



**MAPS**

Methodology for Assessing  
Procurement Systems

# MAIN MAPS AND SPP ASSESSMENT OF ARGENTINA PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

2023





**MAPS**

Metodología para la Evaluación de los Sistemas  
de Contratación Pública

# Evaluación del Sistema de Contratación Pública de la República Argentina

---

Junio de 2024



**MAPS**

Metodología para la Evaluación de los Sistemas  
de Contratación Pública

# República Argentina Evaluación del Sistema de Contratación Pública

Junio de 2024



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina



**BANCO MUNDIAL**  
BIRF • AIF



# Propiedad intelectual

---



# Tabla de contenido

Acrónimos.....	7
Resumen ejecutivo .....	9
Resumen de cumplimiento.....	10
1. Introducción .....	29
Metodología y Organización de la Evaluación.....	30
Descripción de la Metodología MAPS .....	30
Objetivos definidos para la presente evaluación .....	31
Alcance de la Evaluación .....	31
Plan de Trabajo.....	33
Organización de la Evaluación.....	34
Equipo de Evaluación.....	35
2. Análisis del contexto del país .....	36
2.1. Situación política, económica y estratégica del país .....	36
Sistema de Gobierno .....	40
2.2 El sistema de contratación pública y sus vínculos con la administración de las finanzas públicas y sistemas de gobernabilidad pública .....	41
2.3. Objetivos de política nacionales y metas de desarrollo sostenible.....	46
2.4. Evaluaciones previas .....	47
3. Evaluación MAPS Central .....	50
3.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de política .....	51
Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables. ....	53
Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal. ....	59
Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales. ....	61
3.2. Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión .....	63
Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas.....	65
Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.....	68
Indicador 6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.....	72
Indicador 7. La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de	



información eficiente. ....	74
Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar. ....	78
3.3. Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado .....	82
Indicador 9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.....	83
Indicador 10. El mercado de contratación pública es completamente funcional. .	90
3.4. Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública .....	93
Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública. ....	95
Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.....	98
Indicador 13 - Los mecanismos de apelaciones en procesos de contratación pública son eficaces y eficientes.....	101
Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción. ....	105
4. Evaluación MAPS Módulo CPS .....	110
4.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de políticas de CPS .....	111
Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública abarca los principios sostenibles de contratación. ....	113
Indicador 2. Las regulaciones y herramientas de implementación soportan CPS.....	119
Indicador 3. La política y la estrategia proporcionan un marco propicio para implementar CPS.....	124
4.2. Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión .....	126
Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de finanzas públicas. ....	128
Indicador 5. El país cuenta con instituciones encargadas de CPS.....	129
Indicador 6. Las políticas y estrategias de las entidades contratantes comprenden CPS.....	132
Indicador 7. La contratación sostenible está integrada a un sistema de información eficaz.....	134
Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una sólida capacidad para desarrollar y acelerar el cambio hacia una contratación más sostenible.....	137
4.3. Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado .....	140
Indicador 9. La práctica de contratación sostenible alcanza los objetivos establecidos.....	141
Indicador 10. El sector privado contribuye a un mercado de contratación más sostenible. ....	149
4.4. Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública .....	152



Indicador 11. La transparencia y la participación de la sociedad civil fomentan la sostenibilidad en la contratación pública .....	152
Indicador 12. El país cuenta con un control y sistemas de auditoría eficaces que abarcan la sostenibilidad en la contratación pública.....	154
5. Recomendaciones consolidadas .....	157
6. Planeación estratégica .....	164
7. Información sobre validación.....	175
Anexos / Apéndices .....	176



## Acrónimos

---

AC	Administración Central
AFI	Agencia Federal de Inteligencia
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
APN	Administración Pública Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CGN	Contaduría General de la Nación
CN	Constitución Nacional
COMPR.AR	Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional
CPE	Comité Permanente de Evaluación
CPI	Índice de Precios al Consumidor
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DDHH	Derechos Humanos
FMP	Operations Financial Management and Procurement Services Office (Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones) - BID
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
ISS	Instituciones de la Seguridad Social
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
OA	Oficina Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCP	Observatorio de la Contratación Pública – Universidad Austral
OD	Organismo Descentralizado
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PByCP	Pliego de Bases y Condiciones Particulares
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PTN	Procuración del Tesoro de la Nación
PUBCG	Pliego Único de Bases y Condiciones Generales
RFCG	Red Federal de Contrataciones Gubernamentales
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SAF	Servicio Administrativo Financiero
SCSPN	Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional
SIGEN	Sindicatura General de la Nación



SIPRO	Sistema de Información de Proveedores
SPN	Sector Público Nacional
TGN	Tesorería General de la Nación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UNSAM	Universidad Nacional de General San Martín
UOC	Unidad Operativa de Contratación
VCP	Vicepresidencia de Países - BID



## Resumen ejecutivo

---

Dada la importancia que revisten y el monto de los recursos que se destinan a las contrataciones públicas, resulta de vital importancia que éstas últimas se destinen enteramente para los fines establecidos y sean ejecutadas de forma responsable a fin de que todo el ciclo de la contratación pública se realice bajo los más altos estándares de eficacia, eficiencia, integridad y transparencia, evitando la corrupción.

En este sentido, resulta de gran importancia contar con un diagnóstico integral del Sistema de Compras Públicas que provea información completa y actualizada en la materia, a fin de identificar las fortalezas y debilidades de este sistema.

El objetivo es aportar al debate nacional y a la formulación de políticas públicas, una visión completa y objetiva del funcionamiento actual del sistema, en sus principales componentes y entidades, junto a propuestas concretas para su fortalecimiento, que permitan hacerlo más eficaz, transparente, eficiente y sostenible.

No se habían realizado anteriormente evaluaciones del sistema de contratación pública, por lo que el Gobierno Nacional de Argentina consideró pertinente realizar una evaluación, aplicando una metodología reconocida internacionalmente para estos efectos, como es la Metodología MAPS, que se ha sido utilizada en cerca de 80 países para evaluar la calidad y eficacia de los sistemas de contratación pública con el objetivo de desarrollar las estrategias y aplicar las reformas que permitan mejorar el sistema de contrataciones públicas.

Para la implementación de la evaluación, la Jefatura de Gabinete, a través de la Secretaría de Innovación Pública, coordinó el Comité Directivo de la evaluación, del que participaron también la Oficina Nacional de Contrataciones y el Observatorio de la Contratación Pública. A su vez, contó con la asistencia financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Esta evaluación se llevó a cabo de acuerdo con la metodología central de MAPS, cuyo marco analítico incluye un enfoque integral para la evaluación del sistema de contratación pública en Argentina. En particular, el diagnóstico tiene como objetivo promover la reflexión sobre el papel y las capacidades de los actores clave en el sistema de contratación pública de bienes y servicios, y sobre el desempeño de las herramientas de gestión implementadas.

También se aplicó el módulo complementario sobre contratación pública sostenible, proporcionando un diagnóstico esencial para el diseño de políticas que promuevan la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, es decir, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Como cada provincia tiene su propio sistema de contratación, con sus propias reglas, instituciones, prácticas, sistemas de gestión y mecanismos de control, que son independientes del Sistema Nacional, no formaron parte de esta evaluación.

Por lo tanto, la evaluación se limitó a la contratación de bienes y servicios implementada por el grupo de entidades bajo el Régimen Nacional de Contrataciones instituido por el Decreto Delegado N° 1023/01. Este régimen se aplica a las entidades enumeradas en el inciso 8.a.) de la Ley N° 24.156: la Administración Nacional (AN), compuesta por la Administración Central (AC) y las Organizaciones Descentralizadas (OD), estas últimas incluyendo a las Instituciones de la Seguridad Social (ISS). La AC, a su vez, incluye Organismos o Entidades Descentralizadas, que son entidades de la Administración Pública Nacional (APN) con autonomía técnica y funcional, que no tienen personalidad



jurídica ni patrimonio propio, sino a través de la entidad de la cual dependen.  
 Dado que el uso del Sistema de Contratación Electrónica de la Administración Nacional (COMPR.AR) es obligatorio para todas las entidades de la administración nacional, el alcance de la evaluación se definió por los procesos de contratación gestionados por esas entidades a través del sistema.  
 La evaluación fue realizada entre mayo de 2022 y julio de 2023.

## Resumen de cumplimiento

La siguiente tabla da una visión general de las conclusiones de la evaluación MAPS Central a nivel de subindicadores. Cada subindicador se identifica en función de los hallazgos (pleno cumplimiento / brechas identificadas / brechas sustantivas identificadas). Esta tabla también muestra las banderas rojas identificadas.

PILAR I		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.	1 (a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio				X
	1 (b) - Procedimientos usados para la contratación			X	
	1 (c) - Reglas de publicidad y plazos			X	
	1 (d) - Reglas de participación			X	
	1 (e) - Documentación de contratación y especificaciones técnicas		X		
	1 (f) - Criterios de evaluación y adjudicación			X	
	1 (g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas			X	
	1 (h) - Derecho a impugnación y apelación				X
	1 (i) - Gestión de contratos			X	
	1 (j) -		X		



PILAR I		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	Contratación electrónica (e-procurement)				
	1 (k) - Normas para la salvaguardia de registros, documentos y datos electrónicos.			X	
	1 (l) - Principios de contratación pública en la legislación especializada (No evaluado)				
2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal.	2 (a) - Implementación de normas que definen procesos y procedimientos		X		
	2 (b) - Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios			X	
	2 (c) - Condiciones contractuales estándares			X	
	2 (d) - Guía o Manual del usuario para las entidades compradoras	X			
3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales.	3 (a) - Contratación pública sostenible (CSP)			X	
	3 (b) - Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales			X	



PILAR II		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas.	4 (a) - Planificación de contratación y ciclo presupuestario			X	
	4 (b) - Procedimientos financieros y ciclo de adquisiciones			X	
5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.	5 (a) - Estatus y base jurídica de la función normativa / reguladora				X
	5 (b) - Responsabilidades de la función normativa / reguladora				X
	5 (c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad				X
	5 (d) - Evitar conflictos de intereses	X			
6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.	6 (a) - Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes			X	
	6 (b) - Organismo centralizado de contratación			X	
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 la información			X	
	7 (b) - Uso de			X	



PILAR II		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	contratación electrónica				
	7 (c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación			X	
8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.	8 (a) - Formación, asesoramiento y asistencia			X	
	8 (b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión				X
	8 (c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema			X	

PILAR III		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.	9 (a) - Planificación			X	
	9 (b) - Selección y contratación			X	
	9 (c) - Gestión de contratos			X	
10. El mercado de la contratación pública es completamente funcional.	10 (a) - Diálogo y alianzas entre los sectores público y privado			X	
	10 (b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación pública			X	
	10 (c) - Sectores clave y estrategias sectoriales			X	



PILAR IV		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.	11 (a) - Entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo			X	
	11 (b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público			X	
	11 (c) - Participación directa de la sociedad civil			X	
12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.	12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control			X	
	12 (b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública			X	
	12 (c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones			X	
	12 (d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones			X	
13. Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes.	13 (a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones			X	
	13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelación				X
	13 (c) - Las decisiones del órgano de apelación			X	
14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción	14 (a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflicto de intereses y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones	X			
	14 (b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación			X	
	14 (c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la			X	



PILAR IV		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	ley				
	14 (d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad			X	
	14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en las contrataciones			X	
	14 (f) - Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética			X	
	14 (g) - Códigos de conducta / códigos de ética y normas de divulgación de la información financiera		X		

A continuación se presenta la tabla con la visión general de las conclusiones de la evaluación MAPS Módulo CPS a nivel de subindicadores, con las mismas características de la tabla anterior.

PILAR I		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
1. El marco legislativo para la contratación pública abarca principios sostenibles de contratación	1 (a) – Cobertura de los criterios de sostenibilidad				X
	1 (b) – Métodos de contratación		X		
	1 (c) - Reglas de participación			X	
	1 (d) - Documentación de contratación y especificaciones de las contrataciones		X		
	1 (e) - Criterios de evaluación y adjudicación			X	
	1 (f) – Gestión			X	



PILAR I		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	del contrato				
2. Las regulaciones y herramientas de implementación soportan CPS	2 (a) - Implementación de regulaciones para definir procesos y procedimientos de contratación sostenible			X	
	2 (b) - Documentos modelo para contrataciones sostenibles y condiciones estándar de contrato		X		
	2 (c) - Conjunto de herramientas para apoyar las contrataciones sostenibles			X	
	2 (d) - Manual de contrataciones sostenibles			X	
3. La política y la estrategia proporcionan un marco propicio para implementar CPS	3 (a) - Política de contratación sostenible				X
	3 (b) - Plan de acción estratégico de la contratación sostenible				X

PILAR II		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas	4 (a) - Leyes presupuestarias y procedimientos contables				X
5. El país cuenta con instituciones encargadas de CPS	5 (a) - Responsabilidades, financiación y equipo de				X



PILAR II		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	personal de la función normativa/reguladora				
	5 (b) – Función de certificación			X	
6. Las políticas y estrategias de las entidades contratantes comprenden CPS	6 (a) - Estrategia de contratación sostenible de las entidades contratantes			X	
	6 (b) – Organismo centralizado de contratación			X	
7. La contratación sostenible está integrada en un sistema de información eficaz	7 (a) - Publicación de información sobre contratación sostenible			X	
	7 (b) - Uso de la contratación electrónica para apoyar la sostenibilidad			X	
8. El sistema de contratación pública tiene una sólida capacidad para desarrollar y acelerar el cambio hacia una contratación más sostenible	8 (a) - Capacitación, asesoramiento y asistencia sobre contratación sostenible			X	
	8 (b) – Monitoreo de contratación sostenible			X	

PILAR III		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
9. La práctica de contratación sostenible alcanza los objetivos establecidos	9 (a) – Consideraciones de sostenibilidad durante la etapa de planificación			X	
	9 (b) - Consideraciones de sostenibilidad			X	



PILAR III		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
	durante la etapa de selección y contratación				
	9 (c) - Consideraciones de sostenibilidad durante la etapa de gestión de contratos			X	
10. El sector privado contribuye a un mercado de contratación más sostenible	10 (a) - Diálogo y asociaciones entre el sector público y el sector privado			X	
	10 b) - Organización del sector privado y acceso al mercado de contratación sostenible			X	
	10 (c) - Sectores clave y estrategias sectoriales para mejorar la sostenibilidad			X	

PILAR IV		Pleno cumplimiento	Brechas menores identificadas	Brechas sustantivas / Oportunidades de mejora	Banderas rojas
11. La transparencia y la participación de la sociedad civil fomentan la sostenibilidad en la contratación pública	11 (a) - La sociedad civil apoya la sostenibilidad en las contrataciones			X	
12. El país cuenta con un control y sistemas de auditoría eficaces que abarcan la sostenibilidad en la contratación pública	12 (a) - Marco de auditoría de la contratación sostenible			X	



Una primera conclusión es que, si bien presenta algunas fortalezas, el SCSPN tiene una importante cantidad de brechas significativas. Si bien estas brechas se presentan en los 4 pilares, las más severas, que constituyen impedimentos serios para un adecuado funcionamiento del sistema, se concentran en el pilar I, y tienen que ver con la precariedad del marco normativo y con la falta de una política de contratación pública en general y de CPS en particular, y en el pilar II, que se relacionan con la debilidad institucional y la falta de recursos de la ONC, que le impiden cumplir adecuadamente con sus funciones de órgano rector del sistema, así como con la escasa capacidad de crecimiento y de adaptación del sistema.

Un aspecto clave de las brechas identificadas es que, si bien se encuentra en funcionamiento el sistema COMPR.AR, a través del cual se gestionan los procesos, no existe un sistema de información sobre contratación pública. El sistema COMPR.AR genera una gran cantidad de datos, pero esos datos no se procesan adecuadamente, y en algunos casos ni siquiera están fácilmente disponibles para el propio órgano rector. A continuación, se mencionan las principales fortalezas y debilidades del Sistema de Contratación Pública que surgen de la evaluación realizada, así como las principales recomendaciones de las reformas y acciones necesarias para eliminar o reducir las brechas identificadas.

### **Principales fortalezas del sistema**

- Un sistema de administración financiera consolidado

El Sistema de Administración Financiera, establecido por la Ley 24.156 de 1993, conocida como Ley de Administración Financiera, se encuentra consolidado y sus procesos están ampliamente internalizados en la Administración Pública Nacional. La contratación pública es una dimensión esencial de la ejecución presupuestaria y ello está directamente relacionado con la administración financiera. El Sistema de Administración Financiera está organizado bajo los principios de centralización normativa y descentralización operativa, en el que se basa también el sistema de contratación pública. El marco de control establecido en la Ley de Administración Financiera comprende dos subsistemas: mientras que la SIGEN, que depende del Presidente de la Nación, es el órgano rector del subsistema de control interno, el subsistema de control externo está en cabeza de la AGN, que tiene rango constitucional y que depende del Congreso Nacional.

- Sistema COMPR.AR

Se cuenta actualmente con un sistema con tecnología digital para contrataciones de bienes y servicios, el sistema COMPR.AR, que abarca una parte significativa de la Administración Pública Nacional y en tanto es un sistema de información transaccional que permite generar, recopilar y publicar datos.

- Iniciativas de la ONC en materia de CPS

La ONC ha venido desarrollando una serie de acciones destinadas a implementar las CPS en los procesos de contratación pública. Ha aprobado una serie de fichas de recomendación, y se ha desarrollado un Manual de CPS, que está en vías de ser aprobado.



## Principales debilidades del sistema

- Débil sustento del marco normativo

El país no cuenta con una norma con rango de ley que regule las contrataciones públicas, sino con un decreto delegado, que es una norma de carácter excepcional emitida por el Poder Ejecutivo a principios de este siglo, que ha sido complementado a lo largo del tiempo por otros decretos y reglamentaciones del Poder Ejecutivo. Además de la falta de sustento legislativo, el régimen de contratación pública presenta una gran dispersión en distintas normas que se han ido dictando, y convive con una importante cantidad de regímenes especiales por los que se rigen distintas entidades y organismos, algunos de los cuales están dentro del ámbito de cobertura que definen las normas para el régimen general.

- Falta de un mecanismo de impugnación independiente de los entes contratantes

Si bien la normativa establece claramente el derecho a impugnación que tienen los oferentes que participan en los procesos de contratación, y el deber de publicar dichas impugnaciones en el sistema COMPR.AR, no se contempla la existencia de una instancia administrativa, independiente de la entidad contratante. Esa instancia inexistente debiere ocuparse de las impugnaciones presentadas por los oferentes frente a las decisiones de la entidad contratante, debiere contar también con la capacidad de tomar decisiones vinculantes, e incluso de suspender el proceso.

Actualmente, las impugnaciones que presentan los oferentes son tratadas a través del recurso jerárquico, que no garantiza autonomía porque es resuelto por la misma autoridad contratante y como requisito para agotar la vía administrativa. Cumplida esa etapa, es posible recurrir a la vía judicial.

Existen además otras serias barreras para la presentación de impugnaciones y apelaciones, como: (i) la exigencia de una garantía para tramitar una impugnación al dictamen de evaluación; (ii) la ausencia de regulación para presentar impugnaciones a otras decisiones emitidas en la etapa precontractual; y (iii) plazos cortos para presentar la impugnación al dictamen de evaluación.

- Falta de definición de una política nacional de contrataciones públicas en general, y de CPS en particular.

Ausencia de una política de contratación pública sostenible: El sistema no cuenta con una política definida ni con un esquema organizado y planeado que permita la debida evaluación, operación, implementación, monitoreo y supervisión de la aplicación de criterios de sustentabilidad en la contratación pública.

Aplicación de tratados internacionales: No existe un registro de los tratados internacionales suscritos por el país que se encuentran vigentes y que pudieran tener aplicación en los procesos de contratación pública, y por lo tanto no hay un debido seguimiento de su adopción

- Falta de planificación de las compras públicas

Las entidades compradoras, de acuerdo con la normativa, no pueden iniciar un proceso de contratación sin certificar que cuentan con el presupuesto para financiarlo, pero sí pueden hacerlo sin certificar que se encuentre incluido en el PAC.



Al no existir ningún tipo de incentivo –positivo o negativo– para la presentación o no del PAC, las presentaciones son parciales y muchas veces tardías, y no hay cruce de los PAC con las asignaciones presupuestarias, por lo que termina convirtiéndose en un trámite formal. Adicionalmente, no existe un vínculo de gestión entre la programación financiera de la ejecución presupuestaria y la evolución de esos PAC, en función a modificaciones que se realicen y/o las cuotas que se asignen.

No se realiza un cruce sistemático de información en el sistema COMPR.AR entre lo informado en el PAC y los procesos que efectivamente se inician.

- Insuficiente integración con el sistema de administración financiera

El grado de integración entre el sistema de contrataciones y el sistema de administración financiera es parcial. Si bien desde el punto de vista informático, el Sistema COMPR.AR posee enlace con el Sistema electrónico de administración financiera (E-SIDIF) para hacer la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente, no se verifica el mismo nivel de integración para dotar de mayor efectividad a los Planes Anuales de Compra (PAC) ni para realizar una programación efectiva de los pagos acordados en cada contrato.

- Debilidad de la ONC

El marco legal y regulatorio que especifica la función normativa/regulatoria y le asigna las autoridades apropiadas se encuentra fragmentado y las normas que lo componen no tienen la jerarquía legal necesaria y, por lo tanto, tienen poca estabilidad.

Las competencias asignadas a la ONC como Órgano Rector en materia de compras y contrataciones públicas se limitan a una porción del SPN, toda vez que sus funciones alcanzan a un solo inciso de los cuatro que conforman el SPN, de acuerdo con la definición del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

El nivel jerárquico actual y la ubicación organizacional de la ONC no resultan apropiados para ejercer en plenitud el rol de rectoría del sistema de contrataciones. Adicionalmente, la organización interna y la dotación del personal de la ONC no son suficientes en relación con las competencias que le asigna la normativa como órgano rector.

- Falta de orientación a la producción, sistematización, análisis, difusión y uso de la información

No se cuenta con un sistema de gestión de datos que permita disponer de información oportuna para la toma de decisiones y la formulación de políticas y estrategias, ni existe una base de datos e indicadores estadísticos consolidada sobre las contrataciones en Argentina. Esto dificulta a la ONC el monitoreo sistemático de los procesos de contratación. Por esta razón, se carece de indicadores que muestren el estado de avance y cumplimiento de los principios básicos y que den soporte al diseño de políticas de mejoramiento.

- Escasa capacidad de crecimiento del sistema

La función de compra no es concebida como una acción estratégica que contribuye directamente al cumplimiento de las políticas públicas, y la ONC no tiene competencia para fijar los requisitos de profesionalización de los agentes que cumplen funciones de contratación pública.



La ausencia de un criterio basado en la profesionalización y especialización de la temática de contrataciones genera una serie de falencias en materia de nombramientos, promociones, evaluaciones y capacitación.

No se utilizan indicadores de desempeño del sistema de contrataciones para dar cuenta de su eficiencia, eficacia, transparencia, competencia, equidad e integridad, ni se verifica la existencia de objetivos de las contrataciones públicas en términos de desarrollo de un mercado más amplio y competitivo, del acceso a pequeños y medianos proveedores, de producción nacional de insumos importados, de incorporación de nuevas tecnologías, de minimizar el impacto ambiental y mejorar la sustentabilidad, entre otros. Como consecuencia, no existe un plan estratégico avalado para el desarrollo de un marco de resultados y de operaciones concretas para alcanzar objetivos definidos.

- Escasa utilización de estudios de mercado

En general no se realizan estudios de mercado en forma previa al inicio de los procesos y, en los casos en los que existen requisitos normativos, esos estudios se hacen fundamentalmente para cumplir con dicho requisito. Esta característica es un reflejo de lo mencionado sobre la utilización meramente formal de los PAC, que deberían ser un instrumento de planificación y de gestión.

- Falta de aplicación del principio de valor por el dinero

Si bien la normativa admite la utilización de criterios distintos al precio en los procesos de contratación, no hay una concepción del principio de valor por el dinero como uno de los pilares del sistema, y en la realidad una parte muy significativa de los procesos se adjudican por el menor precio (solo en el 31,3% de los procesos relevados en la muestra se utilizaron criterios de selección distintos al precio). Asimismo, en el terreno de la sostenibilidad, más allá de algunas iniciativas en el terreno normativo, de instrumentos de aplicación y de capacitación, no se ha logrado una incorporación consistente de los criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación.

- Bajos niveles de eficiencia, eficacia y competencia en los procesos de contratación

El plazo para la presentación de la oferta, según los resultados del análisis de la muestra de contratos fue, en promedio, de 13,7 días, con registros promedio de 14,8 y 22,6 días para las licitaciones públicas y los concursos públicos respectivamente. Si bien estos registros superan los plazos mínimos estipulados en la normativa, resultan muy ajustados según las prácticas internacionales.

Durante el año 2022 el plazo promedio entre la fecha de publicación y la firma de contrato en procesos abiertos competitivos (que incluye los tiempos de presentación, evaluación, adjudicación y firma) fue de 67,7 días en general. Para los procesos de licitación pública fue de 56,3 días y de 55,8 días para los procesos de licitación privada. Las etapas que más tiempo toma es la evaluación de las ofertas (24,5 días en promedio) y la adjudicación luego de la evaluación (23,9 días en promedio).

De acuerdo con los resultados de la muestra en promedio se recibieron 4,1 ofertas por proceso, de las cuales resultaron habilitadas para ser evaluadas 3,2 en promedio. Este nivel de participación es especialmente crítico en los procesos más competitivos: en las licitaciones públicas, se presentaron en promedio 4,6 ofertas, de las cuales 3,7 fueron evaluadas, mientras que en los concursos públicos se presentaron en promedio 3,9



ofertas, y fueron evaluadas 2,4. Estas cifras denotan un nivel de competencia relativamente bajo.

En el periodo 2019 a 2022 se publicaron 36.690 procesos de modalidades competitivas, de los cuales 23.345 (63.6%) fueron adjudicados. El 23.5% (8.615 procesos) concluyeron en estados fallidos, como dejado sin efecto, desierto, eliminado y fracasado, lo que evidencia un alto nivel de ineficacia.

- **Debilidades en la gestión contractual**

Se identificaron deficiencias en la gestión de pagos, que impactan negativamente en la gestión financiera de los proveedores, en particular de las pequeñas y medianas empresas, y terminan afectando al propio Estado, que podría terminar pagando los costos financieros de las ofertas.

Los datos recolectados a través de la encuesta de proveedores muestran que la percepción mayoritaria (54% de los encuestados) es que la gestión de pago del Gobierno (desde que se presenta la factura hasta que se recibe el pago) es difícil. El 69% de los encuestados creen que los plazos para los pagos establecidos en las cláusulas de los contratos con el Gobierno Nacional no son adecuados ni convenientes.

- **Baja participación del sector privado en el mercado de las compras públicas.**

El Registro de Proveedores tiene 55.873 proveedores registrados, de los cuales sólo el 32% figuran en estado "Inscripto". Según el Censo Nacional Económico 2020, en 2019 había 2.189.472 unidades económicas: 349.260 empresas y organizaciones, y 1.840.212 cuentapropistas. Si bien ese universo incluye organizaciones sin fines de lucro y cuentapropistas que no son proveedores potenciales del estado, el nivel de participación es muy bajo.

- **Falta de participación de la sociedad civil en el sistema de contratación pública**

Si bien existen normas que habilitan y promueven la participación de la sociedad civil, como el Decreto 1172/2003, que aprobó el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas", no hay normas específicas que promuevan y hagan exigible la consulta a la sociedad civil en los procesos de contratación pública. Por lo tanto, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil participen en los procesos de elaboración de la normativa que regula las contrataciones y cada uno de los procesos de adquisición particular queda librada a la iniciativa de los funcionarios.

Adicionalmente, el acceso del público a la información sobre las contrataciones públicas es parcial y limitado, lo que reduce significativamente los niveles de transparencia del sistema.

Consecuentemente, en ninguno de los contratos analizados en la muestra se encontró evidencia de involucramiento de la sociedad civil. El 63.8% de los compradores encuestados nunca han visto que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participen en alguna etapa de los procesos de contratación.

## **Principales recomendaciones**

- **Amplia reforma normativa**



Impulsar una Ley que regule de manera integral el régimen de contratación de bienes y servicios, para facilitar la aplicación de los lineamientos de contratación y contar con un esquema normativo sistemático y organizado de forma adecuada. Se recomienda que la Ley de contratación tenga un ámbito de aplicación más amplio, que evite la multiplicidad de regímenes de contratación a nivel nacional y elimine regímenes de contratación no justificados. Asimismo, se deberían revisar y homogeneizar los regímenes de preferencia para eliminar barreras a la participación.

Incorporar en el régimen de contratación pautas claras para que las entidades contratantes seleccionen de forma objetiva el procedimiento y modalidad de contratación adecuados, y definan los criterios de comparación y selección de ofertas, introduciendo lineamientos y estándares que induzcan a las entidades a que la selección se base en los principios de valor por el dinero y costos del ciclo de vida. Adicionalmente, el régimen de contratación debería incorporar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Ampliar los plazos mínimos señalados normativamente en aras de garantizar de forma adecuada el principio de transparencia y facilitar la pluralidad de oferentes.
- Reglamentar de forma adecuada la adjudicación simple administrativa para que sea una alternativa excepcional a las reglas generales de contratación.
- Crear el procedimiento para la selección de consultores, con la finalidad de establecer reglas claras de selección del oferente que den adecuada importancia a otros factores distintos del precio.
- Regular las compras públicas estratégicas y de innovación, teniendo en cuenta las características particulares de este tipo de adquisiciones. Esta nueva regulación podrá incluir mecanismos de procedimientos negociados o de diálogo competitivo, siempre que se garanticen los principios de competencia y libre concurrencia. Asimismo, se pueden agregar etapas de precalificación para licitaciones o procedimientos complejos.
- Puntualizar dentro de las normas de contratación las etapas en las cuales rige la confidencialidad de las ofertas, de tal forma que dicha confidencialidad se garantice desde la presentación de la oferta hasta que se publique la evaluación de las mismas. Asimismo, se deben establecer parámetros y procedimientos que permitan la adecuada gestión de la información comercial o intelectual (sensible) en materia de contratación.
- Robustecer la normativa en torno a las modificaciones contractuales, de tal forma que se tenga un procedimiento reglado respecto de cada una de las posibilidades de modificación, que contemple la causal, las circunstancias objetivas de procedencia, requisitos que deben cumplirse y el deber de publicidad de la modificación una vez esté perfeccionada.
- Establecer y regular un mecanismo de solución de controversias por parte de la Oficina Nacional de Contrataciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 del Decreto 1030 de 2016.

Un aspecto importante que debe incluir la reforma normativa es la incorporación de la sostenibilidad de una manera ordenada y sistémica en todo el proceso de la



contratación pública, desde la identificación de las necesidades de las distintas áreas del estado hasta el fin del ciclo de vida de los bienes y servicios adquiridos, así como una adecuada integración con el ciclo presupuestario.

Por otra parte, considerando que la ONC cuenta con un conjunto de herramientas útiles pero poco conocidas y sin validar, debería actualizar y aprobar formalmente las mismas.

- Mecanismos de impugnación

Sistematizar de manera comprensiva los distintos mecanismos de impugnación, observaciones y denuncias, regulando la manera en la cual se pueden controvertir con plena independencia otras decisiones y documentos distintos al dictamen de evaluación. Los términos para presentar impugnaciones deben ser más amplios, teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento. Asimismo, se recomienda:

Analizar la eliminación de la exigencia de la garantía para presentar impugnaciones al informe de evaluación.

Adecuar la normativa para incorporar mecanismos de impugnación en otras etapas del procedimiento, garantizando adecuadamente el Debido Proceso y el derecho de impugnación.

Analizar la factibilidad de asignar nuevas funciones a un organismo existente o de crear un órgano administrativo independiente de las entidades contratantes, para resolver las impugnaciones que se presentan a las decisiones de esas entidades, y establecer el procedimiento para adecuar el trámite de impugnaciones, incluyendo la ampliación del plazo para presentar impugnaciones al dictamen de evaluación, así como la posibilidad de impugnar otros actos durante el proceso de contratación en cualquiera de sus etapas.

- Definir una política de compras y de CPS

En ese sentido, y como se ha dicho en las recomendaciones formuladas en el Informe General (particularmente en los comentarios y recomendaciones de los indicadores 3, 4, 5 y 6), resulta de claridad meridiana la necesidad de contar con una Política de CPS que confirme el rol del Sistema, establezca objetivos, principios, recursos y la necesidad de diseñar un Plan de Implementación.

Dicho Plan de Implementación debe describir los objetivos generales de sostenibilidad comprometidos e identificar sus ejes de acción.

Los mencionados ejes de acción u operativos deberían referir como mínimo a: la formación y acreditación de compradores y tomadores de decisión; la articulación con otras áreas de gobierno y comunicación con partes interesadas; el relacionamiento con proveedores; la integración de sostenibilidad en los procesos, priorización de rubros y elaboración de herramientas, así como un apartado sobre monitoreo y seguimiento de desempeño e impactos.

Para cada uno de estos ejes o los que en definitiva se acuerden deberán establecerse acciones concretas, responsables y plazos de realización.

Definir una política nacional de CPS y una estrategia para su implementación. En el marco de esa política, actualizar y validar el Manual de CPS existente, que señala y desarrolla los criterios de sustentabilidad, las directrices para implementar este tipo de criterios en la planificación de los procedimientos de contratación y la forma de evaluación y de monitoreo de los mismos, en conjunto con otros parámetros de evaluación de la oferta. Este manual debería estar alineado con la política nacional de CPS.



- Fortalecer a la ONC

Establecer una estrategia integral para la formulación y posterior adopción de una ley integrada y moderna de contrataciones, que reconfigure el marco institucional actual, para que defina claramente las funciones, las responsabilidades y la jerarquía e inserción institucional de la ONC. Considerar la posibilidad de otorgar a la ONC el carácter de ente descentralizado para que cuente con personería jurídica propia, autonomía funcional, régimen propio de personal y patrimonio propio.

Fortalecer el rol del órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones permitirá consolidarlo además como líder para la implementación de CPS, que se inserte de manera articulada en una estrategia nacional de desarrollo sostenible.

Extender la aplicación del sistema COMPR.AR, su integración e interoperabilidad con el resto de los sistemas de la administración nacional, y desarrollar una funcionalidad de reportes que permita generar estadísticas para la elaboración de estudios y diagnósticos, de manera de contar con insumos para la formulación de estrategias integrales en materia de contrataciones. Para esto, es necesario fortalecer las capacidades, el presupuesto y la dotación de personal de la ONC.

La actualización y el desarrollo del sistema COMPR.AR deben facilitar la operatoria de las CPS y la recolección de información relacionada, incorporando cuadros informativos de lectura obligatoria para los redactores de pliegos; check list en las distintas etapas del proceso y requerimientos de información voluntarios a proveedores, son sólo algunas de las sugerencias que podrían considerarse. Esto permitirá la obtención de información y desarrollos útiles que permitan detectar oportunidades o introducir mejoras resultantes de lecciones aprendidas relacionadas con las CPS; visibilizar proveedores con buenas prácticas de sostenibilidad en el registro o brindar información sobre CPS a las partes interesadas.

Promover la profesionalización de la función de contratación, de manera que sea desarrollada por funcionarios con formación necesaria y experiencia adecuadas, incentivando la vinculación de los/as mismos con las redes internacionales de intercambio acerca de las mejores prácticas.

- Fortalecer los procesos de contratación

Establecer normativamente la obligatoriedad de elaborar estudios de mercado para determinadas contrataciones (por ejemplo, las que superan un determinado monto o impliquen una complejidad mayor) y, para contrataciones complejas, de innovación, o de montos significativos, la obligatoriedad de efectuar, en forma previa a la autorización de llamado, procesos formales de consultas a cámaras o proveedores del rubro, mediante llamados abiertos difundidos a través del COMPR.AR, para obtener información sobre precios, características de los bienes o servicios requeridos, disponibilidad en el mercado, tiempos mínimos adecuados para la elaboración de ofertas, etc.

Incluir criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación pública, a través de la elaboración de pliegos estandarizados con criterios de sostenibilidad, de la restauración del vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR de manera que puedan identificarse fácilmente los ítems “sostenibles”, de la difusión de las herramientas en todo el sistema y de la capacitación a las distintas partes interesadas -proveedores, compradores, organismos de control, otras áreas del sector público, organizaciones de



la sociedad civil, medios de comunicación, etc.-.En forma paralela debería definirse e implementarse un plan de monitoreo de la aplicación de esos criterios, que permita luego medir los impactos en el mercado.

Incorporar explícitamente el principio de valor por dinero en el sistema de contratación pública. Esto involucra cambios normativos que permitan definir más claramente el principio como uno de los pilares del sistema, así como los mecanismos para su implementación efectiva en los procesos -lo que debería incluirse desde una eventual nueva ley de contratación pública hasta los reglamentos e instrumentos de aplicación como pliegos modelo, guías, manuales, etc.-, y acciones de sensibilización y capacitación mediante comunicaciones generales y capacitaciones a las distintas partes interesadas. Desarrollar un estudio en profundidad para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos, con especial énfasis en las etapas de evaluación y de adjudicación, que permitan diseñar e implementar las acciones necesarias para reducir esos tiempos.

Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas. Esto incluye tanto el trabajo en los pliegos estandarizados, en las condiciones mínimas requeridas, en los plazos, así como en el apoyo a los proveedores para mejorar la presentación de ofertas.

Extender el uso de la plataforma COMPR.AR a la etapa de gestión contractual, integrándola con los sistemas de gestión del sector público, fundamentalmente el e-SIDIF y el GDE, de manera de contar con información completa y confiable sobre todo el ciclo de la contratación pública.

- Plan de implementación de CPS

La implementación de CPS implica un proceso de gestión de cambio en el Sistema de Compras y Contrataciones y esto necesariamente requiere conocer y entender sus fundamentos, beneficios y metodologías de valoración. En este sentido debe destacarse que la ONC ha implementado ya capacitaciones periódicas, pero su alcance ha sido limitado, sin incentivos, ni reconocimientos claros, tanto respecto de los participantes, como de las áreas en las que se desempeñan.

El Sistema debería contar una Estrategia de Capacitación e Información en CPS, que agregue valor a la carrera profesional de agentes de compras y funcionarios de la APN; sensibilice a las partes interesadas e informe a los órganos de control. La Estrategia debe contar con un/os responsable/s; el compromiso de una evaluación de estado o diagnóstico; objetivos a corto y mediano plazo y una validación o reconocimiento a los participantes.

Toda capacitación relacionada con objetivos vinculados al desarrollo sostenible requiere de una visión sistémica y un trabajo articulado con diferentes áreas de gobierno, de este modo podrían crearse guías prácticas relacionadas con objetivos de políticas públicas tales como: género, economía circular, MIPyMEs, cambio climático, entre otras, que compilen información útil para la planificación, la valoración y la selección de ofertas.

Las distintas alianzas colaborativas de otras áreas de gobierno competentes en temas ambientales, sociales y económicos en general no incluyen a la ONC, esta circunstancia no sólo debilita su liderazgo, sino que aumenta el desconocimiento de su rol en materia de CPS en un conjunto de partes interesadas. El fortalecimiento de la ONC es una condición necesaria para comenzar a revertir esta situación.

Es esencial promover el diálogo con el sector privado y apoyar el desarrollo de



proveedores y sus cadenas de suministro en materia de sostenibilidad. Existe una falsa percepción arraigada en la cultura organizacional de la ONC, en relación con que este diálogo podría afectar la transparencia de los procesos o la reputación o integridad de los compradores involucrados, se desaprovecha así una enorme oportunidad de dar a conocer el interés de la ONC en las CPS, así como las herramientas disponibles relacionadas y al mismo tiempo constituye una barrera para conocer los riesgos y oportunidades de distintos sectores de mercado. Es necesario generar mesas de diálogo, canales de comunicación y asesoramiento en CPS, con reglas claras e igualitarias en pos de un sistema de producción y consumo más sostenible.

Un Plan de Implementación de CPS para ser efectivo requiere de herramientas que posibiliten el seguimiento y monitoreo de su evolución, con el objeto de identificar fortalezas y oportunidades, pero también riesgos y desvíos. Contar con un sistema de indicadores que facilite el ordenamiento y priorización de la información para la toma de decisiones y para su comunicación a las partes interesadas, resulta crucial y es solo a partir de su diseño y validación que podrá hacerse un mejor aprovechamiento de la plataforma electrónica de contrataciones.

Identificar indicadores de institucionalización, de desempeño y de impactos generados o mitigados sean ambientales, sociales o económicos y constituir una matriz de análisis es clave para visibilizar y mejorar las acciones de CPS.

- Promover la participación de la sociedad civil

Establecer como una política de la contratación pública a la participación ciudadana, que incluya mecanismos abiertos a la participación, un registro en el que puedan inscribirse la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren interesadas en participar, monitorear y supervisar la contratación pública, un canal para que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil puedan presentar propuestas de reforma al sistema, la obligatoriedad de invitar a formular propuestas, recomendaciones y/o comentarios a la ciudadanía en general y a organizaciones de la sociedad civil, y un mecanismo de comunicación eficaz. Un hito importante de esa política de promoción de la participación ciudadana debería ser el proceso de discusión de una nueva ley de contratación pública.

Facilitar el acceso a la información a las organizaciones de la sociedad civil que contemple, entre otros: un digesto normativo que compile toda la normativa aplicable a las contrataciones públicas, con actualización periódica; guías prácticas de los distintos procesos, la difusión en el sistema electrónico de contrataciones de todas las etapas del proceso de contratación; publicación de estadísticas, ampliación de los plazos entre las convocatorias y la fecha de apertura de las ofertas. Es necesario crear funcionalidades y servicios para producción de informes en el COMPR.AR.

Establecer parámetros objetivos para realizar la etapa de observaciones al proyecto de pliego y consignar en forma expresa que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir.

Ampliar el alcance de la figura del Testigo Social, creada por el Decreto 202/17, que se aplica a los casos en que exista conflicto de interés. Asimismo, las experiencias de testigos sociales en México, y la de veedores en Perú, pueden ser relevantes para tener en cuenta en este proceso de implementación de los mecanismos de participación de las OSC en los procesos de contratación.

Una instancia privilegiada de participación de la sociedad civil es la discusión de una



nueva Ley de Compras y Contrataciones Públicas, como la que se propone en esta evaluación. Con ese objeto el órgano rector podría, convocar a una mesa de trabajo interna que en base a las recomendaciones propuestas en el análisis, elabore un documento inicial, para someter el mismo a consulta/opinión de otros organismos de la APN y finalmente en una audiencia pública reciba aportes de partes interesadas. Validada la propuesta y realizados los ajustes que se estime necesarios, procedería a elevar la misma a las autoridades correspondientes.

## 1. Introducción

La contratación pública es un componente crucial del buen gobierno, a través de la cual los gobiernos obtienen los bienes, servicios y obras necesarios para prestar servicios públicos a la población y establecen las bases para alcanzar objetivos de política pública de la mayor importancia, entre los que destacan la transparencia y rendición de cuentas a nivel presupuestario, un gasto público eficaz y eficiente, el fortalecimiento de la capacidad institucional y su mejora continua, así como la promoción de responsabilidad social y medioambiental.

A su vez, las compras públicas tienen un impacto social y económico mayor en cualquier país. Los gobiernos de todo el mundo destinan a la contratación pública, en promedio, entre 12% y 20% del Producto Interno Bruto (PIB) de los distintos países.

Dado el objetivo fundamental y el monto de los recursos que se destinan a las contrataciones públicas, resulta de vital importancia que éstas últimas se destinen enteramente para los fines establecidos y sean ejecutadas de forma responsable a fin de que todo el ciclo de la contratación pública se realice bajo los más altos estándares de eficacia, eficiencia, integridad y transparencia, evitando la corrupción.

En este sentido, resulta de gran importancia contar con un diagnóstico integral del SCSPN que provea información completa y actualizada en la materia, a fin de identificar las fortalezas y debilidades de este sistema.

El objetivo es aportar al debate nacional y a la formulación de políticas públicas, una visión completa y objetiva del funcionamiento actual del SCSPN, en sus principales componentes y entidades, junto a propuestas concretas para su fortalecimiento, que permitan hacerlo más eficaz, transparente, eficiente y sostenible.

No se habían realizado anteriormente evaluaciones del sistema de contratación pública, por lo que el Gobierno Nacional de Argentina consideró pertinente realizar una evaluación, aplicando una metodología reconocida internacionalmente para estos efectos, como es la Metodología MAPS, que se ha sido utilizada en cerca de 80 países para evaluar la calidad y eficacia de los sistemas de contratación pública con el objetivo de desarrollar las estrategias y aplicar las reformas que permitan mejorar el sistema de contrataciones públicas.

Para la implementación de la evaluación, la Jefatura de Gabinete, a través de la Secretaría de Innovación Pública, coordinó el Comité Directivo de la evaluación, del que participaron también la ONC y el OCP. A su vez, contó con la asistencia financiera y técnica del BID y del BM.

La evaluación fue realizada entre mayo de 2022 y julio de 2023, considerando el SCSPN vigente hasta esa fecha.



## Metodología y Organización de la Evaluación

La presente evaluación fue ejecutada siguiendo la metodología MAPS: Methodology for Assessing Procurement Systems. Toda la información específica respecto a sus contenidos y herramientas puede ser encontrada en el sitio web [www.mapsinitiative.org](http://www.mapsinitiative.org).

A continuación, se presenta un resumen de la aplicación en la Argentina:

### Descripción de la Metodología MAPS

La metodología central del MAPS proporciona un enfoque comprehensivo para evaluar los sistemas de contratación pública. Se basa en un sistema de indicadores refinados para evaluar la calidad y el desempeño del sistema en términos de impactos y resultados.

Este sistema de indicadores del MAPS descansa en cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas existente que regula la contratación en el país; ii) el marco institucional y la capacidad de gestión; c) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación.

Cada pilar tiene un conjunto de indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total, el sistema de indicadores comprende 14 indicadores y 55 subindicadores que, en conjunto, presentan los criterios para una comparación “instantánea” entre el sistema vigente y los principios establecidos. Los indicadores se expresan en términos cualitativos y/o cuantitativos, según sea apropiado.

La evaluación de Compras Públicas Sostenibles (CPS) es una herramienta clave para la transformación de los sistemas de compras y contrataciones hacia modelos más sostenibles; Argentina es uno de los primeros países en participar de este diagnóstico desde la creación del módulo complementario de CPS y esto, sin dudas, implica desafíos y oportunidades únicas para el país.

Vale destacar que los módulos complementarios se basan en una variedad de aspectos del Sistema de Compras y Contrataciones que refieren al contexto, estrategia y operatoria generales; por este motivo usualmente su aplicación es posterior a la finalización de MAPS Core.

No obstante lo expuesto, en el caso en análisis ambos procesos se han llevado adelante de forma simultánea. La aplicación integrada de MAPS Core y el Módulo Complementario de CPS, no sólo no ha afectado la evaluación de calidad y desempeño de los sistemas, sino que además ayudó a evitar la duplicación de esfuerzos.

El módulo CPS comprende 29 subindicadores para evaluar. Los indicadores reposan sobre los cuatro pilares de la metodología MAPS: a) el marco legal y político existente; b) el marco institucional y las capacidades de gestión; c) operaciones de contratación y prácticas del mercado; y d) rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de adquisiciones.

Es importante aclarar que en Argentina, se utilizan de manera indistinta los términos sostenibilidad y sustentabilidad. Para este Módulo complementario, y para guardar coherencia con la terminología de MAPS se utilizará el término sostenibilidad, salvo en aquellos casos en donde se realicen citas textuales de normas.



## Objetivos definidos para la presente evaluación

El Gobierno Nacional ha incluido entre sus ejes centrales de política satisfacer las necesidades ciudadanas en términos de bienes y servicios públicos, mejorar la transparencia y el acceso a la información, aumentar la participación y colaboración ciudadana en las decisiones públicas y promover la adopción de nuevas tecnologías, todo con el propósito de fortalecer las instituciones democráticas, otorgarles una mayor legitimidad y aumentar la confianza pública.

Asimismo, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la cual adhiere la República Argentina, la contratación pública se vincula con el objetivo 12.7 "Promover prácticas de contratación pública sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales" y con la meta 16.6 "Desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles".

En base a lo anterior, el objetivo final del Gobierno Nacional es aumentar sustancialmente la satisfacción de las necesidades ciudadanas, a través de procesos modernos y estratégicos de contratación de bienes y servicios, que promuevan la sostenibilidad económica, ambiental y social, aumenten la eficiencia y efectividad de la gestión pública, instalen la cultura del valor por dinero, aumenten la concurrencia de proveedores y garanticen la integridad y transparencia, y persigan un modelo de producción y consumo sostenible que beneficie a la Administración Nacional, al mercado y a toda la comunidad.

El presente diagnóstico permitirá contar con una base analítica para establecer prioridades en cuanto a la adaptación y/o reforma del actual sistema de contratación pública. Deberá darse prioridad al rol del Órgano Rector; promover la profesionalización de la función de contratación y su integración en los sistemas de administración financiera del SPN; establecer mecanismos de enlace con los actores clave y mejorar el sistema electrónico.

Asimismo, como resultado del diagnóstico, se cuenta con una serie de recomendaciones que podrán orientar la reforma regulatoria del régimen actual en términos de contratación sostenible y definir un programa de trabajo que establezca prioridades; contemplar acciones enfocadas en: ampliar el alcance de la implementación de la contratación pública sostenible, la profesionalización de los compradores públicos y una mayor conciencia de los proveedores en la contratación sostenible; y finalmente permitir la medición y seguimiento del desempeño e impactos generados.

## Alcance de la Evaluación

Esta evaluación se llevó a cabo de acuerdo con la metodología central de MAPS, cuyo marco analítico incluye un enfoque integral para la evaluación del sistema de contratación pública en Argentina. En particular, el diagnóstico tiene como objetivo promover la reflexión sobre el papel y las capacidades de los actores clave en el sistema de contratación pública de bienes y servicios, y sobre el desempeño de las herramientas de gestión implementadas. Esta sería la primera vez que se realiza una evaluación de este tipo en Argentina.

También se aplicó el módulo complementario sobre contratación pública sostenible, proporcionando un diagnóstico esencial para el diseño de políticas que promuevan la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible, es decir, el desarrollo



económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Como se mencionó en el párrafo 1.2, cada provincia tiene su propio sistema de contratación, con sus propias reglas, instituciones, prácticas, sistemas de gestión y mecanismos de control, que son independientes del Sistema Nacional y, por lo tanto, no formaron parte de esta evaluación.

Por lo tanto, la evaluación se limitó a la contratación de bienes y servicios implementada por el grupo de entidades bajo el Régimen Nacional de Contrataciones instituido por el Decreto Delegado N° 1023/01. Este régimen se aplica a las entidades enumeradas en el inciso 8.a.) de la Ley N° 24.156: la Administración Nacional (AN), compuesta por la Administración Central (AC) y las Organizaciones Descentralizadas (OD), estas últimas incluyendo a las Instituciones de la Seguridad Social (ISS). La AC, a su vez, incluye Organismos o Entidades Descentralizadas, que son entidades de la Administración Pública Nacional (APN) con autonomía técnica y funcional, que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino a través de la entidad de la cual dependen.

Dado que el uso del Sistema de Contratación Electrónica de la Administración Nacional (COMPR.AR) es obligatorio para todas las entidades de la administración nacional, el alcance de la evaluación se definió por los procesos de contratación gestionados por esas entidades a través del sistema.

Es importante mencionar también que el régimen de contrataciones nacionales no se aplica a varias entidades que forman parte del SPN y tienen sus propios marcos normativos (y no utilizan COMPR.AR), a saber:

- Entidades descentralizadas específicas que, aunque formalmente están dentro del ámbito de la Administración Nacional, tienen sus propias normas de contratación (por ejemplo, AFIP, AFI, INTA).
- Empresas y sociedades del Estado, un universo que incluye Empresas del Estado en sentido estricto, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas de Propiedad Estatal Mayoritaria, Empresas de Economía Mixta y todas las demás organizaciones empresariales en las que el Estado nacional tiene participación mayoritaria de capital o votos en la toma de decisiones. Cabe mencionar que el Régimen de Contrataciones es aún menos aplicable a las llamadas sociedades anónimas bajo intervención estatal.
- Entidades públicas no estatales.
- Fideicomisos públicos e instrumentos fiduciarios integrados total o principalmente con activos y/o fondos del Estado nacional.
- Entidades del sector público financiero nacional (por ejemplo, bancos oficiales, como el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central).

Aunque la relevancia y las implicancias del alcance definido bajo el régimen actual se evaluarán en los respectivos pilares, es fácil analizar preliminarmente, a partir de una mirada a los contratos excluidos del ámbito del sistema, que el Decreto Delegado N° 1023/01 no regula la totalidad del universo de contrataciones públicas del Sector Público Nacional administradas por los diversos y numerosos departamentos, entidades, organizaciones y estructuras empresariales que conforman el SPN.

También es importante mencionar que las obras civiles no fueron incluidas en esta evaluación, por las siguientes razones:

a. A pesar de que el Órgano Rector de la Contratación de Obras Públicas y Concesiones Públicas es ONC, siguiendo la descentralización operativa, la información y gestión de



contratos se lleva a cabo y se recopila por diferentes autoridades públicas, en su mayoría el Ministerio de Obras Públicas (MOP), que es el mayor contratante de obras públicas.

b. Basándose en esta información que posee el MOP, durante 2021 y 2022 el Ministerio de Obras Públicas realizó una evaluación utilizando la metodología central de MAPS. Aunque los hallazgos y conclusiones no fueron validados ni aprobados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, sirvió como base para contar con un diagnóstico de las obras civiles como punto de partida para iniciar reformas que ya se están implementando.

En este contexto, la ONC consideró más eficiente no incluir dichas conclusiones en este análisis y enfocar la evaluación en bienes y servicios para complementar el trabajo anterior y producir una imagen amplia del estado de todas las contrataciones para establecer una línea de base sobre la cual trabajar en el sistema nacional de contrataciones en áreas que no han sido analizadas previamente.

Para evaluar el desempeño de la contratación utilizando datos reales, los criterios bajo los subindicadores enumerados en la tabla a continuación fueron respaldados con datos cuantitativos. Incluyen los indicadores obligatorios y adicionales definidos tanto para la Metodología Central como para el Módulo Complementario CPS.

## Plan de Trabajo

### Planificación

a. Organización de la Evaluación: estuvo a cargo de los consultores expertos contratados especialmente para llevar a cabo el ejercicio y de los equipos del BID y del Banco Mundial, e incluyó la definición de los mecanismos de coordinación con el equipo de la ONC que trabajó en el relevamiento y la sistematización de información y documentación en cada uno de los pilares.

b. Identificación de las partes interesadas: se identificó un conjunto de partes interesadas que participan, directa o indirectamente, en el proceso de contratación pública. Posteriormente, se estableció un contacto formal con instituciones públicas y privadas para su participación en los procesos de evaluación y validación.

c. Preparación de la Nota Conceptual: en paralelo a la planificación de actividades, se designó un equipo encargado de desarrollar la Nota Conceptual para definir el alcance, determinar las bases del proceso de evaluación y establecer el estado de la situación de referencia y las principales expectativas con respecto al ejercicio.

d. Taller de Lanzamiento: como parte de la planificación y con el objetivo de presentar el ejercicio a los actores interesados y obtener perspectivas adicionales sobre el objetivo y el alcance del ejercicio, se llevó a cabo un taller de lanzamiento del proceso de evaluación de MAPS el 23 de septiembre de 2022, en la Casa de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo Nacional. Fue dirigido por la Secretaria de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y contó con la participación de 335 actores y representantes de diversas instituciones públicas, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Una parte significativa de los participantes se conectó de forma virtual y, posteriormente, se envió material informativo a los interesados para informarles e involucrarlos en el proceso.

### Implementación

a. Análisis del contexto del país: basado en la consolidación de insumos normativos, bibliográficos y estadísticos, así como en otros ejercicios de evaluación, se elaboró el



análisis del contexto del país siguiendo las disposiciones del Documento "Metodología para la Evaluación de los sistemas de contratación pública (MAPS)" Sección II "Análisis del Contexto del País".

b. Evaluación del Sistema nacional de contratación:

b.1. Recopilación de documentación para el desarrollo del análisis cualitativo de los 4 pilares:

b.1.1. Para el Pilar I: Después de la revisión normativa, se validaron el análisis y los hallazgos identificados. Después de este ejercicio, se produjo un documento preliminar que se sometió a consideración de los principales actores que participan, directa o indirectamente, en el proceso de contratación pública que se identificaron durante la etapa de planificación. Con base en estos aportes, se preparó el documento final para su validación general.

b.1.2. Para los Pilares II, III y IV: Primero se realizó un relevamiento de las fuentes de información disponibles para analizar cada uno de los criterios de evaluación de los subindicadores. Luego, para cada criterio de evaluación detallado en la metodología, se establecieron los insumos necesarios para el análisis de cada subindicador. Las fuentes de información se detallan en el Anexo II.

b.2. Recopilación de información para indicadores cuantitativos

En el Anexo II se describe en detalle la metodología utilizada para la recopilación y el análisis de la información utilizada para la construcción de indicadores cuantitativos.

b.3. Desarrollo de la evaluación

Siguiendo la metodología de MAPS, la evaluación se realizó en tres etapas: análisis cualitativo, análisis cuantitativo y determinación de brechas sustantivas.

Elaboración de informes

a. Preparación de los informes: el Equipo de Evaluación, guiado por los consultores internacionales, y supervisado por los equipos de especialistas del BID y del BM, preparó un borrador del informe para someterlo a consideración de las instancias correspondientes y, una vez que dicho documento contó con la aprobación necesaria, se coordinó el proceso de validación con los diferentes actores clave involucrados en el proceso y se procedió a incorporar los comentarios proporcionados por ellos.

b. Taller de validación: como etapa de corroboración para el primer borrador, se realizó un taller de validación con los actores identificados como clave por pilar para obtener su opinión y retroalimentación sobre el análisis realizado en función de la información recopilada.

c. Validación de la Secretaría de MAPS y Revisión por Pares: Se compartirá un borrador del informe final para la aprobación del Grupo Asesor Técnico de Evaluación (ATAG) y la Secretaría de MAPS.

## Organización de la Evaluación

La evaluación MAPS fue co-liderada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo de expertos internacionales y locales; y fue llevada a cabo con la colaboración del Gobierno de Argentina, especialmente con funcionarios de la ONC.

Comité Directivo de Evaluación

Por parte del gobierno, la Secretaria de Innovación Pública -Lic. Micaela Sánchez Malcolm- presidió el CPE para esta evaluación, que también incluyó al Director de la ONC -CPN Roberto Gilbert-, a la Directora Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios de la ONC -CPN Silvina Gastaldi-.



El Observatorio de la Contratación Pública de la Universidad Austral también formó parte del Comité Directivo.

## Equipo de Evaluación

### i. Consultores especializados en la metodología MAPS

Se formó un equipo de consultores expertos a través de asistencias técnicas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para liderar la aplicación de la metodología y la identificación de conclusiones y recomendaciones. El equipo está compuesto por expertos internacionales y locales con independencia, imparcialidad y capacidad para cubrir diversas áreas de especialización técnica y multidisciplinaria.

El equipo de consultores estuvo integrado por:

- Gabriel Bezchinsky, Consultor Internacional Líder
- Oscar Domenella, Consultor Nacional, experto en Capacidades Institucionales
- Carlos Ortiz, Consultor Internacional, experto en Indicadores Cuantitativos
- Marisa Siboldi, Consultora Internacional, experta en CPS
- Héctor García, Consultor Internacional, experto en Gobierno Digital

### ii. Representantes de las Instituciones Líderes

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo fueron las instituciones que lideraron en forma conjunta la evaluación. Un equipo de Especialistas en Contrataciones de ambas instituciones coordinó el trabajo de los consultores mencionados en la sección i y revisó los documentos para garantizar la calidad. El personal de ambos bancos estuvo compuesto por: (1) Del Banco Mundial: Álvaro Larrea, Especialista Principal en Contrataciones, Elizabeth Grandio, Especialista Senior en Contrataciones, y Antonella Perila, Especialista en Contrataciones; (2) Del BID: Roberto Laguado Giraldo, Especialista Senior en Contrataciones, Sofía García Bailón, Especialista en Contrataciones, Guido Agnoletti, Analista en Contrataciones, y Mauricio García Mejía, Especialista Principal en Modernización del Estado.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo garantizan la calidad del informe, la coherencia y la consistencia de las recomendaciones realizadas por los consultores y expertos, y elaboraron las conclusiones finales basadas en las mejores prácticas internacionales.

### iii. Representantes del país

Los representantes del país en el ejercicio de evaluación realizaron tareas de coordinación para el relevamiento, recolección y análisis de información, vinculación con otras áreas del sector público nacional y con otras partes interesadas del SCSPN. Las personas involucradas en estas tareas y sus roles fueron las siguientes:

- Silvina Gastaldi, Coordinación general en la ONC
- María Belén Aliciardi, Coordinación general del módulo CPS en la ONC
- Hernán Pagella, Coordinación del Pilar I en la ONC, con la asistencia de Andrea Mariana Pugh y María Angela Pepa:



- Ariel Smaldini, Coordinación del Pilar II en la ONC, con la asistencia de María Luján Arias
- Melisa Librelato, Coordinación del Pilar III en la ONC
- Verónica Montes, Coordinación del Pilar IV en la ONC
- Claudia Romero, Asistencia en el módulo CPS
- María Florencia Pérez, Asistencia en el módulo CPS

## 2. Análisis del contexto del país

---

### 2.1. Situación política, económica y estratégica del país

Argentina es el octavo país más grande del mundo en términos de superficie, con 2,78 millones de kilómetros cuadrados. Según los datos del Censo 2022, la población es de 46.044.703, de los cuales el 51,76% son mujeres. La esperanza de vida al nacer es de 77 años (2020), aproximadamente 4 años más alta que el promedio de la OCDE.

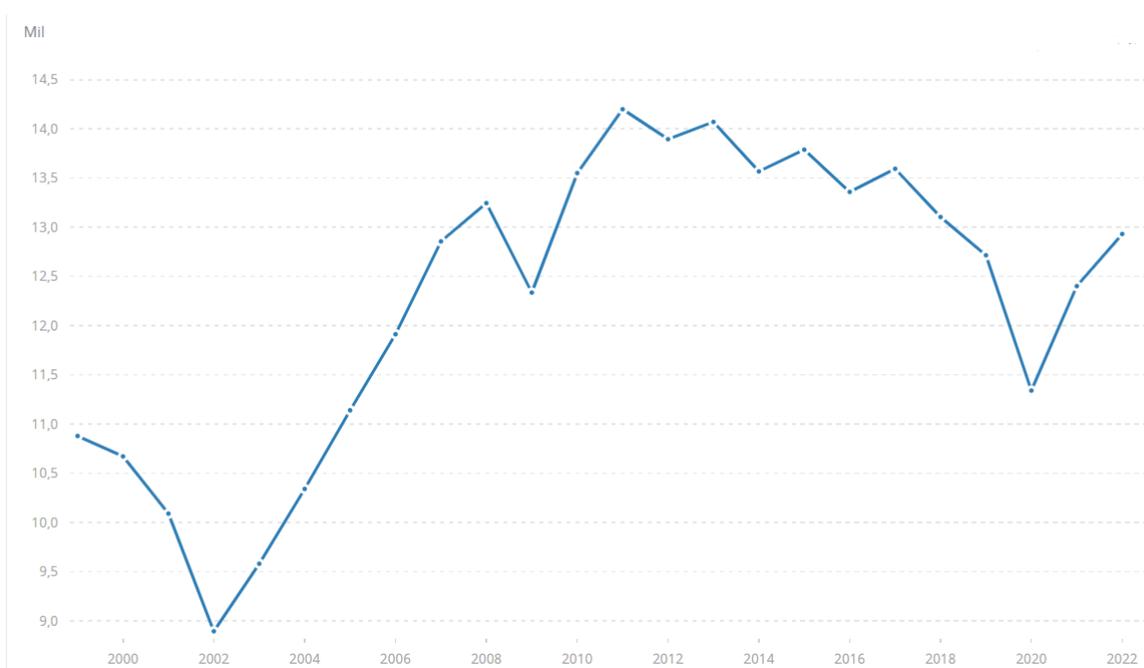
Argentina cuenta con abundantes recursos naturales, tierras agrícolas extraordinariamente fértiles, importantes reservas de gas y de petróleo no convencionales y litio, y un enorme potencial en energía renovable.

Con un PIB de aproximadamente 485 mil millones de dólares y un PIB per cápita de 13.686 dólares en 2022, según datos del Banco Mundial, es una de las economías más grandes de América Latina.

Una de las características distintivas de la economía argentina en la última década es su alta inestabilidad. En efecto, después de la crisis de 2001 y comienzos de 2002, el PIB per cápita creció un 57% entre 2002 y 2011, pasando de 8895 a 14002 USD a precios de 2010. A partir de ese momento, comenzó un proceso de lenta declinación, con subas y bajas entre 2011 y 2017 (con la excepción de 2009, por el impacto de la crisis financiera internacional), y desde 2018, a raíz de la crisis financiera primero, y por efecto de la pandemia luego, el PIB per cápita retrocedió un 17%, ubicándose en 11341.



Ilustración 1 – PIB per cápita (USD a precios de 2010)



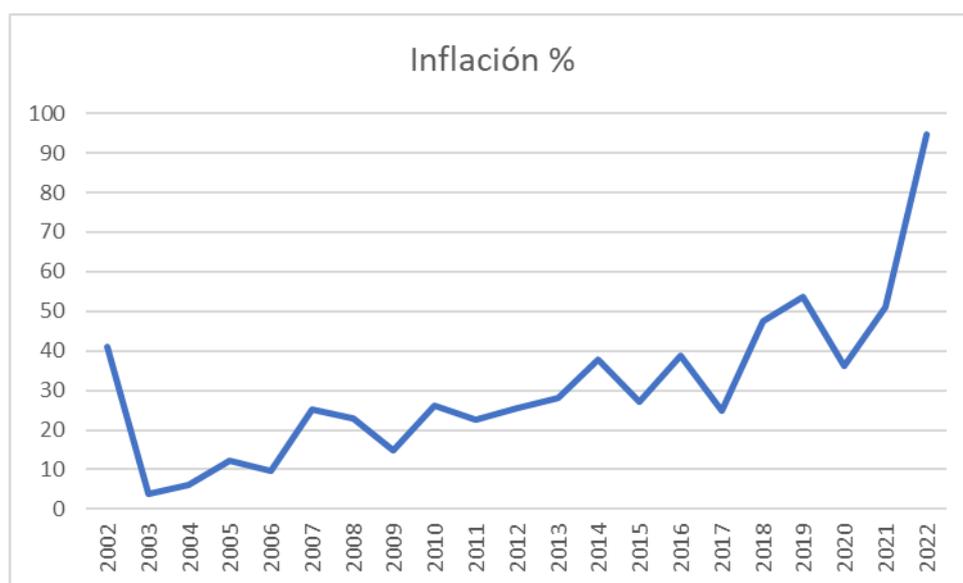
Fuente: Banco Mundial

La actividad económica se ha recuperado más rápido de lo esperado durante los últimos años, con un aumento del 10,3% en el PIB en 2021, después de una caída del 9,9% en 2020, en el contexto de la crisis desencadenada por la COVID-19. A finales de 2022, la economía había superado el nivel de actividad previo a la pandemia en un 5%, pero persisten los desequilibrios macroeconómicos que son recurrentes en la historia del país.

Uno de los problemas centrales es la alta inflación, que fue creciendo en forma paulatina durante la década de 2010, desde el 3,7% en 2003 hasta llegar al 24,8% en 2017. A partir de 2018, cuando comenzó la crisis financiera debida al acelerado endeudamiento de 2016 y 2017, la inflación se aceleró, llegando al 53,8% en 2019. En 2020 se moderó por los efectos del confinamiento obligado por la pandemia, pero luego volvió a crecer por el incremento de los costos de abastecimiento post pandemia y por el impacto de la guerra en los precios de combustibles y alimentos, y más recientemente por la sequía más importante del último siglo en el país, que redujo las exportaciones en aproximadamente 20.000 millones de dólares, llevando la inflación al 94,8% en 2022.



Ilustración 2 – Tasa de inflación anual



Fuente: INDEC y direcciones provinciales de estadística

Otro aspecto destacado del funcionamiento de la economía argentina en la última década es la persistencia del déficit fiscal. En efecto, luego de la salida del régimen de convertibilidad en 2002, hubo varios años de superávit fiscal que, sin embargo, se fue deteriorando hasta llegar al equilibrio en 2011, y a partir de allí un déficit persistente y creciente hasta 2017, cuando alcanzó el 6,69% del PIB. A partir de allí, en el marco del programa acordado con el FMI, comenzó un proceso de reducción que se interrumpió por las necesidades que planteó la pandemia en la que la recaudación tributaria se redujo significativamente, al mismo tiempo que fue necesario incrementar significativamente los gastos para garantizar la subsistencia de la población y la continuidad de las empresas y del empleo.



Ilustración 3 – Resultado fiscal (% del PIB)

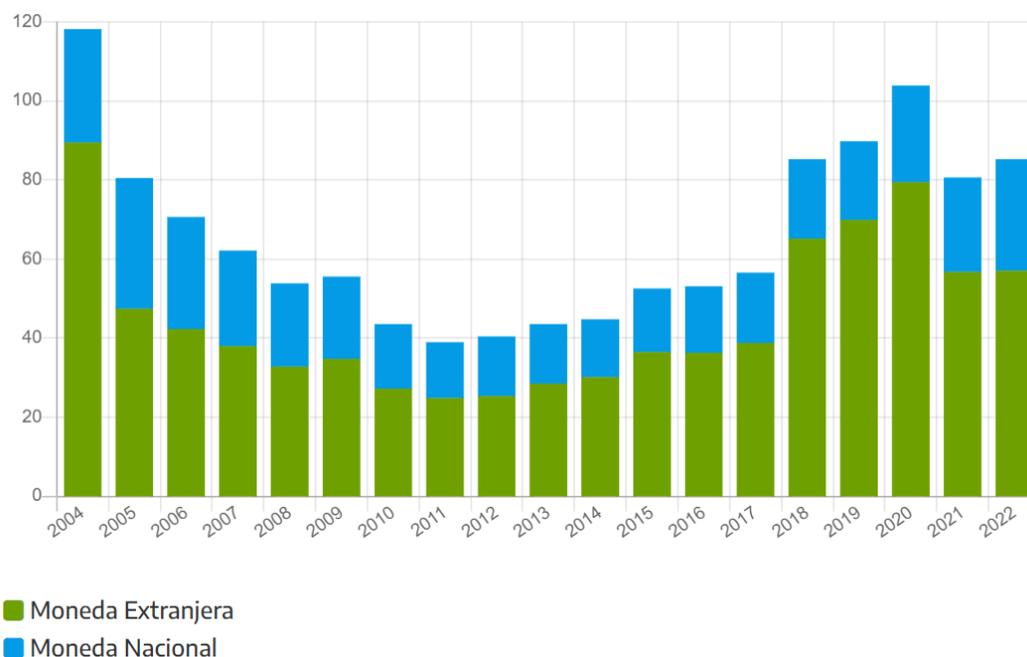


Fuente: Ministerio de Economía

Luego de un largo período de reducción del peso de la deuda pública en el PIB, que pasó del 120% del PIB en 2004 al 52% en 2015, con sólo un 36% en moneda extranjera, comenzó un proceso de acelerado endeudamiento externo que llevó al gobierno a buscar un acuerdo con el FMI en 2018, y que llevó nuevamente la deuda a un 105% del PIB en 2020, con casi un 80% en moneda extranjera y vencimientos a muy corto plazo, lo que llevó a la necesidad de reestructurar la deuda con el sector privado y a refinanciar el préstamo del FMI.



Ilustración 4 – Deuda pública (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía

Después de la reestructuración de la deuda con acreedores privados en 2020, se alcanzó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional a principios de 2022 para un nuevo Programa de Financiamiento Ampliado (EFF, por sus siglas en inglés). El programa tiene una duración de 30 meses e incluye un período de gracia de cuatro años y medio, lo que permitirá al país posponer los vencimientos con el organismo y fortalecer sus reservas a corto plazo. Entre los compromisos asumidos en el acuerdo se encuentra la consolidación fiscal gradual, con el objetivo de alcanzar el equilibrio en 2025, junto con la reducción del financiamiento monetario del déficit.

Los indicadores de acceso a servicios sociales básicos se encuentran por encima del promedio de América Latina, más del 93% de los nacimientos son atendidos por personal capacitado y la tasa de finalización de la educación primaria es del 99%. A pesar de estos logros, ha habido un retroceso en la superación de la pobreza en los últimos años, y la situación empeoró a partir de 2020 debido al impacto de la pandemia de COVID-19. En los primeros semestres de 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, la población por debajo de la línea de pobreza fue del 27,3%, 35,5%, 40,9%, 37,3% y 39,2%, respectivamente, con un crecimiento muy importante durante la crisis financiera de 2019, que se profundizó por el impacto de la pandemia y luego, si bien tuvo una leve baja, sigue en niveles sumamente altos.

### Sistema de Gobierno

El Artículo 1 de la Constitución Nacional define al sistema de gobierno de la República Argentina como representativo, republicano y federal, que garantiza los principios de división de poderes, igualdad ante la ley, elección popular de autoridades, periodicidad de los mandatos, responsabilidad de los funcionarios públicos y publicidad de los actos



de gobierno; y consagra derechos, garantías y obligaciones individuales y colectivas. Después de un ciclo de más de 50 años de interrupciones periódicas de la vida democrática a través de golpes militares, el país ha estado experimentando un proceso ininterrumpido de gobiernos electos democráticamente desde 1983.

Al tratarse de un sistema federal, las 23 provincias, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), constituyen el primer orden de división territorial, pero no son partes de un sistema descentralizado, sino que las provincias tienen plena autonomía, y son legalmente preexistentes a la Nación. Por lo tanto, el Estado Nacional es soberano, mientras que las provincias son autónomas e independientes entre sí. Esto implica básicamente que, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, cada provincia dicta su propia Constitución provincial, siempre respetando el sistema representativo, republicano y federal. En otras palabras, cada provincia regula el ámbito y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, asegurando su propia autonomía y la de sus municipios, que son las unidades políticas, territoriales y administrativas que integran cada una de las provincias.

La estructura federal, es decir, la relación entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, y entre los Estados Provinciales y los Estados Municipales, representa un elemento central en la democracia argentina, que se manifiesta de muchas maneras: la distribución de recursos, la participación de representantes federales en la construcción de políticas nacionales y la coordinación entre los diferentes niveles estatales.

Sin embargo, dadas las características de la estructura federal de Argentina, cada provincia tiene su propio sistema de contratación pública, con sus propias normas, instituciones, prácticas, sistemas de gestión y mecanismos de control, que son independientes del SCSPN, que solo abarca las compras y contrataciones del gobierno nacional para el cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, los sistemas provinciales no formarán parte de esta evaluación.

## 2.2 El sistema de contratación pública y sus vínculos con la administración de las finanzas públicas y sistemas de gobernabilidad pública

En 1992, la Ley N° 24156 creó el Sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC por su acrónimo en español) del Sector Público Nacional, compuesto por 4 subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público. Cada subsistema tiene un órgano rector y se organiza bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa. El órgano rector del Sistema en su conjunto es la Secretaría de Hacienda, que está bajo la órbita del Ministerio de Economía, al igual que el resto de los órganos rectores de los 4 subsistemas. La ley también establece el Sistema de Control del SPN, integrado por la SIGEN, un organismo autónomo bajo la Presidencia de la Nación, como órgano rector del Sistema de Control Interno, y la AGN, dependiente del Congreso Nacional, como el organismo responsable del control externo.

Aunque el Sistema de Contrataciones formaba parte de los sistemas vinculados al SAFyC, junto con el Sistema de Recursos Humanos, el Sistema de Gestión de Bienes, el Sistema de Proyectos de Inversión y el Sistema Informático, solo se creó en 1994 mediante un



decreto general y tuvo sus primeras regulaciones específicas recién en 2001. Esta falta de correspondencia generó una serie de dificultades en la articulación con el SAFyC, especialmente con los sistemas de Presupuesto y Tesorería. La ubicación institucional de la ONC como órgano rector fue, en muchas ocasiones, un obstáculo para superar estas dificultades.

La reforma constitucional de 1994 introdujo cambios importantes en relación con la gestión de las contrataciones públicas a nivel nacional:

- La reforma otorgó a la AGN las atribuciones de un organismo constitucional para brindar asistencia técnica al Congreso Nacional, con autonomía funcional. Su función es ejercer el control externo del Sector Público Nacional (SPN), el control de legalidad, la gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, y otras funciones establecidas por ley, interviniendo necesariamente en el proceso de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión.
- La reforma otorgó rango constitucional a los tratados celebrados con otras naciones y con organizaciones internacionales sobre Derechos Humanos, y todos los acuerdos incorporados a la ley después de haber sido aprobados por el Congreso Nacional por las mayorías especiales establecidas.
- Concedió un estatus superior a las leyes de la Nación (pero aún sujeto a la Constitución Nacional) a los Tratados de Integración que delegan poderes y jurisdicción a organizaciones supranacionales en condiciones de reciprocidad e igualdad, en el marco del respeto al orden democrático y los Derechos Humanos.
- Incluyó procedimientos de participación como la iniciativa y la consulta popular.
- Constituyó derechos de importancia colectiva: medio ambiente, derechos de los usuarios y consumidores, competencia, etc., y la recepción no nombrada del principio de sustentabilidad (artículos 41 a 43 de la Constitución Nacional).

También en 1994, el Decreto N° 1.545 creó el SCSPN para establecer las políticas y normas necesarias para la adquisición eficaz y eficiente de bienes y servicios para satisfacer las necesidades del Estado; y la creación de la ONC, como órgano rector del sistema, dotándola de las siguientes facultades:

- Proponer las políticas de contratación para el SPN;
- Aprobar las normas para la implementación de las políticas de contratación;
- Diseñar e implementar los sistemas destinados a facilitar la gestión operativa eficaz y eficiente de las contrataciones;
- Organizar el sistema estadístico relacionado con las contrataciones;
- Difundir políticas, normas, sistemas, procedimientos e instrumentos que se apliquen por el Sistema en el ámbito del SPN;
- Asesorar a las diversas jurisdicciones y entidades en la elaboración de sus programas anuales de contrataciones, para que la información presupuestaria básica sobre los gastos se integre; y



- Organizar los registros necesarios para el seguimiento y evaluación del funcionamiento del Sistema.

En 2001, utilizando facultades delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Delegado N° 1.023, que introdujo el Régimen de Contrataciones para la Administración Nacional, para ciertos asuntos de su ámbito de administración y derivados de la emergencia pública, como medio de fortalecer la competitividad de la economía y mejorar la eficiencia de la Administración Pública Nacional (APN).

El Artículo 23 del Decreto especificó los órganos del Sistema de Contrataciones del SPN de la siguiente manera:

- El Órgano Rector, la ONC, cuyas funciones, además de las mencionadas anteriormente, incluyen también la redacción de leyes y reglamentos, la emisión de normas explicativas, interpretativas y complementarias, la elaboración de los Pliegos Únicos de Bases y Condiciones Generales (PUBCG), el diseño e implementación de un sistema de información, el ejercicio de la supervisión y evaluación del diseño y funcionamiento del sistema de contratación, y la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 29 (b) del régimen; y
- Las Unidades Operativas de Contratación (UOCs) que operan en las diversas jurisdicciones y entidades a las que se aplica el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y son responsables de la gestión de las contrataciones.

El Sistema de Contrataciones se basa, así, en el principio de centralización normativa y descentralización operativa, de modo que los organismos contratantes unifiquen la forma en que gestionan sus contrataciones.

Posteriormente, el Decreto N° 1030 de 2016 reglamentó el régimen de contrataciones, determinando que la ONC tiene las siguientes facultades además de las ya conferidas por el Decreto 1023/01 y otras normativas:

- Establecer el procedimiento y determinar las condiciones para afectar la renegociación de los precios adjudicados.
- Proponer políticas de contratación y la organización del Sistema, especialmente con el fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales que rigen la gestión de las contrataciones públicas.
- Asesorar y pronunciarse sobre cuestiones que las jurisdicciones y entidades públicas le sometan para su consideración en materia de contrataciones públicas.
- Elaborar los Pliegos Únicos de Bases y Condiciones Generales (PUBCG) para la contratación de bienes y servicios y los manuales de procedimiento relacionados.
- Establecer la forma, plazo y demás condiciones a aplicar en cada una de las modalidades previstas en la normativa.
- Establecer la forma, plazo y demás condiciones aplicables a la elaboración y producción de informes sobre el Plan Anual de Contrataciones



(PAC).

- De oficio o a solicitud de una o varias jurisdicciones o entidades contratantes, podrá convocar a licitación de bienes y servicios mediante la modalidad de acuerdo marco.
- Capacitar a agentes, funcionarios y proveedores respecto de los componentes del sistema de contrataciones.
- Establecer un mecanismo de solución de controversias entre las jurisdicciones y entidades contratantes y los proveedores durante los procesos de selección, ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia o nulidad de un contrato.

El Decreto N° 1030, entre otros cambios, estableció los fundamentos necesarios para implementar sistemas de contratación electrónica plenamente operativos en toda la Administración Nacional.

Además, el Artículo 111 del Decreto 1030 establece que la ONC diseñará, implementará y gestionará el SIPRO, que deberá registrar información relacionada con los proveedores, su trayectoria, historial de procedimientos de selección en los que se hayan presentado como oferentes, historial contractual, órdenes de compra o venta, incumplimientos contractuales y extracontractuales, en ambos casos por motivos imputables al proveedor; y advertencias, suspensiones y descalificaciones emitidas; y cualquier otra información que la ONC considere útil.

Así, la Orden de la ONC N° 64/16 aprobó el "Manual de Procedimiento para la Incorporación y Actualización de Datos en el SIPRO" y la Orden de la ONC N° 65/16 habilitó el "COMPR.AR" como el medio electrónico para impulsar todos los procedimientos establecidos en las regulaciones del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el Decreto N° 1030/16.

El SPN no financiero está integrado por 282 entidades, de las cuales 214, que son las que forman parte del inc. a) de la ley de administración financiera, están alcanzadas por el régimen de contrataciones establecido por el Decreto 1023 y reglamentado por el Decreto 1030.

Sector Público Nacional (art.8° Ley N° 24.256)		Entidades NO FINANCIERAS			Presupuesto 2021		
		Total	En Compr.ar	%	Total	En Compr.ar	%
inc.a)	Administración Central ANEXO II	88	45	51%	\$ 283.959	\$ 217.049	76%
	Organismos Descentralizados ANEXO III	66	61	92%	\$ 62.778	\$ 54.650	87%
	Instituciones de la Seguridad Social ANEXO IV	3	3	100%	\$ 12.996	\$ 10.840	83%
	Universidades Nacionales ANEXO V	57	0	0%	\$ 33.375	\$ -	0%
<b>Subtotal inc.a)</b>		<b>214</b>	<b>109</b>	<b>51%</b>	<b>\$ 393.108</b>	<b>\$ 282.539</b>	<b>72%</b>
inc.b) ANEXO VI	Empresas del Estado e Interestadales	3	0	0%	\$ 8	\$ -	0%
	Sociedades	32	0	0%	\$ 289.111	\$ -	0%
	Otros Entes Públicos Empresariales	1	0	0%	\$ 3.048	\$ -	0%
<b>Subtotal inc.b)</b>		<b>36</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>\$ 292.167</b>	<b>\$ -</b>	<b>0%</b>
inc.c) ANEXO VII	Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional <sup>(1)</sup>	6	0	0%	\$ 43.301		0%
<b>Subtotal inc.c)</b>		<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>\$ 43.301</b>	<b>\$ -</b>	<b>0%</b>
inc.d)	Fondos Fiduciarios ANEXO VIII	26	0	0%	\$ 253	\$ -	0%
<b>Subtotal inc.d)</b>		<b>26</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>\$ 253</b>	<b>\$ -</b>	<b>0%</b>
<b>Total Sector Público Nacional NO FINANCIERO</b>		<b>282</b>	<b>109</b>	<b>39%</b>	<b>\$ 728.829</b>	<b>\$ 282.539</b>	<b>39%</b>

Según los datos del presupuesto nacional de 2021, 109 de las 214 entidades (el 51%) que están obligadas por ley a gestionar sus compras de bienes y servicios a través de



COMPR.AR lo hacen, y estas compras representan el 72% del monto total que debería contratarse a través del sistema.

En cuanto a la Administración Central, existen 43 organismos/entidades que no utilizan COMPR.AR. 9 pertenecen al Poder Legislativo Nacional, 3 al Poder Judicial Nacional y 3 al Ministerio Público. El artículo 39 del Decreto Delegado N° 1023/01 establece que los Poderes Legislativo y Judicial y el Ministerio Público regularán el régimen de su aplicación en sus respectivas jurisdicciones. En otras palabras, tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial tienen sus propias regulaciones.

El resto son principalmente organismos desconcentrados que no tienen su propio SAF. En este sentido, hay muchos gastos "generales" que se ejecutan a través de los SAF de las jurisdicciones de las que dependen. Sin embargo, debido a la naturaleza de sus funciones, también reciben otros recursos "extrapresupuestarios" cuya ejecución se encuentra fuera del régimen general.

Un caso particular es el de la Agencia Federal de Inteligencia, el órgano rector del Sistema Nacional de Inteligencia, que está sujeto a medidas de confidencialidad y secreto que salvaguardan la seguridad de las organizaciones miembro del sistema.

Entre las cinco Agencias Descentralizadas que no utilizan COMPR.AR, encontramos las siguientes: la AGN, que está sujeta a las consideraciones del Poder Legislativo al encontrarse dentro de su jurisdicción; el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), caracterizada como entidad pública no estatal por su Ley de Creación; la Administración General de Museos y Archivos Presidenciales (AGMyAP), una agencia descentralizada que depende de la Secretaría General de la Presidencia y dotada de autonomía por el Decreto N° 209/99; el INTA, una agencia pública descentralizada con autonomía operativa y financiera, bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía; y la Entidad Nacional de Control y Gestión de Vías Navegables, una agencia descentralizada bajo el Ministerio de Transporte, a la que se le otorgó autonomía mediante el Decreto N° 556/21.

En cuanto a las Universidades Nacionales, el artículo 59 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 estipula que, en el marco de la autonomía económica y financiera ejercida por las instituciones universitarias nacionales, deben aplicar el régimen general de contrataciones. Esto significa que, a pesar de la amplia autonomía universitaria consagrada en la reforma constitucional de 1994, sigue estando enmarcada en el marco legal general. De manera similar, la Ley de Presupuesto Permanente Complementaria N° 11.672, en su artículo 154, establece que las Universidades Nacionales deben cumplir con lo dispuesto en el Decreto N° 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus reglamentaciones. El artículo 2 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/16 también las incluye explícitamente.

Sin embargo, basándose en su autonomía, las universidades han establecido sus propias regulaciones, que difieren poco de las establecidas por el DD N° 1023/01, y utilizan su propio sistema electrónico para gestionar los procesos de contratación. El único aspecto en el que se ajustan al régimen general es el uso de COMPR.AR como plataforma para publicar sus procesos. En otras palabras, el portal sirve como medio obligatorio de publicidad para la difusión de los procedimientos de selección que llevan a cabo.

Las 68 entidades que forman parte del SPN no financiero pero que no están alcanzadas por el régimen general de contratación pública son empresas y sociedades del Estado, entes expresamente excluidos de la APN, y fideicomisos públicos. Las más significativas en términos de montos son las sociedades con participación estatal, que representan el



86% del total que reciben las entidades del SPN no financiero que no están alcanzadas por el régimen general del Decreto N° 1023.

En 2022, año fiscal más reciente, se adjudicaron 11.285 contratos, de acuerdo con la información registrada en el Sistema COMPR.AR. La siguiente tabla muestra la distribución de estos contratos por modalidad de contratación.

Modalidad	Número de contratos (año 2022)	% de contratos (año 2022)
Concurso Privado	30	0,3%
Concurso Público	17	0,2%
Contratación Directa	5.329	47,2%
Licitación Privada	4.147	36,7%
Licitación Pública	1.762	15,6%
<b>Total general</b>	<b>11.285</b>	<b>100,0%</b>

En el Sistema COMPR.AR se registra que en el año 2022 se adjudicaron procesos con contratos en tres monedas: pesos argentinos, dólares estadounidenses y euros. Un proceso puede tener más de un contrato y esos contratos no están necesariamente en la misma moneda. La siguiente tabla muestra los valores de los contratos distribuidos por modalidad para cada moneda en valores corrientes al momento del contrato. No se incluyen los contratos en euros, por tratarse de un monto muy poco significativo.

Modalidad	% de monto de contratos realizados en ARS	% de monto de contratos realizados en USD
Concurso Privado	0,1%	0,0%
Concurso Público	0,4%	1,5%
Contratación Directa	41,9%	34,5%
Licitación Privada	5,3%	1,7%
Licitación Pública	52,3%	62,3%
<b>Total general</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

El Decreto N° 1.169, de 2018, otorgó a la ONC el estatus de "Subsecretaría" e instituyó su condición de Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones Públicas de la Administración Nacional, sin menoscabar sus facultades en cuanto a la contratación pública de bienes y servicios.

El Decreto N° 50/19, que contiene la estructura organizativa de la Administración Nacional centralizada hasta el nivel de Subsecretaría y que fue modificado recientemente por el Decreto N° 480/22, adscribió la ONC a la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

### 2.3. Objetivos de política nacionales y metas de desarrollo sostenible

En 2015, Argentina adhirió a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/70/1, desde su aprobación, el país se propuso alinear sus políticas de gobierno, a las metas de los 17



Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Puede afirmarse que, en su conjunto, el marco regulatorio de la Argentina promueve objetivos de políticas públicas contestes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que brindan oportunidades e incluso respaldo legal para la implementación de una política de CPS.

Sin embargo, uno de los principales escollos normativos, para la elaboración de una política y su posterior implementación pareciera estar dado por la falta de una Ley de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios orientada con una visión estratégica y objetivos alineados con los compromisos de desarrollo sostenible asumidos por el país. No obstante lo cual, tal como surge del análisis realizado en el Pilar I de MAPS Core, Argentina impulsa en el ámbito de la APN la incorporación de criterios de sostenibilidad ambientales, sociales y económicos en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y especificaciones técnicas para la compra de bienes y la contratación de servicios.

Si bien no existe una norma específica referida a las compras públicas sostenibles, el Decreto N°1030/2016 reglamentario del Decreto Ley N°1023/2001 que regula el Régimen de Contrataciones Públicas de la Argentina, reconoce la posibilidad de establecer criterios de sostenibilidad en las contrataciones públicas, aunque -es importante aclarar- lo hace de manera dispersa o poco orgánica y dejando librado a la decisión de cada unidad de compra la facultad discrecional de incorporarlos o no.

El Órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones se encuentra facultado para elaborar modelos de pliegos para la contratación de objetos específicos, que incluyan cláusulas con criterios de sostenibilidad y/o a exigir que en los pliegos de bases y condiciones particulares que se aprueben, se incluyan cláusulas con criterios de sostenibilidad específicos.

En el mismo sentido vale remarcar que el Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios cuenta con algunas herramientas, como manuales o fichas técnicas de recomendaciones que podrían contribuir a este objetivo; sin embargo se advierte una brecha sustantiva entre algunas medidas mencionadas en el marco legal y la existencia de una política de CPS, necesaria para su efectiva implementación.

La falta de un principio de sostenibilidad explícito en las contrataciones y de la delimitación de su alcance, la inexistencia de un Plan Estratégico de implementación de CPS, así como de herramientas suficientes y validadas por las autoridades, entre otras cuestiones llevan a concluir que el andamiaje normativo, pero sobre todo de política resultan insuficientes para una implementación exitosa.

No obstante lo expuesto se destaca el compromiso asumido por las autoridades en enero de 2023 a través del Decreto N°31/2023, validando la importancia de la priorización de la política pública nacional de manejo y gestión sostenible de los recursos utilizados por los organismos del sector público nacional, como así también las prácticas de consumo para la gestión eficiente de las compras públicas. Este hito evidencia que existe en el país una corriente que, con mayor vehemencia, busca posicionar una estrategia de gestión sostenible en la agenda pública.

## 2.4. Evaluaciones previas

Durante el año 2020, Argentina llevó a cabo una evaluación en el campo específico de las obras públicas, con el objetivo de determinar el nivel del sistema de contrataciones en comparación con las mejores prácticas internacionalmente reconocidas.



Esta evaluación, realizada con base en la metodología MAPS y con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, llegó a la conclusión de que el marco legal de las obras públicas requiere actualización (la actual Ley de Obras Públicas fue sancionada en 1947). Esta actualización permitiría, en primer lugar, ordenar el marco normativo, que ha tenido un gran número de reglamentaciones complementarias, modificaciones y agregados a lo largo de los años, lo que ha generado una gran dispersión normativa. Asimismo, la reforma del marco normativo es necesaria para corregir algunos aspectos que conforman la falta de garantías de participación y competencia, la inexistencia de mecanismos para gestionar la resolución de disputas y conflictos, así como la ausencia de disposiciones normativas para la gestión y modificación de contratos.

También, en el marco de las políticas actuales de contratación en la materia, se evidenció que no existe una política sostenible de contratación pública en el área de infraestructura.

Respecto al marco institucional, se identificó la ausencia de un Plan Anual de Contrataciones de Obras Públicas, lo cual repercute en todo el ciclo de la infraestructura pública, como lo demuestran la debilidad e ineficiencia de la planificación, así como de la ejecución, tanto física como financiera, en las inconsistencias en el uso del crédito presupuestario, lo cual se refleja, por ejemplo, en el incumplimiento de los plazos de pago establecidos en los contratos. Una de las brechas más significativas detectadas está relacionada con los datos: la existencia de brechas de coordinación, información y monitoreo, una gran dispersión e incompatibilidad de datos de contratación, la debilidad de la contratación electrónica de obras públicas, la ausencia de datos abiertos y la debilidad de las capacidades institucionales para el desarrollo de la contratación electrónica. Finalmente, también se identificaron brechas significativas en cuanto a la concepción de la contratación de obras públicas como una función específica y profesionalizada, y la falta de un sistema de medición del desempeño.

La evaluación del funcionamiento real del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas también permitió identificar una serie de brechas significativas, entre las que destacan las siguientes:

- Fallas en la planificación estratégica y operativa de los proyectos que tienen consecuencias en la adjudicación de los procesos; por ejemplo, el 29% de los contratos del Ministerio y el 23% de los de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) fueron declarados como fallidos.
- Un crecimiento en el uso de la contratación directa (20% de los montos contratados por Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) y el 23% de los de la DNV).
- Períodos excesivamente largos entre la publicación de los procesos y la firma de los contratos: 241 días para el Ministerio de Obras Públicas, 161 días para AySA, 320 días para la Entidad Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y 209 días para la DNV.
- Renegociaciones frecuentes y redeterminaciones de precios que generan retrasos en la ejecución de los proyectos: entre el 20% y el 93% de los contratos, según las entidades, sufrieron modificaciones durante su ejecución; el 50% de las obras presentan retrasos y el retraso promedio es del 67% del plazo original.

La evaluación del mercado de contratación pública evidenció un mercado con una oferta altamente concentrada en pocos contratistas y con bajos niveles de competencia, lo que



presenta múltiples barreras de acceso para las pequeñas y medianas empresas constructoras (el 79% de los proveedores encuestados tenía esa percepción).

Finalmente, en cuanto a la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sistema, la evaluación permitió detectar que el acceso público a la información sobre la contratación de obras públicas no es adecuado ni oportuno, y por lo tanto, la participación de la sociedad civil en el monitoreo y seguimiento es desafiante, y no existen mecanismos para promover dicha participación. También se identificaron debilidades en los mecanismos de control, tanto internos como externos, y deficiencias en la capacitación de los auditores. En cuanto a los mecanismos de apelación, las principales brechas son la inexistencia de un organismo de apelación y, en términos de la integridad del Sistema, hay evidencia de falta de confianza para las denuncias de fraude y corrupción, así como la inexistencia de códigos de ética para los funcionarios de contratación de obras públicas.

Sin embargo, no existe un historial previo de diagnósticos de la contratación específica de bienes y servicios. Asimismo, no hay registros en la región de aplicaciones anteriores del módulo suplementario de contratación sostenible.

Un informe presentado en 2019, tras la evaluación del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), proporcionó un marco significativo sobre las fortalezas de la gestión financiera pública argentina y las oportunidades para mejorarla. El período examinado en la evaluación abarcó los tres años fiscales completos anteriores (2016, 2017 y 2018).

El Indicador que examina los aspectos clave de la gestión de contrataciones (PI-24) se centra en la transparencia, haciendo hincapié en los procedimientos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados de las contrataciones y el acceso a mecanismos de apelación y compensación. Cabe destacar que la calificación general del indicador fue C+, lo que indica un nivel de desempeño ligeramente superior al básico requerido por las buenas prácticas internacionales.

Las principales conclusiones del informe fueron las siguientes:

- En cuanto al seguimiento de las contrataciones: se han implementado gradualmente dos sistemas electrónicos de contratación (COMPR.AR para bienes y servicios y CONTRAT.AR para obras públicas) que centralizan los datos de contratación en la base de datos de la ONC. Sin embargo, el nivel de implementación del sistema electrónico de contratación de obras públicas a diciembre de 2018 aún era incipiente.
- En cuanto a los métodos de contratación: aunque el análisis de la información disponible proporcionada por las bases de datos de la ONC y los sistemas electrónicos de contratación indicaba que al menos el 60% del monto se ejecuta a través de métodos competitivos, la evaluación aclara que la información disponible no permitió una medición integral de todas las categorías de gasto, ya que los sistemas electrónicos aún estaban en sus primeras etapas (por ejemplo, la información era limitada en el caso de las obras públicas).
- En cuanto al acceso público a los datos de contratación: la información divulgada al público permite acceder a cinco de los seis elementos clave: a)



marco legal y normativo de contratación; b) planes de contratación del gobierno; c) oportunidades de licitación; d) adjudicaciones de contratos; y e) datos sobre la resolución de quejas relacionadas con la contratación. El informe también indica que no están disponibles las estadísticas anuales de contratación.

- Por último, el análisis aborda la gestión de las quejas relacionadas con la contratación, indicando que el actual sistema de quejas no garantiza el acceso a una entidad externa e independiente que no participe en el proceso de contratación. Es la entidad contratante la que maneja dichas reclamaciones.

### 3. Evaluación MAPS Central

En esta sección se presenta la evaluación efectuada al SCSPN utilizando la metodología MAPS (ver sección 1.3). Se reportan los principales hallazgos para todos los pilares e indicadores que contiene esta metodología, tanto fortalezas como brechas respecto a las mejores prácticas.

Se analizan los hallazgos de la evaluación en relación con cada uno de los pilares e indicadores, basados en la revisión cualitativa del sistema y la aplicación de indicadores cuantitativos según lo definido en la metodología de MAPS. Describe las principales fortalezas y debilidades, e identifica las áreas con brechas sustanciales que requieren acciones para mejorar la calidad y el desempeño del sistema. Las brechas sustanciales se clasifican en categorías según el riesgo que puedan representar para el sistema, y se recomiendan acciones para abordar estas brechas.

Esta sección está organizada de acuerdo con los cuatro pilares de la metodología de MAPS y los indicadores en cada pilar. Se explica el objetivo de cada pilar y los principales aspectos evaluados dentro del pilar. A continuación, se presentan subsecciones para cada indicador dentro de los pilares. Estas subsecciones de los indicadores incluyen una explicación del objetivo del indicador y la estructura o descripción actual del tema, según corresponda, seguidos de los hallazgos, que se dividen en fortalezas y debilidades. A continuación, se brindan recomendaciones clave para abordar las debilidades. La última parte de cada indicador es una tabla que proporciona una visión general de las brechas, con los riesgos asociados a cada una de ellas.

Se identifican factores que probablemente obstaculicen los objetivos principales de la contratación pública y puedan impedir que se tomen medidas adecuadas para mejorar el sistema de contratación pública, y se asigna una bandera roja a una brecha bajo el indicador al que dicho factor obstaculizador puede afectar. Los resultados detallados de la evaluación que cubren cada subindicador y cada criterio se proporcionan en el Anexo I de este informe, que incluye la matriz de indicadores para cada uno de los 4 pilares.

Una primera conclusión es que, si bien presenta algunas fortalezas, el SCSPN tiene una importante cantidad de brechas significativas. Si bien estas brechas se presentan en los 4 pilares, las más severas, que constituyen impedimentos serios para un adecuado funcionamiento del sistema, se concentran en el pilar I, y tienen que ver con la precariedad del marco normativo y con la falta de una política de contratación pública



en general y de CPS en particular, y en el pilar II, que se relacionan con la debilidad institucional y la falta de recursos de la ONC, que le impiden cumplir adecuadamente con sus funciones de órgano rector del sistema, así como con la escasa capacidad de crecimiento y de adaptación del sistema.

Un aspecto clave de las brechas identificadas es que, si bien se encuentra en funcionamiento el sistema COMPR.AR, a través del cual se gestionan los procesos, no existe un sistema de información sobre contratación pública. El sistema COMPR.AR genera una gran cantidad de datos, pero esos datos no se procesan adecuadamente, y en algunos casos ni siquiera están fácilmente disponibles para el propio órgano rector.

### 3.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de política

El Pilar I evalúa el marco jurídico, regulatorio y de política actual para la contratación pública. Identifica las reglas y procedimientos formales que rigen en la contratación pública, y evalúa la manera cómo se compara con las normas internacionales. La implementación y operación práctica de prácticas de este marco es el tema de los Pilares 2 y 3. Los indicadores dentro del Pilar I abarcan los desarrollos recientes e innovaciones que hayan sido utilizados con frecuencia, con el fin de hacer que la contratación pública sea más eficiente. Asimismo, el Pilar I considera las obligaciones internacionales y objetivos de la política nacional con el fin de asegurar que la contratación pública esté a la altura del su importante rol estratégico, y aporte a la sostenibilidad.

#### **Principales Hallazgos del Pilar 1**

##### *En materia de la estructura y cobertura del marco legal*

El país no cuenta con una norma con rango de ley que regule las contrataciones públicas, sino con un decreto delegado, que es una norma de carácter excepcional emitida por el Poder Ejecutivo a principios de este siglo, que ha sido complementado a lo largo del tiempo por otros decretos y reglamentaciones del Poder Ejecutivo. Además de la falta de sustento legislativo, el régimen de contratación pública presenta una gran dispersión en distintas normas que se han ido dictando, y convive con una importante cantidad de regímenes especiales por los que se rigen distintas entidades y organismos, algunos de los cuales están dentro del ámbito de cobertura que definen las normas para el régimen general.

##### *En materia de la aplicación de los criterios de evaluación de las ofertas*

Si bien la normativa prevé la posibilidad de aplicar criterios distintos al precio para la evaluación de las ofertas, bajo la fórmula de la “oferta más conveniente”, no se definen lineamientos para que las entidades contratantes fijen de manera clara y objetiva los criterios de evaluación adicionales al precio de las ofertas que se presenten en un proceso de contratación. Esto deja un gran espacio de discrecionalidad a las entidades y a que se perpetúe la cultura de la adjudicación por menor precio. Asimismo, las normas no establecen procedimientos ni metodologías claras para la evaluación de la capacidad técnica en las ofertas y otros factores distintos al precio a tener en cuenta en la contratación de servicios de consultoría.



Por lo tanto, la normativa no ofrece un marco adecuado para la implementación del principio del valor por el dinero en las contrataciones públicas.

#### En materia de impugnaciones y apelaciones

Si bien la normativa establece claramente el derecho a impugnación que tienen los oferentes que participan en los procesos de contratación, y el deber de publicar dichas impugnaciones en el sistema COMPR.AR, no se contempla la existencia de una instancia administrativa, independiente de la entidad contratante. Esa instancia inexistente debiere ocuparse de las impugnaciones presentadas por los oferentes frente a las decisiones de la entidad contratante, debiere contar también con la capacidad de tomar decisiones vinculantes, e incluso de suspender el proceso.

Actualmente, las impugnaciones que presentan los oferentes son tratadas a través del recurso jerárquico, que no garantiza autonomía porque es resuelto por la misma autoridad contratante y como requisito para agotar la vía administrativa. Cumplida esa etapa, es posible recurrir a la vía judicial.

Existen además otras serias barreras para la presentación de impugnaciones y apelaciones, como: (i) la exigencia de una garantía para tramitar una impugnación al dictamen de evaluación; (ii) la ausencia de regulación para presentar impugnaciones a otras decisiones emitidas en la etapa precontractual; y (iii) plazos cortos para presentar la impugnación al dictamen de evaluación.

#### En materia de modificaciones contractuales y solución de diferencias

En la normativa no hay una regulación específica para tramitar las renegociaciones contractuales, no hay un método para efectuar controles de legalidad a las modificaciones de los contratos, no se contemplan disposiciones para tramitar otras modificaciones a los contratos, y no se establece el deber de publicidad de dichas modificaciones.

Si bien la normativa faculta a la ONC- en calidad de Órgano Rector, a reglamentar un mecanismo de solución de controversias durante la gestión contractual, a la fecha aún no ha sido reglamentado.

#### En materia de Contratación Pública Electrónica

La normativa no es clara respecto de la utilización de medios electrónicos de contratación en las etapas posteriores a la adjudicación y durante la ejecución del contrato. Asimismo, la plataforma COMPR.AR no cubre todo el ciclo de contratación pública, dado que sólo se gestiona a través de esta la etapa de licitación, y todavía no se ha implementado un módulo de ejecución contractual.



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

Este indicador abarca los diferentes instrumentos jurídicos y regulatorios establecidos a varios niveles, desde el más alto (legislación nacional, actos legislativos, decretos, normas etc.) hasta el nivel de detalle de reglamentos y procedimientos, y documentos de licitación formalmente utilizados.

### **Hallazgos**

- **Publicidad y acceso a la información precontractual:** Los procesos de contratación se llevan a cabo de forma obligatoria por medio de la plataforma COMPR.AR, sistema en línea y gratuito, lo cual facilita el conocimiento de los documentos emitidos por la entidad contratante en la etapa precontractual.
- **Recepción y apertura de ofertas:** La plataforma COMPR.AR permite la presentación de ofertas de manera digital, garantizando su confidencialidad hasta el momento de la apertura.

### **Brechas**

- **Ausencia de una normativa sistemática:** Actualmente en Argentina no existe una norma con jerarquía de ley que regule la contratación pública de bienes y servicios, lo cual, aunado a la existencia de una regulación dispersa en la materia y a la multiplicidad de regímenes de contratación, impide que exista un conjunto normativo sistemático y organizado de forma adecuada en materia de contratación. Esto constituye una bandera roja, dado que la posibilidad de cerrar esta brecha está fuera del ámbito del sistema de contratación pública.
- **Elección de los procedimientos de contratación:** Aunque la legislación incluye distintos procedimientos de contratación con diferente grado de competitividad, no se cuenta con criterios objetivos para que las entidades seleccionen los procedimientos a utilizar, por lo que la selección del procedimiento tiene un grado importante de discrecionalidad. Si bien los procedimientos definidos como regla general son la licitación pública y el concurso público, existen una serie de excepciones, pero no se exigen pautas suficientemente rigurosas en materia de justificaciones cuando se opta por contrataciones directas, y de ese modo se evitan procedimientos competitivos.
- **Barreras de participación en los procedimientos de contratación:** Se han verificado distintas barreras para que los oferentes puedan participar en procedimientos de contratación. Entre ellas se pueden mencionar la gran dispersión normativa, que afecta la comprensión de los procesos y desincentiva la participación, especialmente de las MIPyMEs, o la discrecionalidad de los funcionarios para encuadrar una licitación como nacional o internacional, lo que dificulta la participación de empresas extranjeras.



- Plazos dentro del procedimiento previo a la adjudicación: La antelación con la cual se publican las circulares modificatorias o aclaratorias de los documentos del procedimiento de contratación no es suficiente. Los plazos mínimos de antelación que prevé la normativa no siempre resultan consistentes con la complejidad del objeto contractual, circunstancia que suele repercutir en una mayor complejidad a la hora de formular una oferta seria. Los tiempos mínimos resultan en algunos casos muy acotados, quedando sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios.
- Criterios de evaluación: No existen parámetros o lineamientos que obliguen a fijar de manera objetiva los criterios de evaluación de ofertas, lo que brinda un importante grado de discrecionalidad a las entidades contratantes. Asimismo, no existen procedimientos claros de evaluación que incorporen criterios distintos al precio que las entidades contratantes puedan utilizar en procesos de contratación de consultoría.
- Impugnaciones y apelaciones: Existen distintas barreras para la presentación de impugnaciones y apelaciones: a) exigencia de una garantía para tramitar impugnación al dictamen de evaluación; b) ausencia de regulación para presentar impugnaciones a otras decisiones emitidas en la etapa precontractual; c) ausencia de un ente independiente para resolver las impugnaciones y d) plazos excesivamente cortos para presentar la impugnación al dictamen de evaluación.
- Modificaciones contractuales: No existe un procedimiento que regule de manera omnicompreensiva el régimen de modificaciones contractuales, ni tampoco se realiza la debida publicación de estas modificaciones.
- Solución de controversias contractuales: Si bien la normativa faculta a la ONC para: “Establecer un mecanismo de solución de controversias entre las jurisdicciones y entidades contratantes y los proveedores para la resolución de los conflictos que surjan entre las partes durante el procedimiento de selección, la ejecución, interpretación, rescisión, inexistencia, ineficacia o invalidez del contrato.”, dicho mecanismo no ha sido regulado. Actualmente no existen previsiones normativas que recepten mecanismos de pronta resolución de disputas durante la ejecución del contrato, de manera efectiva e imparcial, como podría ser una instancia arbitral.
- Contratación electrónica: a través de la plataforma COMPR.AR se gestionan los procesos de contratación hasta la firma del contrato. En el año 2019 la ONC comenzó a implementar un módulo del sistema Compr.AR que permite efectuar el seguimiento de la ejecución y rescisión de los contratos por medio del sistema informático, pero a la fecha el módulo de ejecución contractual sólo opera en unos pocos organismos.

## Recomendaciones



- Impulsar una Ley que regule de manera integral el régimen de contratación de bienes y servicios, para facilitar la aplicación de los lineamientos de contratación y contar con un esquema normativo sistemático y organizado de forma adecuada. Se recomienda que la Ley de contratación tenga un ámbito de aplicación más amplio, que evite la multiplicidad de regímenes de contratación a nivel nacional y elimine regímenes de contratación no justificados. Asimismo, se deberían revisar y homogeneizar los regímenes de preferencia para eliminar barreras a la participación<sup>1</sup>.
- Incorporar en el régimen de contratación pautas claras para que las entidades contratantes seleccionen de forma objetiva el procedimiento y modalidad de contratación adecuados, y definan los criterios de comparación y selección de ofertas, introduciendo lineamientos y estándares que induzcan a las entidades a que la selección se base en los principios de valor por el dinero y costos del ciclo de vida. Adicionalmente, el régimen de contratación debería incorporar los siguientes aspectos:
  - Ampliar los plazos mínimos señalados normativamente en aras de garantizar de forma adecuada el principio de transparencia y facilitar la pluralidad de oferentes.
  - Reglamentar de forma adecuada la adjudicación simple administrativa para que sea una alternativa excepcional a las reglas generales de contratación.
  - Crear el procedimiento para la selección de consultores, con la finalidad de establecer reglas claras de selección del oferente que den adecuada importancia a otros factores distintos del precio.
  - Regular las compras públicas estratégicas y de innovación, teniendo en cuenta las características particulares de este tipo de adquisiciones. Esta nueva regulación podrá incluir mecanismos de procedimientos negociados o de diálogo competitivo, siempre que se garanticen los principios de competencia y libre concurrencia. Asimismo, se pueden agregar etapas de precalificación para licitaciones o procedimientos complejos.
  - Puntualizar dentro de las normas de contratación las etapas en las cuales rige la confidencialidad de las ofertas, de tal forma que dicha confidencialidad se garantice desde la presentación de las ofertas hasta que se publique la evaluación de las mismas. Asimismo, se deben establecer parámetros y procedimientos que permitan la adecuada gestión de la información comercial o intelectual (sensible) en materia de contratación.
  - Robustecer la normativa en torno a las modificaciones contractuales, de tal forma que se tenga un procedimiento reglado respecto de cada una de las posibilidades de modificación, que contemple la causal, las

---

<sup>1</sup> En el Taller de Validación, el representante del OCP planteó la necesidad de encarar una reforma normativa amplia y comprensiva, que sienta las bases para una reforma sustancial del sistema de contratación pública, descartando la posibilidad de realizar reformas parciales sobre los instrumentos normativos actuales.



- circunstancias objetivas de procedencia, requisitos que deben cumplirse y el deber de publicidad de la modificación una vez esté perfeccionada.
- Establecer y regular un mecanismo de solución de controversias por parte de la Oficina Nacional de Contrataciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 del Decreto 1030 de 2016.
- Sistematizar de manera comprehensiva los distintos mecanismos de impugnación, observaciones y denuncias, regulando la manera en la cual se pueden controvertir con plena independencia otras decisiones y documentos distintos al dictamen de evaluación. Los términos para presentar impugnaciones deben ser más amplios, teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento. Asimismo, se recomienda:
    - Analizar la eliminación de la exigencia de la garantía para presentar impugnaciones al informe de evaluación<sup>2</sup>.
    - Adecuar la normativa para incorporar mecanismos de impugnación en otras etapas del procedimiento, garantizando adecuadamente el Debido Proceso y el derecho de impugnación.
    - Analizar la factibilidad de asignar nuevas funciones a un organismo existente o de crear un órgano administrativo independiente de las entidades contratantes, para resolver las impugnaciones que se presentan a las decisiones de esas entidades, y establecer el procedimiento para adecuar el trámite de impugnaciones, incluyendo la ampliación del plazo para presentar impugnaciones al dictamen de evaluación, así como la posibilidad de impugnar otros actos durante el proceso de contratación en cualquiera de sus etapas.

Complementar la reglamentación vigente para establecer los documentos, procedimientos y parámetros para que a través de la plataforma COMPR.AR se tramite no solamente la etapa precontractual del procedimiento, sino también la etapa contractual y post contractual, y adecuar la plataforma en consecuencia

---

<sup>2</sup> En el Taller de Validación hubo coincidencia entre los asistentes en la necesidad de eliminar las garantías de impugnación y eventualmente reemplazarlas por algún otro mecanismo que impida o por lo menos dificulte la acción de los denominados “impugnadores seriales”, que fue el argumento que sustentó la imposición de garantías en su momento.



## Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 1



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
1(a)(a) Ausencia de una ley en sentido formal. Dispersión y fragmentación normativa	BANDERA ROJA	Sancionar una nueva Ley de Contratación Pública
1(a)(b) El ámbito de aplicación del Régimen general es acotado	ALTO	Ampliar la cobertura del Régimen general en la nueva Ley.
1(b)(a) El marco normativo no limita la discrecionalidad para la selección de los métodos de contratación	ALTO	Incorporar pautas claras para la selección del método de contratación
1(b)(d) Discrecionalidad en los métodos competitivos	MEDIO	Incorporar pautas claras para la selección del método de contratación
1(c)(b) Plazos insuficientes para la presentación de ofertas	ALTO	Establecer pautas objetivas para la definición de los plazos para la presentación de ofertas
1(d)(a) Pautas poco claras y de difícil aplicación para evaluar la habilidad para contratar	MEDIO	Establecer pautas adecuadas y efectivas para evaluar la habilidad para contratar
1(d)(b) Existen barreras a la participación de PyMEs y empresas extranjeras	MEDIO	Unificar y simplificar los regímenes de preferencias
1(d)(c) No se contemplan exclusiones por actividades criminales, lavado de dinero, trabajo infantil, etc.	MEDIO	Establecer pautas adecuadas y efectivas para evaluar la habilidad para contratar
1(d)(d) Ausencia de reglas que promuevan una participación de empresas públicas en pie de igualdad con oferentes privados	MEDIO	Establecer reglas equitativas para la participación de empresas públicas en los procesos de contratación
1(d)(e) Discrecionalidad en la evaluación de la capacidad de los oferentes	MEDIO	Establecer pautas adecuadas y efectivas para evaluar la habilidad para contratar
1(f)(a) Disposiciones legales poco objetivas y transparentes para la definición de pautas de evaluación	MEDIO	Elaborar pliegos modelo de utilización obligatoria
1(f)(b) La normativa no contempla el principio de valor por el dinero como tal	MEDIO	Incorporar en forma explícita el principio de valor por el dinero y las directivas para aplicarlo.
1(f)(c) No están definidos normativamente los criterios de evaluación para servicios de consultoría	MEDIO	Definir en la norma los procedimientos para la evaluación de la capacidad técnica en servicios de consultoría
1(g)(d) El marco legal no incluye disposiciones que identifiquen y protejan la información especialmente sensible de las ofertas	MEDIO	Establecer normativamente qué información puede ser considerada sensible por los oferentes, y la prohibición de que se difunda.



1(h)(a) Normativa sobre impugnaciones dispersa e incompleta, y con exigencia de garantía de impugnación	ALTO	Modificar la regulación y analizar la posibilidad de eliminar la garantía de impugnación
1(h)(b) No existe un órgano administrativo de impugnaciones independiente	BANDERA ROJA	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
1(h)(c) La normativa que regula las materias sujetas a revisión es incompleta y no garantiza la independencia	ALTO	Modificar la regulación y analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
1(h)(d) La normativa que regula los plazos de presentación de impugnaciones no garantiza la independencia	ALTO	Modificar la regulación y analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
1(h)(e) La normativa no asegura la publicación de todas las impugnaciones presentadas	ALTO	Modificar la regulación y analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
1(h)(f) La vía judicial está habilitada, pero no hay independencia en la instancia administrativa	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
1(i)(c) No hay previsiones normativas para la pronta resolución de disputas durante la ejecución contractual	ALTO	Reglamentar un mecanismo de solución de controversias durante la ejecución contractual
1(i)(d) Exceptuando las instancias judiciales, el marco normativo no contempla mecanismos de resolución justa y oportuna de controversias	ALTO	Reglamentar un mecanismo de solución de controversias durante la ejecución contractual
1(k)(b) No se encuentra normada una política de salvaguarda y conservación de documentos que sea compatible con los plazos de prescripción	MEDIO	Regular una política de salvaguarda y conservación de documentos que sea compatible con los plazos de prescripción

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

Este indicador verifica la existencia, disponibilidad y calidad de las regulaciones, la implementación de los reglamentos, procedimientos operacionales, manuales, modelos de documentación de contratación pública, y condiciones estándar de contratos. Idealmente, la legislación de nivel superior provee el marco de los principios y políticas que rigen la contratación pública. Las regulaciones de nivel inferior e instrumentos de mayor detalle sirven de complemento a la ley, la hacen operable e indican cómo se aplica la ley a circunstancias específicas.

### Hallazgos



- Guías y manuales: En cumplimiento de las atribuciones que le confiere el Decreto 1023, la ONC ha aprobado por la Disposición N° 62 de 2016 el Manual de Procedimiento de Contrataciones de la Administración Nacional, que establece de forma precisa los principales aspectos a tener en cuenta respecto de la contratación de bienes y servicios; también se cuenta con manuales y guías que establecen las condiciones de uso y operación de la plataforma COMPR.AR.

### **Brechas**

- Ausencia de documentos modelo: Mediante la Disposición ONC N° 63/16 se aprobó el actual Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, como Anexo I y como Anexo II, se fijaron las pautas y contenidos mínimos que deben incluir los pliegos particulares. Sin embargo, más allá de ese pliego único, que tampoco incluye estándares de evaluación, dando lugar a la decisión discrecional de las entidades, no se cuenta con documentos modelo que consagren minutas contractuales o cláusulas estándar, ni los suficientes modelos de pliego de contratación para abarcar los bienes y servicios que demanden uniformidad en la contratación.

### **Recomendaciones**

- Organizar de manera sistemática y en un solo punto de acceso informativo todas las normas aplicables a los procedimientos de contratación, estructurando su jerarquía de forma comprensiva. En marzo de 2023, la ONC publicó un compendio normativo, lo que constituye un primer paso, que debería ser profundizado, incorporando distintos criterios de consulta de las normas, así como guías de interpretación normativa. Idealmente, esta tarea debería encararse luego de la implementación de la reforma normativa sugerida en el Indicador 1.
- A partir del análisis de los procedimientos de contratación se debe establecer un listado de pliegos o documentos tipo para las materias que sean más necesarias y, posteriormente, proceder a la elaboración de estos instrumentos.
- Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas que se deben tener en cuenta en materia de contratación. También se debe determinar si es necesario crear contratos o cláusulas tipo para la contratación de determinados bienes y servicios que así lo demanden debido a su especificidad, complejidad, entre otros, que deben recoger y aplicar las mejores prácticas internacionales, y publicarse de forma gratuita y en línea.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 2



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
2(b)(a) Faltan pliegos modelo que todas las entidades deban utilizar	MEDIO	Elaborar pliegos modelo para las materias más significativas de la contratación de bienes y servicios
2(b)(b) No existen contratos modelo ni cláusulas estandarizadas	BAJO	Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas obligatorias.
2(b)(c) No existen directrices específicas para la creación, revisión y actualización de documentos tipo	BAJO	Establecer un procedimiento para definir en qué casos se crean documentos tipo, cómo se crean y los mecanismos de actualización.
2(c)(a) Sólo hay cláusulas obligatorias para algunos contratos en el Manual de Procedimiento	BAJO	Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas obligatorias.
2(c)(b) No existen cláusulas contractuales estándar	BAJO	Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas obligatorias. Estos contratos tipo deben recoger las mejores prácticas internacionales.
2(c)(c) Al no existir cláusulas contractuales estándar, los documentos de licitación no las incluyen.	BAJO	Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas obligatorias, que debe publicarse en todos los procedimientos de contratación.

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

Este indicador evalúa si los objetivos horizontales de política, tales como las metas que buscan una mayor sostenibilidad, apoyo para ciertos grupos de la sociedad etc. y las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales, se reflejan en el marco jurídico en forma consistente y coherente, es decir, si el marco jurídico es coherente con los objetivos superiores de las políticas del país.

#### Hallazgos

- La ONC ha venido desarrollando una serie de acciones destinadas a implementar las CPS en los procesos de contratación pública. Ha aprobado una serie de fichas de recomendación, y se ha desarrollado un Manual de CPS, que está en vías de ser aprobado.

#### Brechas

- Ausencia de una política de contratación pública sostenible: El sistema no cuenta con una política definida ni con un esquema organizado y planeado que permita la debida evaluación, operación, implementación, monitoreo y supervisión de la aplicación de criterios de sustentabilidad en la contratación pública.



- Aplicación de tratados internacionales: No existe un registro de los tratados internacionales suscritos por el país que se encuentran vigentes y que pudieran tener aplicación en los procesos de contratación pública, y por lo tanto no hay un debido seguimiento de su adopción

## Recomendaciones

- Definir una política nacional de CPS y una estrategia para su implementación.
- Actualizar y validar el Manual de CPS existente, que señala y desarrolla los criterios de sustentabilidad, las directrices para implementar este tipo de criterios en la planificación de los procedimientos de contratación y la forma de evaluación y de monitoreo de los mismos, en conjunto con otros parámetros de evaluación de la oferta. Este manual debería estar alineado con la política nacional de CPS.
- Relevar los tratados internacionales suscritos por el país y su estado de vigencia, e incorporarlo en el compendio normativo que elaboró recientemente la ONC, que deberá ser actualizado regularmente.
- Incorporar en el Manual de Procedimiento de Contrataciones de la Administración Nacional los procedimientos requeridos para la aplicación de tratados internacionales en procedimientos de contratación, el cual se debería actualizar periódicamente de acuerdo con las nuevas obligaciones que se generen. En cada procedimiento de contratación se debe indicar los tratados o compromisos internacionales aplicables.



## Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 3

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
3(a)(a) No hay una política nacional para la implementación de las CPS	BANDERA ROJA	Establecer una política nacional de CPS, que debería contener al menos: metas y objetivos; principios; recursos; definición de conceptos básicos; instancias de consulta/articulación con partes interesadas e instrucciones al órgano rector para crear un Plan de Implementación y un Sistema de seguimiento.
3(a)(b) No existe en el régimen vigente un plan específico de compras sustentables.	ALTO	Establecer una política nacional de CPS y un Plan de Implementación
3(a)(c) El marco regulatorio permite incluir criterios de sostenibilidad, pero no se incorporaron incentivos para su uso.	MEDIO	Establecer una política nacional de CPS y un Plan de Implementación
3(a)(d) El Régimen de Contrataciones no incorpora el principio de “valor por dinero” de manera explícita	MEDIO	Incorporar explícitamente en la normativa el principio de valor por dinero, y establecer los criterios y mecanismos para su aplicación
3(b)(a) Las obligaciones que emanan de tratados internacionales no se encuentran sistematizadas	MEDIO	Incorporar en guías y manuales las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales.
3(b)(b) No existe una política o procedimiento que obligue al cumplimiento de los tratados internacionales	MEDIO	Incorporar en guías y manuales las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales.

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

El Pilar II evalúa cómo el sistema de contratación pública que se define en el marco jurídico y regulatorio del país está operando en la práctica, a través de las instituciones y sistemas de gestión que forman parte del universo de la gobernabilidad en el sector público.

El Pilar II evalúa la efectividad del sistema de contratación pública en la satisfacción de las obligaciones definidas en la ley, sin brechas ni traslajos. Se evalúa: i) si el sistema está enlazado adecuadamente con el sistema de gestión de las finanzas públicas del país; ii) si existen instituciones que respondan por las funciones necesarias; iii) si la capacidad técnica y de gestión es adecuada para manejar procesos de contratación pública de forma eficiente y transparente.



## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR 2

### En materia de Integración de la Contratación Pública.

El grado de integración entre el sistema de contrataciones y el sistema de administración financiera es parcial. Si bien desde el punto de vista informático, el Sistema COMPR.AR posee enlace con el Sistema electrónico de administración financiera (E-SIDIF) para hacer la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente, no se verifica el mismo nivel de integración para dotar de mayor efectividad a los Planes Anuales de Compra (PAC) ni para realizar una programación efectiva de los pagos acordados en cada contrato.

### En materia de la Autoridad a cargo de la Función Normativa Regulatoria

Es en esta dimensión donde se expresa con mayor claridad el problema focal definido más arriba. En tanto el marco normativo se encuentra fragmentado y las normas que lo componen son de baja jerarquía, el alcance de las competencias de la ONC es limitado (tanto dentro como fuera de la Administración Pública Nacional). De manera adicional, la falta de una norma de mayor nivel también limita y dificulta la posibilidad de contar con un órgano rector del sistema que pueda ejercer plenamente sus facultades.

### En materia de Marco Normativo y Asignación de Responsabilidades

En términos formales, las responsabilidades y autoridades del sistema de contrataciones incluyendo su órgano rector y el conjunto de UOCs que lo integran –si bien se encuentra fragmentado– están claramente definidas y las delegaciones de autoridad para ejercer responsabilidades en los procesos de contratación se encuentran formalizadas en distintas normas. Por otra parte, si bien no existe una entidad centralizada a cargo de la ejecución del conjunto de las contrataciones públicas, la ONC hace las veces de entidad centralizada de compras para el caso de los “acuerdos marco”. Debe señalarse al respecto que el desarrollo de dicha modalidad es aún incipiente y existe una importante ventana de oportunidades de mejora.

### En materia de Contratación Pública Electrónica

El sector público nacional cuenta desde 2016 con un sistema con tecnología digital (COMPR.AR) para contrataciones de bienes y servicios. Las competencias legales y recursos humanos, financieros y político- institucionales están asignados a la unidad responsable de gestionarlo y desarrollarlo –la ONC.–No obstante, no resultan suficientes para garantizar una capacidad de desarrollo adecuada a las necesidades, ni para alcanzar los niveles sugeridos por las mejores prácticas internacionales, por ejemplo, en materia de generación de reportes agregados de información para tomar decisiones en el nivel estratégico de la administración pública.



## En materia de Profesionalización de la Función de Contrataciones

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la unidad orgánica a cargo del desarrollo y mejoramiento del sistema de contrataciones carece de las capacidades institucionales necesarias para alcanzar esos objetivos. En tal sentido y como consecuencia, no se verifica la existencia de una política de nivel estratégico para la profesionalización de la función de contrataciones públicas. En realidad, la función de contrataciones es vista de manera consuetudinaria como una función más de apoyo administrativo, en particular de la ejecución presupuestaria. Como resultado de ello, no existe un marco de resultados a ser evaluado para el mejoramiento continuo del sistema de contrataciones ni de avances en materia de profesionalización de la función.

### **Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas.**

El enfoque de este indicador es establecer el grado de integración del sistema de contratación pública con el sistema de gestión de las finanzas públicas, dada la interacción directa entre la contratación y la gestión de las finanzas, desde la elaboración del presupuesto hasta la planeación de operaciones de pago de Tesorería

#### **Hallazgos**

- Las entidades contratantes están obligadas a presentar a la ONC sus Planes Anuales de Compras (PAC), que pueden servir como referencia para los procesos de contrataciones, sin perjuicio de mejoras necesarias en cuanto a su gestión.
- El Sistema de Administración Financiera, establecido por la Ley 24.156 de 1993, se encuentra consolidado y sus procesos están ampliamente internalizados en la Administración Pública Nacional. La contratación pública es una dimensión esencial de la ejecución presupuestaria y ello está directamente relacionado con la administración financiera.

#### **Brechas**

- Las entidades compradoras, de acuerdo con la normativa, no pueden iniciar un proceso de contratación sin certificar que cuentan con el presupuesto para financiarlo, pero sí pueden hacerlo sin certificar que se encuentre incluido en el PAC.
- Al no existir ningún tipo de incentivo –positivo o negativo– para la presentación o no del PAC, las presentaciones son parciales y muchas veces tardías, y no hay cruce de los PAC con las asignaciones presupuestarias, por lo que termina convirtiéndose en un trámite formal. Adicionalmente, no existe un vínculo de gestión entre la programación financiera de la ejecución presupuestaria y la evolución de esos PAC, en función a modificaciones que se realicen y/o las cuotas que se asignen.



- No se realiza un cruce sistemático de información en el sistema COMPR.AR entre lo informado en el PAC y los procesos que efectivamente se inician.
- Los montos de 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. 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 Tesorería General de la Nación (TGN), esta normativa no regula la programación de pagos relativos a contratos. Ello implica que, si bien el Estado se obliga contractualmente, no puede establecerse un programa de pagos realista y concreto.
- No existen mecanismos de retroalimentación, ya que no se cuenta con información centralizada sobre los pagos realizados. Además, los expedientes de pago en el sistema GDE suelen tramitarse en expedientes distintos a los de la contratación, lo que dificulta contar con la información completa de los procesos de contratación pública.
- En la muestra de procesos se revisó si las facturas de los contratos estaban cargadas en el sistema COMPR.AR. Se encontró que en el 70% de los casos no estaban cargadas las facturas. Para el 30% de los casos en los que sí estaban cargadas se estima que el tiempo entre la presentación de la primera factura y su pago efectivo son 24.5 días en promedio. Este plazo se divide en 11,9 días que dura en promedio la aprobación de la factura y 12,6 días que dura el pago una vez es aprobada. La siguiente tabla muestra la distribución de estos plazos de acuerdo por modalidades de contratación.

<i>Procedimiento de Selección</i>	Días promedio entre la presentación de la primera factura y su aprobación efectiva	Días promedio entre la aprobación de pago de la primera factura y su pago efectivo	Total plazo entre la presentación y el pago
Concurso Privado	11,5	15,0	26,5
Concurso Público	12,0	3,0	15,0
Contratación Directa	13,9	10,0	23,9
Licitación Privada	9,2	6,5	15,7
Licitación Pública	9,5	19,0	28,5
<b>Suma total</b>	<b>11,9</b>	<b>12,6</b>	<b>24,5</b>

Si bien los plazos relevados en los procesos son razonables respecto del plazo legal, que es de 30 días (salvo que en el pliego de bases y condiciones se establezca uno distinto), lo cierto es que se trata de un porcentaje muy bajo del total de procesos de la muestra, y no es posible tomarlos como representativos.



Algunos datos relevados a través de encuestas permiten complementar la visión sobre este aspecto. En efecto, los datos recolectados a través de la encuesta de proveedores muestran que la percepción mayoritaria (58% de los encuestados) es que la gestión de pago del Gobierno (desde que se presenta la factura hasta que se recibe el pago) es difícil, mientras que el 72% de los proveedores encuestados creen que los plazos para los pagos establecidos en las cláusulas de los contratos con el Gobierno Nacional no son adecuados ni convenientes. Dentro de los encuestados que consideran que los plazos no son ni adecuados ni convenientes, la mayoría (63%) creen que las cláusulas contractuales no tienen en cuenta las condiciones macroeconómicas del país (inflación), el 33% creen que no se alinean con los plazos de los pagos que el proveedor adjudicado debe hacer a la vez a sus propios proveedores y el 4% cree que no tienen en cuenta las prácticas de pagos por sector, rubro o industria del proveedor.

Por su parte, de la encuesta a compradores surge que, en promedio, el 46.4% de los pagos de la entidad en la que se desempeñan se realizan a tiempo. También dijeron que las causas más comunes para que los pagos no se hagan a tiempo son: i) la falta de disponibilidad presupuestaria (37.6% de encuestados); ii) la burocracia en el proceso de gestión de pago (31.6% de los encuestados); y iii) las demoras en los procesos contables y financieros (15% de encuestados).

## Recomendaciones

- Se recomienda llevar adelante la integración progresiva de los sistemas de compras y contrataciones con el sistema de administración financiera y sus subsistemas vinculados, incluso desde una perspectiva organizacional y funcional.
- Se propone incluir la carga del formulario PAC en un módulo del sistema COMPR.AR y que, al momento de iniciar un proceso, el mismo sistema alerte si se encuentra contemplado en la planificación, de lo contrario el organismo deberá readecuar su planificación o desestimar la contratación.
- Se propone incluir el formulario PAC dentro del módulo de formulación presupuestaria que establece la Secretaría de Hacienda, de manera tal que las Jurisdicciones y Entidades alcanzadas por las competencias de la ONC deban planificar sus procesos al momento de estimar sus necesidades de financiamiento anual.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 4



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
4(a)(a) No existe un vínculo de gestión entre la programación financiera de la ejecución presupuestaria y la evolución de esos PAC. Tampoco se realiza un cruce sistemático de información en el sistema COMPR.AR entre lo informado en el PAC y los procesos que efectivamente se inician.	ALTO	Incluir la carga del formulario PAC en un módulo del sistema COMPR.AR. Al momento de iniciar un proceso, chequear que esté contemplado en la planificación Idealmente, incluir el formulario del PAC dentro del módulo de formulación presupuestaria de Hacienda (e-fop). Vincular el PAC con el E-SIDIF.
4(a)(b) Los contratos se comprometen en su totalidad, pero los pagos posteriores están sujetos a la disponibilidad de cuota de devengado y pago.	ALTO	Integración progresiva de los sistemas de compras y contrataciones con sistemas financieros y presupuestarios
4(a)(c) No existen mecanismos de retroalimentación, ya que no se cuenta con información sobre los pagos realizados.	MEDIO	Desarrollar y vincular al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) el módulo de recepción provisoria y definitiva
4(b)(b) Los plazos establecidos contractualmente sufren demoras en el proceso de certificación por parte de las Comisiones designadas, por la disponibilidad de cuotas de devengado y de pago y por los tiempos de la TGN.	ALTO	Agilizar el proceso de certificación por parte de las comisiones designadas. Mejorar la coordinación con el sistema de administración financiera, de manera de minimizar las demoras.

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

Este indicador refiere a la función normativa/regulatoria en el sector público, y su cabal funcionamiento y coordinación. La evaluación de este indicador se concentra en la existencia, independencia y eficacia de estas las 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, en otros contextos, es posible que se hayan asignado funciones clave a varias agencias, por ejemplo, una entidad podría ser responsable por la política, mientras hay otra que responda por capacitación o estadística. Como regla general, la función normativa/regulatoria debe ser asignada con claridad, sin brechas ni traslajos. Se debe evitar una fragmentación excesiva, y la función debe cumplirse como un esfuerzo conjunto bien coordinado.

### **Hallazgos**



- Existe un marco normativo que establece el Sistema Nacional de Contrataciones, el cual incluye su órgano rector –la Oficina Nacional de Contrataciones- y el conjunto de Unidades Operativas de Contrataciones a nivel jurisdiccional.

## Brechas

- El marco legal y regulatorio que especifica la función normativa/regulatoria y le asigna las autoridades apropiadas se encuentra fragmentado y las normas que lo componen no tienen la jerarquía legal necesaria y, por lo tanto, tienen poca estabilidad.
- Las competencias asignadas a la ONC como Órgano Rector en materia de compras y contrataciones públicas se limitan a una porción SPN, toda vez que sus funciones alcanzan a un solo inciso de los cuatro que conforman el SPN de acuerdo con la definición del artículo 8° de la Ley N° 24.156.
- La función de compra no es concebida como una acción estratégica que contribuye directamente al cumplimiento de las políticas públicas.
- La ONC no realiza el monitoreo sistemático de la ejecución de las contrataciones. 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.
- No se cuenta con un sistema de gestión de datos que permita disponer de información oportuna para la toma de decisiones y la formulación de políticas y estrategias, ni existe una base de datos e indicadores estadísticos consolidada sobre las contrataciones en Argentina.
- La ONC no tiene competencia para fijar los requisitos de profesionalización de los agentes que cumplen funciones de contratación pública.
- El nivel jerárquico actual y la ubicación organizacional de la ONC no resultan apropiados para ejercer en plenitud el rol de rectoría del sistema de contrataciones.
- La organización interna y la dotación del personal de la ONC no son suficientes en relación con las competencias que le asigna la normativa como órgano rector.

## Recomendaciones

- Establecer una estrategia integral para la formulación y posterior adopción de una ley integrada y moderna de contrataciones, y que reconfigure el marco institucional actual, para que defina claramente las funciones, las responsabilidades y la jerarquía e inserción institucional de la ONC. Considerar la



posibilidad de otorgar a la ONC el carácter de ente descentralizado para que cuente con personería jurídica propia, autonomía funcional, régimen de personal y patrimonio propio.

- Desarrollar un responsable institucional y un módulo de reporte en el sistema COMPR.AR que permita generar estadísticas para la elaboración de estudios y diagnósticos, de manera de contar con insumos para la formulación de estrategias integrales en materia de contrataciones.
- Promover la profesionalización de la función de contratación, de manera que sea desarrollada por funcionarios con formación necesaria y experiencia adecuadas, incentivando la vinculación de los/as mismos con las redes internacionales de intercambio acerca de las mejores prácticas.
- Formalizar una instancia de aprobación previa de la ONC en relación con los postulantes que se presentan para ser incorporados a las UOCs, y establecer normativamente la obligatoriedad de incorporar al menos un especialista en compras públicas bajo la óptica de la sostenibilidad.
- Formular un código de ética específicamente diseñado para los funcionarios del organismo rector, para prevenir cualquier clase de conflicto de interés.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 5



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
5(a)(a) La función normativa/regulatoria está formalmente establecida, pero el marco normativo es precario, y la ONC no se ha convertido en la promotora de la innovación en materia de contrataciones, quedando limitada básicamente a los aspectos normativos	BANDERA ROJA	Sancionar una ley integrada y moderna de Contrataciones que, además de definir claramente los poderes formales del órgano rector, amplíe los alcances del régimen general de la contratación pública
5(b)(b) La función de compra no es concebida como una acción estratégica y no existe una Ley formal que jerarquice la función del Órgano Rector y que amplíe el alcance de sus competencias.	ALTO	Ley integral que jerarquice a la ONC como órgano rector, lo que le permitirá redactar, proponer e implementar políticas de contrataciones de manera efectiva.
5(b)(d) Si bien la función de monitoreo está formalmente establecida, la ONC no tiene las capacidades suficientes para ejercerla	ALTO	Desarrollar un módulo de reporte en el sistema que permita generar estadísticas, elaborar estudios y diagnósticos.
5(b)(e) No se cuenta con un sistema de explotación de datos que permita disponer de información oportuna y completa	ALTO	Desarrollar el sistema de información
5(b)(f) No existe una base de datos e indicadores estadísticos consolidada sobre las contrataciones en Argentina.	ALTO	Desarrollar el sistema de información
5(b)(g) La carencia de un sistema de información limita la capacidad de cumplir con los plazos otorgados para dar respuesta a los requerimientos que se le formulan a la ONC	ALTO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema e incorporar recursos especializados en análisis de datos
5(b)(h) No se verifica un conjunto articulado de iniciativas políticamente legitimadas para mejorar el sistema de contratación pública.	ALTO	Sancionar una Ley formal que legitime la función de compra, la reconozca como una función estratégica del Estado, y fortalecer los espacios de coordinación institucional.
5(b)(i) No existe un programa de capacitación integral que fortalezca las capacidades de las entidades compradoras	MEDIO	Ver Subindicador 8(a)



5(b)(j) La ONC no tiene competencia para fijar los requisitos de profesionalización de los agentes que cumplen con funciones de contratación	BANDERA ROJA	Ley formal que legitime la función de compra, la reconozca como una función estratégica del Estado para llevar adelante las políticas públicas y jerarquice al Órgano Rector.
5(b)(k) La función de diseñar y administrar los sistemas electrónicos está formalmente asignada a la ONC, pero la misma carece de las capacidades para ejercerla cabalmente	ALTO	Ver Subindicador 7(b)
5(c)(a) El nivel jerárquico de la ONC no resulta suficiente para ejercer el rol de rectoría	BANDERA ROJA	Ley de Contrataciones que contemple la posibilidad de dar a la ONC el carácter de ente descentralizado con personería jurídica propia, autonomía funcional y patrimonio propio. Ubicación institucional como un subsistema del Sistema de Administración Financiera. Reforma organizacional que le permita contar con una estructura organizativa y con recursos financieros y profesionales especializados
5(c)(b) El financiamiento asignado a la ONC se limita a los recursos necesarios para hacer frente a los gastos en personal y a los servicios indispensables para garantizar la operatoria básica del sistema	BANDERA ROJA	Ley formal que legitime la función de compra, la reconozca como una función estratégica del Estado para llevar adelante las políticas públicas y jerarquice al Órgano Rector.
5(c)(c) La organización interna y la dotación del personal de la ONC no son suficientes en relación con las competencias asignadas que le permiten actuar como órgano rector.	BANDERA ROJA	La Ley debería contemplar la creación de un escalafón propio para el personal y otorgar a la ONC la capacidad de definir su estructura organizativa y la composición de su dotación.

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

Este indicador evalúa: i) si el marco jurídico y regulatorio tiene una definición clara de las entidades y que éstas tengan responsabilidades y autoridades en el campo de la contratación pública; ii) si existen provisiones para la delegación de autoridad a empleados de contratación pública u otros funcionarios oficiales, para ejercer responsabilidades dentro del proceso de contratación pública, y iii), si existe una entidad centralizada de contratación pública.



## Hallazgos

- Como se expresó más arriba, las responsabilidades y autoridades del sistema de contrataciones –incluyendo su órgano rector y el conjunto de UOCs que lo integran– están claramente definidas y las delegaciones de autoridad para ejercer responsabilidades en los procesos de contratación se encuentran formalizadas en distintas normas.

## Brechas

- La percepción de los compradores públicos es que no cuentan con la capacidad o con los recursos suficientes para cumplir con su función. En efecto, el 75.8% de los compradores encuestados manifestó que, en su entidad, la gestión de la ejecución de los contratos vinculados a los procesos de compras y contrataciones públicas está claramente asignada a un área o un funcionario en particular. Sin embargo, la mayoría (55.6%) de los compradores encuestados respondió que el área de contrataciones de su entidad tenía parcialmente la capacidad y recursos suficientes para cumplir con su función y el 14.1% dijo que el área de contrataciones no tenía la capacidad ni los recursos para cumplir su misión. Solo el 30.3% manifestó que el área de contrataciones de su entidad tenía toda la capacidad y recursos para cumplir su misión<sup>3</sup>.
- El país no ha considerado la posibilidad de crear un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas. Este hecho ha contribuido a recargar las funciones de la ONC, que es la que se encarga de la definición y de la organización de los acuerdos marco, y a exponerla a posibles conflictos de interés, al actuar a la vez como órgano rector y como entidad que lleva a cabo la etapa de selección de proveedores de los acuerdos marco.

## Recomendaciones

- Realizar un estudio en profundidad para identificar las debilidades de las entidades compradoras y, sobre esa base, desarrollar un programa para fortalecer a esas entidades. Ese programa debería incluir aspectos normativos, institucionales, de infraestructura y de recursos humanos, y priorizar a aquellas entidades cuyas debilidades conlleven un mayor riesgo para el sistema, en términos de los montos involucrados y/o del carácter estratégico de los procesos.
- Realizar un estudio de los costos y beneficios que tendría la creación y puesta en

---

<sup>3</sup> Un aspecto importante que se planteó en el Taller de Validación por parte de la representante de la Cancillería es que muchas veces las UOC no tienen posibilidades de detectar cuando existen direccionamientos en las especificaciones técnicas de los pliegos. Más allá de que no se trate de prácticas prohibidas, esta dificultad se origina en la falta de un trabajo conjunto entre la UOC y las áreas requerientes. Este trabajo es fundamental para lograr que las especificaciones técnicas sean las requeridas para satisfacer las demandas de la sociedad, y que surjan de un adecuado conocimiento del mercado. Pero ese trabajo conjunto debe ir más allá de la definición de las especificaciones técnicas, y abarcar todo el proceso de contrataciones, incluyendo las comisiones de recepción y la gestión contractual.



marcha de un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas, de los cambios normativos e institucionales necesarios, y de los tiempos en los que dichos cambios podrían llevarse a cabo.

#### Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 6

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
6(a)(c) Solo un 30% de los compradores percibe que el área de contrataciones de su entidad tiene la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con su misión.	ALTO	Diseñar e implementar un Programa de fortalecimiento de las capacidades de las entidades compradoras
6(b)(b) La función de llevar adelante los acuerdos marco está formalmente asignada a la ONC, pero no hay un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas	MEDIO	Realizar un estudio de los costos y beneficios que tendría la creación y puesta en marcha de un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas.
6(b)(c) No existe un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas, y la organización interna y la dotación de personal de la ONC para los acuerdos marco no son suficientes	MEDIO	Realizar un estudio de los costos y beneficios que tendría la creación y puesta en marcha de un organismo encargado de las adquisiciones centralizadas.

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

El objetivo de este indicador es evaluar el grado hasta dónde el país o entidad tiene sistemas para publicar información sobre la contratación pública, con el fin de proveer un apoyo eficiente a los diferentes pasos dentro del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para manejar datos que permita el análisis de tendencias, y el desempeño del sistema de contratación pública como un todo.

#### Hallazgos

- Se cuenta actualmente con un sistema con tecnología digital para contrataciones de bienes y servicios, el sistema COMPR.AR, que abarca una parte significativa de la Administración Pública Nacional y en tanto es un sistema de información transaccional que permite generar, recopilar, analizar y publicar datos.

#### Brechas



- La funcionalidad del sistema COMPR.AR en términos de diagramación, experiencia de usuario, accesibilidad y desempeño en las búsquedas, no cumple con los estándares internacionales. Si bien a través de la plataforma COMPRAR es posible acceder a información sobre los procesos de compra con apertura próxima de bienes muebles e inmuebles sin necesidad de autenticación (usuario y contraseña) el acceso no es simple. En algunos casos, el usuario debe disponer de datos concretos sobre los procesos a los que quiere acceder para facilitar su búsqueda. Dicha información se puede descargar en formato Excel, pero no responde a los estándares internacionales. Tampoco dispone de funcionalidades que permitan realizar análisis agregados o comparativos de los procesos de contratación y de sus resultados.
- Los proveedores manifiestan que la información disponible no es completa, oportuna, ni de fácil acceso. El 39% de los proveedores encuestados entiende que la información sobre las oportunidades (convocatoria) de contratación pública es oportuna, un 36% la considera de fácil acceso, un 16% que es completa. En relación con la información que se publica en la plataforma COMPR.AR, el 55% de los proveedores encuestados la considera útil, el 38% muy útil y un 6% poco útil.
- El nivel de integración con el resto de los sistemas/plataformas de gestión administrativa/financiera con las que el COMPR.AR se vincula (GDE; PAEC; eSIDIF; SIByS; BORA; entre otros) no es el adecuado.
- En la plataforma COMPR.AR, la información no se publica en el formato de datos abiertos. Los únicos procesos publicados en este formato en la plataforma de datos abiertos del estado nacional son los realizados durante la emergencia por la COVID 19.
- El alcance del régimen de contrataciones no es uniforme ni universal, en tanto no abarca a todas las contrataciones donde se emplean fondos públicos.
- De acuerdo con el análisis de alcance de la ONC, solo el 51% de las entidades incluidas en el inciso a) de la ley 24156 registraron sus procesos en el Sistema COMPR.AR, representando el 87% del presupuesto del año 2021 para la compra de bienes de consumo, contratación de servicios y adquisición de bienes de uso de dichas entidades.
- La falta de profesionalización de la función de contrataciones, sumada a la realidad del mercado informático, incide en la imposibilidad de contratar los recursos necesarios para administrar las plataformas informáticas. Esto ha generado una cierta dependencia de actores privados, en tanto la gestión del COMPR.AR es apoyada por contratistas que se encargan de tareas de soporte, administración y mantenimiento.
- El sistema COMPR.AR no cuenta con un módulo de reportes en el que se pueda



seleccionar la información que se necesita consultar. La Secretaría de Innovación Pública cuenta con una herramienta para el análisis de datos (Tableau), que puede ser consultado con unos campos predeterminados, pero que resulta muy limitada para las necesidades tanto de la ONC como del resto del SCSPN.

- Se dispone de un sistema de información transaccional que genera y recopila datos, pero existen importantes limitaciones a la hora de convertir estos datos en información que pueda aplicarse al desarrollo de planes estratégicos.
- Las limitaciones para la generación automática de reportes, así como el hecho de que la plataforma COMPR.AR no gestiona la etapa contractual en aspectos referentes a la ejecución presupuestaria, facturas, entre otros, dificultan el análisis de datos.
- Escasa disponibilidad de personal idóneo para la gestión, el procesamiento y el análisis de los datos de las compras públicas, lo que redundaría en la imposibilidad de realizar un correcto y oportuno análisis para la toma de decisiones estratégica. Si bien recientemente se ha creado la Dirección de Sistemas dentro de la ONC, no existe aún un área de inteligencia de datos.
- Limitaciones en el diseño del SIPRO, y en su integración con el GDE, que dificulta la identificación y el análisis de información sobre proveedores.

## Recomendaciones

- Se requiere de una Ley formal que contemple ampliar el alcance de la ONC y habilite la integración y la interoperabilidad de los sistemas.
- Desarrollar una funcionalidad que permita el armado de reportes que propicien la transparencia y publicidad de la información. Es importante avanzar con la incorporación de la etapa de gestión contractual, incluyendo la información sobre el pago a los proveedores. Asimismo, el sistema debe contar con la posibilidad de disponer de la información en formato de datos abiertos conforme el estándar internacional directamente desde el sitio del sistema COMPR.AR. También se deben identificar los data sets necesarios y cumplimentar con el procedimiento requerido para publicar periódicamente datos de los procesos de contrataciones en el portal de datos abiertos DATOS.GOB.AR
- Continuar avanzando en un proceso gradual de integración del COMPR.AR con el eSIDIF, en particular respecto a la ejecución y pago de contratos.
- Realizar una reingeniería del SIPRO de manera tal que contemple la clara identificación de los proveedores de bienes y servicios.



- Avanzar en un proceso de formación y capacitación especializado en contrataciones públicas, compras electrónicas y análisis de datos de compras para aumentar la capacidad de los recursos humanos y generar ámbitos de análisis para la toma de decisiones en el nivel estratégico.

#### Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 7

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
7(a)(a) El acceso a la información sobre los procesos de contratación no es simple ni ágil, y no responde a los estándares internacionales	MEDIO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos según el estándar internacional.
7(a)(b) La estructura del portal y su experiencia de usuario son susceptibles de mejoras para brindar un mejor acceso a la información.	MEDIO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos según el estándar internacional.
7(a)(c) COMPR.AR no cuenta con la capacidad de informar el pago a proveedores	ALTO	Integrar COMPR.AR con e-SIDIF
7(a)(e) La información en formato de datos abiertos es incompleta y está desactualizada	BAJO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos según el estándar internacional.
7(b)(b) La creación de la Dirección de Sistemas es un avance, pero hay escasez de personal calificado y dificultades para contratarlo	ALTO	Continuar realizando acciones para fortalecer las capacidades de la ONC para procesar, analizar, difundir y utilizar la información que genera el sistema.
7(c)(a) El sistema transaccional genera y recopila datos, pero la ONC tiene importantes limitaciones para convertir estos datos en información.	ALTO	Desarrollo de la infraestructura y los sistemas necesarios para aumentar las capacidades de la ONC
7(c)(b) COMPR.AR no gestiona la etapa de gestión contractual	ALTO	Desarrollo de la infraestructura y los sistemas necesarios para aumentar las capacidades de la ONC
7(c)(c) La confiabilidad de la información no se encuentra verificada por auditorías. La ONC no tiene competencia para controlar la confiabilidad de los datos que se registran en el sistema COMPR.AR.	MEDIO	Realizar auditorías de información



7(c)(d) No se realizan tareas de análisis y retroalimentación de la información generada por el sistema COMPR.AR.	MEDIO	Fortalecer las capacidades de la ONC para procesar, analizar, difundir y utilizar la información que genera el sistema.
---	-------	---

**Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.**

El enfoque de este indicador es analizar las estrategias y capacidades de los sistemas de contratación pública para su desarrollo y mejoramiento. Los aspectos a considerar son 3: i) si existen las estrategias y programas para desarrollar la capacidad del personal de contratación pública y otros actores clave involucrados en la contratación pública; ii) si la contratación pública es reconocida como profesión para el servicio público del país; iii) si se han establecido sistemas y si éstos están siendo utilizados para evaluar los resultados de las operaciones de contratación pública, y desarrollar planes estratégicos para el mejoramiento continuo del sistema de contratación pública

**Hallazgos**

- La capacitación dictada por el Instituto de la Administración Pública (INAP) es consistente para los niveles operativos del sistema de contrataciones y se adecua a los requerimientos que anualmente le realiza la Oficina Nacional de Contrataciones.

**Brechas**

- La contratación pública no es concebida por el estado argentino como una función específica, estratégica y profesionalizada, de acuerdo con las buenas prácticas.
- La capacitación dictada por el INAP se orienta, en gran medida, al manejo de habilidades administrativas, pero no necesariamente a la generación de especialistas en materia de contratación. El INAP tiene una cantidad de horas para impartir capacitaciones que se distribuye a toda la APN. La Secretaría de Gestión y Empleo Público debería reconocer la función de compra como una profesión para luego desarrollar contenidos acordes a la generación de especialistas.
- La ONC carece de recursos físicos y económicos para: a) actualizar los cursos virtuales del Sistema COMPR.AR, b) desarrollar tutoriales para proveedores del estado nacional; c) disponer de mayor cantidad de horas cátedras para el desarrollo de nuevas propuestas, d) impulsar un Programa de Asistencia Técnica para las UOCs.
- Se evidencia la falta de una estrategia de capacitación, asesoramiento y asistencia en torno a la modernización de las contrataciones que involucre a los



proveedores, las universidades, los centros de investigación y las OSC para generar masa crítica en materia de conocimientos e innovaciones.

- La ausencia de un criterio basado en la profesionalización y especialización de la temática de contrataciones genera una serie de falencias 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. Esto constituye una brecha sustantiva con un nivel de riesgo alto y, dado que la solución a este problema queda fuera del ámbito del sistema de contratación pública, corresponde una bandera roja.
- No se utilizan indicadores de desempeño del sistema de contrataciones para dar cuenta de su eficiencia, eficacia, transparencia, competencia, equidad e integridad.
- No se verifica la existencia de objetivos de las contrataciones públicas en términos de desarrollo de un mercado más amplio y competitivo, del acceso a pequeños y medianos proveedores, de producción nacional de insumos importados, de incorporación de nuevas tecnologías, de minimizar el impacto ambiental y mejorar la sustentabilidad, entre otros. Como consecuencia, no existe un plan estratégico avalado para el desarrollo de un marco de resultados y de operaciones concretas para alcanzar objetivos definidos.

## Recomendaciones

- Establecer una estrategia integral para la profesionalización de la función de compras y contrataciones que incluya la capacitación de nivel estratégico, la revisión de la ubicación organizacional del organismo rector, entre otros aspectos. En este marco, 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.
- Diferenciar el nivel jerárquico (contrataciones ordinarias, contrataciones complejas y contrataciones estratégicas), las facultades, los recursos y los perfiles de los recursos humanos, para aquellas jurisdicciones que, por complejidad y/o monto, excedan las rutinas propias de las compras y contrataciones de carácter rutinario.
- Promover cambios normativos, una redefinición organizacional para el organismo rector y la adecuación de los nomencladores de puestos y competencias asociadas en el Sistema Nacional de Empleo Público.
- En relación con la profesionalización de la función de compras y contrataciones, se propone que la ONC, en su carácter de órgano rector del sistema, elabore una matriz de competencias para los distintos puestos de trabajo para que, a través



de la Secretaría de Empleo Público, sea incorporada al Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones y al Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos correspondientes a los Puestos y Funciones clasificadas. Asimismo, debería establecerse que todas las Unidades de Compras y Contrataciones cuenten con un especialista en Compras Públicas Sostenibles.

## Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 8



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
8(a)(a) Los cursos abarcan gran parte de los procesos, pero están diseñados desde una perspectiva operativa y, mayoritariamente, se orientan al manejo de habilidades administrativas.	MEDIO	Se propone un programa de asistencia técnica a las UOCs. Componente para la profesionalización en el marco de un plan de fortalecimiento de capacidades.
8(a)(b) Las encuestas de evaluación de los cursos forman parte de los procesos internos de gestión del INAP	BAJO	Componente para la profesionalización en el marco de un plan de fortalecimiento de capacidades.
8(a)(c) La capacidad de la ONC para brindar asesoramiento y asistencia a las entidades contratantes, los proveedores y ciudadanos.	MEDIO	Implementación de un sistema moderno de asistencia y asesoramiento permanente a proveedores, a organismos contratantes y al público en general.
8(a)(d) No se cuenta con una estrategia de capacitación, asesoramiento y asistencia en torno a la modernización de las contrataciones	MEDIO	Promover una estrategia de investigación, formación y capacitación con la ONC, las universidades, los proveedores y las OS
8(b)(a) Falta de una concepción que enfoque la contratación pública como una función específica, estratégica y profesionalizada	BANDERA ROJA	Cambios en el sistema de empleo público y en la carrera administrativa.
8(b)(b) La ausencia de un criterio basado en la profesionalización de las contrataciones se refleja en los nombramientos	BANDERA ROJA	La ONC debería elaborar una matriz de competencias para los distintos puestos para que, a través de la Secretaría de Empleo Público, sea incorporada al Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones
8(b)(c) 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	MEDIO	Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación de desempeño que sea compatible con las políticas generales del SNEP
8(c)(a) No se utilizan indicadores de desempeño del sistema de contrataciones.	MEDIO	Desarrollar e implementar un sistema de indicadores, como primer paso necesario para el desarrollo de un sistema de medición de desempeño
8(c)(b) No se identifica una política de desarrollo del sistema de contrataciones con resultados definidos contra los cuales se puedan realizar evaluaciones de desempeño.	MEDIO	Desarrollar un plan de acción para el fortalecimiento de capacidades. Ver lo expresado en relación con reportes, datos abiertos y análisis de datos



8(c)(c) La ONC carece de un plan de fortalecimiento interno	MEDIO	Componente de profesionalización de un plan de acción para el fortalecimiento de capacidades de la ONC.
---	-------	---

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

Este pilar considera la eficacia, transparencia y eficiencia operativa del sistema de contratación pública a nivel de la entidad de implementación responsable por la por el manejo de contratos individuales (la entidad contratante). Adicionalmente, considera el mercado como uno de los medios de evaluación de la calidad y efectividad del sistema en la puesta en práctica de los procedimientos para la contratación pública. El enfoque de este Pilar es establecer cómo funciona el sistema de contratación pública en el país, y cómo se desempeña en la práctica.

#### **PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR III**

##### *En materia de planificación de las contrataciones*

En general no se realizan estudios de mercado en forma previa al inicio de los procesos y, en los casos en los que existen requisitos normativos, esos estudios se hacen fundamentalmente para cumplir con dicho requisito. Esta característica es un reflejo de lo mencionado en el Pilar II sobre la utilización meramente formal de los PAC, que deberían ser un instrumento de planificación y de gestión. Si bien no hay pliegos modelo, hay una opinión bastante generalizada de los proveedores consultados (el 68%) de que los pliegos son claros y les permiten elaborar convenientemente sus ofertas.

Si bien la normativa admite la utilización de criterios distintos al precio en los procesos de contratación, no hay una concepción del principio de valor por el dinero como uno de los pilares del sistema, y en la realidad una parte muy significativa de los procesos se adjudican por el menor precio (solo en el 31,3% de los procesos relevados en la muestra se utilizaron criterios de selección distintos al precio). Asimismo, en el terreno de la sostenibilidad, más allá de algunas iniciativas en el terreno normativo, de instrumentos de aplicación y de capacitación, no se ha logrado una incorporación consistente de los criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación.

##### *En materia de selección y adjudicación*

Se considera que los niveles de eficiencia, eficacia y competencia son relativamente bajos en los procesos de contratación. Esta conclusión surge de los tiempos excesivos en los procesos, en particular en las etapas de selección y adjudicación; el alto porcentaje de procesos fallidos; el bajo nivel de participación de oferentes y el alto nivel de ofertas rechazadas o no elegibles.

##### *En materia de gestión contractual*



Se identificaron deficiencias en la gestión de pagos, que impactan negativamente en la gestión financiera de los proveedores, en particular de las pequeñas y medianas empresas, y terminan afectando al propio Estado, que podría terminar pagando los costos financieros de las ofertas.

Los datos recolectados a través de la encuesta de proveedores muestran que la percepción mayoritaria (54% de los encuestados) es que la gestión de pago del Gobierno (desde que se presenta la factura hasta que se recibe el pago) es difícil. El 69% de los encuestados creen que los plazos para los pagos establecidos en las cláusulas de los contratos con el Gobierno Nacional no son adecuados ni convenientes.

Falta de mecanismos para garantizar el involucramiento de la sociedad civil. Consecuentemente, en ninguno de los contratos muestreados se encontró evidencia de involucramiento de la sociedad civil. El 63.8% de los compradores encuestados nunca han visto que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participen en alguna etapa de los procesos de contratación.

#### En materia de funcionalidad del mercado

La participación del sector privado en el mercado de las compras públicas es baja. El Registro de Proveedores tiene 55.873 proveedores registrados, lo que representa el 2,5% de las unidades económicas registradas según el Censo Nacional Económico 2020.

Este nivel de participación puede explicarse, entre otros factores, por la existencia de barreras para el acceso al mercado de la contratación pública. El 76% de los proveedores encuestados considera que hay barreras de acceso, como falta de pagos oportunos y condiciones excesivas para el proveedor. También se destacan algunas barreras que exceden al sistema de contratación pública, como las dificultades de acceso al crédito o a la falta de garantías. Sin embargo, la participación de los proveedores registrados es relativamente alta. El 78% de los proveedores encuestados ha participado en algún proceso de compra durante los últimos tres años.

Otra característica del sistema es la inexistencia de mecanismos formales para fomentar el diálogo abierto con el sector privado y si bien hay instrumentos que buscan fomentar la participación de las empresas, como el régimen de compra nacional o el de compra PyME, no se han realizado análisis sobre los resultados ni sobre los impactos de su aplicación. Por otra parte, no se identifica una coordinación adecuada entre el sistema de contratación pública y las áreas del Estado que brindan apoyo a las empresas.

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

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

- Los documentos de contratación son claros, a pesar de que no existen pliegos estandarizados., más allá del PUBCG El 68% de los proveedores encuestados opina que siempre o casi siempre los documentos de las contrataciones públicas (Pliego de Bases y Condiciones Generales y Especificaciones Técnicas) son suficientemente claros como para presentar una oferta adecuada. Ese valor no varía significativamente entre aquellos que han sido contratistas y quienes han presentado ofertas pero no han obtenido contratos públicos.
- Se identificó un bajo nivel de enmiendas durante el proceso de ejecución contractual. En el periodo 2019 a 2022 se adjudicaron en total 45.232 procesos en modalidades competitivas y no competitivas. Según surge del análisis de la base del COMPR.AR, el 7% de los procesos tuvieron una enmienda al monto originalmente contratado como resultado de una prórroga en el plazo del contrato. Además, en el 4.4% de los procesos el monto fue ampliado sin modificaciones en el plazo del contrato. La siguiente tabla muestra la evolución anual del porcentaje de procesos prorrogados o ampliados, dónde se puede observar que los procesos de 2022 no fueron o no han sido prorrogados o ampliados en la misma proporción que en años anteriores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que Los datos corresponden a información del COMPR.AR con corte al 24 de febrero de 2023. Es probable que hubiera procesos prorrogados o ampliados del año 2022 sin registro de la modificación a esa fecha de corte. Por lo tanto, los datos de 2022 son datos preliminares

Año	% de procesos prorrogados	% de procesos ampliados
2019	7,0%	6,3%
2020	8,3%	6,1%
2021	7,9%	5,0%
2022	4,7%	0,5%
<b>Total general</b>	<b>7,0%</b>	<b>4,4%</b>

## Brechas

- Se identificó una debilidad de la fase de planificación de las contrataciones. Por lo general las actividades de planificación e investigación de mercado realizadas por las jurisdicciones y entidades contratantes son elementales o meramente formales, a fin de dar cumplimiento al marco regulatorio, sin que sean un instrumento real de gestión. Adicionalmente, no existe personal suficiente o especializado que pueda asumir esa tarea, razón por la cual, tercerizarla, encarecería los costos de los procesos.



- Los mecanismos para la inclusión de criterios de sostenibilidad se consideran insuficientes. Desde 2015, la ONC ha venido desarrollando acciones y medidas tendientes a incorporar criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación de bienes y servicios. Sin embargo, ninguno de esos instrumentos es de aplicación obligatoria por parte de las entidades compradoras. La mayoría de los criterios de sostenibilidad que se aplican en las cláusulas de ejecución tienen una norma que determina la obligatoriedad de su aplicación y, en general, están asociados con el aspecto social de la sostenibilidad.
- Se observa una escasa aplicación del principio de valor por el dinero. La normativa permite establecer fórmulas de ponderación de diversos factores para llevar adelante la evaluación de las ofertas; sin embargo, por lo general se utiliza el menor precio como principal o único criterio de adjudicación. De la muestra de procesos analizada surge que en el 31.3% de los procesos se usaron criterios de selección distintos a menor precio. Estos procesos corresponden al 20.1% de los montos contratados.

<i>Procedimiento de Selección</i>	NO usaron criterios de selección distintos al menor precio	Sí usaron criterios de selección distintos al menor precio	No es posible saber	No Aplica
Concurso Privado	68,2%	27,3%	4,5%	
Concurso Público	18,8%	75,0%	6,3%	
Contratación Directa	34,7%	30,5%	29,5%	5,3%
Licitación Privada	55,6%	33,3%	11,1%	
Licitación Pública	57,4%	28,4%	14,2%	
<b>Suma total</b>	<b>45,4%</b>	<b>31,3%</b>	<b>20,7%</b>	<b>2,6%</b>

Al detallar el uso de criterios de selección por modalidad, se encuentra que la única modalidad dónde el uso de criterios de selección distintos al precio es mayoritario es en el concurso público, lo que es lógico dado el tipo de procesos en los que se aplica esta modalidad. En las demás modalidades el porcentaje de procesos en los que se usaron criterios de selección distintos al precio es similar al promedio total, tal como se muestra en la tabla anterior.

- Existen desincentivos para el mal desempeño contractual, como sanciones por mora o por incumplimiento, con reglas y procedimientos establecidos, pero no existen previsiones normativas ni mecanismos institucionales que apoyen y promuevan la inclusión de incentivos explícitos para superar los niveles de ejecución de los contratos.
- Se identificaron niveles de eficiencia, eficacia y competencia relativamente bajos en los procesos de contratación:
  - El plazo para la presentación de la oferta, según los resultados del análisis de



la muestra de contratos fue, en promedio, de 13,7 días<sup>4</sup>, con registros promedio de 14,8 y 22,6 días para las licitaciones públicas y los concursos públicos respectivamente. Si bien estos registros superan los plazos mínimos estipulados en la normativa, resultan muy ajustados según las prácticas internacionales.

- Durante el año 2022 el plazo promedio entre la fecha de publicación y la firma de contrato en procesos abiertos competitivos (que incluye los tiempos de presentación, evaluación, adjudicación y firma) fue de 67,7 días en general. Para los procesos de licitación pública fue de 56,3 días y de 55,8 días para los procesos de licitación privada. Las etapas que más tiempo toma es la evaluación de las ofertas (24,5 días en promedio) y la adjudicación luego de la evaluación (23,9 días en promedio).
- De acuerdo con los resultados de la muestra en promedio se recibieron 4,1 ofertas por proceso, de las cuales resultaron habilitadas para ser evaluadas 3,2 en promedio. Este nivel de participación es especialmente crítico en los procesos más competitivos: en las licitaciones públicas, se presentaron en promedio 4,6 ofertas, de las cuales 3,7 fueron evaluadas, mientras que en los concursos públicos se presentaron en promedio 3,9 ofertas, y fueron evaluadas 2,4. Estas cifras denotan un nivel de competencia relativamente bajo.
- En el periodo 2019 a 2022 se publicaron 36.690 procesos de modalidades competitivas, de los cuales 23.345 (63.6%) fueron adjudicados. El 23.5% (8.615 procesos) concluyeron en estados fallidos, como dejado sin efecto, desierto, eliminado y fracasado, lo que evidencia un alto nivel de ineficacia.
- Se observó una falta de registro de la recepción de los bienes y servicios. Si bien las normas y los procedimientos estipulan las condiciones para la recepción de los bienes y servicios por parte de las comisiones de recepción, en la muestra sólo se encontró evidencia de alguna medida para aceptar o rechazar el bien, obra o servicio (por ejemplo, informes de supervisión o actas de aceptación) en el 17,7% de los casos. Entre los casos con esta evidencia solamente se encontró un caso en el que el producto fue rechazado totalmente, en los demás casos no se encontró ninguna consecuencia de la medida para aceptar o rechazar el bien, obra o servicio.
- Se identificaron posibles deficiencias en la gestión de pagos. Los datos recolectados a través de la encuesta de proveedores muestran que la percepción mayoritaria (54% de los encuestados) es que la gestión de pago del Gobierno (desde que se presenta la factura hasta que se recibe el pago) es difícil. El 69% de los encuestados creen que los plazos para los pagos establecidos en las cláusulas de los contratos con el Gobierno Nacional no son adecuados ni convenientes. Dentro de los encuestados que consideran que los plazos no son

---

<sup>4</sup> En todos los casos, las menciones a días se refieren a días corridos.



ni adecuados ni convenientes, la mayoría (60%) creen que las cláusulas contractuales no tienen en cuenta las condiciones macroeconómicas del país (inflación), el 36% creen que no se alinean con los plazos de los pagos que el proveedor adjudicado debe hacer a sus proveedores y el 4% cree que no tienen en cuenta las prácticas de pagos por sector, rubro o industria del proveedor. Sin embargo, en la muestra de procesos se revisó si las facturas de los contratos estaban cargadas en el sistema COMPR.AR. Se encontró que en el 70% de los casos no estaban cargadas las facturas. Para el 30% de los casos en los que sí estaban cargadas se estima que el tiempo entre la presentación de la primera factura y su pago efectivo son 24.5 días en promedio, 3,5 días menos que el plazo de pago máximo establecido por la normativa.

- No hay mecanismos para garantizar el involucramiento de la sociedad civil. En ninguno de los contratos muestreados se encontró evidencia de involucramiento de la sociedad civil. El 63.8% de los compradores encuestados nunca han visto que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participen en alguna etapa de los procesos de contratación. El 25.7% manifestó que en ocasiones o frecuentemente los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participan en los procesos de contratación. El restante 10.5% dijo que ha visto que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participan a través de mecanismos como órdenes judiciales o presión en los medios.

## Recomendaciones

- Establecer normativamente la obligatoriedad de elaborar estudios de mercado para determinadas contrataciones (por ejemplo, las que superan un determinado monto o impliquen una complejidad mayor), que sirvan de soporte para que la contratación resulte eficiente y pertinente con las necesidades de cada contratante y al cumplimiento de las políticas públicas a las que contribuye.
- Establecer normativamente, para contrataciones complejas, de innovación, o de montos significativos, la obligatoriedad de efectuar, en forma previa a la autorización de llamado, procesos formales de consultas a cámaras o proveedores del rubro, mediante llamados abiertos difundidos a través del COMPR.AR, para obtener información sobre precios, características de los bienes o servicios requeridos, disponibilidad en el mercado, tiempos mínimos adecuados para la elaboración de ofertas, etc.
- Incluir criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación pública, a través de la incorporación de cláusulas de sostenibilidad en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales PUBCG, de la elaboración de pliegos estandarizados con criterios de sostenibilidad, de la restauración del vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR de manera que puedan identificarse fácilmente los ítems “sostenibles”, de la difusión de las herramientas en todo el sistema y de la capacitación a las distintas partes interesadas -proveedores, compradores, organismos de control, otras áreas del



sector público, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, etc.-. En forma paralela debería definirse e implementarse un plan de monitoreo de la aplicación de esos criterios, que permita luego medir los impactos en el mercado.

- Incorporar explícitamente el principio de valor por dinero en el sistema de contratación pública. Esto involucra cambios normativos que permitan definir más claramente el principio como uno de los pilares del sistema, así como los mecanismos para su implementación efectiva en los procesos -lo que debería incluirse desde una eventual nueva ley de contratación pública hasta los reglamentos e instrumentos de aplicación como pliegos modelo, guías, manuales, etc.-, y acciones de sensibilización y capacitación mediante comunicaciones generales y capacitaciones a las distintas partes interesadas.
- Desarrollar un estudio en profundidad para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos, con especial énfasis en las etapas de evaluación y de adjudicación, que permitan diseñar e implementar las acciones necesarias para reducir esos tiempos.
- Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas. Esto incluye tanto el trabajo en los pliegos estandarizados, en las condiciones mínimas requeridas, en los plazos, así como en el apoyo a los proveedores para mejorar la presentación de ofertas.
- Extender el uso de la plataforma COMPR.AR a la etapa de gestión contractual, integrándola con los sistemas de gestión del sector público, fundamentalmente el e-SIDIF y el GDE, de manera de contar con información completa y confiable sobre todo el ciclo de la contratación pública.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 9



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
9(a)(a) En general, las actividades de planificación e investigación de mercado de las entidades contratantes son elementales o meramente formales, sin que sean un instrumento real de gestión	ALTO	Establecer normativamente la obligatoriedad de elaborar estudios de mercado para determinadas contrataciones. Establecer normativamente, para contrataciones complejas, de innovación, o de montos significativos, la obligatoriedad de efectuar, en forma previa a la autorización de llamado, procesos formales de consulta.
9(a)(c) Ninguna de las herramientas de CPS es de aplicación obligatoria, y el vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR es deficiente	MEDIO	Incluir cláusulas de sostenibilidad en el PUBCG Elaborar Pliegos estandarizados con criterios de sostenibilidad Restaurar el vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR de manera que puedan identificarse fácilmente los ítems “sostenibles”
9(b)(b) No existen pliegos estandarizados	BAJO	Elaborar pliegos estandarizados
9(b)(f) La normativa permite establecer fórmulas de ponderación de diversos factores para la evaluación de las ofertas, pero, por lo general, se usa el menor precio como principal o único criterio de adjudicación	ALTO	Incorporar en forma explícita el principio de valor por el dinero y las directivas para aplicarlo.
9(b)(h) La mayoría de los criterios de sostenibilidad que se aplican en las cláusulas de ejecución tienen una norma que determina la obligatoriedad de su aplicación	MEDIO	Establecer una política nacional de CPS y un Plan de Implementación
9(b)(j) Los niveles de eficacia, eficiencia y competencia de los procesos se encuentran muy por debajo de los estándares internacionales	ALTO	Desarrollar un estudio para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos. Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas
9(c)(b) El sistema de recepción conforme emite un documento a través del sistema de GDE, pero no está vinculado ni al COMPR.AR ni al e-SIDIF.	MEDIO	Integración del COMPR.AR con el e-SIDIF y con el GDE



9(c)(c) No hay información sobre los plazos reales de pago de las facturas, dado que los datos se encuentran en sistemas distintos	ALTO	Integración del COMPR.AR con el e-SIDIF
9(c)(e) No hay estadísticas disponibles que pueda ser utilizada para monitorear, evaluar y mejorar las prácticas de contratación pública.	MEDIO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos según el estándar internacional.
9(c)(f) No es usual que se verifiquen instancias de participación directa de partes interesadas	MEDIO	Diseñar mecanismos para garantizar la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en las distintas fases de los procesos de contratación.
9(c)(g) Los registros no están integrados en una base de datos que permita el acceso ágil a la información requerida	MEDIO	Desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos según el estándar internacional.

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

El propósito primordial de este indicador es evaluar la respuesta del mercado las solicitudes para contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por múltiples factores, incluido el clima económico en general, las políticas de apoyo al sector privado, y un buen ambiente empresarial, instituciones financieras fuertes, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se requiera, etc.

### **Hallazgos**

- Se identificó una alta participación de los proveedores inscritos. En las bases del sistema COMPR.AR hay registrados 3.921 contratistas con órdenes de compra para el año 2022. Esto corresponde al 5.9% del total de proveedores en el registro o al 18.4% de proveedores registrados en estado inscripto. Dado que no hay posibilidad de contar con más información de los proveedores a través del SIPRO, se consideran las respuestas recibidas en la encuesta. En efecto, el 78% de los proveedores encuestados manifiesta que ha participado en algún proceso de compra durante los últimos tres años. De estos proveedores, el 58% participó por última vez durante el año 2023, el 31% durante el año 2022, el 6% durante el 2021 y el 6% durante 2020. Entre los proveedores encuestados que han participado en procesos durante los últimos tres años, al 83% se la ha adjudicado un proceso.

### **Brechas**

- No existen mecanismos formales para fomentar el diálogo abierto con el sector



privado. El 81% de los proveedores encuestados no conocen mecanismos para que puedan participar en la modificación de las normas relacionadas con la contratación pública ni han participado en una consulta para dar su opinión respecto a algún elemento del sistema de compras públicas. El restante 19% se divide entre los encuestados que conocen de mecanismos, pero no han participado en consultas (13%); y los encuestados que conocen de mecanismos y han participado en consultas (6%).

- Si bien existen instrumentos que buscan fomentar la participación de las empresas, como el régimen de compra nacional o el de compra PyME, no se han realizado análisis sobre los resultados ni sobre los impactos de su aplicación. Por otra parte, no hay coordinación entre el sistema de contratación pública y las áreas del Estado que brindan apoyo a las empresas, como la SEPyME, que implementa una serie de programas de consultoría, capacitación y financiamiento, el sistema bancario público y privado, los sistemas de garantías, etc.
- Baja participación del sector privado en el mercado de las compras públicas. El Registro de Proveedores tiene 55.873 proveedores registrados, de los cuales sólo el 32% figuran en estado “Inscrito”. Según el Censo Nacional Económico 2020, en 2019 había 2.189.472 unidades económicas: 349.260 empresas y organizaciones, y 1.840.212 cuentapropistas. Si bien ese universo incluye organizaciones sin fines de lucro y cuentapropistas que no son proveedores potenciales del estado, el nivel de participación es muy bajo.
- Los proveedores perciben barreras para el acceso al mercado. La baja participación mencionada puede explicarse, entre otros factores, por la existencia de barreras para el acceso al mercado de la contratación pública. El 24% de los proveedores encuestados no consideran que haya barreras de acceso al mercado de la compra pública. Entre el 76% de los encuestados que sí considera que hay barreras de acceso, las principales manifestadas son: falta de pagos oportunos (40%) y condiciones excesivas para el proveedor (19%). También se destacan algunas barreras que exceden al sistema de contratación pública, como las dificultades de acceso al crédito o a las garantías requeridas<sup>5</sup>.
- A nivel del Gobierno Federal no hay estudios o análisis para identificar sectores estratégicos o de elevado gasto y transacciones en el mercado de las compras y contrataciones públicas. No hay políticas para optimizar el gasto público en contrataciones, a través del uso de agregación de demanda o de compras centralizadas, perdiendo de esta manera oportunidades para influir en mercados sectoriales.

---

<sup>5</sup> En el Taller de Validación, las representantes de la UAPE plantearon la necesidad de incorporar algún mecanismo de redeterminación de precios para la contratación de bienes y servicios. La ausencia de un mecanismo de ese tipo genera enormes distorsiones en las contrataciones públicas, sobre todo con los niveles de inflación que se registran en el país en los últimos años.



## Recomendaciones

- Establecer y formalizar mecanismos para fomentar el diálogo abierto con el sector privado a través, por ejemplo, de la conformación de mesas de trabajo y/o comités. Eventualmente podría evaluarse la creación de un Consejo de Compras y Contrataciones Públicas.
- Establecer y formalizar mecanismos de coordinación con la SEPyME y con otros actores del sector público y del sector privado que ofrecen programas de apoyo a las empresas para desarrollar acciones conjuntas que permitan mejorar sus capacidades y sus oportunidades para el acceso al mercado de compras del estado.
- Desarrollar acciones tendientes a eliminar o a reducir las barreras para la participación de las empresas, particularmente acortando los plazos de pago y en la adecuación de los requerimientos de la contratación, a las especificidades sectoriales y a las características de las pequeñas y medianas empresas.
- Una vez que se cuente con un sistema estadístico se podrán realizar análisis y estudios periódicos para identificar y definir sectores clave para el sistema de contratación pública, los riesgos asociados a los mismos, y diseñar e implementar acciones tendientes a reducir o a controlar dichos riesgos.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 10



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
10(a)(a) No existen mecanismos formales para fomentar el diálogo abierto con el sector privado	BAJO	Establecer mecanismos para fomentar el diálogo abierto con el sector privado. Evaluar la creación de un Consejo de Compras y Contrataciones Públicas.
10(a)(b) Existen programas e iniciativas para ayudar a construir capacidades a las empresas privadas, en particular a las MIPyMEs, pero no hay coordinación con las áreas del estado que implementan esas políticas	MEDIO	Establecer mecanismos formales de coordinación interinstitucional.
10(b)(a) Baja participación del sector privado en el mercado de las compras públicas.	ALTO	Desarrollar acciones tendientes a eliminar o a reducir las barreras para la participación de las empresas.
10(b)(b) Los proveedores perciben barreras para el acceso al mercado	ALTO	Desarrollar acciones tendientes a eliminar o a reducir las barreras para la participación de las empresas.
10(c)(a) No se han realizado estudios formales para identificar sectores clave	MEDIO	identificar sectores clave para el sistema de contratación pública, los riesgos asociados a los mismos, e implementar acciones para reducir o a controlar dichos riesgos
10(c)(b) No hay sectores clave identificados	MEDIO	identificar sectores clave para el sistema de contratación pública, los riesgos asociados a los mismos, e implementar acciones para reducir o a controlar dichos riesgos

### 3.4. Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

El Pilar IV incluye cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema funcione con integridad, tenga controles adecuados que apoyen la implementación del sistema de acuerdo con el marco jurídico y el rigor regulatorio, y tenga medidas adecuadas establecidas para confrontar la posible presencia de la corrupción dentro de sistema. Además, abarca aspectos importantes del sistema de contratación pública, que incluyen: las partes interesadas - especialmente, la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este Pilar trata de aspectos del sistema de contratación pública y el ambiente de gobernabilidad, con el fin de asegurar que estén definidos y estructurados para servir de apoyo y aporte a la integridad y la transparencia.

#### PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR IV



### En materia de participación de la sociedad civil

Si bien existen normas que habilitan y promueven la participación de la sociedad civil, como el Decreto 1172/2003, que aprobó el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas", no hay normas específicas que promuevan y hagan exigible la consulta a la sociedad civil en los procesos de contratación pública. Por lo tanto, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil participen en los procesos de elaboración de la normativa que regula las contrataciones y cada uno de los procesos de adquisición particular queda librada a la iniciativa de los funcionarios.

Adicionalmente, el acceso del público a la información sobre las contrataciones públicas es parcial y limitado, lo que reduce significativamente los niveles de transparencia del sistema.

### En materia de los sistemas de control y auditoría

El país cuenta con un marco de control interno y externo del Sector Público Nacional claramente establecido en la Ley de Administración Financiera de 1993, que está sumamente consolidado. Mientras que la SIGEN, que depende del Presidente de la Nación, es el órgano rector del subsistema de control interno, el subsistema de control externo está en cabeza de la AGN, que tiene rango constitucional y que depende del Congreso Nacional. Sin embargo, en general, ambas instituciones realizan auditorías de cumplimiento, centradas en los aspectos legales, y no se realizan auditorías de desempeño. Por otra parte, salvo casos puntuales, no se realizan auditorías específicas de contrataciones.

### En materia de mecanismos de impugnación

Los oferentes tienen el derecho de apelar las decisiones de adjudicación de la entidad contratante, pero esa apelación, una vez revisada por la propia entidad, si es recurrida, únicamente tiene una instancia de revisión por parte de un superior jerárquico de la misma entidad. El país no cuenta con una instancia administrativa independiente que pueda revisar las apelaciones, con capacidad para suspender el proceso de contratación, aplicar toda la gama de reparaciones especificadas por ley, emitir decisiones dentro de algún plazo especificado en la ley/los reglamentos, y adoptar decisiones que sean vinculantes para todas las partes (sin excluir el posterior acceso a un proceso judicial).

### En materia de medidas de ética y de lucha contra la corrupción

El país cuenta con normas adecuadas para garantizar el cumplimiento de normas éticas y la lucha contra la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, aún no se cuenta con los indicadores cuantitativos que permitan evaluar los resultados y las percepciones de los actores involucrados sobre la aplicación de esas normas.



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

La sociedad civil, que actúa como una función protectora contra de la utilización ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, podría ayudar a hacer que la contratación pública sea más competitiva y justa, con un mejoramiento en la ejecución de los contratos, y en lograr el éxito de sus resultados. Los gobiernos empoderan al público cada día más, para que éste entienda y vigile la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil pueda participar en el proceso de contratación pública: i) Divulgación de información, y ii) Vinculación directa de la sociedad civil mediante su participación, monitoreo y supervisión.

### **Hallazgos**

- El marco legal general abre posibilidades a la participación ciudadana. Por el Decreto 1172/2003 se aprobó el "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas".
- También se aprueba el Reglamento General de Audiencias Públicas que puede ser utilizado en la fase de determinación de la necesidad dentro de la planificación de compras y contrataciones de gran envergadura y/o impacto social.
- Por el Decreto 202/17 se contempla la "Participación de testigos sociales" como mecanismo adicional de transparencia y mediante la Resolución OA 11-E-2017 (Anexo III) se establecen los lineamientos para la implementación del "Testigo Social" en tales procedimientos.
- Por su parte, 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.

### **Brechas**

- Si bien existen normas atinentes a procedimientos consultivos a la ciudadanía en general para aplicar en los procesos de toma de decisión o bien en los de cambios en el marco legal, las mismas son de escasa o nula aplicación en lo que hace a contrataciones públicas.
- No hay un marco legal específico que promueva, regule y haga exigible el proceso de consulta cuando se formulan cambios al sistema de contratación pública. Al



formularse cambios en el sistema de contrataciones públicas no se ha realizado un proceso sistemático de consulta a la ciudadanía.

- No se han desarrollado acciones tendientes a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para monitorear y realizar aportes para la mejora de la contratación pública.
- La información de acceso público sobre los procesos de contratación es parcial e incompleta. Hay etapas completas del proceso que no se gestionan a través del sistema COMPR.AR, como la de ejecución contractual, por lo que la información es difícil de obtener para el propio ente rector.
- Si bien la normativa regula instancias o mecanismos para la participación directa de la sociedad civil en los procedimientos de contrataciones, no existen parámetros objetivos que obliguen a su utilización y queda dentro de las facultades discrecionales de las autoridades llamadas a decidir realizar este tipo de instancias en los procedimientos.

## Recomendaciones

- Revisar la experiencia realizada en contratación de obra pública por el Ministerio de Obras Públicas. En particular el Decreto 1169/18, que instruyó a la ONC a elaborar y dar a publicidad un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública. Se recomienda analizar el impacto en términos de credibilidad y de mejoras en los resultados.
- Establecer como una política de la contratación pública a la participación ciudadana, que incluya mecanismos abiertos a la participación, un registro en el que puedan inscribirse la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren interesadas en participar, monitorear y supervisar la contratación pública, un canal para que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil puedan presentar propuestas de reforma al sistema, la obligatoriedad de invitar a formular propuestas, recomendaciones y/o comentarios a la ciudadanía en general y a organizaciones de la sociedad civil, y un mecanismo de comunicación eficaz. Un hito importante de esa política de promoción de la participación ciudadana debería ser el proceso de discusión de una nueva ley de contratación pública.
- Facilitar el acceso a la información a las organizaciones de la sociedad civil que contemple, entre otros: un digesto normativo que compile toda la normativa aplicable a las contrataciones públicas, con actualización periódica; guías prácticas de los distintos procesos, la difusión en el sistema electrónico de contrataciones de todas las etapas del proceso de contratación; publicación de estadísticas, ampliación de los plazos entre las convocatorias y la fecha de apertura de las ofertas. Es necesario crear funcionalidades y servicios para producción de informes en el COMPR.AR.



- Establecer parámetros objetivos para realizar la etapa de observaciones al proyecto de pliego y consignar en forma expresa que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir<sup>6</sup>.
- Especificar claramente las condiciones para la intervención de testigos sociales en los procedimientos de contratación y en la etapa de ejecución contractual. En este sentido, se deberían extender los alcances del Decreto 202/17 y de la Resolución OA 11-E-2017, que en su Anexo III define la figura del Testigo Social, sus alcances, sus responsabilidades, los mecanismos de selección, la remuneración que reciben por su tarea, entre otros aspectos. También se recomienda tomar en consideración las experiencias de México y de Perú en la implementación de mecanismos de participación de la sociedad civil.

#### Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 11

---

<sup>6</sup> Durante el Taller de Validación, las representantes de la UAPE pusieron énfasis en la necesidad de que los proveedores puedan participar en la etapa de elaboración de los pliegos, dado que eso no solo mejoraría las especificaciones, sino que redundaría en mejores resultados en los procesos.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
11(a)(a) Escasa o nula aplicación en el ámbito de la contratación pública de las normas sobre procedimientos consultivos a la ciudadanía en general para aplicar en los procesos de toma de decisión o bien en los de cambios en el marco legal.	BAJO	Revisar la experiencia realizada en contratación de obra pública con el Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública.
11(a)(b) No existen programas para crear o mejorar capacidades para que la ciudadanía y sus organizaciones comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.	BAJO	Establecer como una política de la contratación pública a la participación ciudadana.
11(a)(c) No hay participación de la sociedad civil.	BAJO	Revisar la experiencia realizada en contratación de obra pública con el Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública.
11(b)(a) No hay acceso adecuado y oportuno a la información sobre contratación pública por todas las partes interesadas	ALTO	Facilitar el acceso de la sociedad civil a la información sobre contratación pública.
11(b)(c) La participación de la sociedad civil en los procesos de contratación es esporádica y se ha verificado en casos muy contados	BAJO	Ampliar el alcance de la figura del Testigo Social y establecer los criterios para su aplicación

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

El propósito de este indicador es determinar la calidad, confiabilidad y oportunidad de los controles tanto internos como externos. Asimismo, se debe revisar la efectividad de los controles. Para efectos de este indicador, "efectividad" quiere decir la oportunidad y profundidad de la implementación de las recomendaciones de los auditores. Los evaluadores deben tener como referencia - además de sus propios hallazgos - las evaluaciones más recientes del gasto público, de la responsabilidad financiera, y demás análisis que puedan estar disponibles

### Hallazgos

- Existen leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos y externos mediante organismos legales. Concretamente, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera establece y regula los sistemas de control del sector público nacional, el cual se constituye de manera mixta (control interno y control externo).



- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) son los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.
- La Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.
- La Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional que tiene rango constitucional desde 1994, depende del Congreso Nacional. Es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional y financiera.
- Existe un Manual de Control interno Gubernamental (Resolución SIGEN 158/2015). En materia específica de contrataciones existe el “Programa de Verificación para el proceso de Compras y Contrataciones”.
- La SIGEN debe informar a la AGN sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control.
- Entre las funciones de la SIGEN se encuentra la de dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la AGN.
- 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.
- La SIGEN, a través del Instituto Superior de Control de la Gestión Pública, creado por el Decreto 279/10, establece programas permanentes de perfeccionamiento y especialización en materia de control de políticas públicas destinados al personal del Sector Público Nacional.

### **Brechas**

- La AGN carece de la independencia necesaria para cumplir acabadamente con las funciones asignadas por la Constitución Nacional y por la Ley 24.156
- La actividad de control interno se focaliza en auditorías de cumplimiento (es decir, aquellas orientadas a analizar aspectos legales), más que de desempeño (auditorías orientadas a resultados).

### **Recomendaciones**



- Sancionar una Ley Orgánica de la AGN, que fortalezca su independencia.
- Tanto la SIGEN como la AGN deberían actualizar y mejorar las prácticas de auditoría relacionadas con las contrataciones públicas, incorporando, además de los aspectos vinculados con el cumplimiento de la normativa, aquellos que se relacionan con el desempeño y el logro de los resultados planteados para los procesos de contratación pública.



## Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 12

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
12(a)(d) Falta de independencia de la AGN	BANDERA ROJA	Sancionar una Ley Orgánica de la AGN que fortalezca su independencia
12(a)(f) Debilidad de los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de auditoría	ALTO	Auditoría de seguimiento específicas y autoevaluaciones de las entidades auditadas
12(b)(b) El Instructivo de Trabajo de la SIGEN sobre auditoría de contrataciones se encuentra desactualizado y se focaliza en auditorías de cumplimiento más que de desempeño	MEDIO	Actualización y mejora de las prácticas de auditoría relacionadas con las contrataciones públicas
12(b)(c) No es posible conocer cuántas auditorías especializadas en contratación ni cuántas auditorías de desempeño se realizan	ALTO	La SIGEN debe publicar información sobre las auditorías de contrataciones y de desempeño realizadas en los distintos organismos públicos
12(c)(a) No es posible conocer el porcentaje de las recomendaciones de auditoría que se han implementado.	ALTO	Tanto la SIGEN como la AGN deben publicar la información sobre la implementación de las recomendaciones de auditoría
12(d)(a) la oferta de capacitación para formar auditores en materia de contratación pública no se considera suficiente para cubrir las necesidades, y que no se cuenta con la información específica	ALTO	Fortalecer la oferta de capacitación específica de auditores en temas de contratación pública y publicar la información al respecto.
12(d)(b) los conocimientos sobre contratación pública no son un requisito para la selección de los auditores, y no se cuenta con un programa de capacitación de los auditores que pueda satisfacer la demanda.	ALTO	Incorporar requisitos de conocimiento o experiencia previa en contratación pública en las condiciones para el ingreso de auditores. Fortalecer la oferta de capacitación de los auditores en contratación pública.

## Indicador 13 - Los mecanismos de apelaciones en procesos de contratación pública son eficaces y eficientes.

El Pilar I abarca aspectos del mecanismo de apelaciones en lo concerniente al marco jurídico, incluidas su creación y cobertura. Al mismo tiempo, este indicador evalúa el mecanismo de apelaciones para una serie de temas específicos relacionados con la eficiencia en el aporte al ambiente de cumplimiento en el país, y la integridad del sistema de contratación pública.



## Hallazgos

- Para la toma de decisiones sobre una impugnación se considera tanto la evidencia presentada por el recurrente, la que obre en las actuaciones, y toda aquella que se produzca a tales efectos, y la primera revisión de la evidencia se lleva a cabo por el órgano que dictó el acto recurrido que es contra quien corresponde atender el recurso o en su caso por parte del superior jerárquico.
- Los plazos establecidos para la presentación y resolución de los recursos en esa instancia son adecuados y no retrasan en forma indebida los procesos de contratación.
- Las autoridades que tienen competencia para resolver las impugnaciones y los recursos tienen facultades para suspender los procedimientos, y resuelven las impugnaciones y los recursos mediante el dictado de actos administrativos que producen efectos jurídicos directos.

## Brechas

- No existe un ente de apelaciones independiente en sede administrativa. En consecuencia, quienes resuelven las apelaciones no tienen autonomía, de modo que no es posible o bien se torna muy complejo asegurar que sus decisiones estén libres de interferencia o conflictos de intereses.
- Se requiere la presentación de una garantía de impugnación como requisito de admisibilidad de las impugnaciones a los dictámenes de evaluación. Si bien este requisito se incorporó con el objetivo de evitar el fenómeno de “impugnadores seriales” que había comenzado a presentarse, la exigencia de garantía de impugnación constituye una barrera.
- La dispersión normativa afecta la accesibilidad y comprensión del procedimiento de impugnaciones.
- Se evidencia la ausencia de información sistematizada sobre impugnaciones, recursos y sus resoluciones. Si bien la normativa regula la obligación de publicar las impugnaciones en el sistema COMPR.AR y de alguna forma sus resoluciones se difunden, no hay información sistematizada, disponible en un único portal.

## Recomendaciones

- Analizar la factibilidad de asignar nuevas funciones a un organismo existente o de crear un órgano administrativo independiente de las entidades contratantes, para resolver las impugnaciones que se presentan a las decisiones de esas entidades, y establecer el procedimiento para adecuar el trámite de



impugnaciones, incluyendo la ampliación del plazo para presentar impugnaciones al dictamen de evaluación y la eliminación de las garantías de impugnación.

Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 13



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
13(a)(c) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones que emita decisiones de carácter exigible.	BANDERA ROJA	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(b)(a) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar su independencia	BANDERA ROJA	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(b)(b) Se requiere la integración de una garantía de impugnación como requisito de admisibilidad de las impugnaciones a los dictámenes de evaluación	MEDIO	Analizar la posibilidad de eliminar la garantía de impugnación y reemplazarla por algún mecanismo de sanción para casos de conductas temerarias
13(b)(c) La dispersión normativa afecta la accesibilidad y comprensión del procedimiento.	ALTO	Formular un marco legal integral y ordenado, como se propone en el Pilar I, que incluya una reforma de los mecanismos de impugnación
13(b)(d) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones que tenga autoridad legal para suspender los procedimientos e imponer rectificaciones.	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(b)(e) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar los plazos de sus decisiones	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(b)(f) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar el carácter vinculante de sus decisiones	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(b)(g) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar sus recursos y su personal	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(c)(a) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar el sustento informativo de sus decisiones	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(c)(b) La mayoría de los proveedores encuestados consideran que las decisiones sobre impugnaciones no son equilibradas	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones



13(c)(c) No existe un ente administrativo independiente de impugnaciones, por lo que no es posible evaluar el carácter reparatorio de sus decisiones	ALTO	Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones
13(c)(d) Ausencia de información sistematizada sobre impugnaciones, recursos y sus resoluciones	BAJO	Sistematizar la información de impugnaciones y recursos y resoluciones para que sea accesible de manera unificada y clara.

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

Este indicador evalúa: i) La naturaleza y alcance de las disposiciones anticorrupción, el sistema de compras de contratación pública y ii) la manera en la cual se ha implementado y gestionado en la práctica. Este indicador también evalúa si el sistema fortalece un ambiente abierto, y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocida por su integridad.

#### **Hallazgos**

- 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.
- La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 establece un conjunto de deberes que deben cumplir las personas que ejercen la función pública en todos sus niveles y jerarquías, que las obliga a desempeñarse observando los principios y pautas éticas que enumera. También contiene deberes y prohibiciones en materia de declaraciones juradas patrimoniales integrales (intereses financieros y antecedentes laborales), de incompatibilidades y conflictos de intereses y de obsequios con motivo u ocasión del ejercicio de funciones públicas. Y establece que tales personas, en caso de incumplimiento, pueden ser sancionadas o removidas por los procedimientos establecidos en el régimen propio de sus funciones. Además prevé que, en caso de contrataciones realizadas en infracción al régimen de conflicto de intereses, las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado.
- Por su parte, cabe destacar que dentro del régimen de contrataciones existen pautas de inelegibilidad que dan lugar a la desestimación de ofertas.
- A comienzos 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. Dicho Plan fue revisado en base al “Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina” (2019) y al “Informe de Seguimiento” de dicho Estudio de la OCDE (2021) y reformulado en 2021 como Estrategia Nacional de Integridad (ENI), cuyas iniciativas, actividades e indicadores de avance se hallan publicados en el módulo ENI del “Mapa de la Acción Estatal” elaborado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- La Ley Nº 27.401 establece el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por los delitos de cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, y balances e informes falsos agravados. Establece también que deben implementarse Programas de Integridad, y que uno de los elementos mínimos de estos programas debe ser la existencia de reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos en el ámbito de concursos y procesos licitatorios, en la ejecución de contratos administrativos o en cualquier otra interacción con el sector público.
- La temática relativa a conflictos de intereses en el marco de las contrataciones públicas se encuentra regulada por el Decreto 202/2017.
- La iniciativa 21 de la Estrategia Nacional de Integridad (ENI) 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 ONC y la creación de un Programa de formación en Integridad Pública para funcionarios, empleados públicos y personal contratado.
- En el marco del instituto Nacional de Administración Pública (INAP) también se desarrollan cursos de Ética Pública, Integridad en Compras y Contrataciones y Régimen de Obsequios. Por otra parte, la Oficina Anti-Corrupción 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.
- Existen organizaciones de la sociedad civil que se dedican a los temas de transparencia. A modo de ejemplo podemos mencionar: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) y Poder Ciudadano.
- 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.

- Todos los proveedores encuestados manifestaron tener una o más medidas internas de cumplimiento. Las medidas internas de cumplimiento más frecuentes son los códigos de conducta, los manuales de organización y procedimientos y los sistemas de control, vigilancia y auditoría.

## Brechas

- Las disposiciones sobre prácticas prohibidas no se integran en los documentos de contratación ni en los contratos, y no hay indicaciones precisas en la normativa al respecto.
- El 37% de los proveedores encuestados no conoce o no cree que existan medidas contra la corrupción en la contratación pública. El 63% que sí conoce de estas medidas opina en su mayoría que son poco eficaces (37%) o nada eficaces (35%).
- El 78% de los proveedores encuestados considera que no existe un sistema seguro para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética en las contrataciones públicas de Gobierno Nacional. Por su parte, el 39% de los compradores encuestados no sabe si hay disponibles herramientas para presentar denuncias en caso de que un proveedor les ofrezca dádivas. Entre quienes sí conocen estas herramientas, el 63% cree que son confiables y suficientes, el 21% considera que son suficientes, pero no confiables, y el restante 16% opina que las herramientas para denunciar el ofrecimiento de dádivas no son ni suficientes ni confiables.
- La ONC no participa en las instancias en las que se definen medidas vinculadas con la integridad y la lucha contra la corrupción en la contratación pública.
- La OA no recopila información sobre todos los casos de corrupción reportados en el país ni está obligada a hacerlo. Tal información está en manos del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público Fiscal, pero éstos no publican información estadística al respecto y no fue posible obtener esa información para la evaluación MAPS.
- No hay compilación de estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción ni se publican anualmente informes sobre la materia.

## Recomendaciones



- Incorporar en los pliegos generales las disposiciones relativas a fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley.
- Difundir información y capacitar tanto a proveedores como a compradores sobre mecanismos de denuncia de casos de corrupción.
- Aprobar y poner en funcionamiento un proceso formal obligatorio para que cuando se dicten medidas en integridad en contratación pública la ONC participe.
- Publicar y difundir información sobre denuncias, procesos y sentencias relacionados con casos de corrupción. Particularmente en el caso de las denuncias, se recomienda diseñar y poner en marcha un mecanismo de seguimiento sistemático.



## Resumen de las brechas sustantivas y recomendaciones del Indicador 14

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
14(b)(a) El marco legal no especifica la obligatoriedad de incluir las disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación	BAJO	Incorporar en el marco legal la obligación de incluir las disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación, y las instrucciones precisas sobre cómo hacerlo
14(b)(b) Los documentos de contratación ni los contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas	MEDIO	Incorporar en los PBCG las disposiciones relativas a fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley.
14(c)(c) La OA no lleva un registro de firmas y personas excluidas.	BAJO	Implementar un registro de empresas y personas excluidas, que sea de fácil acceso.
14(c)(d) La OA no recopila información sobre todos los casos de corrupción reportados en el país. Esa información está en manos del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal, pero no publican información estadística	MEDIO	Recopilar y publicar en forma sistemática información sobre sanciones aplicadas en casos de corrupción.
14(d)(a) Existe un marco anticorrupción, pero hay un alto desconocimiento por parte de los proveedores, y la percepción de la mayoría de los proveedores que lo conocen consideran que es poco efectivo	ALTO	Mejorar la implementación del marco normativo y la difusión, sensibilización y capacitación de todas las partes interesadas. Mejorar la accesibilidad de la información sobre compras y contrataciones públicas. Promover la participación de la sociedad civil en la auditoría social de los procesos. Profundizar el trabajo preventivo con el sector privado.
14(d)(c) No hay compilación de estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción ni se publican anualmente informes sobre la materia	MEDIO	Producir, compilar y difundir estadísticas sobre sentencias y procesos legales relacionados con la corrupción.
14(e)(b) No existe un ambiente propicio para que las OSC cumplan un rol significativo dentro del sistema de contratación pública	MEDIO	Institucionalizar la participación de las OSC como partes supervisoras dentro del sistema de contratación pública.
14(e)(c) No hay evidencia de la participación de la sociedad civil para mejorar la integridad de las contrataciones públicas.	MEDIO	Institucionalizar la participación de las OSC como partes supervisoras dentro del sistema de contratación pública.
14(f)(c) Existe el mecanismo de denuncia anónima y disposiciones para proteger a los denunciantes, pero hay un alto desconocimiento y una gran desconfianza entre proveedores y entre compradores	MEDIO	Mejorar la difusión y la sensibilización sobre los mecanismos de denuncia sobre casos de fraude, corrupción y prácticas prohibidas.



## 4. Evaluación MAPS Módulo CPS

---

En esta sección se presenta la evaluación efectuada al SCSPN en materia de compras sostenibles utilizando la metodología MAPS (ver Metodología 1.3). Se reportan los principales hallazgos para todos los pilares e indicadores que contiene esta metodología, tanto fortalezas como brechas respecto a las mejores prácticas.

Se analizan los hallazgos de la evaluación en relación con cada uno de los pilares e indicadores, basados en la revisión cualitativa del sistema y la aplicación de indicadores cuantitativos según lo definido en la metodología de MAPS. Describe las principales fortalezas y debilidades, e identifica las áreas con brechas sustanciales que requieren acciones para mejorar la calidad y el desempeño del sistema. Las brechas sustanciales se clasifican en categorías según el riesgo que puedan representar para el sistema, y se recomiendan acciones para abordar estas brechas.

Este módulo complementario está organizado de acuerdo con los cuatro pilares de la metodología de MAPS y los indicadores en cada pilar. Se explica el objetivo de cada pilar y los principales aspectos evaluados dentro del pilar. A continuación, se presentan subsecciones para cada indicador dentro de los pilares. Estas subsecciones de los indicadores incluyen una explicación del objetivo del indicador y la estructura o descripción actual del tema, según corresponda, seguidos de los hallazgos, que se dividen en fortalezas y debilidades. A continuación, se brindan recomendaciones clave para abordar las debilidades. La última parte de cada indicador es una tabla que proporciona una visión general de las brechas, con los riesgos asociados a cada una de ellas.

Se identifican factores que probablemente obstaculicen los objetivos principales de la contratación pública sostenible y puedan impedir que se tomen medidas adecuadas para mejorar el sistema de contratación pública sostenibles, y se asigna una bandera roja a una brecha bajo el indicador al que dicho factor obstaculizador puede afectar. Los resultados detallados de la evaluación que cubren cada subindicador y cada criterio se proporcionan en el Anexo I de este informe, que incluye la matriz de indicadores para cada uno de los cuatro pilares.



Una primera conclusión es que, en línea con la evaluación MAPS Central, si bien presenta algunas fortalezas, el SCSPN tiene una importante cantidad de brechas significativas en lo que respecta a CPS. Si bien estas brechas se presentan en los cuatro pilares, las más severas, que constituyen impedimentos serios para un adecuado funcionamiento del sistema, se concentran en el pilar I, y tienen que ver con la precariedad del marco normativo y con la falta de una política y una estrategia de implementación de CPS, y en el pilar II, que se relacionan con la debilidad institucional y la falta de recursos de la ONC, que le impiden cumplir adecuadamente con sus funciones de órgano rector del sistema, así como con la falta de integración con el sistema presupuestario y con la escasa capacidad de crecimiento y de adaptación del sistema.

Un aspecto clave de las brechas identificadas es que, si bien se encuentra en funcionamiento el sistema COMPR.AR, a través del cual se gestionan los procesos, no existe un sistema de información sobre contratación pública sostenible. El sistema COMPR.AR genera una gran cantidad de datos, pero esos datos no se procesan adecuadamente, y en algunos casos ni siquiera están fácilmente disponibles para el propio órgano rector.

En síntesis, el marco regulatorio, las políticas, herramientas, sistemas de información, así como las competencias multidisciplinares de los contratantes y las partes interesadas públicas y privadas deben avanzar para incorporar de manera efectiva la sostenibilidad en las prácticas de contratación pública del país.

#### 4.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de políticas de CPS

La metodología central MAPS, Pilar I, evalúa el marco legal, regulatorio y de políticas existente para la contratación pública. El Pilar I de este módulo complementario evalúa más en profundidad algunos aspectos regulatorios vinculados a las CPS: si el marco regulatorio incluye disposiciones adecuadas para apoyar las CPS; el grado en que la sostenibilidad se ha integrado a los distintos instrumentos normativos y si esto facilita su operación y si la política y estrategia de CPS del país colabora para la transformación del sistema hacia un modelo más sostenible. Este Pilar comprende tres indicadores y doce subindicadores.

##### **PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR I**

###### *En materia del marco legislativo y regulatorio para la contratación pública sostenible*

Las obligaciones y responsabilidades internacionales asumidas por Argentina, así como su ordenamiento legal nacional establecen un modelo de desarrollo inclusivo, ambientalmente responsable y económicamente eficiente. Pese a que en su conjunto el marco regulatorio de la Argentina promueve objetivos de políticas públicas, consistentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que brindan oportunidades e incluso respaldo jurídico para la implementación de una política de CPS, el país no cuenta con disposiciones normativas adecuadas y suficientes para apoyar las CPS.



Si bien el marco regulatorio de compras y contrataciones de bienes y servicios vigente válida la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procesos de adquisición, ésta no se haya efectivamente integrada al mismo como un principio u objetivo relevante. La normativa de compras y contrataciones no explica, ni regula de manera específica y armónica las CPS.<sup>7</sup>

Aunque se han asignado algunas funciones relacionadas con la implementación de CPS al Órgano Rector, estas no resultan lo suficientemente claras, ni adecuadas para generar conductas proactivas y/o armónicas del organismo, ni del conjunto de los agentes de la APN.

No han hallado normas que definan criterios o impactos de sostenibilidad, ni que segreguen los mismos como ambientales, sociales o económicos; ni disposiciones necesarias para permitir la implementación del concepto de valor por dinero u otros directamente relacionados tales como, costos del ciclo de vida y/o costos de eventuales externalidades.

Como se ha reseñado en el Pilar I de MAPS Core la falta de una Ley de compras y contrataciones, sumada a un profuso y disperso entramado normativo redundante en confusiones y dificultades que requieren del compromiso de las autoridades políticas y/o de consensos con partes interesadas.

*En materia de integración de regulaciones, instrumentos o herramientas de implementación de compras públicas sostenibles*

Si bien no existe una norma específica referida a las compras públicas sostenibles, el Decreto N°1030/2016 reglamentario del Decreto Ley N°1023/2001 que regula el Régimen de Contrataciones Públicas de la Argentina, reconoce la posibilidad de establecer criterios de sostenibilidad en las contrataciones públicas, aunque -es importante aclarar- lo hace de manera dispersa o poco orgánica y dejando librado a la decisión de cada unidad de compra la facultad discrecional de incorporarlos o no.

No se elaboran Pliegos Modelo con Cláusulas de Sostenibilidad con una priorización clara o conocida por todos; las herramientas para apoyar la implementación de CPS no son suficientes, ni conocidas por las partes interesadas. Tampoco se relevan las experiencias o lecciones aprendidas.

El Sistema de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios cuenta con algunas herramientas que tienen por objeto informar y al mismo tiempo favorecer la integración de la sostenibilidad a lo largo del proceso de adquisición como por ejemplo, manuales o fichas técnicas de recomendaciones o registros (RITE, REPSAL); sin embargo al no contar

---

<sup>7</sup> En el Taller de Validación varios participantes (entre ellos el Observatorio de Compras Públicas de la Argentina) destacaron la importancia de contar con una Ley de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios que incluyera entre otras cuestiones definiciones claras referidas a las CPS.



con un marco estratégico y normativo propicio no resultan suficientes para el cumplimiento de su objetivo.

### En materia de política y estrategia de implementación de CPS

El SCSPN no cuenta con una Política de CPS que refleje los objetivos generales del gobierno y sea coherente con los compromisos internacionales asumidos respecto principalmente de la meta 12.7 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Tampoco ha elaborado un Plan o Estrategia para la implementación de las CPS.

La falta de un principio de sostenibilidad explícito en las contrataciones y de la delimitación de su alcance, la inexistencia de una Política de CPS y de un plan estratégico para su implementación, así como de herramientas suficientes, entre otras cuestiones llevan a concluir que Argentina no cuenta con un marco adecuado que permita la debida evaluación, operación, implementación, monitoreo y supervisión de la aplicación de criterios de sustentabilidad en la contratación pública<sup>8</sup>.

### **Indicador 1. El marco legislativo para la contratación pública abarca los principios sostenibles de contratación.**

El objetivo de este indicador es evaluar si el marco legal existente incluye disposiciones adecuadas y claras para apoyar la implementación de CPS de manera efectiva.

### **Hallazgos**

- El conjunto normativo de la Argentina trata transversalmente aspectos ambientales, económicos, sociales y culturales como ejes centrales de lo que se ha llamado “desarrollo humano”, concepto que se corresponde con el de desarrollo sostenible y protege bienes jurídicos, que se vinculan con los objetivos de mejor valor por el dinero y mayor impacto social positivo que promueven las CPS.
- El Decreto N° 1030/2016 menciona a la sostenibilidad en varios artículos, que refieren directa e indirectamente a criterios de sostenibilidad e incluso asignan funciones al órgano rector respecto del tema.
- Asimismo el Artículo 15 del Decreto N° 1.023/01- indica 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, dando oportunidad, de este modo, de considerar elementos diferentes al precio para la adjudicación de una oferta. En ese sentido el Manual de Procedimiento aprobado por Disposición ONC N° 62/16 va un poco más allá autorizando expresamente a las Comisiones Evaluadoras a requerir la intervención de peritos técnicos o solicitar informes a instituciones estatales o privadas cuando se requieran conocimientos técnicos o especializados o bien para

---

<sup>8</sup> Conf. MAPS Core Argentina.



garantizar la correcta apreciación de criterios de sustentabilidad, cuando estos se hubieren contemplado en los pliegos particulares.

- Tanto el Decreto Delegado N°1023/2001 como el Decreto Reglamentario 1030/2016 determinan y describen las modalidades de contratación permitidas, las mismas se encuentran diferenciadas conforme con su naturaleza y objeto, y algunas de ellas dan lugar a cierta interacción con el mercado, permitiendo así la innovación en el campo de las CPS. Entre estas modalidades pueden mencionarse las siguientes: iniciativa privada; acuerdos marco, compra consolidada y concursos de proyectos integrales. En particular los Acuerdos Marco permiten seleccionar y adjudicar las ofertas de todos los proveedores cuyas ofertas resulten elegibles en los términos del pliego que rige el procedimiento. De esta manera, los compradores de diferentes organismos pueden conocer, en términos más amplios, la disponibilidad de bienes y servicios sostenibles que ofrece el mercado.
- Existe un marco normativo local que favorece el cumplimiento de metas concretas que se relacionan directamente con un modelo de desarrollo más sostenible y que justifican reservas de mercado y preferencias respecto de determinados proveedores del sistema. Por ejemplo la Ley de compra argentino prevé una reserva de mercado a favor de MIPyMEs nacionales, asimismo encontramos preferencias a favor de MIPyMEs, productos provenientes de la agricultura familiar; empresas que contemplen nómina de trabajadores con discapacidad física e intelectual, personas travestis, transexuales y transgénero. Dichas preferencias son coherentes con los objetivos de la política nacional, y no violan los principios de no discriminación y competencia.
- El país cuenta con un Registro de Integridad y Transparencia Empresarial (RITE) y un Registro de Empleadores con sanciones laborales (REPSAL), que permite verificar el cumplimiento de ciertos requisitos sociales por parte de los proveedores.
- El SCSPN cuenta con algunas herramientas útiles en materia de sostenibilidad como las fichas de recomendación de bienes y servicios con criterios de sostenibilidad - recientemente actualizadas- las mismas prevén además de especificaciones técnicas sostenibles, criterios de evaluación y mecanismos de verificación. Respecto de este último punto vale mencionar que la ONC, a través de sus dictámenes, ha restringido el requerimiento de certificaciones específicas a fin de evitar la discriminación de ofertas en razón de disponer de una etiqueta determinada.
- Mediante el Decreto N° 31/2023, Argentina ha declarado prioritaria la política pública nacional de manejo y gestión sostenible de los recursos utilizados por los organismos del Sector Público Nacional, mencionando entre las buenas prácticas recomendadas para la gestión eficiente, las CPS.

## **Brechas**

- Más allá de que el texto normativo vigente valide un modelo de desarrollo, producción y consumo sostenibles e incluso de las facultades que en ese sentido



podrían haberse otorgado al Órgano Rector (Decreto N° 1030/2016), resulta claro que la sostenibilidad NO está integrada como un principio u objetivo central de la contratación pública.

- Argentina no cuenta con una política, ni con un plan estratégico para la implementación de las CPS, que faciliten la gobernanza y operatividad y al mismo tiempo puedan permitir el monitoreo y el seguimiento de metas cuantificables de desempeño e impactos.
- Si bien hay normas que refieren directa e indirectamente a criterios de sostenibilidad e incluso asignan funciones al órgano rector respecto del tema; no se han encontrado disposiciones claras para la inclusión de criterios de sostenibilidad en todo el proceso de contratación, ni definiciones respecto de qué debe entenderse por criterio de sostenibilidad, ni respecto de su alcance, contenido, proporcionalidad, beneficios o impactos en materia social, económico o ambiental.
- El marco normativo no es suficiente para garantizar la implementación del concepto de valor por dinero. No alude al costo del ciclo de vida, ni directivas específicas respecto del costo de eventuales externalidades, ni si deben expresarse en términos monetarios o no, ni tampoco su relación con un enfoque de costo de ciclo de vida.
- El marco legal tampoco es lo suficientemente específico, ni orgánico respecto de las funciones para la adecuada gestión de contratos que apoyen la sostenibilidad, ni indica cómo deberían atribuirse las responsabilidades, ni prevé consideraciones específicas sobre los resultados de sostenibilidad durante “la vida útil de la contratación”.
- No existe un conjunto de herramientas sistematizado para apoyar la implementación de CPS, ni hay pliegos modelo, documentos o plantillas para usar a lo largo del proceso de adquisiciones que refieran a áreas clave de riesgo en materia de sostenibilidad.
- Argentina no cuenta con un régimen de exclusión en base a sanciones por incumplimientos ambientales o sociales para el caso de las contrataciones.

## Recomendaciones

- Incluir en la normativa de compras y contrataciones de bienes y servicios vigente o que reemplace a la misma un **principio de sostenibilidad** indicando su alcance; en su defecto, atendiendo las particularidades del marco normativo de compras y contrataciones públicas vigente en la Argentina y a la necesidad de celeridad en el proceso de integración, podría dictarse una norma complementaria/aclaratoria del Decreto Reglamentario N°1030/2016 que ponga de manifiesto el compromiso del poder ejecutivo con la sostenibilidad en las compras públicas estableciendo las bases para una política de CPS. La norma que decida dictarse debería definir y/o establecer los parámetros para la definición de criterios económicos, ambientales y sociales y de valor por dinero.



- Hasta tanto se resuelva la modificación del marco normativo, el Órgano Rector debería dictar normas complementarias para hacer efectivas -de manera progresiva- las funciones que ya le han sido asignadas por el régimen legal vigente en materia de CPS
- Incorporar en la normativa de contrataciones el **principio de valor por dinero, costos de ciclo de vida** y de externalidades entre las variables de evaluación de ofertas.
- Se sugiere establecer con claridad los requisitos para la incorporación de criterios de sostenibilidad, así como recomendaciones para la evaluación de ofertas con criterios sostenibles frente a otras variables (precios, prevalencia de ciertos criterios por sobre otros, interpretación frente a los principios de igualdad y concurrencia de oferentes, entre otros).
- Elaborar **pliegos modelo** para la adquisición de bienes y contratación de servicios con matrices de evaluación para cada uno de los bienes o servicios. Del mismo modo se sugiere validar normativamente un conjunto de criterios generales que oriente a los compradores respecto de la vinculación entre los requisitos de sostenibilidad que se incorporen y objetivos de políticas públicas económicas, sociales y/o ambientales.
- Si bien los criterios de evaluación específicos son usualmente regulados en los pliegos de condiciones particulares de la contratación, la disposición de criterios objetivos de evaluación en la propia normativa de compras es fundamental para reducir la discrecionalidad de los funcionarios compradores y para que, previo a cualquier contratación, todos los posibles oferentes sepan en qué condiciones objetivas se juzgarán sus ofertas.
- El órgano rector debería revisar y ordenar las preferencias existentes, así como repensar la incorporación de nuevas preferencias alineadas con objetivos de políticas públicas en materia ambiental, social y/o económica.
- Se recomienda incorporar como causal de exclusión o inhabilidad el incumplimiento de regulaciones ambientales y/o sociales. A tal fin se recomienda crear un registro de sanciones abierto en el que todos los organismos puedan consultar e incluir información sobre el incumplimiento de normas ambientales y/o sociales. Permitiendo el acceso público a esta información.
- El marco normativo específicamente debería indicar que la gestión de contratos de adquisición debe ser adecuada para garantizar la sostenibilidad, atribuyendo las funciones y responsabilidades relacionadas.
- Se sugiere evaluar la inclusión de procedimientos con negociación y de precalificación de proveedores para canalizar con mayores perspectivas de adecuación y éxito a las compras públicas sostenibles y de innovación



- La normativa debería expresamente autorizar a los compradores a definir requisitos de desempeño o resultados preferibles del bien o servicio facilitando la obtención de soluciones sostenibles e innovadoras, al mismo tiempo que permite al mercado mayor flexibilidad al momento de presentar ofertas alternativas. Al respecto puede tomarse como referencia la Directiva Modelo para la Promoción de las CPS de la RICG en su artículo 14 y ss.
- A efectos de evitar prácticas discriminatorias y al mismo tiempo garantizar la verificación de los requisitos de sostenibilidad, nuevamente se recomienda seguir los lineamientos de la Directiva Modelo para la Promoción de las CPS de la RICG en su artículo 10 y ss. *“Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinada, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente».*
- Cualquier modificación al marco normativo debería prever el monitoreo de contratos con criterios de sostenibilidad, modalidades o procedimientos para la recolección de datos, priorización de rubros o sectores clave, informes o mecanismos recomendados para la evaluación de riesgos y oportunidades, entre otros aspectos.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
1(a)(a) la sostenibilidad no está integrada como un principio u objetivo central de la contratación pública.	BANDERA ROJA	Incluir en la normativa de compras y contrataciones de bienes y servicios el principio de sostenibilidad indicando su alcance
1(a)(c) No se han encontrado disposiciones claras para la inclusión de criterios de sostenibilidad en todo el proceso de contratación	MEDIO	Establecer con claridad los requisitos para la incorporación de criterios de sostenibilidad, así como recomendaciones para la evaluación de ofertas con criterios sostenibles frente a otras variables
1(a)(d) Ni las autoridades nacionales, ni la ONC han completado a la fecha el marco regulatorio necesario para exigir el cumplimiento del compromiso asumido por Argentina respecto de la Agenda 2030 y en particular del ODS 12.7.	ALTO	Ver recomendaciones a criterios (a) y (d)
1(c)(b) Pese la importancia de las iniciativas de RITE y REPSAL, las mismas resultan insuficientes para la adecuada calificación ambiental y social de los proveedores	MEDIO	Establecer claramente en la normativa la consideración de la experiencia y las competencias ambientales y sociales específicas que se relacionen con el objeto del contrato.
1(c)(c) La normativa de compras y contrataciones de Argentina no prevé un sistema de exclusiones resultante de incumplimientos ambientales o sociales.	MEDIO	Se recomienda incorporar como causal de exclusión o inhabilidad el incumplimiento de regulaciones ambientales y/o sociales
1((e)(a) Si bien la normativa no restringe la valoración de elementos diferentes al precio, tampoco establece el principio de valor por dinero, ni alude al costo de ciclo de vida de los bienes o servicios a contratar	MEDIO	Incorporar en la normativa de contrataciones el principio de valor por dinero, costos de vida y externalidades.
1((e)(b) Si bien la normativa no restringe la valoración de elementos diferentes al precio, tampoco establece el principio de valor por dinero, ni alude al costo de ciclo de vida de los bienes o servicios a contratar	ALTO	Diseñar una metodología para el cálculo de costos de ciclo de vida
1(e)(c) La normativa no menciona los costos ocultos o indirectos, como así tampoco hay referencias respecto de las externalidades y si su costo es monetizable o no.	ALTO	Establecer en la normativa el costo de las externalidades y la forma en que deben ser monetizados, cuando corresponda.



1(f)(a) No hay normas lo suficientemente claras en cuanto a las responsabilidades durante la etapa de gestión del contrato de CPS	MEDIO	Reformar el marco normativo vigente de modo que específicamente indique que la gestión de contratos de adquisición debe ser adecuada para garantizar la sostenibilidad.
1(f)(b) El marco legal no prevé procedimientos para el monitoreo efectivo de las cláusulas que buscan garantizar o promover estándares sociales o ambientales	MEDIO	Reformar el marco normativo vigente de modo que específicamente indique que la gestión de contratos de adquisición debe ser adecuada para garantizar la sostenibilidad.
1(f)(c) La normativa vigente no prevé consideraciones específicas sobre los resultados de sostenibilidad durante “la vida útil de la contratación”, y tampoco alude a contratos adjudicados en función del costo del ciclo de vida.	MEDIO	Reformar el marco normativo vigente de modo que específicamente indique que la gestión de contratos de adquisición debe ser adecuada para garantizar la sostenibilidad.

## Indicador 2. Las regulaciones y herramientas de implementación soportan CPS.

El objetivo de este indicador es analizar si la sostenibilidad ha sido integrada en los instrumentos reguladores que complementan la Ley y ayudan a hacer operativas las CPS.

### Hallazgos

- La ONC en algunos Acuerdos Marcos ha incluido criterios de sostenibilidad por ejemplo de TICs como Tokens, servicios de impresión, adquisición de equipos terminales para comunicaciones de voz y datos móviles, y adquisición de escáneres y otros como adquisición de papel obra.
- La ONC ha validado con el mercado y publicado un conjunto de Fichas de Recomendaciones Generales para la Compra Sustentable<sup>9</sup> de distintos bienes y servicios conforme Disposición ONC N°25/2023, con el objetivo de conseguir “(...) una mejora en el patrón de consumo del Estado” y de promover la incorporación de criterios de sostenibilidad en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares por parte de las Unidades Operativas de Compras. Estas fichas incluyen información sobre certificaciones, buenas prácticas, requisitos técnicos y criterios de evaluación, así como respecto de impactos ambientales relacionados. Dichas fichas son de acceso público.
- El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de

<sup>9</sup> 1. Equipos de climatización, 2. Equipos de Refrigeración, 3. Productos para Iluminación, 4. Muebles de oficina, 5. Papel de oficina, 6. Productos Plásticos, 7. Servicios de Catering, 8. Productos de Limpieza, 9. Servicios de Limpieza, 10. Guantes libres de Látex y 11. Preservativos.



la Administración Nacional, promueve la participación de PYMES<sup>10</sup>.

- El Sistema de Compras y Contrataciones cuenta con un Manual de Compras Públicas Sustentables publicado en 2017, confeccionado en colaboración con el Ministerio de Ambiente de la Argentina en el marco del proyecto de la UNEP de Compras Públicas Sustentables y Eco-etiquetado - SPPEL. Dicho Manual es de acceso público.
- Desde el 2019 se dictan capacitaciones virtuales y gratuitas de CPS en la plataforma de INAP destinadas a compradores y recientemente se ha decidido incluir espacios de divulgación/capacitación para proveedores.<sup>11</sup>
- Desde 2013 se cuenta con el Manual de Procedimiento Único de Catalogación y Sustentabilidad<sup>12</sup>, que incorporó en el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS), la clasificación y codificación de los bienes y servicios en general, ofreciendo la posibilidad de señalar especificaciones técnicas de sostenibilidad que permitan guiar a los organismos, al momento de la compra o contratación.

## Brechas

- La normativa de compras y contrataciones no explica, ni regula de manera específica y armónica las CPS. Sólo se refiere a las CPS en artículos dispersos y algunas herramientas relacionadas. La sostenibilidad no está integrada como un principio u objetivo central de la contratación pública.
- No hay modelos de pliegos y/o cláusulas, ni documentos, plantillas u otras herramientas que de forma sistematizada informen o faciliten la integración de la sostenibilidad a los procedimientos de adquisiciones.
- El país NO tiene un sistema, que como tal, permita definir los criterios básicos de bienes y servicios sostenibles en general, tal actividad se encuentra limitada a los bienes y servicios que poseen fichas de recomendaciones sobre sostenibilidad, pero estas no son lo suficientemente conocidas por compradores o proveedores (en las

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 16.- COTIZACIÓN. La cotización deberá contener: ...4.- Salvo que en el pliego de bases y condiciones particulares se dispusiera lo contrario, las micro, pequeñas y medianas empresas y los oferentes que cumplan con los criterios de sustentabilidad fijados en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares, podrán presentar cotización por parte del renglón, en el porcentaje que se fije en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares que no podrá ser inferior al VEINTE POR CIENTO (20%) ni superior al TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) del total del renglón. Si en el pliego de bases y condiciones particulares no se fijara dicho porcentaje, se entenderá que podrán cotizar el VEINTE POR CIENTO (20%) de cada renglón.

Cuando se admita la presentación de cotizaciones parciales para las micro, pequeñas y medianas empresas y para quienes cumplan con los criterios de sustentabilidad, el resto de los interesados podrá cotizar diferentes precios, considerando los diferentes porcentajes de adjudicación posibles, sin perjuicio de que deberán presentar la cotización pertinente por la cantidad total indicada para cada renglón.

<sup>11</sup><https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/las-compras-publicas-sustentables-en-las-contrataciones-publicas-del-estado-2/>

<sup>12</sup>[https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/documentos/SSTG-Manual\\_Unico\\_de\\_Procedimiento\\_de\\_Catalogacion.pdf](https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/documentos/SSTG-Manual_Unico_de_Procedimiento_de_Catalogacion.pdf)



encuestas realizadas dependiendo la ficha entre el 70 al 80 % manifestó desconocerlas).

- No existe una metodología o herramienta estándar que respalde los cálculos de costos de ciclo de vida en las compras públicas.
- El Manual de CPS no ha sido validado por ninguna norma del órgano rector u otra autoridad, ni se ha establecido mecanismo de actualización del mismo y/o responsables de su revisión, ni tampoco una metodología para la consulta de partes interesadas, ni tampoco es ampliamente conocido por compradores y proveedores (solo el 17 % manifestó conocerlo y haberlo leído).
- Argentina no hace ningún relevamiento de experiencias o lecciones aprendidas en materia de CPS.
- No existe en Argentina información estadística consolidada acerca de las empresas, bienes o servicios que poseen certificaciones sostenibles. Los procesos de certificación son llevados a cabo por distintas instituciones (públicas y privadas) que no centralizan esta información en ninguna base de datos; y asimismo, no constituye un dato de acceso público.

## Recomendaciones

- Es necesaria la incorporación de regulación específica sobre CPS a la normativa vigente de contrataciones y/o una norma específica sobre CPS que establezca de manera clara y ordenada el diseño de una política o estrategia de CPS, la creación de un plan de implementación, objetivos, funciones, responsables e indicadores y mecanismo de actualización de instrumentos y herramientas
- Sin perjuicio de lo expuesto, la ONC debería dictar algunas normas complementarias definiendo conceptos y precisando actividades en el marco de las funciones que le han sido atribuidas.
- La ONC podría incorporar una cláusula de sostenibilidad en el Pliego Único de bases y condiciones generales, en algunos Pliegos modelos de Bases y Condiciones Particulares y en Acuerdos Marco de bienes y servicios priorizados, buscando acotar la discrecionalidad de las unidades operativas de contrataciones, evitando que para un mismo tipo de contrato se soliciten recaudos sustancialmente diversos.
- Se recomienda aplicar una visión estratégica al diseño, aprobación y divulgación de herramientas destinadas a promocionar y fortalecer las CPS en Argentina.
- Se sugiere conformar equipos consultivos o de trabajo liderados por la ONC, con la participación de otras áreas de gobierno que han llevado adelante experiencias vinculadas al diseño e implementación de metodologías para el cálculo del costo del ciclo de vida y/o la definición de criterios básicos de productos sostenibles.



- Se recomienda validar y actualizar el Manual de CPS, destacando públicamente su particular relevancia como instrumento orientador para la toma de decisiones en materia de CPS, al menos hasta que se disponga de una política o estrategia en CPS.
- Por otra parte, es recomendable que el órgano rector arbitre medidas para garantizar el relevamiento de datos de CPS y defina quienes tendrán a cargo su evaluación y conclusiones para la toma de decisiones.



<b>Brecha sustantiva</b>	<b>Clasificación de riesgo y banderas rojas</b>	<b>Recomendaciones</b>
2(a)(a) La normativa de compras y contrataciones no explica, ni regula de manera específica y armónica las CPS. Sólo se refiere a las CPS en artículos dispersos y algunas herramientas relacionadas.	ALTO	Es necesaria la incorporación de regulación específica sobre CPS a la normativa vigente de contrataciones. la ONC debería dictar algunas normas complementarias en el marco de las funciones que le han sido atribuidas
2(a)(b) Las regulaciones relativas a las adquisiciones sostenibles no son claras, completas ni forman parte de un conjunto consolidado de regulaciones fácilmente disponibles en un solo lugar accesible	ALTO	Es necesaria la incorporación de regulación específica sobre CPS a la normativa vigente de contrataciones. la ONC debería dictar algunas normas complementarias en el marco de las funciones que le han sido atribuidas
2(a)(c) La responsabilidad del mantenimiento no está claramente establecida y la normativa sobre sostenibilidad no se actualiza periódicamente.	MEDIO	La normativa debería establecer la responsabilidad de la ONC por el mantenimiento y la actualización de las reglamentaciones de CPS.
2(c)(a) Si bien existen algunas herramientas para apoyar la implementación de CPS, las mismas no resultan orgánicas, ni suficientes.	BAJO	Se sugiere conformar equipos de trabajo liderados por la ONC, con la participación de otras áreas de gobierno que han implementado metodologías para el cálculo del costo del ciclo de vida y/o la definición de criterios básicos de productos sostenibles.
2(c)(b) Si bien el país cuenta con un conjunto de herramientas informativas útiles para las CPS, no resultan suficientes para considerar las mismas como un Sistema de definición de criterios	MEDIO	Diseñar una política de CPS y un plan estratégico de implementación que disponga la creación de unos criterios básicos de productos sostenibles
2(c)(c) Si bien el país cuenta con un conjunto de herramientas informativas útiles para las CPS, estos no resultan suficientes para permitir el cálculo del costo de ciclo vida	MEDIO	Diseñar una política de CPS y un plan estratégico de implementación que disponga la creación una herramienta para el cálculo de costo del ciclo de vida
2(c)(d) Si bien el país cuenta con un conjunto de herramientas informativas útiles para las CPS, no resultan suficientes para una garantizar una comunicación asertiva	MEDIO	Diseñar e implementar un plan de sensibilización y capacitación que incluya información sobre el uso de las herramientas disponibles (Manual y fichas).



2(d)(a) Argentina tiene un Manual de CPS que data de 2017 y no ha sido actualizado, ni validado por ninguna norma del órgano rector u otra autoridad.	BAJO	Se recomienda validar el Manual de CPS existente a partir de su aprobación por una norma que podría ser dictada por el órgano rector
2(d)(b) Argentina no hace relevamiento de experiencias o lecciones aprendidas.	BAJO	Es recomendable que el órgano rector arbitre medidas para garantizar el relevamiento de datos de CPS y defina quienes tendrán a cargo su evaluación y conclusiones para la toma de decisión.

### Indicador 3. La política y la estrategia proporcionan un marco propicio para implementar CPS

Este indicador evalúa si los objetivos y las obligaciones de política horizontal que se derivan de los acuerdos internacionales se reflejan de forma coherente en el marco legal de la contratación pública. También lleva a cabo una revisión inicial de la política y la estrategia del país para implementar las CPS.

#### Hallazgos

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del país ha publicado en 2021 una Estrategia Nacional de Consumo y Producción, entre cuyas líneas de trabajo o ejes de acción se mencionan las CPS.<sup>13</sup>
- Vale destacar la conformación del grupo de trabajo de CPS en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático.

#### Brechas

- Argentina no posee una política de CPS. La falta de una explicación clara respecto de las metas y objetivos de las CPS, que refuerce sus ventajas y beneficios, apoye la innovación y el desarrollo local sostenible impide que los compradores tomen decisiones correctas y congruentes, al mismo tiempo que constituye una barrera para el compromiso de los proveedores y sus cadenas de suministros con las CPS.
- Argentina tampoco posee un Plan de Implementación. La falta de un Plan de Acción Estratégico impide la operatividad de las CPS, sin él los compradores no pueden

<sup>13</sup> Entre los principios establecidos en la Estrategia nacional de consumo y producción sostenible, destacó aplicar un enfoque del ciclo de vida en el que se tengan en cuenta los efectos de todas las etapas del ciclo de vida del proceso de producción y consumo, y dentro de la línea estratégica de Liderazgo del Estado se incluye como actividades o áreas clave de desarrollo a las compras públicas sostenibles. Ver Estrategia en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ambiente-elaboro-la-estrategia-nacional-de-consumo-y-produccion-sostenible#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Ambiente%20y,los%20recursos%20hacia%20transici%C3%B3n%20justa>.



tener claridad respecto de los objetivos, riesgos, barreras, ni posibles soluciones, en definitiva, desconocen las responsabilidades y sin duda esto afecta el compromiso y la demanda.

## Recomendaciones

- Se recomienda la preparación de una Política de CPS, que constituya un punto de partida para el diseño de un Plan de Implementación o Estrategia de CPS. En el caso de la Argentina significaría además una contribución a la institucionalización y legitimación de las CPS y del rol de liderazgo que deben desempeñar las autoridades del Sistema de Compras y Contrataciones. La particular relevancia de la misma en el caso en análisis hace aconsejable que sea dictada por la máxima autoridad de quien depende el Órgano Rector del Sistema. Debería contener al menos: metas y objetivos; principios; recursos; definición de conceptos básicos; instancias de consulta y/o articulación con partes interesadas e instrucciones al órgano rector como autoridad de aplicación para la creación de un Plan de Implementación o Plan Estratégico y un Sistema de seguimiento/monitoreo. Asimismo debería prever la posibilidad de adecuaciones en la plataforma transaccional electrónica del Sistema-COMPR.AR
- El propio Órgano Rector del sistema debería elaborar y elevar una propuesta de Política de CPS a las autoridades políticas que correspondan. Sería recomendable que previo a la redacción de la misma, se mantengan reuniones con las partes interesadas, especialmente con la Secretaría de Hacienda y organismos de control
- Se recomienda la elaboración de un Plan de Acción Estratégico para la implementación de CPS. El mismo debería tener relación con la estrategia nacional de producción y consumo sostenible y contener información sobre actividades, responsables y plazos.
- Entre las actividades y temas centrales se recomienda incluir: priorización de bienes y servicios a contratar con criterios de sostenibilidad; criterios de sostenibilidad y de valor por dinero; regímenes de diseño, validación y actualización de herramientas; Plan de capacitación de compradores y tomadores de decisión de la APN y Plan de información y divulgación sobre CPS a partes interesadas; sistema de incentivos, sistema de seguimiento y monitoreo de desempeño y de impactos; modalidades y necesidad de articulación con otras áreas de la APN; relacionamiento con proveedores y otras partes interesadas.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
3(a)(a) Como se señaló en el subindicador 3 a) del MAPS CORE, no existe una Política, ni un Plan Estratégico para la implementación de las CPS	BANDERA ROJA	Se recomienda que el Órgano Rector elabore una propuesta de Política de CPS.
3(a)(b) No existe una política de CPS, que pueda reflejar los objetivos de política del país	ALTO	Se recomienda que el Órgano Rector elabore una propuesta de Política de CPS.
3(a)(c) No existe una política de CPS en la que las partes interesadas puedan participar.	ALTO	Se recomienda que el Órgano Rector elabore una propuesta de Política de CPS.
3(b)(a) La falta de un Plan de Acción Estratégico impide la operatividad de las CPS	BANDERA ROJA	Se recomienda prever en la Política de CPS, la elaboración de un Plan de Acción Estratégico para la implementación de CPS
3(b)(b), 3(b)(c), 3(b)(d), 3(b)(e) No existe un Plan de Acción Estratégico de CPS	ALTO	Se recomienda prever en la Política de CPS, la elaboración de un Plan de Acción Estratégico para la implementación de CPS

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

El Pilar II de esta evaluación se centra en los vínculos con el sistema de gestión financiera pública, las funciones reguladoras, las entidades contratantes y los sistemas para gestionar y mejorar las CPS.

### PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR II

#### En materia de integración con el sistema de gestión de finanzas públicas

La plataforma transaccional electrónica de bienes y servicios, COMPR.AR, interactúa con otras aplicaciones del Estado, como por ejemplo GDE, SIByS, SIPRO. En esta línea, el Sistema COMPR.AR, a través de un enlace con el Sistema E-SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera), hace la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente.

No se ha encontrado una reglamentación que requiera o valore la correspondencia entre la planificación presupuestaria y el cálculo de costos del ciclo de vida y/o externalidades ambientales o sociales resultantes; tampoco se ha podido constatar la existencia de una interacción con otras aplicaciones de áreas específicas tendientes a lograr ese objetivo.



### En materia de instituciones responsables y funciones de CPS

Si bien la ONC, como órgano rector del sistema de compras, tiene asignadas funciones de asesoría, información y formación, proposición de normas y elaboración de otras complementarias, interpretativas y aclaratorias, no ejerce efectivamente algunas de ellas y carece de atribuciones respecto de otras.

Los fundamentos de las brechas detectadas respecto de la efectividad y capacidad de gestión del SCSPN en materia de CPS parecerían obedecer a múltiples razones, entre las que podríamos destacar la falta de una política que legitime el rol estratégico y de liderazgo del Órgano Rector y con ello el otorgamiento de atribuciones de gobernanza claras por parte del Poder Ejecutivo.

### En materia de políticas y estrategias de las entidades contratantes comprenden CPS

El Sistema de Contrataciones no posee un organismo de contratación centralizada, si no que se basa en el principio de centralización de las políticas y de las normas, rectoría y administración y descentralización de la gestión operativa de las compras y contrataciones: No obstante lo expuesto, el órgano rector lleva adelante algunas contrataciones centralizadas utilizando entre otras modalidades las de acuerdo marco o compra consolidada reconocidas por ofrecer buenas oportunidades para la integración de la sostenibilidad.

Estas circunstancias sin embargo no han sido suficientes para hacer que el Órgano Rector ostente un rol de liderazgo o de impulsor de soluciones más sostenibles, ni para que éste genere una estrategia de implementación de CPS y/o de evaluación de riesgos y oportunidades relacionadas. Si bien la ONC ha logrado participar de algunas iniciativas, usualmente generadas por otros organismos, no ha obtenido resultados relevantes.

Al no existir una estrategia y/o regulación nacional clara sobre CPS las entidades contratantes llevan adelante iniciativas aisladas, con resultados dispares y no de manera sistémica.

Este contexto, hace prácticamente imposible pensar en entidades que identifiquen riesgos y oportunidades y cualquier actividad que emprendieran sería un emprendimiento aislado.

### En materia de integración de información de sostenibilidad al sistema y capacidades.

La plataforma transaccional electrónica de bienes y servicios, COMPR.AR, interactúa con otras aplicaciones del Estado, como por ejemplo GDE, SIByS, SIPRO, pero no releva, ni integra o brinda acceso público a información sobre CPS.

Argentina no cuenta con un sistema de indicadores que permita la medición de institucionalización, resultados intermedios y en general el seguimiento del desempeño e impactos de CPS.



Si bien se brindan capacitaciones en CPS, estas no son suficientes ni existe un plan de desarrollo de capacidades o profesionalización que contribuya a acelerar el cambio hacia una contratación más sostenible.

#### **Indicador 4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de finanzas públicas.**

Este indicador se centra en los vínculos específicos entre las CPS y el sistema de gestión financiera pública.

#### **Hallazgos**

- La plataforma transaccional electrónica de bienes y servicios, COMPR.AR, interactúa con otras aplicaciones del Estado, como por ejemplo GDE, SIByS, SIPRO. En esta línea, el Sistema COMPR.AR, a través de un enlace con el Sistema E-SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera), hace la verificación de existencia de crédito y cuota de compromiso presupuestario a efectos de emitir el contrato correspondiente.

#### **Brechas**

- No se ha encontrado una reglamentación que garantice una correspondencia entre la planificación presupuestaria y el cálculo de costos del ciclo de vida.
- Las interacciones del Sistema de Compras y Contrataciones con las leyes presupuestarias y procedimientos contables no contemplan evaluaciones de costo de ciclo de vida y el sistema contable no releva externalidades monetarias y no monetarias respecto a impactos sociales o ambientales.

#### **Recomendaciones**

- Se debería prever en las leyes presupuestarias y los procedimientos financieros un respaldo al cálculo de costos del ciclo de vida para brindar flexibilidad entre los presupuestos de inversión y los presupuestos periódicos.
- Sería aconsejable asimismo la creación de sistemas de contabilidad ambiental y social que permitan evaluaciones ex post del ciclo de vida de las contrataciones.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
4(a)(a) No se contemplan evaluaciones de costo de ciclo de vida ni se relevan externalidades monetarias y no monetarias respecto a impactos sociales o ambientales	BANDERA ROJA	Se debería prever en las leyes presupuestarias y los procedimientos financieros un respaldo al cálculo de costos del ciclo de vida
4(a)(b) No existe un Sistema de contabilidad ambiental y social	ALTO	Sería aconsejable la creación de sistemas de contabilidad ambiental y social que permitan evaluaciones ex post del ciclo de vida de las contrataciones

### Indicador 5. El país cuenta con instituciones encargadas de CPS

El objetivo de este indicador es evaluar si el marco legal y regulatorio especifica de manera clara y adecuada a las instituciones a cargo de la contratación pública sostenible y revisa sus responsabilidades, arreglos de financiamiento y equipo de personal.

#### Hallazgos

- El marco normativo actual asigna algunas responsabilidades y funciones a la ONC relacionadas con la implementación de CPS.
- El marco normativo de compras de bienes y servicios no impide el uso de sistemas de certificación o acreditación reconocidos internacionalmente, por lo que se concluye está permitida su utilización. De hecho el país cuenta con instituciones de certificación confiables.

#### Brechas

- Las funciones atribuidas a la ONC en el marco normativo no contienen cláusulas específicas sobre funciones de CPS. Las funciones que se han atribuido en materia de CPS se encuentran dispersas y son poco precisas respecto de sus alcances, esto hace que el Órgano Rector no ejerza efectivamente algunas de ellas y carezca de atribuciones claras respecto de otras.
- La falta de una Política de CPS y de atribuciones de gobernanza claras por parte del Poder Ejecutivo son algunas de las principales causas de las principales brechas en este indicador.
- No hay un liderazgo del Órgano Rector para la cooperación interinstitucional en materia de CPS.



- El marco regulatorio para la verificación y certificación de estándares de sostenibilidad no está establecido de manera sistémica.

### **Recomendaciones**

- Aprobar una Política Nacional de CPS que establezca con claridad y precisión funciones e instancias de articulación intra-gubernamentales.
- Creación de una área específica de CPS/o Comisión en el ámbito de la ONC, que funcionará como apoyo a los organismos de la APN y a los UOCS.
- Es aconsejable contar con un marco regulatorio que específicamente defina las reglas para la verificación o acreditación del cumplimiento de estándares de sostenibilidad, evitando interpretaciones a partir de las normas generales que podrían no ser adecuadas para el caso.
- El requerimiento de criterios de sostenibilidad y la aplicación del principio de valor por dinero, muchas veces implica contar con evidencias o certificaciones en distintas etapas de la contratación y sobre distintos momentos del ciclo de vida del producto, incluso sobre la ocurrencia de externalidades monetizables y no monetizables. Esto debe estar previsto en el marco regulatorio a fin de garantizar la transparencia de los procesos, facilitar la labor de los compradores y permitir una justa competencia entre los oferentes.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
5(a)(a) No hay una norma expresa en materia de asesoramiento sobre CPS	MEDIO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(b) Si bien está la ONC facultada a proponer políticas, no es quien las aprueba.	BANDERA ROJA	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(c) Si bien la ONC tiene la función de proponer estrategias de contratación, no incluye explícitamente a las CPS	ALTO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(d) Si bien la ONC tiene la función de monitoreo y evaluación, no incluye explícitamente a las CPS	ALTO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(e) Si bien la ONC tiene la función de proponer reformas a la normativa, no incluye explícitamente a las CPS	MEDIO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(f) Si bien el marco normativo establece funciones relacionadas con la implementación de las CPS, las mismas son de carácter muy general.	MEDIO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(g) Si bien la ONC tiene la función de difundir información sobre la contratación pública, no incluye explícitamente a las CPS	MEDIO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(h) La ONC no tiene un rol de liderazgo ni la función de colaborar con otras entidades expresamente designada respecto a CPS	BANDERA ROJA	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(i) El marco normativo no establece funciones específicas relacionadas con la comunicación en el ámbito de las CPS.	BANDERA ROJA	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(a)(j) El marco normativo no establece funciones específicas de la ONC respecto de la información sobre CPS	BAJO	Establecer en la normativa las funciones del Órgano Rector relacionadas con las CPS.
5(b)(a) El marco regulatorio para la verificación y certificación de estándares de sostenibilidad no está establecido de manera sistémica.	BAJO	Es aconsejable contar con un marco regulatorio que específicamente defina las reglas para la verificación o acreditación del cumplimiento de estándares de sostenibilidad



5(b)(b) El marco normativo de compras de bienes y servicios no prohíbe el uso de sistemas de certificación o acreditación reconocidos internacionalmente, por lo que se concluye está permitida su utilización	BAJO	Se recomienda incluir explícitamente en la normativa la utilización de sistemas de certificación o acreditación reconocidos internacionalmente.
5(b)(c) Existe una institución encargada de las certificaciones que ha avanzado en los últimos años en algunas certificaciones aplicables a compras ecológicas o sostenibles.	BAJO	Evaluar la conveniencia de contar con una certificación de productos o proveedores sostenibles a nivel nacional

## Indicador 6. Las políticas y estrategias de las entidades contratantes comprenden CPS

Este indicador se enfoca en las entidades contratantes y sus posturas, políticas y estrategias CPS.

### Hallazgos

- La ONC hace cursos de CPS desde 2019 a través del INAP, en los cuales se informa/capacita a “agentes/compradores/proveedores” sobre conceptos y herramientas de CPS.

### Brechas

- Las entidades contratantes no disponen de una estrategia propia de implementación en materia de CPS debido a que carecen de un marco conceptual propuesto por una Política de CPS a nivel nacional y de un Plan de Acción que señale prioridades y objetivos puntuales.
- No se ha podido acreditar que la ONC evalúe riesgos u oportunidades relacionadas con CPS, ni que existan herramientas o mecanismos creados a tal fin. Los PAC no incluyen objetivos de sostenibilidad
- No hay información disponible sobre entidades contratantes que hayan emprendido actividades para traducir las prioridades nacionales en materia de CPS. Solo se conocen iniciativas aisladas.
- Si bien la ONC está facultada para proponer políticas en materia de CPS y participa de algunas iniciativas generadas por otros organismos en apoyo de los objetivos de la política nacional, no ha obtenido resultados relevantes.

### Recomendaciones



- El órgano rector debería elaborar una propuesta de Política de CPS, en la que resulte con claridad el compromiso de la Argentina con las CPS y el rol estratégico en la coordinación y liderazgo de la ONC.
- Como autoridad a cargo del diseño y elaboración de un Plan de Acción debería contemplar y llevar adelante actividades relacionadas con la evaluación de riesgos y oportunidades, buscando alinear la incorporación de criterios de sostenibilidad con objetivos de políticas públicas que contribuyan a un modelo de desarrollo sostenible
- Aprobada una Política de CPS y diseñado un Plan de Acción Estratégico, sería aconsejable que las entidades contratantes - de manera armónica y congruente- diseñen su propias estrategias de integración de la sostenibilidad a sus operaciones, mecanismos de evaluación de riesgos y oportunidades relacionados y emprendan actividades para traducir las prioridades nacionales en materia de CPS.
- Es necesario avanzar en la capacitación sobre CPS de las entidades contratantes.
- Es necesario que la ONC participe en la toma de decisiones de todas las políticas nacionales relacionadas o que pueden llegar a tener impacto en las CPS.
- Sería necesario incluir la sostenibilidad en los PAC a los fines de poder evaluar los riesgos y oportunidades de la implementación de CPS.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
6(a)(a) La falta de una política nacional de CPS hace que las entidades contratantes no disponen de una estrategia propia de implementación en materia de CPS.	MEDIO	Elaborar una Política de CPS y un Plan de Acción Estratégico.
6(a)(b) No existen mecanismos para evaluar los riesgos y oportunidades relacionados con sus estrategias de CPS.	MEDIO	Elaborar una Política de CPS y un Plan de Acción Estratégico.
6(a)(c) No hay información disponible sobre entidades contratantes que hayan emprendido actividades en materia de CPS, más allá de algunas iniciativas aisladas.	MEDIO	Elaborar una Política de CPS y un Plan de Acción Estratégico.
6(b)(a) La ONC, que lleva adelante los convenios marco, está facultada para proponer políticas en materia de CPS y participa de algunas iniciativas generadas por otros organismos, pero no ha obtenido resultados relevantes.	MEDIO	El órgano rector debería elaborar una propuesta de Política de CPS, que incluya criterios y acciones para las compras centralizadas.
6(b)(b) No se ha podido acreditar que la ONC evalúe riesgos u oportunidades relacionadas con CPS	ALTO	El órgano rector debería elaborar una propuesta de Política de CPS, que incluya la evaluación de riesgos y oportunidades.
6(b)(c) La ausencia de una política nacional de CPS y de una estrategia de implementación debilitan la capacidad de la ONC para desarrollar y aplicar criterios de sostenibilidad en las compras centralizadas.	MEDIO	El órgano rector debería elaborar una propuesta de Política de CPS, que incluya criterios y acciones para las compras centralizadas.

## Indicador 7. La contratación sostenible está integrada a un sistema de información eficaz

El indicador revisa si los aspectos de sostenibilidad están completamente integrados en los sistemas de información existentes.

### Hallazgos

- Los procesos de compras de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional son gestionados mediante la plataforma transaccional electrónica COMPR.AR. El sistema de contratación electrónica es de cumplimiento obligatorio y solamente de manera excepcional -previa autorización de la ONC- pueden utilizarse otros mecanismos



- Resulta relevante destacar que atendiendo a las características del mercado argentino la presentación de ofertas a través de una plataforma electrónica no es un óbice, sino más bien una oportunidad que facilita la accesibilidad, incluso para las MIPyMEs.

## Brechas

- No hay información específica sobre CPS en la plataforma transaccional electrónica. Tampoco se publica información analítica, ni estadísticas de CPS como tampoco estudios de caso de CPS.
- Si bien la contratación electrónica es ampliamente utilizada, su uso no es uniforme, ni universal, es decir no abarca la totalidad de las contrataciones en las que se empleen fondos públicos.
- El sistema transaccional electrónico es apto para facilitar las prácticas de CPS, pero no abarca la totalidad de las contrataciones que emplean fondos públicos, no cuenta con herramientas desarrolladas específicamente para las CPS, ni es aprovechado para la recopilación ordenada de datos relacionados. Al no estar definido el concepto de criterio de sostenibilidad por la ONC, ni incluidos en la plataforma COMPR.AR módulos que permitan recoger información respecto procedimientos con criterios de sostenibilidad, no es posible conocer el número de ofertas presentadas en este tipo de procedimientos, ni la participación de MIPyMEs en relación con el número total de las mismas.
- Se han detectado obstáculos para la participación, tales como, la dispersión normativa que afecta la comprensión respecto del alcance y características de las operaciones; la falta de definiciones claras por parte de las autoridades respecto de CPS y su relevancia y respecto de las MIPyMEs -pese a la posibilidad de realizar cotizaciones parciales- los volúmenes adquiridos a nivel nacional.<sup>14</sup>
- En el muestreo de contrataciones realizado específicamente a los fines de esta evaluación se encontró el uso de criterios que podrían definirse como de sostenibilidad<sup>15</sup>. Vale aclarar que estos criterios no han sido expresamente definidos

---

<sup>14</sup> Informe MAPS Core Pilar I

<sup>15</sup> Si bien no se dispone de datos cuantitativos producidos por la plataforma de contratación electrónica, la metodología MAPS *“requiere la selección y revisión de una muestra de casos de contrataciones reales que se considera que representan ejemplos de adquisiciones sostenibles con el fin de recopilar evidencia empírica sobre cómo se implementan en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contrataciones sostenibles formulados en el marco legal y de políticas (Documento Contratación Pública Sostenible – Módulo Complementario, Versión 2, Marzo 2021)* Los indicadores estimados con la muestra de casos reales presentados en el informe se refieren y limitan al uso en la práctica de calificaciones basadas en criterios de sostenibilidad tal como se describió anteriormente. Criterio de sostenibilidad económica, aquellos que otorgan calificación (adicional o para desempate) a Pymes, MIPyMEs, cooperativas y a producto nacional; para la calificación con criterios de sostenibilidad social se tomó como referencia el uso del requisito de empleo de por lo menos un 4% de personas con discapacidad y que en caso de desempate debía considerar en primer término aquellas empresas que tengan contratadas personas con discapacidad, también se consideraron criterios de calificación relacionados con la promoción al empleo formal para personas travestis y finalmente para la calificación *“con criterios de sostenibilidad ambiental”* se revisó si se calificaban condiciones relacionadas con estándares ambientales.



como criterios de sostenibilidad en los procesos analizados, ni en otros instrumentos regulatorios del SCSPN, sino que se trata de una calificación teórica a los fines de este análisis respecto del promedio de ofertas presentadas en procesos de adquisición con criterios de sostenibilidad según las distintas modalidades utilizadas y que indicaría que en algunos casos el promedio de ofertas presentadas disminuye cuando los procesos incluyen criterios de sostenibilidad

<i>Procedimiento de Selección</i>	<i>Promedio de Ofertas Presentadas</i>	
	Procesos SIN Criterios de Sostenibilidad	Procesos CON Criterios de Sostenibilidad
Concurso Privado	2,0	2,7
Concurso Público	3,8	3,9
Contratación Directa	2,5	3,9
Licitación Privada	5,3	4,9
Licitación Pública	5,0	4,5
<b>Suma total</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>

- No han podido identificarse las ofertas de MIPyMEs en procedimientos con criterios de sostenibilidad, atento a que no puede identificarse “*el tamaño de los oferentes*”.

### **Recomendaciones**

- Relevar información de CPS y publicar en COMPR.AR.
- Se recomienda desarrollar un módulo de reportes en el sistema que permita disponer de la información en formato de datos abiertos conforme el estándar internacional sobre CPS.
- El sistema electrónico COMPR.AR debería permitir la opción de segmentar la información sostenible y publicarla.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
7(a)(a) La ONC no releva información sobre CPS	MEDIO	Relevar información de CPS y publicar en COMPR.AR
7(a)(b) La ONC no publica información analítica sobre CPS	MEDIO	Relevar información de CPS y publicar en COMPR.AR
7(a)(c) La ONC no publica estadísticas sobre CPS	MEDIO	Relevar información de CPS y publicar estadísticas en COMPR.AR
7(a)(d) No hay información disponible ni estudios de caso de CPS	MEDIO	Relevar información de casos y publicarla.
7(b)(a) El sistema electrónico COMPR.AR no releva información vinculada a las CPS	MEDIO	El sistema COMPR.AR debería permitir la opción de registrar, procesar y segmentar la información sobre CPS y publicarla
7(b)(b) Se han detectado otros obstáculos para la participación, como la dispersión normativa o la falta de definiciones claras por parte de las autoridades respecto de CPS	MEDIO	Promover la sensibilización a MIPyMEs para incrementar su participación en el mercado público, y coordinar acciones con la SEPyme.
7(b)(c) Más allá de las posibilidades que ofrece COMPR.AR, no se analizan tendencias, participación, eficiencia y economía de las CPS y cumplimiento de requisitos.	MEDIO	Relevar información de CPS y publicar en COMPR.AR

**Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una sólida capacidad para desarrollar y acelerar el cambio hacia una contratación más sostenible.**

Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad del sistema de contratación pública para desarrollar y acelerar el cambio hacia una contratación pública sostenible.

**Hallazgos**

- El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), ofrece un módulo de capacitación específico sobre CPS, cuyo diseño y contenidos se realizan en forma conjunta con la ONC. El módulo es propuesto por la ONC y permite la participación de agentes del sector público nacional, provincial y municipal; ampliándose a partir del 2023 también a proveedores del Estado registrados en el SIPRO.
- La ONC, reporta al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales respecto del cumplimiento de la meta 12.7, a fin de que este informe a la Organización de Naciones Unidas. También reporta a PNUMA el seguimiento del indicador ODS 12.7.1.



- Existen en el país algunas iniciativas de seguimiento y monitoreo de CPS, llevadas adelante por otros organismos de la APN, sin participación de la ONC, ni en su diseño, ni en su implementación; por ejemplo la iniciativa de la SIGEN y la UAI del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la cual en 2020 crearon el Índice de Sostenibilidad y Seguimiento en la Administración Pública (ISSos). que entre sus 11 ejes temáticos refiere a las CPS<sup>16</sup>.

## Brechas

- La ONC se encuentra imposibilitada de realizar capacitaciones de CPS a nivel estratégico dentro del territorio nacional y en algunas situaciones responde a demanda de otros organismos que soliciten cursos específicos, pero no dispone de presupuesto propio para programas de capacitación o propuestas superadoras al módulo INAP.
- No existe un Plan de Capacitación en CPS, ni un programa de profesionalización público, los cursos no son obligatorios y no hay incentivos claros para que el personal de todos los organismos los realice. La Mesa de ayuda no brinda información sobre CPS.
- Según la encuesta de compradores, entre el 56 y 57% de los compradores encuestados NO ha recibido capacitación en CPS.
- La ONC tiene entre sus funciones la de organizar estadísticas, sin embargo no existen metas claras que permitan evaluar el desempeño en CPS. Por otra parte la plataforma electrónica COMPR.AR no tiene establecido un sistema de seguimiento, ni indicadores para el monitoreo de CPS; de resultados de lo expuesto no hay información sobre implementación y/o desempeño y/o apalancamiento de objetivos de sostenibilidad, ni tampoco lecciones aprendidas o relevamiento de buenas prácticas.

## Recomendaciones

- Diseñar un Plan de Capacitación de CPS, establecer la obligatoriedad del curso CPS para los jefes de las UOCS y los auditores otorgar incentivos para aumentar la participación de agentes y funcionarios y requerir a los organismos un mínimo de personas capacitadas.
- Es aconsejable avanzar en la implementación de un sistema moderno que permita brindar asistencia y asesoramiento en CPS permanente destinado a proveedores, organismos contratantes y público en general.

---

<sup>16</sup> Los otros ejes son: gestión de la energía; gestión del agua; gestión de los residuos; racionalización del uso del papel e implementación del expediente electrónico; mantenimiento, orden y limpieza; higiene y seguridad; accesibilidad; movilidad sostenible y el teletrabajo; las superficies y espacios verdes y la capacitación, concientización y difusión.



- Se recomienda generar sistemas de seguimiento que midan la institucionalización de las CPS, los resultados intermedios e impactos. Esto sin duda resulta clave para evaluar el desempeño en el proceso de implementación de CPS, para desarrollar estrategias y adecuar las actividades para el logro de los objetivos.

Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
8(a)(a) Si bien hay cursos de CPS, no existe un Plan de Capacitación de CPS, ni un programa de profesionalización público	BAJO	Diseñar un Plan de Capacitación de CPS, establecer la obligatoriedad del curso CPS para los jefes de las UOCS y los auditores
8(a)(b) Los cursos de capacitación existentes no cubren adecuadamente la sostenibilidad, incluyendo el marco legal y su implementación.	MEDIO	Diseñar un Plan de Capacitación de CPS, establecer la obligatoriedad del curso CPS para los jefes de las UOCS y los auditores
8(a)(c) De las encuestas realizadas a compradores surge que el 57% manifiesta no haber tomado un curso de CPS.	ALTO	Diseñar un Plan de Capacitación de CPS, establecer la obligatoriedad del curso CPS para los jefes de las UOCS y los auditores
8(a)(d) La asesoría o Mesa de ayuda no cubre adecuadamente la demanda de información sobre CPS	MEDIO	Diseñar un Programa de Asistencia Técnica en CPS a las UOCs
8(b)(a) El Sistema no mide la institucionalidad de las CPS, ni sus resultados o desempeño, ni sus impactos.	BANDERA ROJA	Generar sistemas de seguimiento que midan la institucionalización de las CPS, los resultados intermedios e impactos
8(b)(b) No se miden los resultados intermedios de la implementación de CPS.	ALTO	Generar sistemas de seguimiento que midan la institucionalización de las CPS, los resultados intermedios e impactos
8(b)(c) No se evalúan los resultados de desarrollo	ALTO	Generar sistemas de seguimiento que midan la institucionalización de las CPS, los resultados intermedios e impactos
8(b)(d) Dado que no existe un Sistema de monitoreo, no es posible utilizar datos de la implementación para retroalimentar el ciclo de las políticas de CPS.	ALTO	Generar sistemas de seguimiento que midan la institucionalización de las CPS, los resultados intermedios e impactos
8(b)(e) Dado que no hay una política de CPS, no hay posibilidad de integrarla en un marco de planificación estratégica.	ALTO	Se recomienda que el Órgano Rector elabore una propuesta de Política de CPS.



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

El módulo CPS del Pilar III complementa el análisis empírico de las prácticas de contratación pública incorporando algunos aspectos clave de sostenibilidad.

#### **PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR III**

##### *En materia de logro de objetivos establecidos*

El análisis de necesidades o la investigación de mercado para definir las adquisiciones en términos generales, no constituye una práctica usual en el Sistema de Compras y Contrataciones. Esto se corrobora con los resultados de la encuesta realizada a compradores de la ONC de la cual surge que más del 50% de los entrevistados manifiesta que esto no sucede nunca y en el mejor de los casos sucede ocasionalmente.

El SCSPN no cuenta con una directriz expresa o principio de necesidad justificada, ni se considera el concepto en la planificación de CPS, no se analizan riesgos relacionados, ni se aplica una visión estratégica que alinee las CPS con objetivos nacionales de desarrollo sostenible.

Los métodos de contratación se documentan y justifican de acuerdo con el marco legal, pero no se consideran aspectos u objetivos de sostenibilidad en este proceso, conforme al artículos 24 y 25 del Decreto N°1023/2021 y al artículo 10 del Decreto 1030/2016<sup>17</sup>.

##### *En materia de contribución del sector privado a un mercado de contratación más sostenible*

Si bien tal como surge del informe diagnóstico de MAPS Core Argentina, el país cuenta con normas que permiten la participación de la sociedad civil, como el Decreto 1172/2003<sup>18</sup>, no hay normas específicas que promuevan y hagan exigible la consulta a la sociedad civil en los procesos de contratación pública, por lo tanto es una facultad

---

<sup>17</sup> ARTÍCULO 10.- REGLA GENERAL. En virtud de la regla general consagrada en el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, los procedimientos de licitación pública o concurso público se podrán aplicar válidamente cualquiera fuere el monto presunto del contrato y estarán dirigidos a una cantidad indeterminada de posibles oferentes. El procedimiento de licitación pública se realizará cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos, mientras que el de concurso público cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda. No obstante la regla general, en todos los casos deberá aplicarse el procedimiento que mejor contribuya al logro del objeto establecido en el artículo 1° del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios y el que por su economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos sea más apropiado para los intereses públicos.

<sup>18</sup> "Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas" y el "Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas"



que queda librada a la iniciativa de cada funcionario.

*El sector privado no participa en CPS salvo experiencias aisladas; parece contar con capacidades que no son aprovechadas.*

El 40% de los proveedores encuestados opinó que el Gobierno Nacional NO fomenta un diálogo abierto y alianzas con el sector privado para lograr la sostenibilidad económica (ej. contratación de MIPyMEs), social (ej. perspectiva de género, contratación de personas con discapacidad) y ambiental (ej. huella de carbono, eco-etiquetado) en las adquisiciones públicas. El 33% no sabe si el Gobierno Nacional fomenta estos propósitos y el restante 27% considera que el Gobierno Nacional sí fomenta un diálogo abierto para lograr la sostenibilidad económica, social y ambiental. Lo que lleva a concluir que más del 70% de los proveedores no tiene conocimiento sobre la existencia o no de interés de un diálogo abierto o alianzas entre el sector público y privado con miras a un modelo de desarrollo sostenible.

Más del 90% de los proveedores encuestados manifiestan que nunca han participado en alguna consulta o modificación de normas en materia de contratación pública, convocada por el Gobierno Nacional, de los cuales en su mayoría ni siquiera han conocido su existencia.

Carece de un sistema de indicadores y metodologías de seguimiento y/o evaluación de desempeño e impactos de CPS. No se han desarrollado módulos o funcionalidades en plataforma COMPR.AR

## **Indicador 9. La práctica de contratación sostenible alcanza los objetivos establecidos.**

El objetivo de este indicador es recopilar evidencia empírica sobre cómo se implementan en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contrataciones sostenibles formulados en el marco legal y de políticas.

### **Hallazgos**

- Los documentos de contrataciones son claros y para la compra y contratación de bienes y servicios estandarizados se utilizan modalidades que permiten la participación de un mayor número de oferentes, como los acuerdos marco (conforme artículo 25 inc. f) o los procesos de subasta inversa electrónica.

### **Brechas**

- No se realizan análisis de necesidades, ni evaluación de riesgos o investigaciones de mercado con el objeto de apoyar o conocer oportunidades de sostenibilidad. El sistema de contrataciones no ha establecido expresamente un principio de



necesidad justificada, no se miden las compras innecesarias, ni tampoco hay referencias al respecto en los Planes anuales de Compras (PAC)

- No existen consideraciones de sostenibilidad en la etapa de planeación de las contrataciones. No se consideran riesgos, ni alineación con prioridades nacionales al momento de incluir requerimientos de sostenibilidad. Si bien el marco normativo general establece que los criterios de evaluación y adjudicación deben ser objetivos y pertinentes no hay regulación específica respecto de los criterios de sostenibilidad, ni relevamientos que puedan confirmar su inclusión, objetividad, pertinencia, ni precisión.
- Se observa una escasa aplicación del principio de valor por el dinero. La normativa permite establecer fórmulas de ponderación de diversos factores para llevar adelante la evaluación de las ofertas; sin embargo, por lo general se utiliza el menor precio como principal o único criterio de adjudicación. De la muestra de procesos analizada surge que en el 31.3% de los procesos se usaron criterios de selección distintos a menor precio. Estos procesos corresponden al 20.1% de los montos contratados.

<i>Procedimiento de Selección</i>	NO usaron criterios de selección distintos al menor precio	Sí usaron criterios de selección distintos al menor precio	No es posible saber	No Aplica
Concurso Privado	68,2%	27,3%	4,5%	
Concurso Público	18,8%	75,0%	6,3%	
Contratación Directa	34,7%	30,5%	29,5%	5,3%
Licitación Privada	55,6%	33,3%	11,1%	
Licitación Pública	57,4%	28,4%	14,2%	
<b>Suma total</b>	<b>45,4%</b>	<b>31,3%</b>	<b>20,7%</b>	<b>2,6%</b>

Al detallar el uso de criterios de selección por modalidad, se encuentra que la única modalidad dónde el uso de criterios de selección distintos al precio es mayoritario es en el concurso público, lo que es lógico dado el tipo de procesos en los que se aplica esta modalidad. En las demás modalidades el porcentaje de procesos en los que se usaron criterios de selección distintos al precio es similar al promedio total, tal como se muestra en la tabla anterior.

- De acuerdo con los proveedores encuestados algunas veces se incluyen consideraciones de sostenibilidad, pero la tendencia (según la tabla siguiente) parecería ser que esto no es habitual. En aquellos casos que se incluyen consideraciones de sostenibilidad es más frecuente que estas sean del tipo social y/o económica.

<i>En las contrataciones públicas del Gobierno Nacional, ¿Qué tan frecuente es encontrar criterios de adjudicación relacionados con los siguientes aspectos?</i>	<i>Sostenibilidad Social</i>	<i>Sostenibilidad Económica</i>	<i>Sostenibilidad Ambiental</i>
<i>Siempre</i>	7%	8%	3%



<i>Casi siempre</i>	17%	17%	12%
<i>A veces</i>	38%	46%	35%
<i>Casi nunca</i>	23%	20%	29%
<i>Nunca</i>	14%	9%	20%

- En el muestreo de contrataciones realizado específicamente a los fines de esta evaluación se encontró el uso de criterios -que podrían definirse como de sostenibilidad económica- que otorgan calificación (adicional o para desempate) a Pymes, MIPyMEs, cooperativas y a producto nacional (el 65% de los procesos utilizó uno o más criterios de calificación de este tipo). Para la calificación con criterios de sostenibilidad social se encontró el uso del requisito de empleo de por lo menos un 4% de personas con discapacidad y que en caso de desempate se debe considerar en primer término aquellas empresas que tengan contratadas personas con discapacidad, también se encontraron criterios de calificación relacionados con la promoción al empleo formal para personas travestis (el 36% de los procesos utilizó uno o más criterios de calificación de este tipo). Para la calificación con criterios de sostenibilidad ambiental se revisó si se calificaban condiciones relacionadas con estándares ambientales (el 0.58% de los procesos utilizó uno o más criterios de calificación de este tipo)<sup>19</sup>.
- Si bien se utilizan atributos que conforman el concepto de “oferta más conveniente” como calidad e idoneidad del oferente, suele primar el precio, no hay criterios basados en costos del ciclo de vida y no se determina el mayor valor por el dinero. De acuerdo con la muestra de procesos se pudo establecer que en el 31.3% de los procesos se usaron criterios de selección distintos a menor precio. Estos procesos corresponden al 20.1% de los montos contratados.
- La plataforma electrónica COMPR.AR permite recoger información estadística, pero no se relevan aspectos de sostenibilidad, ni a través de la plataforma, ni de otro modo. Tampoco refleja el número de procedimientos de contratación bajo la modalidad de acuerdo marco con criterios de sostenibilidad.
- El 58% de los proveedores encuestados manifiesta que sus ofertas no han recibido puntaje por cumplir con criterios relacionados con sostenibilidad social, económica o ambiental. El 32% no recuerda si ha recibido puntajes por criterios de sostenibilidad

---

<sup>19</sup> Si bien no se dispone de datos cuantitativos producidos por la plataforma de contratación electrónica, la metodología MAPS “*requiere la selección y revisión de una muestra de casos de contrataciones reales que se considera que representan ejemplos de adquisiciones sostenibles con el fin de recopilar evidencia empírica sobre cómo se implementan en la práctica los principios, reglas y procedimientos de contrataciones sostenibles formulados en el marco legal y de políticas*”(Documento Contratación Pública Sostenible – Módulo Complementario, Versión 2, Marzo 2021) Los indicadores estimados con la muestra de casos reales presentados en el informe se refieren y limitan al uso en la práctica de calificaciones basadas en criterios de sostenibilidad tal como se describió anteriormente. Vale aclarar que estos criterios no han sido expresamente definidos como criterios de sostenibilidad en los procesos analizados, ni en otros instrumentos regulatorios del SCSPN.



y el restante 10% respondió que sí ha recibido puntuación por criterios relacionados con sostenibilidad.

- Los mecanismos para la inclusión de criterios de sostenibilidad se consideran insuficientes. Desde 2015, la ONC ha venido desarrollando acciones y medidas tendientes a incorporar criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación de bienes y servicios. Sin embargo, ninguno de esos instrumentos es de aplicación obligatoria por parte de las entidades compradoras. La mayoría de los criterios de sostenibilidad que se aplican en las cláusulas de ejecución tienen una norma que determina la obligatoriedad de su aplicación y, en general, están asociados con el aspecto social de la sostenibilidad.
- No se consideran requisitos de sostenibilidad durante la etapa de gestión del contrato, tampoco hay un relevamiento o seguimiento específico que permita monitorear y/o evaluar los efectos de la sostenibilidad durante la vida útil de los productos.
- No se dispone de un sistema de indicadores que permita medir y/o mejorar las prácticas de contratación sostenible.
- Finalmente, son muy bajas las oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas pertinentes en la contratación pública a fin de garantizar resultados acordes con los objetivos de sostenibilidad.

### **Recomendaciones**

- Debe regularse la incorporación de análisis de oportunidades y riesgos de sostenibilidad en la etapa de planeación de las compras y contrataciones, así como la alineación de estos requerimientos con las prioridades nacionales.
- Debe intensificarse la formación de los compradores y tomadores de decisión de compras respecto de la correcta aplicación de consideraciones de sostenibilidad al momento de la planificación de las compras y contrataciones.
- Se recomienda incorporar a la regulación de compras y contrataciones un principio directriz sobre necesidad justificada.
- Generar instrumentos que permitan identificar la solución más sostenible en la etapa de evaluación y adjudicación, mecanismos de control e incentivos para su cumplimiento.
- Asimismo se recomienda desarrollar módulos en la plataforma electrónica COMPR.AR que hagan posible un seguimiento sencillo y efectivo del desempeño de la ONC y las UOCS en materia de CPS.



- Se recomienda mejorar los sistemas de monitoreo y seguimiento de cumplimiento no sólo de los requisitos de sostenibilidad, sino además plazos, registraci3n, facturaci3n, modificaciones contractuales, entre otros aspectos de modo de contar con informaci3n de apoyo que permita detectar oportunidades e introducir mejoras.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
9(a)(a) No existen consideraciones de sostenibilidad en la etapa de planeación de las contrataciones	MEDIO	Regular la incorporación de análisis de oportunidades y riesgos de sostenibilidad en la etapa de planeación, y la alineación de estos requerimientos con las prioridades nacionales.
9(a)(b) No hay información disponible sobre la relación de los requisitos y resultados deseados con la sostenibilidad	MEDIO	Regular la incorporación de análisis de criterios de sostenibilidad en la etapa de planeación, y su alineación con los resultados deseados de las contrataciones.
9(a)(c) En las modalidades de Acuerdo Marco y de Compra Consolidada se valora la simplificación administrativa y la eficiencia resultante, pero no hay evaluación sobre su impacto en la sostenibilidad	BAJO	Regular la incorporación de análisis de oportunidades y riesgos de sostenibilidad en la etapa de planeación, y la alineación de estos requerimientos con las prioridades nacionales.
9(a)(d) No se consideran riesgos, ni alineación con prioridades nacionales al momento de incluir requerimientos de sostenibilidad.	MEDIO	Regular la incorporación de análisis de oportunidades y riesgos de sostenibilidad en la etapa de planeación, y la alineación de estos requerimientos con las prioridades nacionales.
9(a)(e) No existe el principio de necesidad justificada y si bien los órganos de contralor/auditoría evalúan distintos aspectos que podrían estar relacionados, no se miden las compras innecesarias	MEDIO	Se recomienda incorporar a la regulación de compras y contrataciones un principio directriz sobre necesidad justificada.
9(b)(a) Si bien el marco regulatorio establece modalidades contractuales que podrían ser idóneas para la evaluación y selección de ofertas sostenibles, no se aplican o se aplican parcialmente considerando tal circunstancia.	BAJO	Generar instrumentos que permitan identificar la solución más sostenible en la etapa de evaluación y adjudicación, mecanismos de control e incentivos para su cumplimiento.
9(b)(b) El marco normativo prevé procedimientos multietapas, pero no considera aspectos de sostenibilidad para la calificación o elegibilidad.	BAJO	Reglamentar los procedimientos multietapas de manera que se consideren aspectos vinculados con la sostenibilidad para la calificación.



9(b)(e) No se evalúan riesgos relacionados con la sostenibilidad en la etapa de planificación	MEDIO	Desarrollar mecanismos de evaluación de riesgos vinculados con la sostenibilidad que sean de aplicación obligatoria por las entidades compradoras en la etapa de planificación de las contrataciones.
9(b)(f) El marco normativo no es preciso sobre la utilización de especificaciones estandarizadas de productos o de etiquetas ecológicas o sociales para redactar las especificaciones. Si bien las fichas de recomendaciones de sustentabilidad prevén especificaciones estandarizadas y sugerencias de etiquetas para la redacción de especificaciones, no se ha podido acreditar su utilización en esa instancia.	BAJO	Promover la utilización de las fichas de recomendaciones de sustentabilidad para la redacción de especificaciones
9(b)(g) No hay regulación específica respecto de los criterios de sostenibilidad para la evaluación de las ofertas, ni relevamientos que puedan confirmar su inclusión, objetividad, pertinencia, ni precisión.	BAJO	Definir criterios de sustentabilidad objetivos para la evaluación y selección, y los mecanismos para garantizar su utilización en los procedimientos de contratación.
9(b)(h) Si bien se ha relevado la utilización de criterios de sostenibilidad, en su gran mayoría se trata de criterios que están establecidos por ley como obligatorios	MEDIO	Seguir con la sensibilización y capacitación de los funcionarios de las UOCs para la efectiva incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación, más allá de aquellos que son de aplicación obligatoria
9(b)(i) Como se analizó en el MAPS Core, el principio de valor por el dinero no está integrado como uno de los pilares del Sistema de contratación pública.	MEDIO	Incorporar explícitamente el principio de valor por el dinero en la normativa y en los instrumentos de aplicación
9(b)(j) No hay regulación específica respecto de la verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, ni relevamientos al respecto.	BAJO	Especificar en la normativa y en los instrumentos de aplicación los mecanismos para verificar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad
9(b)(k) El principio de valor por el dinero no está integrado como uno de los pilares del Sistema de contratación pública.	MEDIO	Incorporar explícitamente el principio de valor por el dinero en la normativa y en los instrumentos de aplicación



9(b)(l) Si bien la adjudicación de contratos es de acceso público y se comunica no se reflejan especialmente las consideraciones de sostenibilidad previstas.	BAJO	Regular la obligatoriedad de reflejar en la adjudicación del contrato las consideraciones de sostenibilidad previstas en el llamado
9(b)(m) Casi todos los casos de procesos con criterios de sostenibilidad se derivan de requisitos legales de cumplimiento obligatorio, cuyos resultados e impactos ni siquiera son evaluados.	MEDIO	Se recomienda prever en la Política de CPS, la elaboración de un Plan de Acción Estratégico para la implementación de CPS
9(b)(o) Los niveles de eficacia, y eficiencia y competencia de los procesos se encuentran muy por debajo de los estándares internacionales	BAJO	Desarrollar un estudio para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos. Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas
9(b)(p) En COMPR.AR no se refleja el número de procedimientos bajo la modalidad de acuerdo marco con criterios de sostenibilidad.	BAJO	Publicar en COMPR.AR información sobre la aplicación de criterios de sostenibilidad en los acuerdos marco
9(c)(b) El sistema de recepción conforme se realiza mediante la emisión de un documento a través del sistema de gestión documental electrónica pero no se encuentra vinculado ni al COMPRAR ni al e-SIDIF	BAJO	Ampliar el alcance de COMPR.AR a la etapa de ejecución contractual y vincularlo con el e-SIDIF. Una vez que se cuente con esa información, será posible evaluar si se cumplen los requisitos de sostenibilidad.
9(c)(c) No se cuenta con la información necesaria para conocer y evaluar los plazos de pago. Sin embargo, según las encuestas, la percepción de la mayoría de los proveedores es que los plazos de pago no son adecuados, y que la gestión de los pagos es difícil	BAJO	Ampliar el alcance de COMPR.AR a la etapa de ejecución contractual y vincularlo con el e-SIDIF. Una vez que se cuente con esa información será posible conocer y evaluar los plazos de pago reales
9(c)(e) La plataforma COMPR.AR permite recoger información estadística, pero no se relevan aspectos de sostenibilidad, ni a través de la plataforma, ni de otro modo.	MEDIO	Se recomienda mejorar los sistemas de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.
9(c)(f) En materia de bienes y servicios no es usual que se verifiquen instancias de participación directa de partes interesadas	MEDIO	Diseñar mecanismos para garantizar la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en las distintas fases de los procesos de contratación



9(c)(h) No existen métodos para monitorear y evaluar los efectos de sostenibilidad durante la vida útil de los productos.	MEDIO	Se recomienda mejorar los sistemas de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.
9(c)(i) No existe evidencia de cumplimiento de las cláusulas de sostenibilidad y / o indicadores de desempeño de sostenibilidad relacionados con el contrato.	MEDIO	Se recomienda mejorar los sistemas de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.
9(c)(j) No existe evidencia de que se obtengan lecciones aprendidas de adquisiciones individuales	MEDIO	Se recomienda mejorar los sistemas de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad.

## **Indicador 10. El sector privado contribuye a un mercado de contratación más sostenible.**

El objetivo de este indicador es evaluar la respuesta del mercado a las solicitudes de contrataciones sostenibles. Se centra especialmente en la colaboración y asociación entre los sectores público y privado para lograr la sostenibilidad.

### **Hallazgos**

- A partir del 2023 los cursos de CPS que ofrece el INAP se abrieron para proveedores del sector público.
- El sector privado ha mejorado su oferta en materia de sostenibilidad en los últimos años en la Argentina<sup>20</sup>. Vale destacar que la Argentina cuenta con una oferta sostenible que podría aprovecharse, con proveedores que llevan adelante buenas prácticas de sostenibilidad e incluso empleados capacitados.

### **Brechas**

- No se ofrecen seminarios de información para mejorar la competencia o conciencia en materia de sostenibilidad de los proveedores del sector público o sus cadenas de suministro, lo cual se ve reflejado en los resultados de la Encuesta de Proveedores, en donde 80,68 % manifestó no haber recibido capacitación en CPS.
- El Sistema de Compras y Contrataciones de la Argentina no cuenta con programas u otras actividades tendientes a asegurar la diversidad de proveedores y la inclusión de MIPyMEs en el mercado de CPS.

<sup>20</sup> Estudio de factibilidad - Incorporación de las empresas de triple impacto como proveedores del Estado en Argentina 2021- Iván Buffone/Marisa Siboldi. BID - RICG -OEA - IDRC <https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/05/Estudio-de-Factibilidad-Argentina-1.pdf>



- No se han desarrollado módulos en la plataforma COMPR.AR que puedan informar sobre el número de contratos con criterios de sostenibilidad y el valor de los mismos.
- No se priorizan sectores para la implementación de CPS. Si bien existe un trabajo de priorización que data de 2016 no ha sido validado, ni revisado o actualizado por la ONC. El diálogo con el mercado por parte de la ONC es excepcional y no forma parte de un plan o estrategia.

## Recomendaciones

- Regular un procedimiento para garantizar la participación del sector privado en temas relacionados con las CPS a partir de alianzas y un diálogo más fluido.
- Se recomienda además, generar un programa para el desarrollo de proveedores sostenibles con la participación de cámaras empresarias, y otras organizaciones de la sociedad civil. El programa debería incluir como objetivos específicos la sensibilización sobre CPS, información sobre objetivos de políticas públicas relacionados y otros contenidos y herramientas tendientes a promover y facilitar la inclusión de MIPyMEs en el mercado público.
- Contar con una Política de Sostenibilidad es el primer paso para definir el rol de la ONC respecto de la implementación de CPS y a partir de allí los mecanismos de articulación con las áreas competentes en temas ambientales, sociales y productivos; representantes del mercado y otras partes interesadas, produciendo de este modo una sinergia ordenada que efectivamente contribuya a apalancar objetivos de políticas públicas que resultan prioritarios para el país.
- Sin perjuicio de ello y aún sin una Política o Plan de Acción, la ONC podría incorporar herramientas como la identificación de proveedores, bienes y servicios sostenibles; mesas de diálogo, sistemas de incentivos etc. con el objeto de apoyar la producción y el consumo sostenible de proveedores y sus cadenas de suministros.
- Para producir una transformación en el mercado hacia un modelo más sostenible e innovador se requiere realizar un estudio de mercado actualizado, en especial considerando los cambios producidos tras el periodo de pandemia y un estudio de priorización que evalúe los riesgos y oportunidades. Asimismo se recomienda que la ONC valide y comunique formalmente a las partes interesadas estos trabajos.
- Se recomienda además generar canales de diálogo y participación con proveedores de los rubros priorizados a fin de facilitar el proceso y generar incentivos adecuados.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
10(a)(a) La participación del sector privado en las CPS es insuficiente y prácticamente inexistente, salvo experiencias aisladas.		Establecer y formalizar mecanismos para fomentar el diálogo abierto con el sector privado, incorporando la sostenibilidad como uno de los ejes.
10(a)(b) No hay programas para crear conciencia y ayudar a desarrollar la capacidad entre las empresas privadas para cumplir con los requisitos de sostenibilidad del sector público.		Se recomienda generar un programa para el desarrollo de proveedores sostenibles con la participación de cámaras empresarias, y otras organizaciones de la sociedad civil
10(a)(c) El SNCP no cuenta con programas u otras actividades tendientes a asegurar la diversidad de proveedores y la inclusión de MIPyMEs en el mercado de CPS.		Se recomienda generar un programa para el desarrollo de proveedores sostenibles con la participación de cámaras empresarias, y otras organizaciones de la sociedad civil
10(b)(a) Las acciones para hacer que el mercado sea más sostenible son descoordinadas e insuficientes. El sector privado parece contar con algunas capacidades en materia de sostenibilidad que no son aprovechadas por el Sistema de Compras y Contrataciones		Hasta tanto se disponga de una política de CPS, incorporar herramientas como la identificación de proveedores, bienes y servicios sostenibles; mesas de diálogo, sistemas de incentivos etc. con el objeto de apoyar la producción y el consumo sostenible de proveedores y sus cadenas de suministros.
10(b)(b) La actividad del gobierno para crear condiciones adecuadas para la transformación hacia un mercado más sostenible resulta descoordinada e insuficiente		Hasta tanto se disponga de una política de CPS, incorporar herramientas como la identificación de proveedores, bienes y servicios sostenibles; mesas de diálogo, sistemas de incentivos etc. con el objeto de apoyar la producción y el consumo sostenible de proveedores y sus cadenas de suministros.
10(c)(b) El diálogo con el mercado por parte de la ONC es excepcional y no forma parte de un plan o estrategia.		Se recomienda generar canales de diálogo y participación con proveedores de los rubros priorizados a fin de facilitar el proceso y generar incentivos adecuados.



## 4.4. Pilar IV - Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

Este pilar evalúa la integridad del Sistema de Compras y Contrataciones y analiza si el marco de integridad del país tiene en cuenta consideraciones de sostenibilidad.

### PRINCIPALES HALLAZGOS DEL PILAR IV

#### En materia de transparencia y participación de la sociedad civil para fomento de la sostenibilidad en la contratación pública

No hay acciones, ni reglas claras establecidas para involucrar a la sociedad civil en las CPS, ni tendientes a fortalecer sus capacidades. No se generan acciones de concientización, ni convocatorias para la participación, ni canales de diálogo o retroalimentación específicos.

#### En materia de control y auditoría eficaz que abarca la sostenibilidad en la contratación pública

Al momento de realizar el autodiagnóstico y pese al reiterado requerimiento del Órgano Rector, no se disponía de información respecto de la actividad de auditoría externa en materia de CPS, ni de las capacidades de los agentes para llevar adelante auditorías externas o internas de CPS.

Vale destacar que SIGEN y la UAI de MAYDS desarrollaron en 2021 el índice de sostenibilidad y seguimiento del sector público (ISOS), dicho índice incluye como uno de los ejes centrales las CPS.

### **Indicador 11. La transparencia y la participación de la sociedad civil fomentan la sostenibilidad en la contratación pública**

Este indicador evalúa si las medidas para involucrar efectivamente a la sociedad civil en la contratación pública abarcan la sostenibilidad en la contratación pública.

#### **Hallazgos**

- La transparencia en los procesos en la Argentina está cimentada en la publicidad y difusión de las actuaciones; así como en la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas facilitadoras del acceso a la información y control por parte de la ciudadanía (conf. artículo 9 del Decreto N°



1.023/01). Todo ello en concordancia con lo establecido en la Ley 27.275 de acceso a la información pública.

- El marco legal impulsa a los proveedores a actuar con transparencia, considerando la corrupción aún en grado de tentativa como causal de rechazo de la oferta y/o rescisión del contrato en cualquier estado del proceso, (conf. artículo 10 y ss. del Decreto N° 1.023/01 y lo prescripto por la Ley N° 25.188 y modificatorias).

### **Brechas**

- No está previsto un proceso consultivo transparente en el marco normativo que regula las CPS. Sin embargo, otras políticas públicas relacionadas es posible que lleven adelante procesos consultivos y transparentes.
- Consultados los compradores de la ONC al respecto, más del 65% de las respuestas indican que nunca han visto un proceso de contratación en el que se incluya la participación de la sociedad civil y casi un 30% manifiesta que en alguna ocasión ha sucedido. Lo que viene a confirmar la falta de involucramiento de la sociedad civil en los procesos de compras y contrataciones en general.
- No hay información sobre programas de capacitación para actores de la sociedad civil que busquen crear conciencia sobre los beneficios de las CPS; ni tampoco existen mecanismos conocidos de retroalimentación y reparación en materia de CPS.
- No hay acciones, ni reglas claras establecidas para involucrar a la sociedad civil en las CPS. No se generan acciones de concientización, ni convocatorias para la participación, ni canales de diálogo específicos.

### **Recomendaciones**

- Prever mecanismos de concientización y participación de la sociedad civil en apoyo de las CPS.



Brecha sustantiva	Clasificación de riesgo y banderas rojas	Recomendaciones
11(a)(a) No hay acciones, ni reglas claras establecidas para involucrar a la sociedad civil en las CPS. No se generan acciones de concientización, ni convocatorias para la participación, ni canales de diálogo específicos.	ALTO	Prever mecanismos de concientización y participación de la sociedad civil en apoyo de las CPS.
11(a)(b) No hay información sobre programas de capacitación para actores de la sociedad civil que busquen crear conciencia sobre los beneficios de las CPS.	MEDIO	Prever mecanismos de concientización y capacitación de la sociedad civil en apoyo de las CPS.
11(a)(c) No existen mecanismos de retroalimentación con la sociedad civil en materia de CPS.	MEDIO	Prever mecanismos de concientización y participación de la sociedad civil en apoyo de las CPS, que incluyan mecanismos de retroalimentación.

## **Indicador 12. El país cuenta con un control y sistemas de auditoría eficaces que abarcan la sostenibilidad en la contratación pública**

Este indicador busca verificar la cobertura de auditorías respecto de las CPS, así como las capacidades de los auditores para llevar adelante esta misión.

### **Hallazgos**

- SIGEN y la UAI de MAYDS desarrollaron en 2021 el índice de sostenibilidad y seguimiento del sector público (ISOS), uno de cuyos ejes se refiere expresamente a las CPS.
- De las encuestas realizadas a compradores de la ONC surge que alrededor del 70% de los encuestados considera que la formación en CPS de los auditores es de media a buena.

### **Brechas**

- De la encuesta a compradores más del 60% indica que es poco frecuente ver comentarios o recomendaciones de CPS en los informes de auditoría. El 38% considera que siempre o casi siempre los informes de auditoría incluyen este tipo de comentarios. El 28% considera que algunas veces los incluyen y el restante 34% opina que los informes de auditoría interna nunca o casi nunca incluyen comentarios



o recomendaciones sobre Compras Públicas Sostenibles (CPS). El 34% del 38% de los compradores encuestados que manifestaron que los informes de auditoría interna incluyen comentarios o recomendaciones sobre Compras Públicas Sostenibles (CPS) también dijeron que estas recomendaciones se implementan siempre, el 50% opinó que a veces se implementan y 16% dijo que nunca se implementan.

- El Órgano Rector ha requerido información a los organismos de control sobre la formación de los auditores en materia de cumplimiento y desempeño en CPS, pero no obtuvo respuestas. Este podría constituir un indicador que pone de manifiesto la falta de reconocimiento de autoridad/liderazgo del Órgano Rector en materia de CPS.

### **Recomendaciones**

- Se requiere una mayor articulación y comunicación fluida entre los organismos de control y la ONC a fin de mejorar la calidad y efectividad del control en materia de CPS<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En el Taller de Validación se ha hecho referencia a la necesidad de establecer mecanismos que impidan especificaciones técnicas que pudieran favorecer el direccionamiento de ofertas. (Programa de Transparencia e Integridad Argentina)



<b>Brecha sustantiva</b>	<b>Clasificación de riesgo y banderas rojas</b>	<b>Recomendaciones</b>
12(a)(a) Si bien se ha desarrollado el índice ISOS, no se ha seguido de ese desarrollo la redacción de procedimientos de control y auditoría		Se requiere una mayor articulación entre los organismos de control y la ONC a fin de avanzar en la redacción de procedimientos que permitan mejorar la calidad y efectividad del control en materia de CPS.
12(a)(b) No se ha podido obtener información sobre la existencia de programas de capacitación para auditores que incluyen disposiciones legales y elementos clave de CPS.		Se requiere una mayor articulación y comunicación fluida entre los organismos de control y la ONC a fin de mejorar la calidad y efectividad del control en materia de CPS.
12(a)(c) No se ha podido obtener información sobre el nivel de capacitación de los auditores para realizar auditorías de cumplimiento y desempeño relacionadas con CPS.		Se requiere una mayor articulación y comunicación fluida entre los organismos de control y la ONC a fin de mejorar la calidad y efectividad del control en materia de CPS.
12(a)(d) No hay información disponible sobre recomendaciones de CPS en los informes de auditoría. En la encuesta realizada a compradores, más del 60% sostiene que es poco frecuente ver este tipo de recomendaciones.		Se requiere una mayor articulación y comunicación fluida entre los organismos de control y la ONC a fin de mejorar la calidad y efectividad del control en materia de CPS.
12(a)(e) No hay información de que se realicen evaluaciones independientes sistemáticas para evaluar los impactos económicos, ambientales y sociales de las CPS.		Realizar evaluaciones periódicas de impacto económico, ambiental y social de las CPS



## 5. Recomendaciones consolidadas

---

A continuación se presentan las principales recomendaciones de mejora, ordenadas en un conjunto de acciones que se considera que deberían formar parte de un plan de acción para la implementación de las reformas necesarias para lograr una mejora sustantiva del sistema de compras y contrataciones de Argentina, tanto en sus normas, instituciones, procesos y sistemas en general, como en la implementación consistente y sistemática de la sostenibilidad como uno de los pilares del sistema.

- Amplia reforma normativa

Impulsar una Ley que regule de manera integral el régimen de contratación de bienes y servicios, para facilitar la aplicación de los lineamientos de contratación y contar con un esquema normativo sistemático y organizado de forma adecuada. Se recomienda que la Ley de contratación tenga un ámbito de aplicación más amplio, que evite la multiplicidad de regímenes de contratación a nivel nacional y elimine regímenes de contratación no justificados. Asimismo, se deberían revisar y homogeneizar los regímenes de preferencia para eliminar barreras a la participación.

Incorporar en el régimen de contratación pautas claras para que las entidades contratantes seleccionen de forma objetiva el procedimiento y modalidad de contratación adecuados, y definan los criterios de comparación y selección de ofertas, introduciendo lineamientos y estándares que induzcan a las entidades a que la selección se base en los principios de valor por el dinero y costos del ciclo de vida. Adicionalmente, el régimen de contratación debería incorporar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Ampliar los plazos mínimos señalados normativamente en aras de garantizar de forma adecuada el principio de transparencia y facilitar la pluralidad de oferentes.
- Reglamentar de forma adecuada la adjudicación simple administrativa para que sea una alternativa excepcional a las reglas generales de contratación.
- Crear el procedimiento para la selección de consultores, con la finalidad de establecer reglas claras de selección del oferente que den adecuada importancia a otros factores distintos del precio.



- Regular las compras públicas estratégicas y de innovación, teniendo en cuenta las características particulares de este tipo de adquisiciones. Esta nueva regulación podrá incluir mecanismos de procedimientos negociados o de diálogo competitivo, siempre que se garanticen los principios de competencia y libre concurrencia. Asimismo, se pueden agregar etapas de precalificación para licitaciones o procedimientos complejos.
- Puntualizar dentro de las normas de contratación las etapas en las cuales rige la confidencialidad de las ofertas, de tal forma que dicha confidencialidad se garantice. Asimismo, se deben establecer parámetros y procedimientos que permitan la adecuada gestión de la información comercial o intelectual (sensible) en materia de contratación.
- Robustecer la normativa en torno a las modificaciones contractuales, de tal forma que se tenga un procedimiento reglado respecto de cada una de las posibilidades de modificación, que contemple la causal, las circunstancias objetivas de procedencia, requisitos que deben cumplirse y el deber de publicidad de la modificación una vez esté perfeccionada.
- Establecer y regular un mecanismo de solución de controversias por parte de la Oficina Nacional de Contrataciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 del Decreto 1030 de 2016.

Un aspecto importante que debe incluir la reforma normativa es la incorporación de la sostenibilidad de una manera ordenada y sistémica en todo el proceso de la contratación pública, desde la identificación de las necesidades de las distintas áreas del estado hasta el fin del ciclo de vida de los bienes y servicios adquiridos, así como una adecuada integración con el ciclo presupuestario.

Por otra parte, considerando que la ONC cuenta con un conjunto de herramientas útiles pero poco conocidas y sin validar, debería actualizar y aprobar formalmente las mismas.

- Mecanismos de impugnación

Sistematizar de manera comprehensiva los distintos mecanismos de impugnación, observaciones y denuncias, regulando la manera en la cual se pueden controvertir con plena independencia otras decisiones y documentos distintos al dictamen de evaluación. Los términos para presentar impugnaciones deben ser más amplios, teniendo en cuenta la complejidad del



procedimiento. Asimismo, se recomienda:

Analizar la eliminación de la exigencia de la garantía para presentar impugnaciones al informe de evaluación.

Adecuar la normativa para incorporar mecanismos de impugnación en otras etapas del procedimiento, garantizando adecuadamente el debido proceso y el derecho de impugnación.

Analizar la factibilidad de asignar nuevas funciones a un organismo existente o de crear un órgano administrativo independiente de las entidades contratantes, para resolver las impugnaciones que se presentan a las decisiones de esas entidades, y establecer el procedimiento para adecuar el trámite de impugnaciones, incluyendo la ampliación del plazo para presentar impugnaciones al dictamen de evaluación, así como la posibilidad de impugnar otros actos durante el proceso de contratación en cualquiera de sus etapas.

- Definición de una política de compras y de CPS

En ese sentido y como se ha dicho en las recomendaciones formuladas en el Informe General (particularmente en los comentarios y recomendaciones de los indicadores 3, 4, 5 y 6) resulta de claridad meridiana la necesidad de contar con una Política de CPS que confirme el rol del Sistema, establezca objetivos, principios, recursos y la necesidad de diseñar un Plan de Implementación.

Dicho Plan de Implementación debe describir los objetivos generales de sostenibilidad comprometidos e identificar sus ejes de acción.

Los mencionados ejes de acción u operativos deberían referir como mínimo a: la formación y acreditación de compradores y tomadores de decisión; la articulación con otras áreas de gobierno y comunicación con partes interesadas; el relacionamiento con proveedores; la integración de sostenibilidad en los procesos, priorización de rubros y elaboración de herramientas, así como un apartado sobre monitoreo y seguimiento de desempeño e impactos.

Para cada uno de estos ejes o los que en definitiva se acuerden deberán establecerse acciones concretas, responsables y plazos de realización.

Definir una política nacional de CPS y una estrategia para su implementación. En el marco de esa política, actualizar y validar el Manual de CPS existente, que señala y desarrolla los criterios de sustentabilidad, las directrices para implementar este tipo de criterios en la planificación de los procedimientos de



contratación y la forma de evaluación y de monitoreo de los mismos, en conjunto con otros parámetros de evaluación de la oferta. Este manual debería estar alineado con la política nacional de CPS.

- Fortalecimiento de la ONC

Establecer una estrategia integral para la formulación y posterior adopción de una ley integrada y moderna de contrataciones, que reconfigure el marco institucional actual, para que defina claramente las funciones, las responsabilidades y la jerarquía e inserción institucional de la ONC. Considerar la posibilidad de otorgar a la ONC el carácter de ente descentralizado para que cuente con personería jurídica propia, autonomía funcional, régimen propio de personal y patrimonio propio.

Fortalecer el rol del órgano rector del Sistema de Compras y Contrataciones permitirá consolidarlo además como líder para la implementación de CPS, que se inserte de manera articulada en una estrategia nacional de desarrollo sostenible.

Extender la aplicación del sistema COMPR.AR, su integración e interoperabilidad con el resto de los sistemas de la administración nacional, y desarrollar una funcionalidad de reportes que permita generar estadísticas para la elaboración de estudios y diagnósticos, de manera de contar con insumos para la formulación de estrategias integrales en materia de contrataciones. Para esto, es necesario fortalecer las capacidades, el presupuesto y la dotación de personal de la ONC.

La actualización y el desarrollo del sistema COMPR.AR deben facilitar la operatoria de las CPS y la recolección de información relacionada, incorporando cuadros informativos de lectura obligatoria para los redactores de pliegos; check list en las distintas etapas del proceso y requerimientos de información voluntarios a proveedores, son sólo algunas de las sugerencias que podrían considerarse. Esto permitirá la obtención de información y desarrollos útiles que permitan detectar oportunidades o introducir mejoras resultantes de lecciones aprendidas relacionadas con las CPS; visibilizar proveedores con buenas prácticas de sostenibilidad en el registro o brindar información sobre CPS a las partes interesadas.

Promover la profesionalización de la función de contratación, de manera que sea desarrollada por funcionarios con formación necesaria y experiencia adecuadas, incentivando la vinculación de los/as mismos con las redes internacionales de intercambio acerca de las mejores prácticas.



- Fortalecimiento de los procesos de contratación

Establecer normativamente la obligatoriedad de elaborar estudios de mercado para determinadas contrataciones (por ejemplo, las que superan un determinado monto o impliquen una complejidad mayor) y, para contrataciones complejas, de innovación, o de montos significativos, la obligatoriedad de efectuar, en forma previa a la autorización de llamado, procesos formales de consultas a cámaras o proveedores del rubro, mediante llamados abiertos difundidos a través del COMPR.AR, para obtener información sobre precios, características de los bienes o servicios requeridos, disponibilidad en el mercado, tiempos mínimos adecuados para la elaboración de ofertas, etc.

Incluir criterios de sostenibilidad en los procesos de contratación pública, a través de la elaboración de pliegos estandarizados con criterios de sostenibilidad, de la restauración del vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR, de manera que puedan identificarse fácilmente los ítems “sostenibles”, de la difusión de las herramientas en todo el sistema y de la capacitación a las distintas partes interesadas -proveedores, compradores, organismos de control, otras áreas del sector público, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, etc.-.En forma paralela debería definirse e implementarse un plan de monitoreo de la aplicación de esos criterios, que permita luego medir los impactos en el mercado.

Incorporar explícitamente el principio de valor por dinero en el sistema de contratación pública. Esto involucra cambios normativos que permitan definir más claramente el principio como uno de los pilares del sistema, así como los mecanismos para su implementación efectiva en los procesos -lo que debería incluirse desde una eventual nueva ley de contratación pública hasta los reglamentos e instrumentos de aplicación como pliegos modelo, guías, manuales, etc.-, y acciones de sensibilización y capacitación mediante comunicaciones generales y capacitaciones a las distintas partes interesadas.

Desarrollar un estudio en profundidad para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos, con especial énfasis en las etapas de evaluación y de adjudicación, que permitan diseñar e implementar las acciones necesarias para reducir esos tiempos.

Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas. Esto incluye tanto el trabajo en los pliegos estandarizados, en las condiciones mínimas requeridas, en los plazos, así como en el apoyo a los proveedores para mejorar la presentación de ofertas.



Extender el uso de la plataforma COMPR.AR a la etapa de gestión contractual, integrándola con los sistemas de gestión del sector público, fundamentalmente el e-SIDIF y el GDE, de manera de contar con información completa y confiable sobre todo el ciclo de la contratación pública.

- Plan de implementación de CPS

La implementación de CPS implica un proceso de gestión de cambio en el Sistema de Compras y Contrataciones y esto necesariamente requiere conocer y entender sus fundamentos, beneficios y metodologías de valoración. En este sentido debe destacarse que la ONC ha implementado ya capacitaciones periódicas, pero su alcance ha sido limitado, sin incentivos, ni reconocimientos claros, tanto respecto de los participantes, como de las áreas en las que se desempeñan.

El Sistema debería contar con una Estrategia de Capacitación e Información en CPS, que agregue valor a la carrera profesional de agentes de compras y funcionarios de la APN; sensibilice a las partes interesadas e informe a los órganos de control. La Estrategia debe contar con un/os responsable/s; el compromiso de una evaluación de estado o diagnóstico; objetivos a corto y mediano plazo y una validación o reconocimiento a los participantes.

Toda capacitación relacionada con objetivos vinculados al desarrollo sostenible requiere de una visión sistémica y un trabajo articulado con diferentes áreas de gobierno, de este modo podrían crearse guías prácticas relacionadas con objetivos de políticas públicas tales como: género, economía circular, MIPyMEs, cambio climático, entre otras, que compilen información útil para la planificación, la valoración y la selección de ofertas.

Las distintas alianzas colaborativas de otras áreas de gobierno competentes en temas ambientales, sociales y económicos en general no incluyen a la ONC, esta circunstancia no sólo debilita su liderazgo, sino que aumenta el desconocimiento de su rol en materia de CPS en un conjunto de partes interesadas. El fortalecimiento de la ONC es una condición necesaria para comenzar a revertir esta situación.

Es esencial promover el diálogo con el sector privado y apoyar el desarrollo de proveedores y sus cadenas de suministro en materia de sostenibilidad. Existe una falsa percepción arraigada en la cultura organizacional de la ONC, en relación con que este diálogo podría afectar la transparencia de los procesos o la reputación o integridad de los compradores involucrados, se desaprovecha así una enorme oportunidad de dar a conocer el interés de la ONC en las CPS, así como las herramientas disponibles relacionadas y al mismo tiempo constituye una barrera para conocer los riesgos y oportunidades de distintos



sectores de mercado. Es necesario generar mesas de diálogo, canales de comunicación y asesoramiento en CPS, con reglas claras e igualitarias en pos de un sistema de producción y consumo más sostenible.

Un Plan de Implementación de CPS para ser efectivo requiere de herramientas que posibiliten el seguimiento y monitoreo de su evolución, con el objeto de identificar fortalezas y oportunidades, pero también riesgos y desvíos. Contar con un sistema de indicadores que facilite el ordenamiento y priorización de la información para la toma de decisiones y para su comunicación a las partes interesadas, resulta crucial y es solo a partir de su diseño y validación que podrá hacerse un mejor aprovechamiento de la plataforma electrónica de contrataciones.

Identificar indicadores de institucionalización, de desempeño y de impactos generados o mitigados sean ambientales, sociales o económicos y constituir una matriz de análisis es clave para visibilizar y mejorar las acciones de CPS.

- Promoción de la participación de la sociedad civil

Establecer como una política de la contratación pública a la participación ciudadana, que incluya mecanismos abiertos a la participación, un registro en el que puedan inscribirse la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren interesadas en participar, monitorear y supervisar la contratación pública, un canal para que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil puedan presentar propuestas de reforma al sistema, la obligatoriedad de invitar a formular propuestas, recomendaciones y/o comentarios a la ciudadanía en general y a organizaciones de la sociedad civil, y un mecanismo de comunicación eficaz. Un hito importante de esa política de promoción de la participación ciudadana debería ser el proceso de discusión de una nueva ley de contratación pública.

Facilitar el acceso a la información a las organizaciones de la sociedad civil que contemple, entre otros: un digesto normativo que compile toda la normativa aplicable a las contrataciones públicas, con actualización periódica; guías prácticas de los distintos procesos, la difusión en el sistema electrónico de contrataciones todas las etapas del proceso de contratación; publicación de estadísticas, ampliación de los plazos entre las convocatorias y la fecha de apertura de las ofertas. Es necesario crear funcionalidades y servicios para producción de informes en el COMPR.AR.

Establecer parámetros objetivos para realizar la etapa de observaciones al proyecto de pliego y consignar en forma expresa que la ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil pueden intervenir.



Especificar claramente las condiciones para la intervención de testigos sociales en los procedimientos de contratación y en la etapa de ejecución contractual, y establecer las formas en que los observadores externos puedan informar a las autoridades cuando detecten posibles irregularidades y que dichos mecanismos permitan la confidencialidad del presentante.

Una instancia privilegiada de participación de la sociedad civil es la discusión de una nueva Ley de Compras y Contrataciones Públicas, como la que se propone en esta evaluación. Con ese objeto el órgano rector podría, convocar a una mesa de trabajo interna que en base a las recomendaciones propuestas en el análisis, elabore un documento inicial, para someter el mismo a consulta/opinión de otros organismos de la APN y finalmente en una audiencia pública reciba aportes de partes interesadas. Validada la propuesta y realizados los ajustes que se estime necesarios, procedería a elevar la misma a las autoridades correspondientes.

## 6. Planeación estratégica

---

La evaluación MAPS del SNCP se realizó entre mayo de 2022 y julio de 2023. Una vez terminado el borrador del informe final, se realizó el taller de validación, que contó con la participación de 36 asistentes, como se detalla en el Anexo V.

El taller se realizó los días 8 y 9 de agosto de 2023, antes del inicio del proceso electoral en Argentina que culminó con la elección de un nuevo gobierno el 22 de noviembre de ese mismo año. Dada esta circunstancia, se definió que el plan de acción debía elaborarse una vez que las nuevas autoridades estuvieran nombradas, y las políticas y prioridades del sector, definidas.

Adicionalmente, en el periodo de tiempo que transcurrió entre la finalización del informe de evaluación y la definición del presente plan de acción, se llevaron a cabo acciones que implican avances respecto de las recomendaciones de la evaluación. Estas iniciativas están detalladas en el Anexo VI “Iniciativas principales de la ONC **hasta mayo 2024**”.

Es importante tener en cuenta que el Plan de Acción aborda las brechas identificadas en la evaluación incorporando acciones que deberían ser lideradas por distintos actores que forman parte del sistema de contratación pública a nivel nacional. Sin embargo, ONC podrá hacerse cargo de las acciones que le competen, mientras que las acciones que involucren a otras partes interesadas del SNCP deberán ser consensuadas con dichas partes interesadas, y exceden los compromisos que pueda asumir la ONC respecto del plan de acción. La temporalidad de las distintas medidas del plan de acción también incorpora el contexto institucional y prioridades de política pública de la gestión actual.



.

A continuación, se presenta un cuadro con las recomendaciones por Pilar, identificadas por área, instituciones responsables y plazo, según se diseñaron a partir de las conclusiones de la evaluación. En los casos en los cuales las acciones implementadas en los últimos meses hubieran implicado avances en la implementación de las recomendaciones, se indica en la columna correspondiente.

Para determinar el plazo de cada acción se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

Corto plazo: Cuando no existe una limitación política, presupuestaria ni normativa y la ejecución de la acción depende únicamente de la ONC.

Mediano plazo: Cuando se requiere un esfuerzo moderado para obtener recursos económicos, voluntad política o coordinación interinstitucional. La acción puede, o no, depender únicamente de la ONC.

Largo plazo: Cuando se requiere un alto grado de esfuerzo para obtener recursos económicos, voluntad política o coordinación interinstitucional y, por lo tanto, la acción no depende únicamente de la ONC.



Acción propuesta	Plazo	Instituciones responsables	Avances realizados a Mayo 2024
I. Marco legislativo, regulatorio y de políticas			
<p>Sancionar una nueva ley de contratación pública que regule de manera integral el régimen de contratación de bienes y servicios, para facilitar la aplicación de los lineamientos de contratación y contar con un esquema normativo sistemático y organizado de forma adecuada. Se recomienda que la Ley de Contratación tenga un ámbito de aplicación más amplio, que evite la multiplicidad de regímenes de contratación a nivel nacional y elimine regímenes de contratación no justificados.</p>	LARGO	JGM / Poder Legislativo	
<p>Modificar la reglamentación para incorporar los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar pautas objetivas que acoten los márgenes de discrecionalidad vinculados con: la selección del método de contratación, la evaluación de la habilidad para contratar, y los plazos mínimos de difusión de las convocatorias de los procedimientos de selección</li> <li>• Definir los procedimientos para la evaluación de la capacidad técnica en servicios de consultoría</li> <li>• Autorizar a las unidades de compras a definir requisitos de desempeño o resultados preferibles del bien o servicio facilitando la obtención de soluciones sostenibles e innovadoras</li> </ul>	MEDIANO	ONC / JGM	



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer qué información puede ser considerada sensible por los oferentes y la prohibición de que se difunda</li> <li>• Establecer un procedimiento para definir en qué casos se crean documentos tipo, cómo se crean y los mecanismos de actualización</li> </ul>			
Continuar avanzando en la simplificación de los regímenes de preferencias, y evaluar la incorporación de preferencias en materia ambiental	LARGO	JGM / MECON / AMBIENTE	El régimen de preferencia nacional fue derogado a través del DNU 70/2023, y la Disposición 26/2023/ONC ordenó los regímenes de preferencia.
Incorporar en forma explícita el principio de valor por el dinero, así como el del costo del ciclo de vida, las externalidades y la necesidad justificada, y las directivas para aplicarlos.	LARGO	ONC / JGM	
Analizar la posibilidad de eliminar la garantía de impugnación	MEDIANO	ONC / JGM	
Analizar la posibilidad de crear un órgano administrativo de impugnaciones	LARGO	ONC / JGM	
Reglamentar un mecanismo de solución de controversias durante la ejecución contractual	MEDIANO	ONC / JGM	
Regular una política de salvaguarda y conservación de documentos que sea compatible con los plazos de prescripción	MEDIANO	JGM	
Continuar avanzando en la elaboración de pliegos y documentos modelo para las materias más significativas de la contratación de bienes y servicios, que incluyan criterios de sustentabilidad	CORTO	ONC	Se elaboraron 6 documentos estandarizados de la etapa de ejecución contractual. Se encuentran disponibles: <a href="http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2024/03/COMUNICACION-GENERAL-ONC-8_24.pdf">http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2024/03/COMUNICACION-GENERAL-ONC-8_24.pdf</a>
Elaborar un contrato tipo con las cláusulas básicas obligatorias que debe publicarse en todos los	CORTO	ONC	



procedimientos de contratación. Estos contratos tipo deben recoger las mejores prácticas internacionales.			
Establecer una política nacional de CPS, que debería contener al menos: metas y objetivos; principios; recursos; definición de conceptos básicos; instancias de consulta/articulación con partes interesadas e instrucciones al órgano rector para crear un Plan de Implementación y un Sistema de seguimiento.	MEDIANO	ONC / JGM / MEDIO AMBIENTE / MECON / CAPITAL HUMANO	
Incorporar en guías y manuales las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales.	CORTO	ONC	
<b>II. Marco institucional y capacidad de gestión</b>			
Incluir la carga del formulario PAC en un módulo del sistema COMPR.AR. Al momento de iniciar un proceso, chequear que esté contemplado en la planificación	MEDIANO	ONC	El PAC se carga en el comprar y los PACs se encuentran disponibles para su visualización en <a href="https://comprar.gob.ar/BuscarPAC.aspx">https://comprar.gob.ar/BuscarPAC.aspx</a> Su análisis contra planificación y presupuesto resulta deseable.
Idealmente, incluir el formulario del PAC dentro del módulo de formulación presupuestaria de Hacienda (e-fop).	LARGO	ONC / JGM / MECON	
Desarrollar y vincular al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) el módulo de recepción provisoria y definitiva	MEDIANO	ONC / JGM / MECON	
Agilizar el proceso de certificación por parte de las comisiones designadas, de manera que cumplan con los plazos establecidos.	MEDIANO	ONC	
Avanzar en el desarrollo el sistema de información, con módulos de reportes y con información pública en formato de datos abiertos según estándar internacional.	MEDIANO	ONC	La APN cuenta con un Portal de Reportes – Tableau- para que sea utilizado por usuarios de la APN, PAMI y ANSES – con usuario y contraseña-. Se avanzará en la disponibilización al público de los datos.



La Ley debería redefinir la ubicación institucional como un subsistema del Sistema de Administración Financiera, la creación de un escalafón propio para su personal, y otorgarle la capacidad de definir su estructura organizativa y la composición de su dotación.	LARGO	JGM / MECON / Poder Legislativo	
Reforma organizacional que le permita contar con una estructura organizativa y con recursos financieros y profesionales especializados que le permitan cumplir adecuadamente con sus funciones.	MEDIANO	JGM	
La Ley debería contemplar la creación de un escalafón propio para el personal y otorgar a la ONC la capacidad de definir su estructura organizativa y la composición de su dotación.	LARGO	ONC / JGM / EMPLEO PUBLICO	
Complementar el programa de capacitación existente con un Programa de fortalecimiento de las capacidades de las entidades compradoras, incluyendo las capacidades para la implementación de CPS.	MEDIANO	ONC	
Partiendo de la base de que ONC tiene como misión la ejecución de compras centralizadas (a través de Acuerdos Marco) sería recomendable fortalecer los recursos financieros y profesionales de la ONC dedicados a esta función.	MEDIANO	ONC / JGM	
Seguir realizando auditorías de información	MEDIANO	ONC / UAI	Se han realizado auditorías de información por parte de ONC a partir del comienzo de la gestión actual. Con base en las mismas, se confirma que la información del COMPR.AR es correcta y nutre una herramienta de análisis de datos (basada en Tableau) que es la que actualmente utiliza la administración nacional para reportes sobre compras públicas.



Continuar realizando acciones para fortalecer las capacidades de la ONC para procesar, analizar, difundir y utilizar la información que genera el sistema, y para brindar asistencia y asesoramiento permanente a proveedores, a organismos contratantes y al público en general.	MEDIANO	ONC	La gestión actual ha actualizado una herramienta de análisis de datos (basada en Tableau) que por el momento se utiliza de manera interna.
Fortalecer el sistema de incidencias de la ONC de modo que pueda evolucionar hacia un sistema moderno de asistencia y asesoramiento permanente a proveedores, a organismos contratantes y al público en general.	MEDIANO	ONC	Se cuenta con un sistema de registro y gestión de incidencias – JIRA -. Las mismas se monitorean para obtener datos de desempeño y tiempos de resolución.
Promover una estrategia de investigación, formación y capacitación con la ONC, las universidades, los proveedores y las OSC, con un plan de acción conjunto, metas definidas y mecanismos de monitoreo.	MEDIANO	ONC	
La ONC debería elaborar una matriz de competencias para los distintos puestos para que, a través de la Secretaría de Empleo Público, sea incorporada al Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones	LARGO	ONC / EMPLEO PUBLICO	
Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación de desempeño que sea compatible con las políticas generales del SNEP	LARGO	ONC / EMPLEO PUBLICO	
Desarrollar e implementar un conjunto de indicadores, como primer paso necesario para el desarrollo de un sistema de medición de desempeño del sistema de contratación pública en su conjunto, incluyendo el desempeño de compradores, proveedores, gestión de los procesos, logro de objetivos en términos de sustentabilidad, etc..	MEDIANO	ONC	Ha sido elaborado un plan de trabajo para 2024, 2025 y 2027.



III. Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado			
<p>Establecer normativamente la obligatoriedad de elaborar estudios de mercado para determinadas contrataciones, incluyendo criterios de sustentabilidad.</p> <p>Establecer normativamente, para contrataciones complejas, de innovación, o de montos significativos, la obligatoriedad de efectuar, en forma previa a la autorización de llamado, procesos formales de consulta.</p>	MEDIANO	ONC	
<p>Aprobar la inclusión de cláusulas de sostenibilidad en el PUBCG</p> <p>Elaborar Pliegos estandarizados con criterios de sostenibilidad</p> <p>Restaurar el vínculo entre el Catálogo de Bienes y Servicios y el COMPR.AR de manera que puedan identificarse fácilmente los ítems “sostenibles”</p>	CORTO	ONC	Ya se encuentran incluidos los criterios de sostenibilidad en el nuevo PUBCG
<p>Desarrollar un estudio para identificar los factores que inciden en la extensión de los tiempos de los procesos.</p>	MEDIANO	ONC / JGM / MECON	
<p>Desarrollar las acciones necesarias para reducir al máximo posible el rechazo o la inelegibilidad de las ofertas presentadas</p>	MEDIANO	ONC / JGM / MECON	
<p>Diseñar mecanismos para garantizar la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en las distintas fases de los procesos de contratación.</p>	MEDIANO	ONC / JGM	



Establecer mecanismos para fomentar el diálogo abierto con el sector privado, incluyendo los aspectos de sustentabilidad. Evaluar la creación de un Consejo/ Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas.	LARGO	ONC	
Establecer mecanismos formales de coordinación interinstitucional con otras áreas del estado que actúan en el ámbito de las PyMEs.	MEDIANO	ONC / SEPYME	Ya se encuentran avanzando trabajos conjuntos con la SEPYME a fin de obtener datos que permitan la definición de políticas públicas.
Desarrollar acciones tendientes a eliminar o a reducir las barreras para la participación de las empresas.	MEDIANO	ONC / JGM / MECON	
Identificar sectores clave para el sistema de contratación pública, los riesgos asociados a los mismos, e implementar acciones para reducir o a controlar dichos riesgos, incluyendo aquellos vinculados con la sustentabilidad	MEDIANO	ONC / JGM / MECON	
<b>IV. Rendición de cuentas, integridad y transparencia</b>			
Establecer como una política de la contratación pública a la participación ciudadana y crear mecanismos para viabilizar esa participación, involucrando a la sociedad civil en el apoyo a las CPS	MEDIANO	ONC	
Facilitar el acceso de la sociedad civil a la información sobre contratación pública.	MEDIANO	ONC	
Ampliar el alcance de la figura del Testigo Social y establecer los criterios para su aplicación	MEDIANO	ONC / OA	
Sancionar una Ley Orgánica de la AGN que fortalezca su independencia	LARGO	AGN / CONGRESO	
Auditoría de seguimiento específicas y autoevaluaciones de las entidades auditadas	LARGO	AGN	
Actualización y mejora de las prácticas de auditoría relacionadas con las contrataciones	LARGO	AGN	



públicas, incluyendo las CPS.			
Publicar información sobre las auditorías de contrataciones y de desempeño realizadas en los distintos organismos públicos por la SIGEN	MEDIANO	SIGEN	
Publicar la información sobre la implementación de las recomendaciones de auditoría de la SIGEN y de la AGN	MEDIANO	SIGEN / AGN	
Fortalecer la oferta de capacitación específica de auditores en temas de contratación pública, incluyendo CPS, y publicar la información al respecto.	MEDIANO	SIGEN / AGN	Se han desarrollado capacitaciones propias utilizando la plataforma del INAP para cualquier interesado en sumarse en las mismas. En ese contexto, podrían realizarse capacitaciones ad hoc para auditores.
Recomendar la incorporación de requisitos de conocimiento o experiencia previa en contratación pública en las condiciones para el ingreso de auditores. Fortalecer la oferta de capacitación de los auditores en contratación pública.	MEDIANO	ONC / SIGEN / AGN	
Sistematizar la información de impugnaciones y recursos y resoluciones para que sea accesible de manera unificada y clara.	MEDIANO	ONC / UOCs	
Incorporar en el marco legal la obligación de incluir las disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación, y las instrucciones precisas sobre cómo hacerlo	MEDIANO	ONC / JGM	
Incorporar en los PBCG las disposiciones relativas a fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley.	CORTO	ONC	
Analizar la posibilidad de publicar el listado de empresas sancionadas por ONC.	CORTO	ONC	La página del COMPR.AR ya fue actualizada para contar con un acceso directo al listado de empresas e



			individuos sancionados ( <a href="https://comprar.gob.ar/ListarPenalidadesSanciones.aspx">https://comprar.gob.ar/ListarPenalidadesSanciones.aspx</a> )
Recopilar y publicar en forma sistemática información sobre sanciones aplicadas en casos de corrupción.	LARGO	PJN	
Mejorar la difusión y la sensibilización sobre los mecanismos de denuncia sobre casos de fraude, corrupción y prácticas prohibidas.	MEDIANO	OA	



## 7. Información sobre validación

---

Como se mencionó en la sección anterior, los días 8 y 9 de agosto de 2023 se realizó en las oficinas de la ONC el Taller de Validación, cuyos detalles se describen en el Anexo V. Una característica que tuvo el taller fue su extensión de dos días, que permitió una exposición detallada de los principales hallazgos, las brechas y las recomendaciones que surgieron de la evaluación, y su discusión con los participantes, representantes de algunas de las principales partes interesadas del Sistema de Contratación Pública.

No se presentaron desacuerdos con las conclusiones del informe, y la discusión permitió profundizar en algunos de los temas centrales del informe y obtener importantes aportes, que fueron posteriormente incorporados en la versión final del informe. Los principales aportes se recibieron de los representantes de los proveedores, de algunas de las UOCs presentes, y de la Oficina Anticorrupción.

Después del Taller, se redactó la versión final del informe, que no incluía el Plan de Acción, dado que el país se encontraba en un proceso electoral, por lo que se acordó con las autoridades de la ONC y con la Secretaría MAPS, postergar la elaboración de dicho plan hasta que hubiera nuevas autoridades electas que pudieran plasmar sus objetivos y prioridades.

El informe fue enviado a la Secretaría MAPS para su revisión como parte del proceso de aseguramiento de la calidad. Los comentarios y sugerencias recibidos fueron incorporados a esta versión final del informe, que ahora incluye el Plan de acción, que fue elaborado con las nuevas autoridades de la ONC, como se explica en el apartado anterior.



## Anexos / Apéndices

---

Anexo I: Matriz de indicadores MAPS Central

Anexo II: Matriz de indicadores MAPS Módulo CPS

Anexo III: Metodología y estimación de indicadores cuantitativos

Anexo IV: Normativa que regula el Sistema de Contratación Pública de la República Argentina

Anexo V: Taller de Validación

Anexo VI: Iniciativas principales de la ONC hasta mayo 2024

Anexo VII: Nota Conceptual

