Los registros están completos y son accesibles de forma precisa y fácil en un sólo archivo.</p>	<p>El portal CONTRAT.AR contiene información completa sobre las contrataciones realizadas a través del sistema. Sin embargo, para las obras que no se gestionan a través del sistema no hay información pública disponible. El resto de las contrataciones se gestionan a través de distintos sistemas, independientes entre si y fragmentados.</p> <p>El acceso a la información sobre contratación de obra pública, aún los del sistema CONTRAT.AR, es muy difícil y resulta imposible hacer cruces porque no es abierta y porque tampoco es comparable ni compatible entre entidades. Es casi imposible hacer series y análisis inter temporales.</p>	<p>N.A.</p>	<p>No hay registros completos y accesibles de los procesos de contratación de obra pública. Esto afecta no solo la transparencia de la contratación de obra pública sino que también genera serios inconvenientes para la gestión, el monitoreo, la retroalimentación, y el desarrollo de una visión estratégica del sistema y la introducción de mejoras en su funcionamiento.</p>		<p>Es prioritario desarrollar una estrategia que permita contar con información oportuna, completa y confiable.</p>
--	--	-------------	---	---	---

## 10. El mercado de contratación pública es completamente funcional

10 (a) Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
<p>(a) El gobierno alienta el diálogo abierto con el sector privado y cuenta con varios mecanismos formales establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios, incluido un proceso de consulta transparente cuando se formulen cambios al sistema de contratación pública.</p>	<p>El Programa de Gobernanza del Sistema de Contratación de Obra Pública, creado por el Decreto 1169/2018 busca promover la mejora en el sistema a partir de un diagnóstico y de la elaboración de propuestas en forma conjunta entre el sector público y el sector privado. La ONC ha reglamentado el funcionamiento de este programa, pero hasta el momento solo se han realizado dos reuniones.</p> <p>Aún no existe un diálogo abierto y permanente ni un mecanismo de consulta y mucho menos un escenario de concertación. VN cuenta con una Mesa de Seguimiento de Obras con 7 grandes Contratistas para monitorear el avance de Obras. No se indicó si esta instancia de monitoreo con el sector privado está institucionalizada de algún modo; y tampoco si tiene una agenda de trabajo que sea de conocimiento público, a la que pueda acceder los interesados y los órganos de la sociedad civil. Los directivos de ENOHSA mencionaron que hacen consultas con el sector privado, pero no de manera regular ni institucionalizada.</p>	<p>En la encuesta realizada a empresas constructoras, el 83% mencionó que desconoce si existen mecanismos de participación del sector privado en los procesos de creación y modificación de la normativa de contratación de obra pública.</p>	<p>No se cumple el criterio, aunque se considera que es posible superar esa brecha porque existe la norma y existe también la voluntad de las partes.</p>		<p>Es necesario introducir instancias formales de diálogo con el sector privado que vayan más allá del Programa de Gobernanza, y que abarquen todas las etapas del ciclo de la contratación de obra pública.</p> <p>El Observatorio de la Obra Pública (con participación de las universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública), podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.</p>

<p>(b) El gobierno cuenta con programas para ayudar a construir capacidades entre las empresas privadas, lo cual incluye a las firmas pequeñas y capacitación para ayudar a que haya nuevos participantes en el mercado de contratación pública.</p>	<p>La ONC indicó que cuenta con Programas de capacitación en el sistema CONTRAT.AR, que incluye a PYMES. Por otro lado, los Gremios del sector privado de la construcción también cuentan con dichos programas, que han desarrollado intensamente en lo que va del año 2020.</p> <p>Sin embargo, hay un reclamo bastante generalizado de que las PyMEs enfrentan barreras significativas, y que hay un alto nivel de concentración en las obras, no solo a nivel nacional sino también subnacional.</p>	<p>N.A.</p>	<p>Si bien hay algunos programas para fortalecer las capacidades de las PyMEs constructoras, en particular en el área de capacitación, son insuficientes.</p>		<p>Es necesario adelantar programas de capacitación conjuntos entre el Gobierno y el Sector privado</p> <p>El fortalecimiento de las capacidades de las PyMEs constructoras requiere también tener en cuenta aspectos como las mejoras en la calidad, el acceso a tecnología, el desarrollo de la asociatividad entre empresas, así como la dimensión financiera, que habría que abordar con programas específicos a través de la banca pública y privada y del mercado de capitales.</p> <p>Además de los programas de apoyo, es importante avanzar en la eliminación de barreras para las PyMEs y en la promoción de mayores niveles de competencia.</p>
--	---	-------------	---	--	--

## 10(b) Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación pública

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
<p>(a) El sector privado es competitivo, está bien organizado, disponible y dispuesto a participar en la competencia para los contratos de compras públicas.</p>	<p>Existen cámaras empresariales del sector de larga trayectoria, como CAMARCO y APYMECO. No obstante, la participación en los procesos de contratación pública, en particular de las pequeñas y medianas empresas, está fuertemente condicionada por la inestabilidad macroeconómica de la Argentina y por la monopolización de la oferta y la falta de políticas de fomento a la competencia y fortalecimiento del mercado, como se mencionó en el criterio anterior</p>	<p>Según los resultados de la encuesta realizada a empresas constructoras, el 79% de los encuestados percibe que existen barreras importantes para el acceso de los constructores al mercado público. Las barreras identificadas por más del 30% de los encuestados fueron: la falta de pagos oportunos (70%), el poco acceso a créditos (53%), los contratos desequilibrados a favor del estado (37%), los mecanismos ineficaces de resolución de conflictos (35%) y las condiciones excesivas de los contratos (30%).</p>	<p>La alta concentración del mercado, sumada a la inestabilidad macroeconómica del país y a la falta de planificación a largo plazo, hacen que el grado de competencia sea bajo.</p>		<p>Es necesario promover mayor competencia en el mercado</p> <p>En la línea de las recomendaciones formuladas por la OCDE, el Gobierno podría desarrollar cuatro líneas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollar una visión estratégica de la infraestructura.</li> <li>✓ Priorizar la inversión pública.</li> <li>✓ Asegurar la asequibilidad y la relación calidad-precio.</li> <li>✓ Asegurar la coordinación de la política de infraestructura en todos los niveles de gobierno.</li> </ul> <p>En el marco de lo anterior, establecer un plan de infraestructura para los próximos 5 años, puede ayudar a proporcionar claridad al mercado de inversionistas y contratistas; y generar mayor interés y competencia en el mercado.</p>

## 10(c) Sectores clave y estrategias sectoriales

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Se han realizado estudios de mercado subsectoriales identificado sectores clave asociados con el mercado de contratación pública.	<p>El Gobierno ha definido a las Obras de Infraestructura Pública como un sector clave en la reactivación de la Economía. Sin embargo, no se han realizado estudios de los distintos subsectores que permitan fortalecer la oferta e incrementar la participación y la competencia.</p> <p>Contar con un Plan de Infraestructura con Obras priorizadas por sectores, podrá ayudar a señalizar al mercado y a las entidades financieras, así como a las cámaras empresariales y usuarios de los servicios.</p>	N.A.	No se realizan estudios subsectoriales de mercado ni existen mecanismos de análisis sobre sus características e incidencia en la contratación pública		<p>En la línea de las recomendaciones formuladas por la OCDE, el Gobierno podría desarrollar cinco líneas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollar una visión estratégica de la infraestructura en general y de los distintos subsectores que la componen.</li> <li>✓ Priorizar la inversión pública.</li> <li>✓ Asegurar la asequibilidad y la relación calidad-precio.</li> <li>✓ Asegurar la coordinación de la política de infraestructura en todos los niveles de gobierno.</li> <li>✓ Considerar una obligación de política pública el fomento, apoyo y orientación del desarrollo del mercado.</li> </ul>
(b) Se evalúan los riesgos asociados con ciertos sectores y las oportunidades de influir en mercados sectoriales, y los participantes del mercado están comprometidos en el apoyo a los objetivos de políticas de contratación.	<p>Dado que no existe un Plan integral de Infraestructura, solo los Programas desplegados por el Gobierno dan un indicador de las prioridades sectoriales que merecerán mayores esfuerzos en planificación financiamiento y ejecución de Obras, a nivel Nacional y provincial.</p> <p>La inexistencia de este plan y de prioridades sectoriales hace que no sea posible evaluar los principales riesgos involucrados: provisión de acero, cemento, acceso a financiamiento, acceso a tecnologías avanzadas, formación técnica y profesional, capacidades gerenciales, riesgos laborales, capacidades de intervención.</p>	N.A.	No es una práctica usual evaluar los riesgos de algunos sectores ni plantearse la responsabilidad de influir en los mercados sectoriales para fomentar su desarrollo y elevar su nivel competitivo		Ídem criterio anterior

## Pilar IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia del Sistema de contratación pública

### 11. La transparencia y el compromiso de la Sociedad civil fomentan la integridad en la contratación pública

#### 11 (a) Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Cuando se formulan cambios para el sistema de contrataciones públicas, se sigue un proceso transparente de consulta.	<p>El Régimen de contrataciones de bienes, servicios y obras públicas de la Administración Pública Nacional, aprobado por el Decreto Delegado N°1023/2001, establece en el artículo 8 del Título I aplicable a las contrataciones de obras públicas el trámite de "Observaciones al proyecto de pliego" como procedimiento consultivo de los pliegos de bases y condiciones. A nivel general se halla vigente un mecanismo de elaboración participada de normas, cuyo reglamento se aprobó por el Decreto 1172/2003. No obstante, su aplicación no es frecuente y tampoco se ha desarrollado normativa específica destinada a crear un proceso transparente de consulta ante la formulación de cambios para el sistema de contratación de obra pública en particular.</p> <p>Sin embargo, en el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017-2019) se incluyó el compromiso N° 9 sobre acceso a la información y transparencia en las contrataciones públicas de bienes y servicios, siendo la ONC el órgano rector en la materia. En el mismo se indica que se conformará una mesa de trabajo multiactor (gobierno, sociedad civil, sector privado) con la finalidad de proponer reformas a la normativa vigente, mejoras en la gestión de obras y publicación de nuevos datasets, en el marco de las competencias de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).</p>	<p>A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, solo el 27% (5 casos) declara que el proceso es parcialmente transparente.</p> <p>En otro relevamiento que se ha realizado a empresas de constructores nacionales, el 83% desconoce si existen mecanismos de participación de constructores en la creación y modificación de la normativa en contratación pública.</p>	<p>Existen normas generales de escasa aplicación atinentes a procedimientos consultivos de normas en general y pliegos de bases y condiciones, aunque insuficientes. No obstante, no se observan regulaciones más específicas que promuevan y haga exigibles por parte de la ciudadanía la participación en el sistema de contrataciones de obras públicas. Sin embargo, se asumieron compromisos en el marco de los planes nacionales de acción de gobierno abierto que contribuyen a generar un proceso de contrataciones más transparentes y que incluyó la participación de organizaciones de la sociedad civil.</p>		<p>Fortalecer el marco normativo y los procesos de gestión orientados a ampliar la participación de la sociedad civil cuando se formulan cambios al sistema de contrataciones públicas.</p> <p>El Observatorio de la Obra Pública (con participación de las universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias, sindicatos y otros actores vinculados a la obra pública), podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta coordinación.</p>
(b) Existen programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.	<p>La oferta de programas para el desarrollo de capacidades sobre contrataciones públicas no se comunica sistemáticamente. La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), en su carácter de Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de Bienes y Servicios, tiene entre sus funciones específicas la capacitación de las jurisdicciones y entidades que se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto Delegado N° 1023/01 y del Decreto N°1030/16. La ONC desarrolla un plan de capacitación destinado a brindar herramientas específicas sobre la normativa legal vigente y sobre los sistemas informáticos que brindan soporte al Sistema de Contrataciones. En este sentido se brindan capacitaciones a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).</p> <p>Asimismo, el portal de compras públicas de la República Argentina (COMPR.AR) ofrece capacitación a organismos y proveedores, y cuya finalidad es la "adquisición, desarrollo y actualización de las competencias de los actores involucrados en el proceso de compras". (<a href="https://comprar.gob.ar/capacitacion.aspx">https://comprar.gob.ar/capacitacion.aspx</a>)</p>	<p>A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, solo el 5% (1 caso) conoce y ha participado de programas de capacitación sobre procesos que comprendan, monitoreen y/o mejoren la contratación pública.</p>	<p>La normativa contempla la posibilidad de que a través de la ONC, por medio del INAP y del portal COMPR.AR se realicen capacitaciones a organismos públicos y proveedores del estado. Sin embargo, la normativa no contempla explícitamente la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil para que ejerzan un rol de control ciudadano.</p>		<p>Desarrollar una oferta programática para el desarrollo de capacidades en organización de la sociedad civil para que monitoreen y mejoren el proceso de contrataciones públicas.</p> <p>En este sentido la implementación de la plataforma Mapa de Inversión Pública, que posibilita la integración de la información de los proyectos en gestión, así como los procesos de contratación y de ejecución de la obra pública, podría ser utilizada para facilitar el acceso a dicha información.</p>

(c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.	En diciembre de 2018 se dictó el Decreto 1169 que establece a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) de la Secretaría de Gobierno de Modernización como órgano rector del sistema de contrataciones y concesiones de obras públicas. La ONC tiene las facultades de diseñar, planificar, evaluar y controlar las políticas para fortalecer el sistema. La norma propone la elaboración de un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones, que involucra la participación ciudadana. Para dar cumplimiento, la ONC invitará a organizaciones de la sociedad civil y a expertos de reconocido prestigio y trayectoria en la materia a formular propuestas. ( <a href="https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/198769/20181226">https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/198769/20181226</a> )	A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, solo el 16% (3 casos) responde positivamente en este criterio.	Si bien existe un marco legal que habilita la participación de la sociedad civil, no se encontró evidencia de que los aportes de la sociedad civil hayan sido incorporados. Esto puede indicar que esta instancia participativa, en caso de haberse puesto en práctica, no fue vinculante.		Avanzar en la institucionalización de espacios de participación para que la sociedad civil pueda realizar aportes y recomendaciones.  El Observatorio de la Obra Pública podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar este proceso.
---	--	--	--	---	---

### 11(b) Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente.	La falta de un Organismo Rector que concentre la información de las etapas de las contratación de la obra pública, hasta el dictado del Decreto 1169 de diciembre de 2018 que le asigna dichas funciones relativas al sistema de concesiones y contrataciones de obras públicas a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), y la delegación de facultades para contratar infraestructura a distintas jurisdicciones, dificulta el acceso a la información de la oportunidad o el llamado a contratación tornando ineficiente y poco transparente el sistema además de debilitar el control de la gestión.	N.A.	La información de las contrataciones de obras públicas del universo evaluado en el estudio no se hallaba concentrada en un sistema único de gestión, evidenciando asimetrías en el acceso a la información de las etapas de la contratación de obra pública, en particular a la oportunidad del llamado a contratación, en menoscabo de la eficiencia, transparencia y adecuado control del sistema. (potenciales contratistas, control gubernamental y ciudadano), no obstante el dictado del Decreto 1169/2018 y la implementación del Sistema de gestión electrónica CONTRATAR para contratación y el seguimiento de ejecución de las obras públicas. (Dec.Nº 1336/2016).		Implementar acciones y desarrollar políticas orientadas al cumplimiento del Decreto 1169/2018 que incluyan el fortalecimiento del sistema de gestión de las contrataciones de obras públicas con el objeto de integrar la información de las etapas de la contratación y ejecución de las concesiones y contrataciones de obras públicas que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional (inciso a del artículo 8 de la Ley N° 24156), atendiendo a la política de datos abiertos establecida para una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía. (art. 3 del Decreto 1169/2018).  La plataforma Mapa de Inversión Pública, implementada por el MOP, podría ser utilizada para concentrar la información de los proyectos en gestión, así como los procesos de contratación y la publicación de información de ejecución, facilitando así el acceso a la misma y la participación ciudadana.

### 11(c) Participación directa de la sociedad civil

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El marco jurídico / regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de adquisiciones, según corresponda: -Fase de planeación (consulta) -Apertura de ofertas/ propuestas (observación) -Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con la ley local -Gestión y ejecución de contratos (monitoreo)	El artículo 9 del Capítulo I del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto 1023/2001, establece que la contratación pública debe desarrollarse en un contexto de transparencia en todas sus etapas que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones, la utilización de tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, posibilitando a su vez el control social. En este punto también se considera el artículo 8 "Observaciones al proyecto de Pliego, mencionado en el 11 a) de "Observaciones al Proyecto de Pliegos de Bases y Condiciones" reglamentado en artículo 26 del Decreto 1030/2016 para las contrataciones que se rigen por el Decreto 1023/2016 que prevé la posibilidad de participación de los interesados por medio de la formulación de observaciones al proyecto de pliego.	N.A.	A partir de los principios globales de la Open Contracting Partnership con respecto a la participación, seguimiento y supervisión se asume que "Los gobiernos reconocerán el derecho del público a participar en la supervisión de la formación, adjudicación, ejecución y terminación de los contratos públicos".		Fortalecer la participación en los espacios de decisión sobre contrataciones bienes, servicios y obras públicas.
(b) Existe amplia evidencia suficiente para señalar que los ciudadanos participan en todos los procesos de contratación. Como referencia al tema ACUMAR indicó que cuenta con una Comisión de Participación Social y además se hallan previstas instancias de participación, entre ellas, las Audiencias Públicas y el seguimiento de las Mesas de Trabajo.	No se encontró evidencia suficiente para señalar que los ciudadanos participan en todos los procesos de contratación. Como referencia al tema ACUMAR indicó que cuenta con una Comisión de Participación Social y además se hallan previstas instancias de participación, entre ellas, las Audiencias Públicas y el seguimiento de las Mesas de Trabajo.	A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, solo el 11% (2 casos) indica que ha participado del proceso de contratación, en la fase de planificación (consulta).	No hay evidencia sustancial de la participación de la ciudadanía en el proceso de contrataciones públicas, más allá de que existen organismos públicos que prevén en su normativa de funcionamiento instancias participativas como es el caso de ACUMAR.		Brindar participación efectiva a las OSC en diferentes fases de los procedimientos de contrataciones de obras públicas.

## 12. El país cuenta con sistemas efectivos de control y auditoría.

### 12(a) Marco jurídico, organización, procedimientos del sistema de control.

El sistema en el país contempla:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.	<p>El marco integral para el control interno del sector público - no financiero - de la República Argentina se basa en las definiciones de la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, del 26 de octubre de 1992. La SIGEN es el órgano rector del sistema de control interno que coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno, mediante un empleo adecuado de los recursos dentro del marco legal vigente. La SIGEN constituye el órgano de fiscalización interna, y depende del Poder Ejecutivo Nacional. La SIGEN actúa como un órgano de regulación, supervisión y coordinación, y las unidades de auditoría interna (UAI) de diversas entidades.</p> <p>Por otro lado, la función de auditoría externa a nivel nacional está a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN). Dicha institución fue creada en el año 1992 con la promulgación de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La AGN debe, anualmente, examinar y pronunciarse sobre la Cuenta de Inversión, que incluye los informes de ejecución presupuestaria y los estados contables, además de otros informes financieros estipulados en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamento. Adicionalmente, la AGN realiza auditorías específicas en caso de ser requeridas de manera particular, aunque no de manera sistemática. Los informes de auditoría externa pueden contar con un dictamen negativo, aunque no se ha observado que existan sanciones derivadas de tales dictámenes.</p> <p>La normativa para el control interno, auditoría interna y auditoría externa se considera adecuada.</p>	N.A.			
(b) Mecanismos de control/ auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de la contratación, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación.	<p>Los mecanismos de control y auditoría interna se encuentran focalizados fundamentalmente a ciclos específicos y, en algunos casos, a la legalidad y cumplimiento del gasto. No existe un mecanismo específico para la supervisión de las contrataciones de obra pública de manera particular, sino que, salvo algunas excepciones puntuales (por ejemplo, en el caso de AySA), la supervisión de los mecanismos de contratación se considera una parte integrante de los procedimientos de control sobre la ejecución de operaciones o transacciones relevantes para el logro de objetivos organizacionales.</p>	N.A.	<p>Si bien en Argentina existen instancias de control tanto en el MOP como en el resto de las entidades que contratan obra pública, no parece existir un área especializada en contrataciones de obra pública que contribuya a supervisar de manera más precisa los mecanismos de contrataciones antes mencionados.</p>		<p>Proponer a la SIGEN, a las UAIs y a las entidades que realizan la contratación de obra pública (como AySA, ENOHSA o la DNV) que se conformen áreas de auditoría especializadas en la supervisión de los mecanismos de control de la contratación de obra pública. De esta manera, los equipos de trabajo especializados podrán fiscalizar las contrataciones de manera más precisa, promoviendo la profesionalización de la auditoría de la contratación de obra pública.</p>

(c) Mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.	Los mecanismos de control interno establecidos surgen de la normativa emanada de la SIGEN como órgano rector en la materia, y de las disposiciones de cada organismo (ministerios y entidades descentralizadas). Dichos mecanismos se consideran adecuados, y alineados con las buenas prácticas internacionales. Los responsables de las Unidades de Auditoría Interna (UAIs) reportan a la máxima autoridad institucional, a fin de promover recomendaciones y procurar agregar valor a la gestión organizacional. El enfoque sobre riesgos se concentra en los riesgos de auditoría, y no necesariamente sobre el grado de criticidad del objeto de la auditoría (por ejemplo, de las contrataciones de obra pública respectivas).	N.A.	Se considera necesario que se elaboren matrices de riesgos que tengan en cuenta el grado de importancia de los aspectos a auditar. Específicamente, en lo que concierne a obras públicas, en función del monto, importancia estratégica, relevancia específica de las contrataciones, etc.		Proponer a la SIGEN que se trabaje sobre la elaboración de matrices de riesgo basadas en la importancia de las contrataciones de obra pública a auditar, de manera específica.
(d) Auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de contratación sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.	La función de auditoría externa a nivel nacional está a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN). Dicha institución fue creada en el año 1992 con la promulgación de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dichas auditorías se llevan a cabo sobre la base de matrices de riesgo. Sin embargo, no parece haber un foco particular sobre la contratación de obra pública, sino que las auditorías se suelen concentrar en la Cuenta de Inversión o en proyectos. Debe destacarse que, precisamente como parte del trabajo de control prevalente que lleva a cabo la AGN, todas las contrataciones de obra pública llevadas a cabo con fondos de la Nación están sujetas a la evaluación de la entidad de fiscalización superior. Por otro lado, es importante mencionar que las auditorías externas de llevan a cabo apuntando al cumplimiento (legalidad) y a aspectos financieros, y que se llevan a cabo auditorías de gestión que se enfocan en el desempeño (resultados), los cuales son públicos a través del sitio web del organismo.	N.A.	Dado que no existen auditorías específicas de adquisiciones, no puede considerarse que las auditorías independientes se orienten específicamente a temas vinculados con las contrataciones de obra pública. Los procesos de contrataciones se analizan como parte del trabajo de auditoría externa de proyectos.		Proponer a la AGN, como entidad de fiscalización superior, la creación de un cuerpo de auditores especializados en contrataciones de obra pública con orientación hacia el desempeño, considerando el nivel de criticidad de dichas obras en el presupuesto nacional.
(e)Revisión de informes de auditoría suministrados por SAI y determinación de las acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (u otra entidad responsable por la gobernanza de las finanzas públicas)	La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas tiene a su cargo la supervisión legislativa de la labor de la AGN, y efectúa un tratamiento de los informes elevados por la entidad de fiscalización superior.	N.A.			
(f) Mecanismos claros para asegurar que existe seguimiento de los hallazgos respectivos.	La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas tiene a su cargo la supervisión legislativa de la labor de la AGN. Si bien se observa que la Comisión da tratamiento a los informes emitidos por la AGN, se han identificado demoras en dicha supervisión y la falta de mecanismos de seguimiento adecuadas.	N.A.	Se requiere que exista un mecanismo más eficiente de revisión de los informes de auditoría, a fines de asegurar un adecuado seguimiento de las observaciones y hallazgos identificados.		Proponer a la Comisión Revisora de Cuentas que se implementen mecanismos de seguimiento y que se institucionalicen y articulen medidas para contar con una base de observaciones y la evolución

## 12(b) Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.	La normativa vigente de contrataciones prevé controles por oposición y es amplia conforme a su naturaleza (bienes y servicios, obras, proyectos financiados por organismos internacionales, etc ), y ha sido recientemente actualizada por las plataformas digitales COMPR-AR y CONTRAT-AR. Cabe destacar que la práctica se desarrolla conforme a normas de auditoría interna que necesitan actualización para estar en consonancia con las normas internacionales, y que las UAs no cuentan con informes anuales sobre la estructura y la efectividad del sistema de control interno de cada entidad.	N.A.	Se requiere una actualización de las normas de control interno conforme a los estándares internacionales y las buenas prácticas globalmente aceptadas, las cuales prevén la realización de análisis anuales sobre la efectividad del control interno en cada entidad.		Promover que la SIGEN, como órgano rector, actualice sus procedimientos y normas a fin de alinearse con las buenas prácticas internacionales.
(b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de contratación (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirman mutuamente	La realización de auditorías internas relacionadas con contrataciones públicas tiene como marco la normativa vigente en la materia y el Instructivo de Trabajo N° 4/2014 SIGEN, el cual provee buenas prácticas de gestión para la realización de auditorías de contrataciones. Dicho instructivo se focaliza en auditorías de cumplimiento (es decir, aquellas orientadas a analizar aspectos legales), más que de desempeño (auditorías orientadas a resultados). Asimismo, no se ha observado que existan manuales específicos para la realización de auditorías de contrataciones de obra pública.	N.A.	No existen herramientas específicas para la realización de auditorías de desempeño, ni manuales específicos sobre auditorías de contrataciones de obra pública. Si bien las auditorías enfocadas a resultados constituyen una práctica reciente, de escasa aplicación y difusión en los organismos de control a nivel regional, su aplicación constituye una buena práctica internacional.		Se considera necesario contar con manuales elaborados para servir de guía para la realización de auditorías de contrataciones de obra pública. Específicamente, se requiere desarrollar manuales e instructivos que prevean procedimientos estándar para la realización de auditorías de desempeño, complementando el detallado contenido del Instructivo de SIGEN en materia de auditorías de cumplimiento.

(c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.	N.A.	<p>Respecto de las auditorías internas, elaboradas por SIGEN, las UAIs o las auditorías de los organismos, los resultados de las consultas realizadas son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el caso de ENOHSa, contemplando el periodo 2017-2019, entre el 35% y el 55% de las auditorías fueron de evaluación de desempeño de los contratos. No se notificó que hayan sido realizadas auditorías internas exclusivas de contrataciones.</li> <li>- En el caso de la Agencia de Planificación del Ministerio del Interior (APLA), en el año 2017 se realizaron 4 auditorías exclusivas de contratación (31% del total de auditorías realizadas), orientadas al análisis de Contratos de Fideicomiso y Adendas. En 2018 y 2019 no hubo auditorías específicas de contrataciones. En relación a las auditorías de desempeño, no se realizó ninguna entre los años 2017 y 2019.</li> <li>- En relación a la DNV, entre el 15% y el 21% de las auditorías realizadas en el periodo 2017-2019 fueron auditorías de desempeño. No se realizaron auditorías exclusivas de contrataciones.</li> <li>- En el Ministerio de Obras Públicas, entre el 9% y el 22% de las auditorías que fueron realizadas en el periodo 2017-2019 fueron auditorías de desempeño. No se realizaron auditorías exclusivas de contrataciones.</li> <li>- En el caso de AYSA, entre el 3% y el 4% de las auditorías que fueron realizadas en el periodo 2017-2019 fueron auditorías de desempeño. Por otro lado, en el mismo periodo, entre el 14% y el 19% de las auditorías realizadas fueron exclusivas de contrataciones. No se pudo obtener información sobre las auditorías de contrataciones de obra pública llevadas a cabo por la AGN (auditoría externa).</li> </ul>	<p>El porcentaje de auditorías que consideraron el desempeño de contratos, de adquisiciones o de contratación de obra pública es bajo. A excepción de AySA, el resto de las entidades que ejecutan obra pública no ha reportado que se lleven a cabo auditorías especializadas exclusivamente en contrataciones.</p>		<p>Fomentar el desarrollo de auditorías de contratación de obra pública y del desempeño de los contratos, de modo de contar con una instancia de control que permita fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como el principio de "value for money".</p>
---	------	--	--	---	---

(d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes	Las Unidades de Auditoría Interna (a cargo del organismo de control interno del Poder Ejecutivo), tanto en los ministerios como en los organismos descentralizados que ejecutan contrataciones públicas, son designadas por el Síndico General de la Nación. Cabe destacar que los auditores internos reportan a la autoridad máxima dentro de cada agencia de gobierno. La Auditoría General de la Nación, a cargo de la auditoría externa, depende del Poder Legislativo, y designa sus propios auditores con una estructura jerárquica clara y definida. La AGN se gobierna mediante un cuerpo colegiado a cargo de 7 miembros designados cada uno como Auditor General. Los auditores son designados por el Congreso Nacional para un período de 8 años y pueden ser reelegidos. La Cámara de Senadores designa 3 de ellos y los otros 3, la Cámara de Diputados. El séptimo Auditor General, es designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y oficia como presidente de la AGN. Dicho Presidente es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.	N.A.			
---	---	------	--	--	--

## 12(c) Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley. - Proporción de recomendaciones de auditoría interna y externa implementadas dentro de los plazos que determina la ley (en porcentaje).	N.A.	Los porcentajes de recomendaciones realizadas en 2018 que fueron implementadas se detallan a continuación, por cada organismo: - Ministerio de Obras Públicas: 19% - DNV: 25% - AYSA: 87% - ENOHSA: 91%	El porcentaje de recomendaciones de auditoría interna atendidas desde 2018 se considera relativamente bajo, especialmente en lo que respecta a lo observado en el MOP y en la DNV. Esto no contribuye a mejorar la eficiencia de los procesos de los organismos en cuestión.		Instruir a los responsables de Administración y Finanzas de los organismos, especialmente en el MOP, a considerar y tener en cuenta las recomendaciones efectuadas por los auditores internos, a fin de agregar valor a la gestión institucional.
(b) Hay establecidos de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.	La SIGEN utiliza el Sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas, el cual está disponible para que las unidades de auditoría interna realicen un seguimiento de los informes de auditoría. Las unidades registran sus informes y recomendaciones detalladas en el sistema, e indican en cada caso la persona o el área responsable y la fecha estimada de concreción. También ingresan información sobre la situación con la que se encontraron al momento de supervisar y generar los respectivos informes de seguimiento. En el caso de las auditorías externas, la AGN, según las Normas de auditoría vigentes, realiza seguimiento a las recomendaciones en sus informes, pero no prepara estadísticas sobre el grado de asimilación por parte de las entidades auditadas.	N.A.	En líneas generales, no se dispone de información que permita determinar la respuesta del poder ejecutivo o las entidades auditadas a las recomendaciones de auditoría externa. Cabe destacar que no se ha observado que se realicen auditorías externas específicas sobre procedimientos de contratación de obra pública.		Implementar un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones de auditoría externa, a fin de poder determinar el grado de cumplimiento u observancia de las mencionadas recomendaciones.

## 12(d) Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de adquisiciones de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño	N.A.	<p>En el caso de SIGEN - Sindicatura Jurisdiccional (O.Pub. y Vvda), el 55% de los auditores se encuentran capacitados en contratación pública.</p> <p>En cuanto a AySA, ENOHSA, la DNV y el Ministerio de Obra Pública, no se cuenta con auditores con formación en contrataciones públicas. No obstante, debe destacarse que hay auditores que cuentan con experiencia en auditoría de contratos.</p>	<p>El grado de capacitación en auditoría de contratación de obra pública se considera insuficiente, especialmente en lo que respecta al personal que trabaja en los organismos que tienen a su cargo la ejecución de la mayor parte de las obras públicas. Si bien se ha indicado que los auditores tienen mayormente experiencia en la revisión de contrataciones, no se ha observado que exista un programa de capacitación focalizado en contrataciones de obra pública.</p>		<p>Proponer a SIGEN o desde el MOP el desarrollo de un programa de capacitación en auditoría de contratación de obra pública, a los fines de cubrir la potencial brecha de conocimientos existente entre el perfil actual y el perfil requerido por los auditores.</p>
(b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación pública; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.	<p>De acuerdo al Decreto 72/2018, se instruye a la SIGEN a diseñar un procedimiento para asegurar que los auditores internos designados posean las calificaciones necesarias. De manera complementaria, la Resolución SIGEN N° 390/ 2019 creó el nuevo Registro de auditores para las UAI, y estableció los requisitos de admisión para ser considerados en eventual selección.</p> <p>Existe un Comité de Evaluación de Postulantes a Titulares de la Unidad de Auditoría Interna, el cual analiza los conocimientos generales de los auditores. Asimismo, mediante la Ley 20.173 se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, como organismo descentralizado, cuya finalidad principal es entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público, incluyendo a los auditores de la SIGEN. Si bien no se prevé que cuenten con experiencia o formación específica en auditoría de contrataciones públicas, este procedimiento ayuda a asegurar en términos globales que los auditores internos posean las calificaciones necesarias. En el caso de la AGN, no se observa evidencia de que haya un procedimiento que asegure que se cuente con los conocimientos necesarios, dado que los mecanismos de designación son facultad 3 del organismo y sus máximas autoridades de manera directa.</p>	N.A.	<p>No existen procedimientos claros de evaluación de la capacidad de los auditores en materia de auditoría de contrataciones públicas. Si bien en la SIGEN existen programas de capacitación tendientes a mejorar las brechas existentes, en la AGN no parece existir tal mecanismo.</p>		<p>Promover programas de capacitación específicos en auditoría de contrataciones públicas, a fin de asegurar que los auditores cuenten con los conocimientos necesarios para realizar las auditorías de los procesos de contrataciones respectivos. Asimismo, de este modo se promoverá la profesionalización de la estructura de control de la contratación de obra pública.</p>
(c) Los auditores son seleccionados de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.	Tanto los auditores internos como los auditores externos gozan de un nivel de independencia adecuado, conforme a lo establecido en la normativa vigente. En cuanto a los mecanismos de selección, en la SIGEN existen procedimientos claros tendientes a asegurar la transparencia en la manera en que dicha selección es llevada a cabo. A tal efecto, la Sindicatura General de la Nación dispone de un registro de postulantes para cubrir cargos en las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público Nacional. En el caso de AGN, a la fecha no se cuenta con un mecanismo de selección transparente debidamente publicado.	N.A.	<p>No se cuenta con procedimientos transparentes para la designación de auditores externos. Dicha selección queda a cargo del organismo, de acuerdo a su criterio particular.</p>		<p>Proponer a la AGN la elaboración de un mecanismo de selección transparente de auditores, que sea debidamente publicado y comunicado, a fin de fomentar la competencia y la profesionalización de las tareas en el organismo.</p>

### 13. Los mecanismos de apelaciones de contratación pública son eficaces y eficientes

#### 13(a) Proceso de impugnaciones y apelaciones

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes	De acuerdo a la normativa, la autoridad administrativa debe resolver las impugnaciones y recursos presentados por uno de los oferentes en base a los elementos reunidos en las actuaciones o, en su caso disponer la producción de prueba.	De acuerdo a la consulta efectuada a los proveedores, un 53% de los encuestados considera que las decisiones para resolver recursos administrativos y/o impugnaciones no son consistentes con las normas vigentes.	A partir de la encuesta a proveedores se podría inferir que no siempre las decisiones se toman con base en la evidencia presentada por las partes		Recoger buenas prácticas de resolución de impugnaciones y recursos para que los organismos contratantes fundamenten con mayor precisión las mismas.
(b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante	Los recursos administrativos deben presentarse ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado y deberá resolverlo, según el caso, ese mismo órgano (recurso de reconsideración) o su superior jerárquico (recurso jerárquico). En el caso de las impugnaciones contra el dictamen de evaluación, las mismas son evaluadas por la misma Comisión Evaluadora, quien realizará un informe y lo elevará al organismo contratante, quien deberá resolver si corresponde aceptar o rechazar las impugnaciones en el mismo acto administrativo que resuelva la adjudicación y/o selección.  La normativa actual se adapta a los criterios de evaluación.	N.A.			
(c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible.	El régimen administrativo nacional argentino no prevé un ente administrativo independiente de apelaciones. Por el contrario, establece un régimen de recursos administrativos en los que intervienen el organismo que dictó el acto (recurso de reconsideración), su superior jerárquico (recurso jerárquico) y, en el caso de tratarse de un organismo descentralizado, existe un recurso adicional (recurso de alzada) que será resuelto por el ministro o secretario de la presidencia en cuya jurisdicción actúe el ente descentralizado. Luego de agotadas estas instancias administrativas, se habilita la vía judicial.  Una vez notificada la resolución administrativa y de no presentarse un nuevo recurso la resolución queda firme y por lo tanto es exigible.	Ante la ausencia de un órgano de apelación independiente en sede administrativa. Los recursos administrativos son resueltos por el mismo organismo que dictó el acto y sus superiores jerárquicos	No existe un órgano de apelación independiente en sede administrativa. Los recursos administrativos son resueltos por el mismo organismo que dictó el acto y sus superiores jerárquicos		Sería conveniente articular mecanismos institucionales para la creación de un ente administrativo de apelaciones para las impugnaciones de las contrataciones de Obra Pública.  El Observatorio de la Obra Pública podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios.

(d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación.	En principio, los plazos establecidos legalmente, no retrasan indebidamente los procesos. Además, en particular, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las Contrataciones de Obras Públicas (PUCG) aprobado mediante Disposición de la Oficina Nacional de Contrataciones N° 22/2019 establece que los recursos que se efectúen sobre las actuaciones podrán ser tramitadas fuera del expediente de selección, y en principio no darán lugar a la suspensión de los trámites. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de que la jurisdicción o entidad contratante suspenda el trámite por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.	N.A.			
--	---	------	--	--	--

### 13(b) Independencia y capacidad del órgano de apelaciones.

El ente de apelaciones:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) No participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.	En el sistema argentino no existe un ente administrativo de apelaciones independiente. Por el contrario, la resolución de los planteos administrativos debe resolverse dentro de la misma jurisdicción en la que se dictó el acto administrativo, por la autoridad jerárquica superior. Una vez agotada dicha vía, podrá presentarse el reclamo ante el Poder Judicial.	N.A.	No existe un ente de apelaciones en sede administrativa que sea independiente en términos formales.		En linea con recomendación anterior 13 (a) (c)
(b) No cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas	El sistema de apelaciones e impugnaciones en la contratación pública se rige por el principio de gratuidad, no correspondiendo el pago de tasas para los trámites que se realicen ante la Administración. De este modo se evita una limitación a la facultad del administrado de impugnar las decisiones que de ella emanen. Sin embargo, el PUCG replica el requisito de integrar una garantía (Cláusula 6.14) para impugnar el dictamen de evaluación de ofertas que se utiliza en el régimen de compras y contrataciones públicas en general. Esta garantía deberá mantenerse hasta la resolución de las impugnaciones y se perderá en el caso de que la impugnación fuese desestimada. En los casos de etapa múltiple, deberá constituirse esta garantía en todos los supuestos de impugnación.	N.A.	La obligación de integrar una garantía para la impugnación del dictamen de evaluación de ofertas cercena y desincentiva la facultad de control que tiene el administrado sobre los actos de la Administración que considera arbitrarios. Sobre todo, teniendo en cuenta que la mayoría de las veces estos recursos son rechazados y el riesgo de perder la garantía es alto.		Se deben eliminar las barreras económicas que desincentivan la presentación de recursos contra las decisiones de la Administración Pública en los procesos de contratación, promoviendo el control de la ciudadanía sobre los actos públicos.

<p>(c) Sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos.</p>	<p>Los procedimientos para la presentación y resolución de reclamos en los procesos de obra pública están definidos en la normativa específica que regula el régimen de obra pública (Ley 13.064 Decretos N° 1023/01 y Disposición ONC N° 22/2019 principalmente) y del proceso administrativo en general (Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos, su Decreto Reglamentario N° 1759/72 y sus normas modificatorias y/o complementarias). Esta normativa se encuentra disponible en el sitio web oficial de información normativa (Infoleg).</p> <p>Por otro lado, los actos administrativos deben contener en el escrito de notificación los recursos procedentes y el plazo para interponerlos. En cuanto a la resolución de los reclamos, los mismos deben publicarse en el Boletín Oficial de la República Argentina.</p> <p>Si bien en la práctica el procedimiento para la presentación y resolución de los recursos coincide con el estipulado legalmente, no sucede lo mismo para los plazos de resolución, que no son respetados por la Administración Pública ni el Poder Judicial, prolongándose por un tiempo excesivo los trámites recursivos. Ello torna ineficaces los recursos desalentando su presentación.</p>	<p>Ante la ausencia de un órgano de apelaciones, no existe información sistematizada sobre el número de apelaciones efectuadas.</p>	<p>Los procesos de apelación suelen ser engorrosos y con plazos de resolución extremadamente largos, lo que desincentiva la presentación de reclamos. La normativa que regula los procedimientos de impugnación y apelación en los procesos de contratación de obra pública si bien está disponible en el sitio web normativo oficial, no resulta de fácil acceso y comprensión.</p>		<p>Se recomienda trabajar en el diseño de mecanismos eficaces de presentación y resolución de las impugnaciones en los procesos de obra pública, colaborando con una gestión eficiente, oportuna y transparente de la Administración Pública. La información sobre estos mecanismos debe estar accesible de manera unificada y clara para la comprensión de la ciudadanía. Por otro lado, si bien se han realizado notables avances en materia de digitalización y publicidad de los procesos de obra pública, se recomienda seguir trabajando para la publicidad de todo el expediente, incluyendo las impugnaciones, su tratamiento y resolución, las cuales deben estar publicadas también en el sitio web de contrataciones.</p>
<p>(d) Ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones.</p>	<p>La autoridad administrativa interviniente puede imponer la rectificación de un acto administrativo, así como la suspensión de un procedimiento por razones de interés público o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.</p>	<p>N.A.</p>			
<p>(e) Emite decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos.</p>	<p>Los tiempos procesales de la Administración Pública en general y en el caso de impugnaciones y/o recursos en el marco de los procesos de contratación de obra pública no coinciden con los tiempos establecidos legalmente, demorando excesivamente el tratamiento y resolución de los recursos. No existen incentivos reales para el cumplimiento de los plazos por parte de quienes ejercen la función pública ni consecuencias por el no cumplimiento.</p>	<p>Ante la ausencia de un órgano de apelaciones, no existe información sistematizada sobre el número de apelaciones efectuadas.</p>	<p>Las demoras que se producen en la práctica,<sup>9</sup> tanto en sede administrativa como en sede judicial, para la resolución de los planteos efectuados por los oferentes en los procesos de contratación, desalientan la presentación de recursos. La presentación de impugnaciones por parte de los interesados debería ser considerada como una herramienta para detectar y corregir irregularidades, así como mitigar riesgos en los procesos de contratación. La administración pública debe comprender que un sistema adecuado de resolución de conflictos en el marco de estos procesos y el cumplimiento de los plazos redundan en una mejora en la eficiencia, economía y eficacia de las contrataciones de obra pública.</p>		<p>Se recomienda trabajar en el cumplimiento de los plazos administrativos hoy previstos y eliminar de barreras que impiden o dificultan las impugnaciones en el proceso de contratación de obra pública, de manera que las mismas puedan ser presentadas y resueltas en el corto plazo sin demorar los procesos de contratación.</p>
<p>f) Emite decisiones que son vinculantes para todas las partes.</p>	<p>Las decisiones del superior jerárquico que resuelva sobre un recurso administrativo son vinculantes para las partes, independientemente de la posibilidad de acceder a la vía judicial del administrado.</p>	<p>N.A.</p>			

(g) Cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.	No se cuenta con la información suficiente para analizar este criterio.	N.A.			
--	---	------	--	--	--

### 13(c) Decisiones del órgano de apelaciones

Los procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones del órgano de apelaciones establecen decisiones que:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Se basan en información relevante al caso.	La decisión de la autoridad administrativa sobre un recurso debe estar basada en los elementos reunidos en las actuaciones y, en su caso, la prueba producida.				
(b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante	Se advierte un alto porcentaje de recursos administrativos y/o impugnaciones entre los proveedores encuestados, que indica que las decisiones no suelen ser percibidas como equilibradas.	Se consultó a constructores de obra pública sobre su percepción sobre el sistema de impugnaciones y apelaciones. Siendo que el 29% de los encuestados ha interpuesto algún recurso administrativo y/o impugnación en procesos de contratación pública y el 67% ha interpuesto un reclamo por redeterminación de precios, el 57% de los proveedores encuestados no confían en las instituciones públicas para resolver recursos administrativos y/o impugnaciones en los procesos contractuales. Este porcentaje de desconfianza es más alto entre los encuestados que han interpuesto recursos (75%) que entre aquellos que no los han interpuesto (50%). Lo mismo sucede con los reclamos por redeterminación de precios, donde solo el 17% de los encuestados considera que el reclamo se resolvió de manera satisfactoria o muy satisfactoria. Además, el 53% de los encuestados considera que las decisiones para resolver recursos administrativos y/o impugnaciones no son consistentes con las normas vigentes.	Se advierte un porcentaje muy alto de desconfianza entre los proveedores de obra pública sobre los procesos para resolver los recursos administrativos y/o impugnaciones. Estos resultados arrojan un dato preocupante sobre la percepción de los constructores del sistema recursivo en los procesos de contratación, afectando el control sobre los actos de la Administración y la competencia en los procesos licitatorios. A mayor nivel de desconfianza, menores van a ser los incentivos de los interesados en presentar recursos y ejercer el control sobre los actos de la administración que lo afectan, y menores van a ser los incentivos también para participar en futuros procesos de contratación. La falta de transparencia sobre los recursos y sus resultados afecta aún más la confianza en el proceso de contratación, afectando la mayor concurrencia de ofertas.		A los fines de alcanzar una mayor confianza en el sistema de impugnaciones y recursos en los procesos de contratación de obra pública, se recomienda adoptar medidas concretas para lograr una mayor celeridad -entendiendo que la dilación excesiva en los procesos recursivos claramente afecta la credibilidad del órgano o autoridad decisoria- y transparencia de las decisiones adoptadas. En efecto, la publicación proactiva de las decisiones de los organismos o autoridades de manera accesible en el mismo portal de contrataciones generará mayores posibilidades de control, que a largo plazo podrá colaborar en la generación de una mayor confianza en el proceso licitatorio en general y de las vías recursivas en particular.

(c) Pueden estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial).	Los actos de alcance particular, como son los dictados en el marco de una contratación pública, pueden ser impugnados judicialmente cuando se trate de actos de carácter definitivo y se hubiere agotado la instancia administrativa; cuando pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la tramitación del reclamo interpuesto; ante el silencio o ambigüedad, los cuales serán considerados como negativa; o cuando la Administración lesione un derecho o garantía constitucional o ponga en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que en virtud de norma expresa impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto, no hubiere sido notificado.	N.A.			
(d) Resultan en reparaciones, si se requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.	Teniendo en cuenta las demoras en las que suele suceder tanto la Administración Pública como el Poder Judicial para la resolución de las controversias en el marco de una contratación pública, el control de los actos administrativos en ambas instancias se torna ineficaz. Esta ineficacia se produce, o bien porque se dicta la suspensión del proceso hasta su resolución y la obra queda paralizada por varios años, o bien si no se suspende el proceso, cuando el reclamo es resuelto en sede judicial la obra ya se encuentra concluida.	Ante la ausencia de un órgano de apelaciones, no existe información sistematizada sobre el número de apelaciones efectuadas.	La resolución de los recursos es ineficiente e ineficaz debido a la demora administrativa y judicial, impidiendo la corrección del proceso. El hecho de que solo los oferentes puedan impugnar los actos en el marco de un proceso de contratación, cercena la facultad de la ciudadanía de controlar los actos de gobierno y las contrataciones en particular.		Se recomienda establecer un procedimiento que permita una resolución oportuna de las impugnaciones o bien dotar de celeridad el proceso actual, respetando los tiempos establecidos normativamente. Otra recomendación importante para lograr una solución oportuna ante irregularidades en los procesos de contratación pública es habilitar a la ciudadanía en general a presentar impugnaciones y recursos administrativos, y no solo a los oferentes. Esto fortalecería el sistema de control sobre las contrataciones, permitiendo intervenir a terceros que no participan en la licitación pero que si se pueden ver afectados por el uso deficiente de los recursos públicos o una contratación irregular.
(e) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y según la ley	Las resoluciones sobre los recursos presentados en el ámbito de una contratación de obra pública no son publicadas en Contrat.ar. Si bien existe la obligación legal de publicar las resoluciones en el Boletín Oficial, en la práctica no siempre se cumple.	No existe información sistematizada como para conocer si se publican todas las decisiones de apelaciones.	Si bien no existe información estadística oficial que indique la proporción de resoluciones que son publicadas y el tiempo de publicación, no siempre las dependencias del Estado cumplen con la obligación de publicarlas en el Boletín Oficial.		Se recomienda incluir esta información en el sistema CONTRAT.AR.

#### **14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.**

##### **14(a) Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones.**

El marco legal/regulatorio contempla que haya:

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de contratación, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.	<p>Estas definiciones se encuentran incorporadas dentro del Código Penal de la Nación Argentina (en su mayoría, en el Título XI del Libro II, denominado "Delitos Contra la Administración Pública") y en la Ley de Ética Pública N° 25188 en línea con los compromisos derivados de las Convención internacionales suscriptas por el país (Ley 24.759. Convención Interamericana contra la Corrupción, Ley 26.097. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Ley 25.319. Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales).</p> <p>Recientemente la Oficina Anticorrupción publicó la "Guía para el ejercicio Ético de la Función Pública", elaborada en conjunto con la Secretaría de Empleo, que detalla, entre otros aspectos, un "Cuadro resumen de prohibiciones e incompatibilidades". <a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_--oa_y_sgyep--septiembre_2020.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_--oa_y_sgyep--septiembre_2020.pdf</a></p>	N.A.	<p>No existe una definición detallada de actos de corrupción y fraude específicamente relacionados con la contratación de obras públicas.</p> <p>En la "Guía para el ejercicio Ético de la Función Pública" no se observa el desarrollo de la temática, no obstante en se halla plasmada en parte en la Guía del denunciante de la OA disponible en <a href="https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion">https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion</a></p>		Según la misma Oficina Anticorrupción, podrían desarrollarse guías para profundizar en las definiciones y enumerar las conductas consideradas como actos de corrupción y fraude, en particular en las contrataciones de obras públicas.

<p>(b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de contratación, sin prejuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.</p>	<p>Los principios, pautas y deberes de comportamiento ético contenidos en el artículo 2º de la Ley de Ética Pública y en los Capítulos III y IV del Código de Ética Pública son de cumplimiento obligatorio para el ejercicio de la función: velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular (la configuración de conflicto de intereses de personas en ejercicio de función pública a proveedores o contratistas del estado o ser proveedor por sí o por terceros o haber actuado en concesiones de servicios públicos que), Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad; garantizar el uso adecuado de información al abstenerse de utilizar información adquirida en cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados y de actuar con honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.</p> <p>Las personas en ejercicio de la función pública que intervienen en procedimientos de contratación (con funciones de decisión, evaluación, recepción fiscalización y control) deben presentar declaraciones juradas patrimoniales y registrar regalos y o viajes financiados por terceros en la Oficina Anticorrupción.</p> <p>En el Código Penal se hallan regulados en el Título XI y en el artículo 300 bis "Delitos contra la Administración Pública" y el delito de fraude en los artículos 172 y 173.</p> <p>Asimismo se encuentra vigente la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas (reglamentación Decreto 277/18 y Guía Técnica Lineamientos OA) aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal por hechos de corrupción cometidos por sus dependientes o terceros vinculados con la empresa como cohecho activo, tráfico de influencias, negociaciones incompatibles, enriquecimiento ilícito entre otros.</p> <p>Cabe señalar que la norma regula como condición necesaria para contratar con el Estado que la empresa cuente con un programa de integridad en los términos de la ley cuando 1) sea aprobado por autoridad con jerarquía no menor a Ministro y 2) la contratación encuadre en el Decreto Delegado 1023/2001, Ley 13064, Ley 17529 y Ley 27328.</p> <p>Los principios, pautas y deberes de comportamiento ético contenidos en el artículo 2º de la Ley de Ética Pública y en los Capítulos III y IV del Código de Ética Pública son de cumplimiento obligatorio para el ejercicio de la función: velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular (la configuración de conflicto de intereses de personas en ejercicio de función pública a proveedores o contratistas del estado o ser proveedor por sí o por terceros o haber actuado en concesiones de servicios públicos que), Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad; garantizar el uso adecuado de información al abstenerse de utilizar información adquirida en cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados y de actuar con honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.</p> <p>Las personas en ejercicio de la función pública que intervienen en procedimientos de contratación (con funciones de decisión, evaluación, recepción fiscalización y control) deben presentar declaraciones juradas patrimoniales y registrar regalos y o viajes financiados por terceros en la Oficina Anticorrupción.</p> <p>En el Código Penal se hallan regulados en el Título XI y en el artículo 300 bis "Delitos contra la Administración Pública" y el delito de fraude en los artículos 172 y 173.</p> <p>Asimismo se encuentra vigente la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas (reglamentación Decreto 277/18 y Guía Técnica Lineamientos OA) aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal por hechos de corrupción cometidos por sus dependientes o terceros vinculados con la empresa como cohecho activo, tráfico de influencias, negociaciones incompatibles, enriquecimiento ilícito entre otros.</p> <p>Cabe señalar que la norma regula como condición necesaria para contratar con el Estado que la empresa cuente con un programa de integridad en los términos de la ley cuando 1) sea aprobado por autoridad con jerarquía no menor a Ministro y 2) la contratación encuadre en el Decreto Delegado 1023/2001, Ley 13064, Ley 17529 y Ley 27328.</p>	<p>N.A.</p>			
---	---	-------------	--	--	--

(c) Definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de enfriamiento para ex funcionarios públicos	Los conflictos de intereses están regulados en el Capítulo V de la Ley de Ética Pública:1) prohibición del desempeño de actividades simultáneas por parte a los/as funcionarios/as públicos/as conforme el artículo 13 de la Ley: o sea, ejercer una actividad en el ámbito privado sobre la que -como agentes estatales- tengan atribuciones (inciso a) 2) ser proveedores (por sí o por terceros) del organismo donde desempeñen sus funciones (inciso b). El Decreto 202/17 regula supuestos de vinculación con las más altas autoridades del Poder Ejecutivo y con personas que ejerzan funciones públicas decisorias en el ámbito de las contrataciones públicas de bienes y servicios y prevé la presentación DDJJ de intereses a los proveedores del Estado para las contrataciones de bienes y servicios reguladas por el art 4º del Decreto Delegado N° 1023/2001, que alcanza a las contrataciones de obras públicas.	N.A.	No hay un análisis y una tipificación específicos de conflictos de interés para los funcionarios de contratación de obras públicas		Elaborar Guías específicas para las contrataciones de obras públicas, complementando con capacitaciones periódicas en la temática de conflicto de intereses y supuestos de vinculación
--	---	------	--	--	--

#### 14(b) Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación.

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de contratación y contratos.	La Disposición 22/2019 de la Oficina Nacional de Contrataciones, el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas, aprueba el "Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obras públicas" y establece que debe ser utilizado en forma obligatoria en los procedimientos relativos a obras públicas que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional.	N.A.			
(b) Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.	Este "Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obras públicas" incluye una sección sobre Política de integridad en las contrataciones de obra pública. Dentro de esta sección se establecen: i) los deberes de los interesados, oferentes, proponentes, preadjudicatarios, adjudicatarios, contratistas y subcontratistas en todas las etapas de la contratación; ii) las prácticas prohibidas, con su correspondiente definición y iii) las vías de reporte de irregularidades.	N.A.			

#### 14(c) Sanciones efectivas y sistemas de cumplimiento de la ley

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Las entidades contratantes deben reportar a las autoridades competentes denuncias de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, y existe un claro procedimiento para hacerlo.	El Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/99, complementario de la Ley 25188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública) y el marco de regulación del empleo público regulan dentro de sus deberes la obligación por parte de los funcionarios de denunciar los actos, omisiones o procedimientos de los que tuvieran conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el código.	N.A.			
(b) Hay evidencia de que este sistema es aplicado de manera sistemática y las autoridades competentes hacen seguimiento periódico a los reportes.	<p>Se reconoce a priori que hay un problema de capacidad para el procesamiento de denuncias.</p> <p>El área que recibe las denuncias establece si los hechos se enmarcan en el ámbito de competencia otorgado a la Oficina conforme las prescripciones del Dto. PEN N° 102/99. En caso de que no se enmarquen, se realiza un análisis de segundo grado, con el objeto de determinar si los mismos resultan delitos o irregularidades de competencia exclusiva de otros estamentos del Estado en su totalidad. En caso afirmativo, se propugnan las correspondientes remisiones, con el fin último de que se actúe en consecuencia, propendiendo a su resolución. En caso negativo, no existiendo mérito para iniciar una investigación interna ni propugnar una remisión, se procede a su archivo.</p> <p>En el caso de que se trate de un acto de corrupción o alguno de los casos previstos en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188, luego de constatar que efectivamente se relacione con funcionarios y/o dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, se sugiere al Titular disponer la intervención que le quepa tanto a la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción como a la Subsecretaría de Integridad y Transparencia.</p> <p>En cuanto al trámite de las denuncias derivadas a la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción, rige lo previsto en el Reglamento Interno de esta área (Anexo 1, Resolución MJSyDH N° 1316/2008).</p> <p>Asimismo en la Subsecretaría de Investigación Anticorrupción las decisiones adoptadas en relación al desistimiento o constitución de querellas se encuentran fundadas en los criterios objetivos plasmados en la normativa dictada por gestiones previas y que se encuentra aún vigente. Al respecto, se aplican la Resolución 186/2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Resolución MlyDH 1/2016 de la Oficina Anticorrupción, el Decreto 102/1999 del Poder Ejecutivo Nacional y el Decreto 54/2019.</p>	N.A.			
(c) Existe un sistema para la suspensión/exclusión que garantice el debido proceso y que sea aplicado continuamente.					

<p>(d) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas</p>	<p>N.A.</p>	<p><b>SANCIONES SOBRE FIRMAS/ INDIVIDUOS.</b> En el año 2016 hubo una condenado. En el año 2017 hubo 26 procesamientos (25 corresponden a la causa N° 3017/2013 BÁEZ, LÁZARO ANTONIO Y OTROS S/ENCUBRIMIENTO (ART.277) Y ASOCIACIÓN ILÍCITA (lavado).) y 2 condenas. En el año 2018 hubo 56 procesamientos (6 corresponden a la causa N° 3017/2013 antes detallada) y ninguna condena. En el año 2019 hubo 36 procesamientos y ninguna condena. En el año 2020 hubo hasta octubre 8 procesamientos (los 8 corresponden a la causa N° 3017/2013 antes detallada) y ninguna condena. Con respecto a las inhibiciones para participar en contratos, las condenas penales actualmente previstas por el Código Penal no contemplan este tipo de sanciones. Actualmente, el artículo 28 del Dec.1023/2001 prevé que las personas condenadas por delitos dolosos y las procesadas por delitos contra la Administración Pública Nacional, o contra la fe pública o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción no están habilitadas para contratar con dicha Administración, con lo cual, si bien la escala penal no incluye la inhabilitación para contratar con el Estado Nacional, ésta es una consecuencia del ordenamiento vigente en materia de contrataciones. En cuanto a las sanciones e inhabilitaciones aplicadas como consecuencia de conductas enmarcadas dentro de un procedimiento de contratación en particular, el órgano rector competente actualmente es la Oficina Nacional de Contrataciones (en el caso de las contrataciones regidas por el régimen 1023/2001 y por Ley 13.064), por lo que se sugiere solicitar a esta entidad los datos referidos sanciones aplicadas hasta el momento. <b>SANCIONES SOBRE FUNCIONARIOS PÚBLICOS</b> En el año 2016 no hubo procesados ni condenados. En el año 2017 hubo 13 funcionarios procesados y 4 condenados. En el año 2018 hubo 53 funcionarios procesados y ninguno condenado. En el año 2019 hubo 6 funcionarios procesados y ninguno condenado. En el año 2020, hasta octubre, no hubo funcionarios procesados ni condenados(*)</p>		
---	-------------	--	--	--

(\*ACLARACIONES: a) Para unificar la fecha de procesamiento se utilizó la fecha de confirmación de la Cámara de Apelaciones; b) Los números corresponden a cantidad de procesamientos por causa, es decir, que puede existir un mismo funcionario o empresario que fue procesado en distintas causas; c) En cuanto a la causa N° 3017/2013 antes detallada, si bien los procesamientos son por hechos de lavado de activos, los delitos precedentes podrían estar vinculados a casos de corrupción en obras públicas.

Se desagregan pero de no compartir criterio se puede restar de los totales.

#### 14(d) Marco anticorrupción y capacitación en integridad

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades.	<p>En marco anticorrupción se halla definido en el punto 14 (a) apartado b). Cabe agregar que a fines de 2019 se aprobó mediante el Decreto 258/19 el Plan Nacional Anticorrupción (PNA) 2019-2023" elaborado por la Oficina Anticorrupción (OA) y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional de Jefatura de Gabinete", que involucra a la Administración Pública Nacional (APN) centralizada y descentralizada. El Plan invita a otros poderes del Estado Nacional, provincias y municipios a que desarrollen sus propios planes anticorrupción inspirados en este. Se designa un Consejo Asesor para el seguimiento de la implementación del Plan.</p> <p>De acuerdo con el informe de gestión semestral de la OA 2020 <a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_semestral_de_gestion_oa_2020_0.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_semestral_de_gestion_oa_2020_0.pdf</a></p> <p>Las políticas contenidas en el Plan merecen ser analizadas por los cambios en la estructura ministerial pero también en función de su carácter estratégico. De las 260 iniciativas que componen el PNA, se analizaron 83 cuyo plazo de ejecución corresponden al año 2019 y se clasificaron de acuerdo a su estado (vigentes, en proceso o vencidas).</p>	<p>Se podrían tomar los datos del Barómetro Global de la Corrupción de Poder Ciudadano. Resultados de encuesta a proveedores:</p> <p>El 28% de los encuestados conoce directamente (no a través de medios de comunicación) a alguna persona o empresa que ha ofrecido dadivas en dinero o especie (viajes, trabajo, etc.) para que se le adjudique un contrato de obra pública.</p> <p>El 42% de los encuestados considera que la corrupción es algo frecuente en la contratación de obra pública, el 27% cree que es poco frecuente, el 25% cree que es muy frecuente y el 5% cree que no hay corrupción. Al preguntarle a los encuestados cuál es el principal problema de la contratación de obra pública en Argentina (pregunta abierta), la palabra con mayor frecuencia de aparición en las respuestas fue "corrupción" (ver imagen con nubes de palabras). Esta palabra estuvo por encima de otras como burocracia, pliegos, pago, funcionarios y precio, entre otros.</p> <p>Al pedirle a los encuestados que calificaran de 1 a 5 (siendo 1 medidas nada eficaces y 5 medidas muy eficaces) la eficacia de las medidas para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, la calificación promedio fue de 2,3.</p>			

(b) Como parte del marco anticorrupción, existe y se utiliza para identificar de manera sistemática los riesgos de corrupción y para mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública.	El PNA incluye: 1) estrategias de transparencia y gobierno abierto (mejorar acceso y calidad de la información pública y fomentar la participación ciudadana); 2) estrategias de integridad y prevención (guías de comportamiento ético, institucionalización de la red de enlaces de integridad dentro de los organismos de la APN, manual para la prevención y adecuada gestión de los conflictos de intereses, promoción de programas de integridad en personas jurídicas, desarrollo de lineamientos para las Unidades de Auditoría Interna), estrategias de investigación y sanción (fortalecer la persecución y castigo de la corrupción, modernizar y fortalecer la justicia federal, fortalecimiento de capacidades para el recupero de activos, extender los alcances del Programa Nacional de Protección a Testigos, fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección integral de denunciantes)	N.A.	No ha habido dentro del PNA una línea específicamente dedicada a identificar los riesgos de corrupción en la contratación de obras públicas, acompañado de estrategias de mitigación específicas para cada riesgo.		En línea con la reconversión de la OA a funciones de prevención, se sugiere el desarrollo de estrategias de análisis de riesgos y programas de mitigación específicamente orientados a la contratación de obras públicas.
(c) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.	No se observan dentro del Plan Nacional Anticorrupción.	N.A.	No hay compilación de estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción ni se publican anualmente informes sobre la materia		Incluir información estadística en el Plan Nacional Anticorrupción (PNA)
(d) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a la contratación.	<p>Se identifican las siguientes medidas dentro del PNA: i) fortalecimiento de los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (incorporar en el sistema electrónico COMPR.AR información referente a la etapa de ejecución contractual (por ej: orden de pago y la información de factura y pago); ii) fortalecimiento de los sistemas para la contratación de obra pública por parte del Estado (incorporar distintas etapas en la fase de ejecución contractual en el sistema CONTRAT.AR -por ej: Acta de Inicio de la Obra y Plan de Trabajo, Orden de Pago y Facturación y Seguimiento de la Obra y también incorporar en el Portal Nacional de Datos Públicos la información y documentación relevante sobre los procedimientos de selección y ejecución de contrataciones y concesiones de Obra Pública que se encuentren incorporados en CONTRAT.AR.); iii) implementar el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para contrataciones de obra pública; iv) Implementar una cláusula de Integridad en Contrataciones de obra pública y bienes y servicios; v) implementar del estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas(EDCA); vi) implementar el Módulo de Adjudicaciones del Sistema de Precios Testigo; y vii) implementar una encuesta nacional sobre experiencias y percepción de corrupción.</p> <p>Se observa la implementación del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para contrataciones de obra pública y la cláusula de Integridad en Contrataciones de obra pública.</p>	N.A.			

<p>(e) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de adquisiciones participan en ellos de manera regular.</p>	<p>El PNA incluye el fortalecimiento del Programa de Capacitación en Compras y Contrataciones en materia de Integridad (incorporando temáticas relativas a conflictos de intereses, anticorrupción, ética y transparencia en los programas de capacitaciones relativos al sistema COMPR.AR, impartidos por la Oficina Nacional de Contrataciones y la creación de un Programa de formación en Integridad Pública para funcionarios, empleados públicos y contratados).</p> <p>La Oficina Anticorrupción (OA) ha jerarquizado las políticas preventivas, buscando que la ética pública y transparencia en la gestión sea transversalizable a todos los espacios en los que se tomen decisiones, se implementen políticas y se gestionen recursos. En este sentido la OA como organismo rector en el desarrollo de actividades formativas de la Administración Pública Nacional en materia de integridad orienta las acciones de capacitación.</p> <p>En el marco del instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se desarrollaron cursos autogestionados de Ética Pública, Integridad en Compras y Contrataciones y Régimen de Obsequios. Asimismo, se realizaron cursos tutorados, bajo esta modalidad se realizó el Curso de Ética, Transparencia e Integridad en el Estado: Perspectivas y Herramientas de Lucha contra la Corrupción y el Curso de Derecho Penal y Corrupción. Bajo estas modalidades se capacitó a un total de 2.900 personas en 2020.</p> <p>Por otra parte, para responder a desafíos que emergen de cada contexto o lógica sectorial, además de las capacitaciones desarrolladas en INAP, la OA ofrece actividades formativas personalizadas, citando a modo de ejemplo algunas de ellas como: "Capacitación para alta dirección sobre la Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública", "Régimen de Obsequios", "Integridad y transparencia en las compras y contrataciones: las tramitaciones en el marco de la emergencia sanitaria" y "Ética, Transparencia e Integridad en el Estado".</p>	<p>N.A.</p>	<p>Los programas especiales de capacitación para el área de contratación de obras públicas en el marco del PNA se han quedado cortos, pues les hace falta sustentarse en los análisis de riesgo específicos para esta área (i.e. aspectos como prácticas colusorias, cartelización, etc.) También hacen falta protocolos de manejo en caso de identificar posibles prácticas corruptas.</p>		<p>Proponer a la OA fortalecer la capacitación en riesgos de corrupción en contratación de obras públicas y en la detección de prácticas colusorias en proveedores. Proponer también a la OA en conjunto con la ONC la formulación de guías de acción en caso de sospecha o descubrimiento de prácticas corruptas.</p>
--	--	-------------	---	--	--

#### 14(e) Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad de la contratación pública

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
<p>(a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.</p>	<p>N.A.</p>	<p>A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, 39% se encuentran totalmente de acuerdo con la afirmación "Las alianzas de mi organización con otras organizaciones y empresas son formales y se sostienen a través del tiempo" y el 44% declaró estar parcialmente de acuerdo, alcanzando un nivel de conformidad del 83%. Sólo 1 organización de las 18 que respondieron afirmó estar totalmente en desacuerdo, y 2 indecisas.</p>			

<p>(b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como tercera partes supervisoras.</p>	<p>N.A.</p>	<p>A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, 52% se encuentran totalmente de acuerdo con la afirmación "Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol significativo en el control ciudadano" y el 26% declaró estar parcialmente de acuerdo, alcanzando un nivel de conformidad del 78%. De las 18 organizaciones que respondieron, 3 afirmaron estar totalmente en desacuerdo, y 1 indecisa. Por otra parte, respecto de la afirmación "La relación de mi organización con autoridades relevantes del Gobierno para su trabajo generalmente es fluida y productiva", un 56% respondieron en forma positiva (6% Totalmente de acuerdo y 50% Parcialmente de acuerdo", un 11% indecisos, mientras que un 33% tiene percepción negativa (6% Parcialmente en desacuerdo y 27% Totalmente en desacuerdo).</p>	<p>La mitad de las Organizaciones de la Sociedad Civil entrevistadas estima que su relación con las autoridades de Gobierno relevantes es fluida, mientras que la otra mitad encuentra restricciones, rechazos, desconfianza o discriminación. Esto podría indicar que no hay una política generalizada de interacción con las OSC en la perspectiva que crear dinámicas de mejoramiento conjunto de la contratación de obras públicas</p>		<p>Fluidez de la relación con las OSC. El Observatorio de la Obra Pública podría contribuir sustancialmente a la generación de las definiciones y consensos necesarios para impulsar esta participación.</p>
--	-------------	--	--	---	--

(c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las adquisiciones públicas.	N.A.	<p>A partir de la encuesta realizada al conjunto de OSC que se identifican como parte del colectivo OGP Argentina, sólo 2 de las 18 OSC participaron en alguna fase de procedimiento de contrataciones de obras públicas. En ambos casos, en la fase de planificación. Por otra parte, respecto de la afirmación "Existe amplia evidencia de que el/los gobierno/s toma/n en consideración los aportes, comentarios y retroalimentaciones que reciben de parte de la sociedad civil sobre la integridad de las contrataciones de obras públicas", el 61% manifestó estar parcial o totalmente en desacuerdo (respectivamente 44% y 17%), 22% indeciso, y 17% total o parcialmente de acuerdo (respectivamente 11% y 6%).</p>			<p>Brindar participación a las OSC en diferentes fases de los procedimientos de contrataciones de obras públicas. ¿En cuáles?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pliego de bases y condiciones (consulta);</li> <li>- Impugnaciones al pliego de bases y condiciones (impugnación-observación);</li> <li>- Apertura de ofertas/propuestas (observación);</li> <li>- Evaluación y adjudicación de contratos de obras (observación);</li> <li>- Gestión y ejecución de contratos de obras (monitoreo).</li> </ul>
(d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las adquisiciones públicas, por ejemplo, a través de medidas internas de cumplimiento.	N.A.	<p>Resultado de encuesta a proveedores:</p> <p>El 80% de los encuestados manifiesta que tiene implementada en su empresa por lo menos una medida interna de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética en la contratación pública. Dentro de las empresas que tienen implementada por lo menos una medida, las medidas más frecuentemente implementadas son: código de conducta (60%), manual de organización y procedimientos (50%) y sistemas de control vigilancia y auditoría (46%).</p>			

#### 14(f) Mecanismo Seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación
(a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.	<p>El principal mecanismo de denuncia es el canal de la OA, para funcionarios y público en general. Las denuncias pueden efectuarse en forma presencial, por correo postal o electrónico, por un formulario de denuncias web y por teléfono. Las denuncias pueden formularse declarando la identidad de quien la efectúa, en forma anónima o requiriendo la reserva de la identidad. En este último caso, durante el trámite de las actuaciones administrativas se resguarda la identidad del denunciante, protección que se extiende incluso luego de su conclusión. La Oficina solo se encontrará habilitada a develar la identidad del denunciante a requerimiento judicial, asegurando la cadena de custodia de la información hasta el Organismo que la requiere puesto que se remite en sobre lacrado hasta la dependencia en cuestión.</p> <p>Los canales de denuncia se incluyen en los pliegos de contrataciones. El sitio web de la OA lo explica en forma gráfica y accesible, incluyendo una Guía del denunciante en la cual se explican las diferencias entre delitos de corrupción y faltas administrativas, derechos y obligaciones del denunciante, circuito de las denuncias y medidas de protección a denunciantes y testigos.</p> <p><a href="https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion">https://www.argentina.gob.ar/denunciar-un-hecho-de-corrupcion</a></p> <p>Esta guía se difundió ampliamente inclusive dejando copias físicas en los organismos</p>	<p>Resultados de la encuesta a proveedores:</p> <p>La mayoría de los encuestados (40%) considera que los mecanismos para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética en la contratación de obra pública son poco accesibles (y tomando en cuenta que el 25% indica que no son nada accesibles, hay un 65% que piensa que son poco o nada accesibles) Únicamente el 14% de los encuestados conoce mecanismos de denuncia de fraude o corrupción. Aun cuando un porcentaje bajo conoce los mecanismos, el 80% de los encuestados se sentiría poco o nada tranquilo si tuviera que denunciar hechos de corrupción relacionados con contratación de obra pública.</p>	<p>El informe de la encuesta indica que "un bajo porcentaje conoce los mecanismos de denuncia", pero no se encuentra ese dato puntual en el informe. De corroborarse, sería necesario examinar el resultado de un 65% indicando que los mecanismos son nada o poco accesibles, porque podrían estar respondiendo en realidad desde un juicio previo vinculado a la desconfianza sobre la seguridad del mecanismo.</p>		<p>Reforzar la interacción con los organismos de contralor de manera de lograr mayor confianza por parte de los proveedores para denunciar cualquier irregularidad encontrada, y allanar el camino a una posible o eventual denuncia</p>
b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes.	<p>La Ley 25.764 establece el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados, destinado a la ejecución de las medidas que preserven la seguridad de imputados y testigos que se encuentren en una situación de peligro para su vida o integridad física, que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos previstos por los artículos 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación y los previstos por las Leyes 23.737 y 25.241.</p>				
(c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.	N.A.	<p>Resultado de la encuesta a proveedores:</p> <p>Aun cuando un porcentaje bajo conoce los mecanismos, el 80% de los encuestados se sentiría poco o nada tranquilo si tuviera que denunciar hechos de corrupción relacionados con contratación de obra pública.</p>			

#### 14(g) Códigos de conducta/ética y normas de divulgación de la información financiera

Criterios de evaluación	Paso 1: Análisis cualitativo (comparación de la situación actual vs el criterio de evaluación)	Paso 2: Análisis cuantitativo	Paso 3: Análisis de brecha	Bandera Roja	Recomendación																																																														
(a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye contratación pública.	<p>El marco legal que establece las normas de conducta y los valores esperados de los/as funcionarios/as públicos es la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley N° 25.188), en complementariedad con varias regulaciones como el Código de Ética de la Función Pública (*) y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, entre otras. Estos instrumentos contienen definiciones y alcances, los principios generales y particulares, el régimen de regalos y otros beneficios, los impedimentos funcionales, sanciones, régimen de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras, sujetos obligados, y procedimiento, NO incluye disposiciones especiales para funcionarios involucrados en la gestión pública financiera.</p> <p>(*) <a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55841/norma.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55841/norma.htm</a></p>	N.A.	Dado que la labor de contratación pública se ha considerado en Argentina una actividad administrativa ordinaria y no como una gestión profesional estratégica y de alto riesgo, el Estado Argentino no se ha planteado establecer un código de ética específico para los responsables de la contratación pública y, entre ellos, con cláusulas especiales, para los responsables de la contratación de obras públicas, que podría ser común con otros funcionarios de alta responsabilidad en la gestión financiera.		Se recomienda revisar las normas y evaluar medidas destinadas a diseñar un código específico para los funcionarios involucrados en la gestión financiera/contratación de obras públicas.																																																														
(b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.	<p>La Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública establece los deberes y pautas de comportamiento ético para todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado y, para un universo de sujetos obligados en cargos de decisión, la obligación de presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos (DPII inicial). Esta declaración debe ser actualizada anualmente (DPII anual) y se debe presentar una última declaración, dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo (DPII baja). La DPII contiene datos públicos y datos reservados.</p> <p>1) Datos públicos: a) Datos personales. b) Datos patrimoniales: Bienes propios, gananciales y los que integren sociedades de hecho, ya sea que se encuentren ubicados en el país o en el extranjero. Deben incluirse los inmuebles, muebles registrables, depósitos bancarios, inversiones, dinero en efectivo, títulos, acciones, participación en sociedades, etc., determinando su valor actual, de adquisición y título de origen; Tarjetas de crédito; Ingresos por rentas y por trabajos; Ingresos por venta de activos; Deudas y acreencias. c) Datos laborales: antecedentes profesionales, laborales, y detalle de todas las actividades actuales, indicando dedicación horaria,</p> <p>d) Incompatibilidades y conflictos de intereses: se debe declarar bajo juramento el no alcance de la normativa en materia de incompatibilidad o conflictos de intereses y la abstención de tomar intervención en los supuestos en que pudiera configurarse conflicto de intereses.</p> <p>2) Datos reservados: Se deben entregar en sobre cerrado, incluyendo los datos personales y patrimoniales del cónyuge o conviviente y datos de hijos menores de edad. También antecedentes profesionales, laborales y otras actividades, y datos patrimoniales sensibles vinculados a los bienes declarados (ubicación detallada de los inmuebles, números de cuenta bancaria o tarjetas de crédito, cajas de seguridad, etc.). deberá contener una nómina detallada de todos los bienes, propios del declarante, propios de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del conviviente, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero.</p> <p>La falta de cumplimiento en la presentación de las mismas acarrea consecuencias como suspensión de haberes, inicio de sumario (decisión de la máxima autoridad del organismo en el que se desempeñe el funcionario) y de persistir con el incumplimiento, denuncia penal.</p>	<p>Funcionarios públicos del Ministerio de Obras Públicas y sus entidades adscritas (Dirección Nacional de Vialidad, AySA, ENOHSA) que entregaron la declaración jurada patrimonial (Indicar en columna 1 el total de funcionarios del organismo y en columna 2 el total de quienes presentaron la DDJJ)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Años</th> <th colspan="2">MOP</th> <th colspan="2">Vialidad</th> <th colspan="2">AySA</th> <th colspan="2">ENOHSA</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>1</th> <th>2</th> <th>1</th> <th>2</th> <th>1</th> <th>2</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>149</td> <td>141</td> <td>759</td> <td>696</td> <td>05</td> <td>05</td> <td>25</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>205</td> <td>185</td> <td>692</td> <td>692</td> <td>07</td> <td>06</td> <td>20</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>196</td> <td>193</td> <td>805</td> <td>786</td> <td>05</td> <td>05</td> <td>23</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>188</td> <td>184</td> <td>780</td> <td>739</td> <td>07</td> <td>07</td> <td>27</td> <td>27</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: (*)</p>	Años	MOP		Vialidad		AySA		ENOHSA		1	2	1	2	1	2	1	2	2016	149	141	759	696	05	05	25	24	2017	205	185	692	692	07	06	20	30	2018	196	193	805	786	05	05	23	23	2019	188	184	780	739	07	07	27	27	2020	n.d.										
Años	MOP			Vialidad		AySA		ENOHSA																																																											
	1	2	1	2	1	2	1	2																																																											
2016	149	141	759	696	05	05	25	24																																																											
2017	205	185	692	692	07	06	20	30																																																											
2018	196	193	805	786	05	05	23	23																																																											
2019	188	184	780	739	07	07	27	27																																																											
2020	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.																																																											

(c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.	El Código de ética de la función pública es de cumplimiento obligatorio y tiene consecuencias de índole administrativa y penal	N.A.		
(d) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.	Se ofrecen programas de capacitación (ver punto 14(d)e)	N.A.		
(e) Los responsables por la toma de decisiones archivan, acceden y utilizan sistemáticamente las declaraciones de conflicto de intereses, formularios de divulgación financiera y la información sobre el beneficiario real para evitar los riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de contratación pública.	La OA recibe, archiva y accede a la DDJJ patrimonial integral. El marco normativo actual no obliga a la presentación de DDJJ de conflicto de intereses (verificar). Este aspecto se encuentra incluido dentro de un proyecto de ley de reforma de ética pública que se elaboró en 2018.	N.A.		

(\*) Las cifras surgen de la base de datos de la Dirección Nacional del Sistema de Declaraciones Juradas, con la información obrante en nuestros registros aportada por las áreas de RRHH de cada jurisdicción a fecha 09.10.2020. En relación a la columna "años", los datos numéricos corresponden al universo de obligados a la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial Integral (DJPI) correspondiente al año inmediato anterior al consignado en dicha columna, por ejemplo: año 2016 contiene datos de universo y cumplimiento respecto de la DJPI Anual 2015.

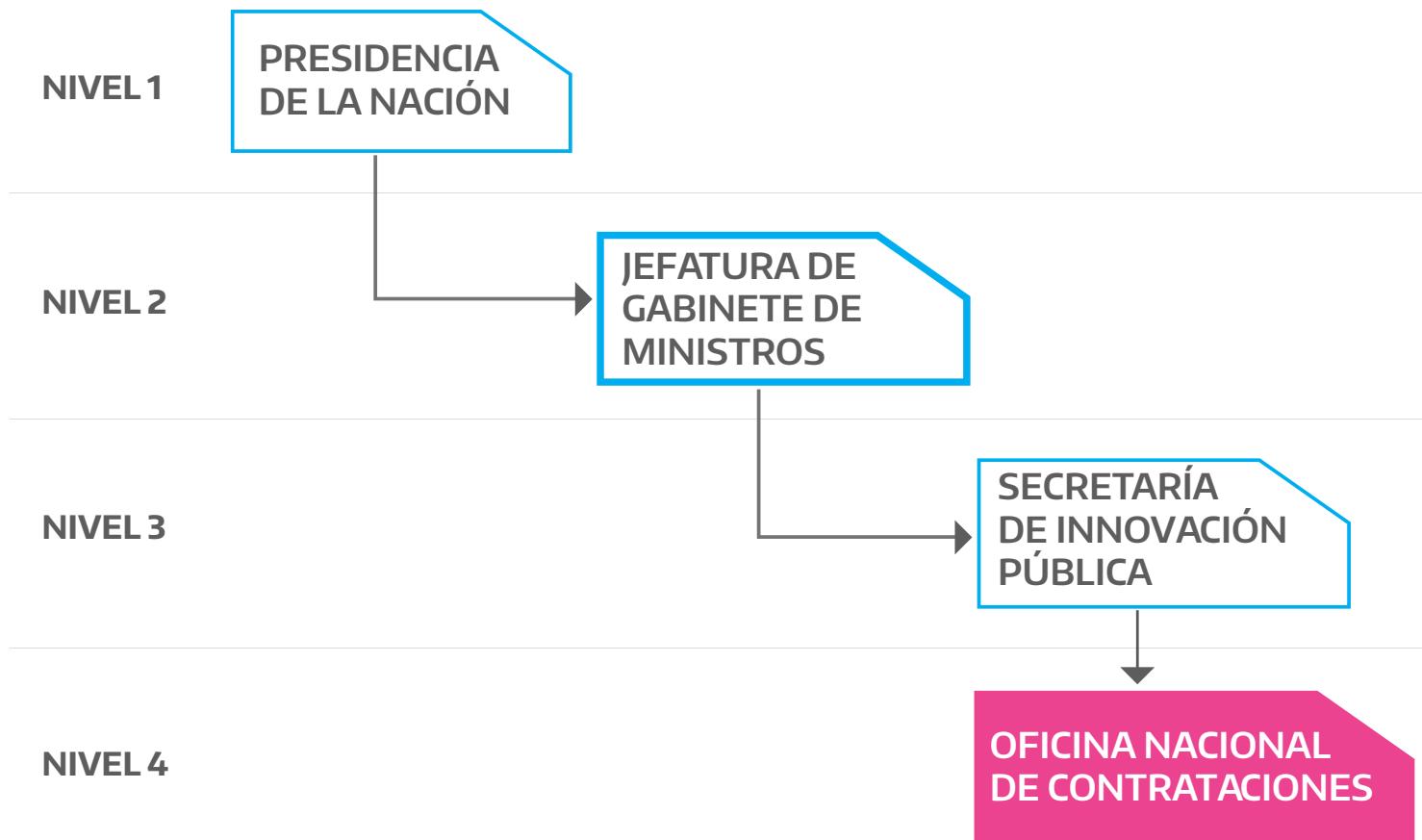
La información relativa a los datos del año 2020 (DJPI Anual 2019) se debe a que desde el momento en que se determinó a nivel NACIONAL el AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO (A.S.P.O.) por el virus COVID-19 mediante el Decreto Reglamentario Nº 297/2020 y complementarios, las áreas de RRHH comenzaron a trabajar de manera remota, lo que imposibilita el procedimiento normal y formal para el traslado de la información de novedades a la Oficina Anticorrupción a efectos de componer dichos datos.

## Anexos de las matrices

### Anexo A

1	COMPR.AR: INTRODUCCIÓN AL SISTEMA
2	COMPR.AR VIRTUAL: EVALUACIÓN Y ADJUDICACIÓN
3	COMPR.AR VIRTUAL: SOLICITUD DE CONTRATACIÓN Y PROCESO DE COMPRA
4	CONTRAT.AR: GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA
5	GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS – ETAPA MÚLTIPLE
6	INTRODUCCIÓN AL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA
7	LA UNIDAD REQUERENTE Y SU PAPEL EN LA GESTIÓN DE COMPRA
8	COMISIÓN EVALUADORA Y DE RECEPCIÓN. SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES
9	OFERTAS: CAUSALES DE DESESTIMACIÓN, SUBSANABLES Y NO SUBSANABLES
10	PENALIDADES Y SANCIONES A PROVEEDORES DEL ESTADO NACIONAL
11	REGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES DE LA APN - MODULO I
12	REGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES DE LA APN - MODULO II
13	SIBYS: BÚSQUEDA Y SOLICITUDES DE ALTA EN EL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LA APN
14	TALLER DE PLIEGOS APLICADO
15	INTEGRIDAD EN COMPRAS Y CONTRATACIONES

### Anexo B



## Anexo C

### Número total de los contratos

En el sistema Contratar, que es el sistema central de contratación electrónica para obra pública, se

encuentran registrados en total 93 procedimientos. Del total de procedimientos, 45 están en estado adjudicado para el periodo 2017 a 2019 y los 48 restantes se encuentran en otros estados. Los contratos (procesos en estado adjudicado) se distribuyen históricamente por organismo así:

Organismo	2017	2018	2019	Total
Administración de Parques Nacionales	-	1	1	2
Comisión Nacional de Energía Atómica	-	1	-	1
Dirección Nacional de Vialidad	-	1	6	7
Ministerio de Educación	5	2	1	8
Ministerio de Transporte	1	3	3	7
Ministerio del Interior	4	1	1	6
Policía de Seguridad Aeroportuaria	-	4	-	4
Prefectura Naval Argentina	-	3	-	3
Secretaría de Energía	5	-	-	5
Secretaría General de la Presidencia	2	-	-	2
<b>Total general</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>45</b>

Además de los procedimientos registrados en el Sistema Contratar, se recibieron registros de contratos de las bases internas de las entidades adscritas al MOP: AySA, ENOHSA y Vialidad.

están en estado adjudicado.

La distribución histórica de estos registros de contratos por entidad adscrita es la siguiente:

### Monto total de los contratos

En la base de Contratar hay montos presupuestados y adjudicados. Los montos (**en pesos de 2020**) para los 45 contratos (procedimientos en estado adjudicado) del periodo 2017 a 2019 por organismo son los siguientes:

Organismo	Monto Presupuesto	Monto Adjudicado
Administración de Parques Nacionales	173.747.004	199.873.371
Comisión Nacional de Energía Atómica	15.921.527	21.766.239
Dirección Nacional de Vialidad	1.066.362.549	1.909.079.160
Ministerio de Educación	4.592.635.439	3.758.050.706
Ministerio de Transporte	18.047.308.822	14.630.901.649
Ministerio del Interior	34.509.879.678	27.487.576.494
Policía de Seguridad Aeroportuaria	20.643.397	48.941.004
Prefectura Naval Argentina	128.476.973	133.537.921
Secretaría de Energía	11.943.467.171	8.611.338.140
Secretaría General de la Presidencia	715.001.868	808.676.334
<b>Total general</b>	<b>71.213.444.426</b>	<b>57.609.741.020</b>

La distribución histórica de los **montos adjudicados** (**en pesos de 2020**) por organismo es la siguiente:

Organismo	2017	2018	2019	Total
Administración de Parques Nacionales	-	165.608.758	34.264.613	199.873.371
Comisión Nacional de Energía Atómica	-	21.766.239	-	21.766.239
Dirección Nacional de Vialidad	-	12.520.673	1.896.558.487	1.909.079.160
Ministerio de Educación	2.508.264.389	1.215.840.382	33.945.935	3.758.050.706
Ministerio de Transporte	343.822.443	7.980.260.785	6.306.818.421	14.630.901.649
Ministerio del Interior	25.974.167.191	818.821.375	694.587.929	27.487.576.494
Policía de Seguridad Aeroportuaria	-	48.941.004	-	48.941.004
Prefectura Naval Argentina	-	133.537.921	-	133.537.921
Secretaría de Energía	8.611.338.140	-	-	8.611.338.140
Secretaría General de la Presidencia	808.676.334	-	-	808.676.334
<b>Total general</b>	<b>38.246.268.497</b>	<b>10.397.297.137</b>	<b>8.966.175.385</b>	<b>57.609.741.018</b>

En las bases de registros de contratación de las entidades adscritas se encuentran los montos presupuestados y adjudicados para el caso de AySA y

solo los presupuestados para ENOHSa y Vialidad. La distribución histórica de estos montos (**en pesos de 2020**) para los procesos adjudicados es la siguiente:

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	Total
AySA (adjudicado)	14.030.883.532	41.354.367.070	3.570.391.959	1.495.198.531	1.096.203.953	<b>61.547.045.045</b>
AySA (ppto)	12.381.661.137	39.829.126.879	2.910.658.360	1.892.608.795	1.123.010.810	<b>58.137.065.981</b>
ENOHSa (ppto)	8.259.603.004	4.822.960.269	935.860.588	-	-	<b>14.018.423.861</b>
Vialidad (ppto)	52.454.799.374	63.140.745.666	5.841.694.855	-	-	<b>121.437.239.894</b>

*Valor total de los contratos concedidos a través de métodos competitivos en el año fiscal más reciente*

De los **montos contratados** por AySA en el periodo 2016 al 2020, el 97% (equivalentes al 90% de los contratos) se hicieron por licitación pública, el 1% (equivalentes al 5% de los contratos) por concurso privado y el 2% restante (equivalentes al 5% de los contratos) por contratación directa. En el año 2019 (año fiscal completo más reciente) la contratación directa tuvo su mayor participación en monto con 42% del total contratado en ese año. La distribución histórica y detallada por tipo de procedimiento para AySA es la siguiente:

Tipo de Procedimiento	AySA	2016	2017	2018	2019	2020	Total*
Contratación Directa	% Número de contratos	1%	3%	4%	14%	11%	<b>5%</b>
	% Monto de contratos	0%	0%	0%	42%	20%	<b>2%</b>
Concurso Privado	% Número de contratos	0%	0%	0%	29%	17%	<b>5%</b>
	% Monto de contratos	0%	0%	0%	6%	5%	<b>1%</b>
Lic. Pública BID	% Número de contratos	3%	9%	48%	14%	0%	<b>11%</b>
	% Monto de contratos	10%	4%	72%	30%	0%	<b>9%</b>
Lic. Pública CAF	% Número de contratos	3%	0%	0%	0%	0%	<b>1%</b>
	% Monto de contratos	6%	0%	0%	0%	0%	<b>1%</b>
Lic. Pública	% Número de contratos	94%	88%	48%	43%	72%	<b>79%</b>
	% Monto de contratos	84%	96%	28%	22%	75%	<b>87%</b>

\*La distribución de montos del total se estima en pesos de 2020.

Todos los procesos de la base de ENOHSA (14) se adelantaron bajo licitación pública.

En el periodo 2016 al 2018, el 98% de los **montos presupuestados** para los contratos de Vialidad se adelantaron por procesos competitivos (equivalentes al 95% de los contratos) y el 2% restante por contratación directa (equivalentes al 5% de los

contratos). La participación de la contratación directa aumentó en el año 2018 (año más reciente con información) en el que se contrató el 23% de los montos presupuestado por este procedimiento. La distribución histórica de los montos y número de contratos por tipo de procedimiento para Vialidad es la siguiente:

<b>Tipo de Procedimiento</b>	<b>Vialidad</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total*</b>
<b>Contratación Directa</b>	% Número de contratos	0%	6%	7%	<b>5%</b>
	% Monto de contratos	0%	2%	23%	<b>2%</b>
<b>Licitación Pública Internacional</b>	% Número de contratos	17%	3%	0%	<b>6%</b>
	% Monto de contratos	52%	18%	0%	<b>32%</b>
<b>Lic. Pública Nación</b>	% Número de contratos	83%	90%	93%	<b>89%</b>
	% Monto de contratos	48%	80%	77%	<b>66%</b>

\*La distribución de montos del total se estima en pesos de 2020.

El MOP recientemente implementó el Mapa de Inversiones, que busca mejorar la transparencia y la eficiencia a partir del desarrollo e implementación una plataforma de gestión de la información.

La plataforma visualiza y mapea proyectos de inversión pública. Cuenta con información de calidad para poder tomar mejores decisiones y las empresas pueden optimizar su competitividad y sus planes de negocios gracias a un entorno de información abierta.

El objetivo de la plataforma es impulsar la transparencia, estimular la participación y el control de la ciudadanía en el gasto público, a partir de canales

para hacer sugerencias o realizar denuncias.

La plataforma integra y visualiza la información disponible sobre el presupuesto y la ejecución de obras consolidando los datos provistos por el MOP. Los datos integrados y visualizados en la plataforma se actualizan automáticamente con base en los sistemas de información o gestión que utilizan los organismos.

A la fecha de relevamiento (11/2020) cuenta con información de 648, de las cuales 439 corresponden al período 2017/2020, siendo la distribución por sector la siguiente:

<b>Año</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
<b>Cantidad</b>	166	97	90	86	<b>439</b>

## Anexo D

### Cursos de capacitaciones disponibles

CURSO: COMPR.AR: INTRODUCCIÓN AL SISTEMA	
<b>PERFIL:</b> Personal que revista en organismos de la Administración Pública Nacional en áreas que intervienen en alguna de las etapas del procedimiento de contratación pública electrónica: unidades operativas de contrataciones, unidades requirentes, asesoría jurídica, presupuesto, etc.	<b>OBJETIVOS:</b> Que los participantes: <ul style="list-style-type: none"><li>- conozcan los conceptos generales del sistema "COMPR.AR";</li><li>- conozcan el alcance del sistema;</li><li>- identifiquen las etapas de una licitación pública en el sistema y</li><li>- reconozcan las secciones del portal.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 6 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

CURSO: COMPR.AR VIRTUAL: EVALUACIÓN Y ADJUDICACIÓN	
<b>PERFIL:</b> Personal que revista en organismos de la Administración Pública Nacional en áreas que intervienen en alguna de las etapas del procedimiento de contratación pública electrónica: unidades operativas de contrataciones, unidades requirentes, asesoría jurídica, presupuesto, etc.	<b>OBJETIVOS:</b> Que los participantes: <ul style="list-style-type: none"><li>- identifiquen las particularidades de la presentación de ofertas de proveedores en el portal;</li><li>- reconozcan las etapas de evaluación y adjudicación y</li><li>- comprendan el circuito final del proceso dentro del portal.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 6 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

CURSO: COMPR.AR VIRTUAL: SOLICITUD DE CONTRATACIÓN Y PROCESO DE COMPRA	
<b>PERFIL:</b> Personal que revista en organismos de la Administración Pública Nacional en áreas que intervienen en alguna de las etapas del procedimiento de contratación pública electrónica: unidades operativas de contrataciones, unidades requirentes, asesoría jurídica, presupuesto, etc.	<b>OBJETIVOS:</b> Que los participantes: <ul style="list-style-type: none"><li>- identifiquen los roles intervenientes en el sistema COMP.AR;</li><li>- reconozcan las diferentes etapas de creación del proceso de compra y de publicación del pliego;</li><li>- gestionen los procesos de compra y de publicación del pliego.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 6 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

CURSO: CONTRAT.AR: GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA	
<b>PERFIL:</b> Personal que dirige, coordina u opera el sistema CONTRAT.AR y personal de la APN que cumple funciones en cualquiera de las etapas que integran el proceso de gestión de las contrataciones.	<b>OBJETIVOS:</b> Que los participantes: <ul style="list-style-type: none"><li>- operar el sistema CONTRAT.AR;</li><li>- gestionar las contrataciones de obra pública en sus diferentes etapas;</li><li>- reconocer las principales y más frecuentes dificultades que pueden presentarse en la etapa ingreso de pliegos al sistema;</li><li>- identificar las etapas procedimentales frente a la emisión de circulares, evaluación de ofertas y firma del documento contractual;</li><li>- conocer los lineamientos de la Oficina Nacional de Contrataciones referentes al Decreto 1023/2001, aplicables analógicamente a las obras públicas</li><li>- individualizar la etapa precontractual, el contrato y el entorno de ejecución final del proceso dentro del portal.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 12 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Presencial	

## CURSO: GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS – ETAPA MÚLTIPLE (VIRTUAL)

**PERFIL:** Personal que dirige o coordina las Unidades Operativas de Contrataciones (jefes, responsables, supervisores), así como aquel que presta servicios en dichas unidades, tiene conocimientos básicos sobre la materia y desea profundizarlos. Agentes que desempeñan funciones en áreas que de algún modo se relacionan con la gestión de las contrataciones y tienen conocimientos básicos sobre la materia y desean profundizarlos. Funcionarios con competencia para autorizar o aprobar contrataciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones denominado COMPR.AR

**DURACIÓN:** 32 horas

**MODALIDAD:** Virtual con tutoría

**OBJETIVOS:** Se espera que los participantes estén en condiciones de:

- Manejar las normas que constituyen el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional para aplicarlas a la gestión
- Aplicar las normas específicas para los procedimientos de selección de etapa múltiple y su gestión en el Sistema Electrónico de Contrataciones, denominado COMPR.AR.
- Debatir los nodos problemáticos de los aspectos más emblemáticos.

## CURSO: INTRODUCCIÓN AL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

**PERFIL:** Por la visión transversal que posee el curso, el cual involucra a todas las etapas del procedimiento de selección, los potenciales participantes del curso serán los siguientes:

- Personal que dirige o coordina las unidades operativas de contrataciones (jefes, responsables, supervisores).
- Personal que presta servicios en dichas unidades y tiene conocimientos básicos sobre la materia y desea profundizarlos.
- Personal que conforma comisiones evaluadoras.
- Agentes que desempeñan funciones en áreas que, de algún modo, se relacionan con la gestión de las contrataciones, tienen conocimientos básicos sobre la materia y desean profundizarlos;
- Funcionarios que tienen competencia para autorizar o aprobar contrataciones.
- Personal que conforma organismos de control, servicios permanentes de asesoramiento jurídico y demás órganos rectores del sistema de Administración Financiera.

**DURACIÓN:** 8 horas

**MODALIDAD:** Presencial

**OBJETIVOS:**

- Brindar un conocimiento global acerca del contrato de obra pública, en todas las etapas del procedimiento de selección.
- Dotar a los interesados de un marco actualizado de la normativa vigente respecto del contrato de obra pública.
- Identificar las problemáticas usuales y sus posibles soluciones.

## CURSO: LA UNIDAD REQUERENTE Y SU PAPEL EN LA GESTIÓN DE COMPRA

**PERFIL:** Personal de las unidades requerentes de los distintos organismos contratantes de la Administración Pública Nacional

**DURACIÓN:** 15 horas

**MODALIDAD:** Virtual con tutoría

**OBJETIVOS:** Que los participantes:

- Conozcan las características generales de la gestión en los procedimientos de compras.
- Conozcan y apliquen las herramientas destinadas a tal fin.
- Puedan satisfacer las necesidades de las distintas unidades contratantes.
- Sean capaces de completar correctamente las solicitudes de gasto.
- Comprendan la importancia de su intervención en el procedimiento contractual

## CURSO: COMISIÓN EVALUADORA Y DE RECEPCIÓN. SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

**PERFIL:** Destinado a los integrantes de las Comisiones Evaluadora y de Recepción, y a aquellos que en virtud de las funciones que cumplen, puedan resultar designados oportunamente para el desarrollo de tales acciones.

**DURACIÓN:** 12 horas

**MODALIDAD:** Presencial

**OBJETIVOS:** Brindar la capación necesaria para identificar :1.- las distintas causales de desestimación de oferta; 2.- cuales son subsanables y cuales no; 3.- establecer los medios de prueba de los que valerse para tener por configuradas o no las causales; 4.- que documentación exigir a los proveedores en cada uno de los diferentes procedimientos; 5.- acciones a cumplir en el momento de recepcionar bienes ( verificar cumplimiento de Especificaciones Técnicas, controlar cantidades, envases, vencimientos); 6.- realizar las pruebas correspondientes, cuando así lo disponga el Pliego. Ello permitirá que las tareas a cargo de cada Comisión se efectúen, con seguridad y destreza, disminuyendo los tiempos de duración de cada procedimiento.

## CURSO: OFERTAS: CAUSALES DE DESESTIMACIÓN, SUBSANABLES Y NO SUBSANABLES

### PERFIL:

- Personal que dirige o coordina las unidades operativas de contrataciones (jefes, responsables, supervisores), así como aquel que presta servicios en dichas unidades y tiene conocimientos básicos sobre la materia y desea profundizarlos.
- Agentes que desempeñan funciones en áreas que de algún modo se relacionan con la gestión de las contrataciones, tienen conocimientos básicos sobre la materia y desean profundizarlos.
- Funcionarios con competencia para autorizar o aprobar contrataciones, organismos de control, servicios permanentes de asesoramiento jurídico, restantes órganos rectores del sistema de administración financiera.

**DURACIÓN:** 12 horas

**MODALIDAD:** Presencial con práctica

### OBJETIVOS:

- Valorar la importancia de la etapa de evaluación de las ofertas.
- Reconocer los principales y más frecuentes inconvenientes que se pueden presentar en la etapa de evaluación de las ofertas.
- Conocer la postura de la Oficina Nacional de Contrataciones frente a los supuestos de desestimación de la oferta de los artículos 66 y 67 del Decreto 1.030/2016 y artículos 25 y 26 del Pliego único de Bases y Condiciones Generales.
- Conocer y poder aplicar las soluciones a los problemas que se presenten.
- Conocer y poder elegir la mejor opción para dar un tratamiento a las circunstancias que se planteen en la etapa de evaluación de las ofertas.

## CURSO: PENALIDADES Y SANCIONES A PROVEEDORES DEL ESTADO NACIONAL

**PERFIL:** Agentes que desempeñen funciones en las Unidades Operativas de Contrataciones (especialmente jefes, responsables, supervisores), asesores y funcionarios que tengan competencia para aplicar penalidades en el ámbito del régimen de contrataciones de bienes y servicios. Los participantes deberán tener experiencia en contrataciones.

**DURACIÓN:** 12 horas

**MODALIDAD:** Presencial

**OBJETIVOS:** Se espera que los participantes logren:

- Conocer los diferentes tipos de penalidades y sanciones regulados en el régimen de contrataciones para la Administración Pública Nacional.
- Identificar los casos en los que procede aplicar penalidades.
- Identificar los casos en los que procede aplicar sanciones.
- Conocer el procedimiento para la aplicación de penalidades.
- Desarrollar habilidades para la proyección de actos administrativos que apliquen penalidades.
- Conocer el procedimiento para efectuar las comunicaciones que deben realizar a la Oficina Nacional de Contrataciones informando los casos pasibles de sanción.
- Identificar supuestos vinculados a antecedentes (que no constituyen técnicamente penalidades), pero que igualmente deben ser debidamente informados a la ONC, en tanto pueden dar lugar a la aplicación de sanciones.

## CURSO: REGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES DE LA APN - MODULO I (VIRTUAL)

<b>PERFIL:</b> Agentes que desempeñan funciones en las Unidades Operativas de Contrataciones (especialmente jefes, responsables, supervisores), asesores y funcionarios que tengan competencia para llevar a cabo los diferentes procedimientos de selección aplicar penalidades en el ámbito del régimen de contrataciones de bienes y servicios.	<b>OBJETIVOS:</b> Al final de este curso, los asistentes estarán en condiciones de: <ul style="list-style-type: none"><li>- Aplicar los procedimientos de compras y contrataciones públicas de bienes y servicios de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos establecidos.</li><li>- Identificar los diferentes tipos de procedimientos de selección que pueden llevar a cabo las Unidades Operativas de Contrataciones.</li><li>- Debatir los nodos problemáticos de los aspectos más emblemáticos.</li><li>- Valorar la importancia del cumplimiento de la normativa que regula las contrataciones de la APN.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 32 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

## CURSO: REGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES DE LA APN - MODULO II (VIRTUAL)

<b>PERFIL:</b> Agentes que desempeñan funciones en las Unidades Operativas de Contrataciones (especialmente jefes, responsables, supervisores), asesores y funcionarios que tengan competencia para llevar a cabo los diferentes procedimientos de selección aplicar penalidades en el ámbito del régimen de contrataciones de bienes y servicios.	<b>OBJETIVOS:</b> Se espera que los participantes logren: <ul style="list-style-type: none"><li>- Conocer y aplicar las normas y principios tendientes a garantizar la transparencia, publicidad y difusión de la convocatoria de los procedimientos de selección;</li><li>- Conocer y aplicar las normas vinculadas a la presentación de las ofertas en el marco del sistema COMPR.AR, sus causales de desestimación tanto subsanables como no subsanables y las normas referidas a la cotización.</li><li>- Conocer y aplicar las normas referidas a las garantías de mantenimiento de oferta, de cumplimiento de contrato y de impugnación del dictamen de evaluación.</li><li>- Conocer y aplicar las normas vinculadas a los modos de extinción del contrato.</li><li>- Discutir sobre los nodos problemáticos de los temas más emblemáticos.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 32 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

## CURSO: SIBYS: BÚSQUEDA Y SOLICITUDES DE ALTA EN EL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LA APN

<b>PERFIL:</b> Personal de la APN que participa en los procedimientos de contrataciones de bienes y servicios, ya sean compradores, jefes de compras, autoridades, servicios jurídicos o auditores. El Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica en la administración central, en los organismos descentralizados, en las universidades nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad.	<b>OBJETIVOS:</b> Que los participantes logren: <ul style="list-style-type: none"><li>- comprender el concepto de Catálogo de Materiales de la Administración Pública Nacional;</li><li>- enmarcar la operatoria del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios en la legislación vigente;</li><li>- adquirir conceptos presupuestarios específicos para la operatoria del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios;</li><li>- manejar el vocabulario específico que se utiliza en el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios;</li><li>- ejercitarse la aplicación de conceptos y procesos en el sitio web de la Oficina Nacional de Contrataciones;</li><li>- utilizar el material de consulta rápida;</li><li>- aplicar correctamente los criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas.</li></ul>
<b>DURACIÓN:</b> 20 horas	
<b>MODALIDAD:</b> Virtual con tutoría	

## CURSO: TALLER DE PLIEGOS APLICADO

**PERFIL:** Agentes que desempeñen funciones en las Unidades Operativas de Contrataciones, asesores y funcionarios que tengan competencia para llevar a cabo los diferentes procedimientos de selección.

**DURACIÓN:** 25 horas

**MODALIDAD:** Virtual con tutoría

### OBJETIVOS:

Capacitar en el conocimiento de las normas que constituyen el régimen de contrataciones de la Administración Nacional y todas aquellas relacionadas con él, para aplicarlo a la gestión del régimen de contrataciones de la Administración Nacional. Particularmente es objetivo de este curso que aprendan a elaborar las diferentes cláusulas del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

## CURSO: INTEGRIDAD EN COMPRAS Y CONTRATACIONES (DECRETO 202/17)

**PERFIL:** Servidores públicos de toda la Administración Pública Nacional

**DURACIÓN:** 5 horas

**MODALIDAD:** Auto gestionado

### OBJETIVOS:

Que los participantes logren:

- a. Identificar las etapas y los procesos de las contrataciones públicas en las que pueden presentarse conflicto de intereses.
- b. Conocer la normativa aplicable a la detección y gestión de conflictos de intereses en contrataciones públicas.
- c. Utilizar estos conocimientos para el análisis de casos reales en los que se presentan conflictos de intereses en las contrataciones públicas, aplicando los mecanismos previstos por la normativa vigente para gestionar estos conflictos y aportar más transparencia a los procedimientos en que se presenten.



**Ministerio de  
Obras Públicas  
Argentina**