



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL
SECTOR PÚBLICO**

Trabajo Final de Especialización

Sistema de Contrataciones. Comisión Nacional de Energía
Atómica. Periodo 2018-2023.

AUTOR: Cra. MARÍA TERESA GUAYMÁS.

TUTORA: CRISTINA ROLANDI

MARZO 2025

Resumen

A través de las compras y contrataciones de bienes y servicios los organismos públicos obtienen los recursos para el desarrollo de sus actividades acorde a las políticas públicas definidas por el Estado. Es por ello que para preservar valores de transparencia, participación ciudadana y prevención de actos de corrupción se requiere de un estudio y análisis permanente a fin de promover un gasto público eficaz y eficiente.

El presente trabajo de investigación plantea como objetivo estudiar el comportamiento de las contrataciones de bienes y servicios en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), desde la implementación del COMPR.AR, durante el período 2018-2023, a fin de brindar a los funcionarios públicos información de aplicación práctica que contribuya a una eficiente gestión del sistema de compras.

Desde el aspecto metodológico se realizó una descripción y estudio de la normativa del sistema compra y contrataciones, y en el orden cuantitativo, se analizaron datos secundarios obtenidos del COMPR.AR y datos primarios recuperados de expedientes de compras y contrataciones mediante el GDE.

El uso de indicadores permitió determinar procedimientos de compras a través de los cuales CNEA obtiene recursos para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Se pudo constatar que existen errores u omisiones que generan subprocesos que demoran las actuaciones retrasando los procesos de compras y contrataciones. En este sentido se plantea una mejora para el desarrollo de los procesos internos con la finalidad de que las actuaciones se ejecuten de manera eficiente, la cual consiste en la elaboración de una planilla Excel que identifique las fechas de las distintas actuaciones del proceso de compra; desde la elevación de la nota solicitud de compra hasta la finalización del contrato incluido su cumplimiento; para la detección temprana de dificultades, generar conocimiento y esgrimir soluciones para evitar que estos se repitan en procedimientos posteriores ampliando los plazos de ejecución de los procesos.

Palabras claves: Gasto Público. Contratación pública. Comisión Nacional de Energía Atómica. Sistema COMPR.AR.

Índice

1.- Introducción	4
1.1 Fundamentación y Planteamiento del problema	5
1.2 Objetivos	6
1.2.1 Objetivo General	6
1.2.2. Objetivos específicos	6
1.3 Metodología y técnicas a utilizar	6
2. Marco Teórico	7
2.1 Marco Normativo	10
2.1.1 Marco Normativo Nacional	10
2.1.2 Marco Normativo Internacional	12
2.1.3 Ámbito de Aplicación	12
2.1.4 Actores Involucrados	13
2.1.5. Plan Anual de Contrataciones (PAC)	14
2.1.6. El Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS)	15
2.1.7. Principios generales de las contrataciones	15
2.1.8. Modalidades de las contrataciones	16
2.1.9. Tipos de procedimientos de compras y contrataciones públicas	17
2.3. Órgano Rector	21
2.4 Gestión por resultados	22
2.5. Cadena de valor	22
2.6. Sistema de indicadores	23
2.6.1 Tipos de indicadores	25
2.7. El Mapa de la Acción Estatal	29
3. Diagnóstico	30
3.1 Procedimientos de compras y contrataciones	31
3.2 Contratación Directa por Compulsa Abreviada por el Monto. CDxCAXM. Etapas	34
3.3 Análisis de plazos	38
3.4 Conclusión de diagnóstico	42
4. Propuesta de intervención	43
5. Síntesis final	45
6. Referencias	46

ABREVIATURAS

PByCP	Pliego de Bases y Condiciones Particulares
UR	Unidad Requirente
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
AA	Acto Administrativo
CNEA	Comisión Nacional de Energía Atómica

1.- Introducción

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público N° 24156/92, en su artículo 4° plantea como objetivo, *garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos* (Senado de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1992, 26 de octubre). La misma comenzó a regir en el año 1993 y alcanza a todas las provincias de la Argentina, ocupando distintas dimensiones respecto a la gestión económica financiera de la Administración Pública Nacional.

El Sistema de Administración Financiera del gobierno de Argentina es un conjunto de *principios, normas, organismos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible* (Ministerio de Economía, s/f).

Se señala que, el Sistema de Contrataciones, tema de interés de este trabajo, forma parte integrante del Sistema de Administración Financiera del Sector Público; el mismo no está incluido en la ley, pero fue instituido posteriormente mediante el Decreto delegado N° 1.023 del año 2001 y reglamentado con el Decreto N° 1030 del año 2016.

El régimen de contrataciones públicas es de *aplicación obligatoria a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley No 24.156 de Administración Financiera y sus modificaciones* (Decreto Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, 1023, 13 de agosto de 2001). Se aplica a la Administración Central, Organismos Descentralizados, Universidades Nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Las compras y las contrataciones públicas realizadas por los organismos del estado impactan en la calidad del gasto público, en su economía y en la confianza de la ciudadanía. Los sistemas de contrataciones públicas repercuten de forma significativa en el uso eficiente de los fondos públicos y, en términos más generales, en la confianza pública de los gobiernos. De acuerdo a la Oficina Anticorrupción (s/f).

...resulta crucial que se promueva la transparencia en esos procedimientos, no sólo para investigar y sancionar eventuales hechos de corrupción sino también, y

fundamentalmente, para prevenir que esos hechos sucedan. Así, se optimiza el gasto y se utilizan más eficientemente los recursos de los ciudadanos.

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el órgano rector del Sistema de Contrataciones, y como tal tiene dentro de sus competencias, la facultad de dictar normas. En el marco de la implementación del Plan de Modernización del Estado aprobado por Decreto 434/16, la ONC a través de la Disposición 65/16, habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, denominado “COMPRAR” para llevar a cabo en forma electrónica todos los procedimientos de contrataciones de la Administración Nacional.

El COMPRAR es un sistema electrónico transversal, que mediante una plataforma digital, permite llevar a cabo la gestión integral de las contrataciones públicas.

La implementación del sistema se llevó a cabo en forma gradual y en consenso con la entidad o jurisdicción involucrada, pasando a ser obligatorio su uso para todos los procedimientos de compra, a partir de la misma implementación.

En dicho sistema se puede hacer un seguimiento de los procesos de compra que los organismos de la administración pública incorporan a la plataforma y la vista de los mismos, contiene la información respectiva, documentos adjuntos e instancias del procedimiento en la que se encuentra.

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), parte integrante de los organismos de la administración pública, en el año 2018 comienza a hacer uso del COMPRAR, y en consecuencia, logra a partir de ese período, implementar procedimientos con mayor precisión para el sistema de compras.

1.1 *Fundamentación y Planteamiento del problema*

De Michele y Pierri (2020) expresan que en el año 2018:

... las compras públicas de bienes y servicios por parte de los países de América Latina y el Caribe, alcanzó cerca 16.16 % del Producto Interno Bruto (PIB) regional, monto equivalente a más de US\$ 1 billones de dólares al año [...]. En el caso de Argentina, [...] las contrataciones públicas alcanzaron el 16.1 % del PIB.

Dada la importancia dentro del PIB, las compras y contrataciones se encuentran instaladas en la agenda pública, lo que requiere revisiones constantes de los procedimientos en aquellas instituciones responsables de gestionar las adquisiciones del Estado. Este proceder brinda transparencia y seguridad al momento de la rendición de cuentas de dichas instituciones.

En consecuencia, se optimiza el gasto público y se utilizan más eficientemente los recursos de los ciudadanos. En este contexto, la Oficina Anticorrupción (s/f) *realiza estudios, elabora diagnósticos, interviene en procedimientos de adquisiciones y propone políticas generales para mejorar dicha transparencia en los procesos de compras y contrataciones públicas.*

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Analizar el Sistema de Contrataciones en la Comisión Nacional de Energía Atómica a través del COMPR.AR y el uso de indicadores durante el periodo 2018-2023

1.2.2. Objetivos específicos

-Identificar y analizar los procedimientos de compras y contrataciones destinados a obtener recursos para desarrollar actividades comprendidas en los objetivos estratégicos de la empresa.

-Indagar los motivos causales por el cual las compras y contrataciones en la empresa objeto de estudio, quedan desiertas, fracasadas o sin efecto.

- Sugerir mejoras para la detección temprana de inconsistencias y luego poder implementar soluciones para que esas circunstancias no se repitan.

1.3 Metodología y técnicas a utilizar

El presente trabajo de investigación se encuadra en un enfoque cualitativo, del orden descriptivo sobre características del sistema de compras y contrataciones, y por otra parte un estudio cuantitativo, en términos de análisis de datos, para conocer el comportamiento en el uso de procedimientos dentro del sistema COMPR.AR.

La población que forma parte del estudio y del cual se obtendrá la información, se centra en la Unidad Operativa de Compras 14 (UOC14) de la CNEA, en razón del cúmulo de expedientes que cuenta. El período elegido, desde el año 2018-2023 responde a la implementación inicial del sistema COMPR.AR en dicho organismo.

Las técnicas utilizadas están basadas, por un lado, en la observación y estudio de la normativa que ha otorgado marco al sistema de compras en la administración pública, por ende, se desarrolló una búsqueda bibliográfica al respecto. En segundo lugar, la recolección de datos mediante análisis de indicadores, cuya modalidad se detalla a continuación:

- 1- Mediante el uso de indicadores se analizaron datos secundarios extraídos del sistema COMPR.AR, los cuales fueron ordenados en base a elaboración propia, en planillas EXCEL, destinados a observar el comportamiento de los procedimientos.
- 2- Análisis directo a expedientes en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que formaron parte de las fuentes primarias de análisis de casos con dificultades en los procedimientos.

2. Marco Teórico

La Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público, sancionada el 30 de septiembre de 1992, rediseñó en forma integral la administración financiera y el régimen de control público. La misma introduce el concepto de la Teoría General de Sistemas, donde considera a dicha administración como un macro sistema, conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, y cuyo funcionamiento eficiente y eficaz de cada uno de ellos influye en los otros.

Asimismo, la ley establece que la misma está integrada por cuatro sistemas: el Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería y Sistema de Contabilidad. Cada uno a cargo de un órgano rector, siendo la Oficina Nacional de Presupuesto destinada para el Sistema Presupuestario, la Oficina Nacional de Crédito Público para el Sistema de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación para el Sistema de Tesorería y la Contaduría General de la Nación para el Sistema de Contabilidad.

La Administración Financiera Pública, a partir de la noción sistémica, puede definirse como un conjunto de órganos, normas y procedimientos relacionados entre sí, para dar

cumplimiento a los objetivos del sector público, siendo uno de ellos la obtención de recursos públicos y su correcta aplicación, y se materializa en parte, por las contrataciones del estado.

Le Pera (2007), hace mención a esta teoría definiendo a la administración financiera como *un macro sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del sector público, para la satisfacción de las necesidades colectivas.*

En consonancia con ello, las instituciones del Estado, a través de las compras y contrataciones, pueden cumplir con sus propósitos en educación, salud, justicia, defensa, etc.,

Según Makon (1999):

...el sistema de compras y contrataciones está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes, obras y servicios que necesitan para la gestión de las organizaciones, en la calidad y oportunidad adecuadas y en las mejores condiciones de mercado.

El nuevo modelo de gestión se basa en la centralización normativa y descentralización operativa; se establecen unas pautas normativas y procedimentales generales y los procesos de adquisiciones son ejecutados por cada entidad contratante, atendiendo a la normativa general dictada por el ente rector.

(Cermelo, 2015), manifiesta que *el sistema de compras posee una importancia relevante, dado que la gestión administrativa del proceso de compras impactará fuertemente en la eficiencia y eficacia de los organismos públicos.* Es importante señalar que el proceso de transición de un modelo a otro, debe representar un equilibrio en su uso a fin de evitar efectos no convenientes en los procesos de compras y contratación (caso de corrupción e ineficiencia).

El autor también menciona:

...la redefinición de los objetivos del Estado, originados en el cambio de paradigma de pasar de un Estado burocrático y rígido, con apego a lo formal dirigido al control de la legalidad de los actos, a uno flexible y cuyos objetivos son la búsqueda de resultados medibles en eficiencia, eficacia y economicidad.

La contraposición de los dos modelos, uno en su rigidez y otro con una caracterización flexible, da cuenta de un avance en la administración del Estado, orientado hacia resultados más eficientes, eficaces y económicos.

El contrato de la Administración, es una de las formas jurídicas por las que se exterioriza la actividad administrativa y se efectivizan las compras y contrataciones del Estado, una vez realizado el procedimiento de selección del proveedor.

Según Dromi (1985):

...el contrato público es un eficaz instrumento jurídico para el desenvolvimiento de la acción estatal, en el orden interno e internacional entendemos que el contrato de la Administración es un acto de declaración de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular u otro ente público estatal o no”.

El contrato de la administración se encuentra dentro de la órbita del derecho público, y al respecto Gordillo (1998) sostiene que:

...todos los contratos que celebra la administración tienen un régimen primordialmente de derecho público (...) que busca satisfacer el interés público concreto a que el contrato debe servir, sin sacrificar los principios superiores de justicia y equidad a que todo el Estado debe propender”.

La oficina anticorrupción (2013) define a la contratación pública:

...como toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una se encuentra en ejercicio de la función administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra, la prestación de un servicio público, así como la obtención o enajenación de un bien o servicio que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales.

En este acuerdo, se exterioriza la actividad administrativa cuya especificidad está dada por su régimen jurídico.

2.1 Marco Normativo

2.1.1 Marco Normativo Nacional

La primera regulación sistemática de las contrataciones del Estado Nacional data de 1956 e integraba la llamada “Ley de Contabilidad” (Decreto-Ley N° 23.354).

El Sistema de contrataciones del Estado se encuentra regulado principalmente por el Dcto.1023/2001 (Régimen de contrataciones de la Administración Nacional) y reglamentado por el Decreto.1030/2016 (Reglamentarios del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional), Ley 13.064 de obras públicas y disposiciones de la ONC que se detallan a continuación:

- N° 62/2016. Se aprueba el “Manual de procedimientos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, se establecen los pasos que deben seguir los Organismos públicos para realizar un procedimiento de selección para la contratación y/o adquisición de bienes y/o servicios.
- N° 63/2016. Aprueba el “Pliego Único de Bases y Condiciones Generales del Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (APN), de condiciones técnicas, económicas y administrativas que se aplican para todos los procedimientos de selección que realiza el Estado. También se establecen los requisitos mínimos que deben establecer los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos de selección que realice cada organismo en particular, estos están relacionados a la materia o especificidad de cada uno de estos organismos.
- N° 64/2016. Manual de Procedimiento para la Incorporación y actualización de datos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), al registrarse y al mantener sus datos actualizados el proveedor se encuentra habilitado para participar en los procedimientos de selección que se realizan a través del sistema COMPR.AR. Para inscribirse es necesario completar el formulario de pre-inscripción electrónico disponible en el portal. Una vez realizada la pre-inscripción, los proveedores están en condiciones de cargar sus ofertas en los procesos de compras, pero es condición que al momento de la preadjudicación, la inscripción haya sido finalizada. Todos los organismos y jurisdicciones se encuentran obligados a consultar el estado de los

proveedores en COMPR.AR. El administrador del sistema es el órgano rector la ONC.

- N° 65/2016. Se habilita el sistema electrónico de contrataciones de la Administración Nacional, en adelante denominado COMPR.AR, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el reglamento del régimen de contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el decreto N° 1030/16: el que se implementará según el cronograma gradual que establezca la ONC.
- N° 17/2019. Que habilita el sistema COMPR.AR como medio para efectuar en forma electrónica la fase de ejecución y extinción de los contratos perfeccionados en los procedimientos prescriptos en el reglamento del Régimen de Contrataciones de la APN, Decreto 1030/16.

La implementación del COMPR.AR debió hacerse de forma gradual, progresiva y coordinada con las distintas jurisdicciones. La CNEA lo incorpora a partir del mes de febrero de 2018.

El COMPR.AR (2023) tiene *interfaz con e-SIDIF respecto al módulo presupuesto (compromiso preventivo y definitivo) y al momento de perfeccionar la orden de compra, se genera la misma en e-SIDIF, lo que permitirá luego gestionar el pago.* El portal permite navegar en el Sistema de Información de Bienes y Servicios (SIByS) e interactuar con distintos proveedores en todo el proceso.

Normas Especiales: Dentro de las normas especiales contamos con:

- Dcto. 1187/12. Establece el pago de haberes del personal de las jurisdicciones y entidades del SPN mediante el BNA.
- Dcto.1188/12. Sobre la adquisición de automotores.
- Dcto.1189/12. Contrataciones con YPF Sociedad Anónima la provisión de combustible y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales. Excepciones. Vigencia.
- Dcto. 1191/12. Contrataciones con Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur Sociedad Anónima los pasajes que requieran para el traslado por vía aérea tanto dentro como fuera del país.

2.1.2 Marco Normativo Internacional

- Convención Interamericana Contra La Corrupción (Ley N° 24.759/1996). Sobre la aplicabilidad de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren publicidad, equidad y eficiencia. Los Estados Partes se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la presente Convención, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Ley N° 26.097/2006. Establece los valores mínimos que cada Estado parte deberá considerar a la hora de establecer los sistemas de contratación pública basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos para la adopción eficaz de decisiones. Metodologías de evaluación que limiten la subjetividad en la ponderación de las ofertas. Aplicación estricta de los criterios de selección establecidos en los pliegos de licitación. Evaluación de las propuestas con los mismos parámetros, de ponderación e interpretación. Imposibilidad de variar los criterios de evaluación de las ofertas y su ponderación. Exigir que todas las partes actúen con un elevado grado de integridad. Pactos de integridad.

2.1.3 Ámbito de Aplicación

El Decreto 1023/01, en su artículo 2° establece, que el ámbito de aplicación abarca las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156, (Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social)

Por su parte, el Decreto 1030/16 se aplica exclusivamente a las jurisdicciones y entidades del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Su ámbito de aplicación no alcanza a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), municipios, ni a otros organismos que cuentan con un régimen específico, como el PAMI y la AFIP. También se encuentran excluidos empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal, entidades financieras del sector público nacional, tales

como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central y entidades multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial. Las entidades no comprendidas, sin embargo, pueden voluntariamente aplicar el sistema y participar de su operatoria.

- ***Contratos incluidos***

Las contrataciones que se encuentran incluidas según el marco legal en el artículo 4 del Decreto 1023/2001 son: la compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. Obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

- ***Contratos excluidos***

Y en su siguiente Art. 5° establece que están excluidos los de empleo público, compras por caja chica, los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos; sin perjuicio de la aplicación del decreto cuando el convenio lo establezca y los órganos de control tengan facultades para auditarlos; y los comprendidos en operaciones de crédito público. Compras realizadas por Unidades operativas de compras radicadas en el exterior. Contratos sobre bienes inmuebles que celebre la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

2.1.4 Actores Involucrados

En el proceso de compra participan:

- Órgano Rector: Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)
- Órganos de Control: Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación
- Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)
- Unidad Requirente (UR)
- Servicios Jurídicos
- Particulares: oferentes, adjudicatarios, proveedores, ciudadanía en general.

- Otros entes: Oficina Nacional de Tecnología de la Información, Sindicatura General de la Nación.

2.1.5. Plan Anual de Contrataciones (PAC)

Las distintas Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, en su sistema de compras y contrataciones cuentan con un instrumento para la planificación y programación de sus necesidades de bienes y servicios, el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Cada jurisdicción realiza el PAC teniendo presente el cumplimiento sus objetivos estratégicos y las metas de la institución, la especificidad de su actividad, sus necesidades y el crédito asignado (Decreto delegado 1.023/2001, Artículo 6°).

En el PAC se encuentra toda la información relativa a la planificación de un año determinado, cantidades, plazos de contrato, monto y partidas presupuestarias

En los casos que se requiera por la complejidad, naturaleza, características especiales o por propias necesidades inherentes a las actividades de la jurisdicción, es facultad de la misma realizar su planificación por más de un año (Título I -Capítulo III -Art 8°Decreto 1030/2016).

Para que esta planificación resulte exitosa:

...deben actuar coordinadamente las áreas sustantivas –Unidades Ejecutoras de Programas (UEP)–, quienes requieren los bienes y servicios; la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC), que recibe las necesidades de todas las áreas sustantivas de un organismo y es responsable de llevar adelante el procedimiento contractual; y el Servicio Administrativo Financiero (SAF), que prepara y ejecuta el presupuesto anual de cada organismo”, todas ellas en línea con el objetivo institucional. (Raigorodsky, 2007, p. 111)

El PAC es de naturaleza informativa, los procesos incluidos pueden ser modificados o eliminados. No representa compromiso ni obligación para la UOC, ni la compromete a adquirir los bienes, obras y servicios en él señalados.

2.1.6. El Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS)

Es la identificación de todos los bienes y servicios que se adquieren o contratan. Se clasifican, y son denominados y codificados de manera uniforme, junto a la indicación de las

normas técnicas vigentes que deba cumplimentar cada bien que se adquiriera o servicio que se contrate.

- ***Catálogo la Administración Nacional***

Es un registro de bienes y servicios de uso común y reiterativo solicitado por las dependencias de la APN, los cuales se clasifican bajo un número asignado por el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS) y su descripción debe ser clara y precisa.

Éstos fueron incorporados al COMPR.AR. y deben usarse obligatoriamente en todos los procedimientos de selección.

2.1.7. Principios generales de las contrataciones

Según el Decreto Delegado 1023/01. En toda contratación celebrada por el estado deben observarse los siguientes principios.

- a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes. Competencia real y efectiva entre los oferentes, esencial para obtener buenas ofertas ya que ésta es la que coadyuva al mejoramiento de las condiciones de precio y calidad. Por ello, no basta la concurrencia para obtener una buena oferta si la competencia es simulada.
- c) Transparencia en los procedimientos.
- d) Publicidad y difusión de las actuaciones. Más publicidad, más pluralidad de oferentes, mejor posibilidad en la elección. Importancia de los días de publicación y anticipación. Se refiere al período de tiempo que se otorga al contratista para preparar su oferta y que se extiende desde la publicación hasta la apertura de las ofertas. Debe ser suficiente para permitir a las empresas elaborar sus ofertas.
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. Los funcionarios que requieran la prestación, autorice la convocatoria, y elijan el procedimiento de selección, serán responsables de la RAZONABILIDAD DEL PROCESO.
- f) Igualdad de tratamiento para interesados y oferentes. Si hay cambios en los pliegos comunicar a TODOS los oferentes. Las circulares aclaratorias/modificadorias deben

ser comunicadas con tiempo suficiente para poder presentar ofertas acordes a los cambios sugeridos.

Con respecto al principio de transparencia la Oficina Anticorrupción indica que:

...dada la gran incidencia que las compras públicas tienen en el gasto del Estado, resulta crucial que se promueva la transparencia en esos procedimientos, no sólo para investigar y sancionar eventuales hechos de corrupción sino también, y fundamentalmente, para prevenir que esos hechos sucedan. Así, se optimiza el gasto y se utilizan más eficientemente los recursos de los ciudadanos.

En este contexto, dicha oficina (2013), *realiza estudios, elabora diagnósticos, interviene en procedimientos de adquisiciones y propone políticas generales para mejorar la transparencia en los procesos de compras y contrataciones públicas.*

2.1.8. Modalidades de las contrataciones

Según el Decreto 1030/2016 Art. 25, las modalidades de contratación pueden ser:

- Orden de compra abierta: cuando en los pliegos de bases y condiciones particulares no se pudiere prefijar con suficiente precisión la cantidad de unidades de los bienes o servicios a adquirir o contratar o las fechas o plazos de entrega. Los requerimientos se realizan de acuerdo a las necesidades del organismo.
- Llave en mano: cuando se estime conveniente para los fines públicos concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto. Comprende además de la provisión, la prestación de servicios vinculados con la puesta en marcha, operación, coordinación o funcionamiento de dichos bienes o sistemas entre sí o con otros existentes.
- Iniciativa privada: cuando una persona humana o jurídica presente una propuesta novedosa o que implique una innovación tecnológica o científica, que sea declarada de interés público por el Estado Nacional a través de la jurisdicción o entidad con competencia en razón de la materia.
- Compra Consolidada: cuando DOS (2) o más jurisdicciones o entidades contratantes requieran una misma prestación unificando la gestión del procedimiento de selección,

con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente

- Acuerdo Marco: cuando la ONC de oficio o a petición de uno o más organismos, seleccione a proveedores para procurar el suministro directo de bienes o servicios a las jurisdicciones o entidades contratantes. Existiendo un Acuerdo Marco vigente las unidades operativas de contrataciones deberán contratar a través del mismo. El Órgano Rector podrá suspender o eliminar algún producto o servicio de un adjudicatario en un Acuerdo Marco por razones debidamente fundadas. Asimismo, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, podrá eliminar algún producto o servicio incluido en el Acuerdo Marco, y podrá incorporar nuevos productos mediante la realización de un nuevo llamado.
- Precio máximo: cuando en los pliegos de bases y condiciones particulares se indique el precio más alto que puede pagarse por los bienes o servicios requeridos. Se deberá dejar constancia en el expediente de la fuente utilizada para la determinación del precio máximo. Los organismos no podrán adjudicar por encima del precio máximo establecido.

La ONC es el organismo con competencia para fijar un precio máximo para las ofertas que se realicen por esta modalidad.

2.1.9. Tipos de procedimientos de compras y contrataciones públicas

Existen 4 tipos de procedimientos de compras y contrataciones públicas que gestiona la APN, éstos son:

- ***Licitación***

Se realizará cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores económicos. Cuando los montos superen los 5000 módulos.

Podrán ser Públicas cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes o Privadas, cuando el llamado a participar esté dirigido exclusivamente a proveedores que se encuentren inscriptos en el SIPRO. A su vez estas pueden ser nacionales o internacionales según el domicilio del oferente y de una o dos etapas según las características del bien o servicio a adquirir.

La Licitación Pública es la regla general consagrada en el artículo 24 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios.

- ***Concurso***

Cuando el criterio de selección del cocontratante recaiga primordialmente en factores tales como la capacidad técnico-científica, artística u otra; factores no económicos. Cuando los montos no superen los 5000 módulos.

Podrán ser Públicas cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes o Privadas, cuando el llamado a participar esté dirigido exclusivamente a proveedores que se encuentren inscriptos en el Sistema de información de proveedores (SIPRO).

- ***Subasta***

Se realizará en los casos de Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico. O venta de bienes de propiedad del Estado Nacional. Centralizado por la Agencia de Administración de bienes del Estado

- ***Contratación Directa***

Sólo será procedente en los casos expresamente previstos en los apartados del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios

La contratación directa puede realizarse por Compulsa Abreviada (aquellas en que exista más de un potencial oferente) o por Adjudicación Simple (aquellas en que por razones legales, determinadas circunstancias de hecho, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto cocontratante, la Administración está facultada para elegir un cocontratante). El art. 14 del Decreto 1030/2016 establece:

1- Será por *Compulsa Abreviada* por monto cuando el monto presunto no supere los 1.000 módulos.

2- *Adjudicación simple por especialidad técnica, científica o artística*, fundada en la idoneidad del proveedor debe justificarse que es el único que puede llevarlas a cabo

3- *Adjudicación simple por exclusividad*. Contratación o adquisición cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica. Incluida la compra de libros en el país o en el exterior a editoriales o personas

físicas o jurídicas especializadas en la materia; acreditando la inexistencia de sustitutos convenientes y acreditando la exclusividad.

4- *Compulsa Abreviada por licitación o concurso desierto o fracasado*; en este caso se realiza un nuevo llamado modificando el pliego de bases y condiciones particulares y si este también resultare desierto o fracasado se realizará la contratación directa con este último pliego.

5- Por *Compulsa Abreviada o por Adjudicación Simple*. Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad. Será por compulsa abreviada en caso de urgencia y en caso de emergencia por compulsa abreviada o por adjudicación simple.

6- Por *Compulsa Abreviada o Adjudicación Simple* cuando el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable.

7- *Adjudicación simple por desarme, traslado o examen previo*. En caso de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación.

8- *Adjudicación simple Interadministrativa*. Contratos en los que las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL celebren entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado.

9- Por *Adjudicación simple los Contratos* que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL con las Universidades Nacionales. La Universidad Nacional deberá acreditar experiencia, capacidad operativa suficiente, pertinencia territorial y demás cuestiones que justifiquen su contratación.

10- *Compulsa Abreviada con efectores de Desarrollo Local y Economía Social*. El cocontratante deberá tratarse de una persona humana o jurídica inscripta en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal, considerándose cumplido de esta forma el requisito de previo informe al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

11- *Compulsa Abreviada o Adjudicación Simple la locación de inmuebles*, en los casos en los que las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones, actúen como locatarios.

La locación sobre bienes inmuebles de propiedad del ESTADO NACIONAL es competencia exclusiva de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Deben consultar a la AABE sobre la existencia y disponibilidad de bienes del Estado de características similares a las requeridas.

Los procedimientos de contrataciones tienen las siguientes etapas: Pedido, Pliegos, Publicidad, Apertura de las Ofertas, Evaluación de las ofertas, Adjudicación, Registro del compromiso, Celebración del contrato, Cumplimiento del contrato, Facturación y Pago.

2.2. Sistema electrónico de compras públicas COMPR.AR

Antes de la implementación del COMPR.AR *las contrataciones públicas se seguían gestionando en formato físico, utilizando archivos en papel, y los proveedores presentaban los documentos requeridos en persona* (De Michele, Pierri, 2020 p. 2).

Por otra parte, *el uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar estos procesos, reduce la corrupción y estimula la competencia* (García López, García Moreno, 2010, p.56).

Impulsado a través del proyecto Modernización e Innovación para mejores servicios públicos en Argentina, por el Ministerio de Modernización de la Nación, este resulta ser un sistema transaccional, donde efectivamente se gestiona el acuerdo comercial entre el Estado y los proveedores; antes era más informativo que transaccional; sólo se utilizaba a fin de difundir los documentos que comprenden el proceso de compra.

Volosin (2010), expresa que *entre los sistemas de compras públicas electrónicas es posible identificar dos tipos básicos, que usualmente coinciden con etapas de desarrollo: los sistemas informativos y los sistemas transaccionales*.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) cuenta que de ser una herramienta para contribuir a la transparencia y la publicidad de compras y contrataciones que gestiona un organismo, pasó a ser un instrumento que propicia la eficiencia y eficacia de los organismos del Estado.

El sistema COMPR. AR tiene interfaz con e-SIDIF respecto al módulo presupuesto (compromiso preventivo y definitivo) y al momento de perfeccionar la orden de compra, se genera la misma en e-SIDIF, lo que permitirá luego gestionar el pago. El sistema permite navegar en el SIByS e interactuar con los proveedores durante el proceso.

2.3. Órgano Rector

Para el año 1994 se crea mediante Decreto N.º 1.545 el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional, con el objetivo de establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera; nombrando como órgano rector de dicho sistema a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC).

La ONC (s/f) tiene como objetivos: proponer políticas de contrataciones y de organización del Sistema de Contrataciones de la APN, especialmente a fin de promover el estricto cumplimiento de los principios generales a los que debe ajustarse la gestión de las contrataciones públicas; desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas; diseñar, implementar y administrar los sistemas que sirvan de apoyo a la gestión de las contrataciones y un sistema de información en el que se difundirán las políticas, normas, sistemas, procedimientos, instrumentos y demás componentes del sistema de contrataciones de la Administración Nacional; administrar el sitio web y el Sistema Electrónico de Contrataciones; asesorar y dictaminar en las cuestiones particulares, que, en materia de contrataciones públicas, sometan las Jurisdicciones y Entidades a su consideración; dictar las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias en el ámbito de su competencia; elaborar el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para las contrataciones de obras públicas y concesiones de obras públicas; establecer la forma, plazo y demás condiciones para confeccionar e informar el Plan Anual de Contrataciones; capacitar a los agentes, funcionarios y empresas respecto a los componentes del sistema de contrataciones; entre otras.

En definitiva, la ONC garantiza transparencia y permite realizar procedimientos de compras dentro de un marco de legalidad establecidos en la norma.

2.4 Gestión por resultados

En palabras de Makón, la Gestión por Resultados (GpR) *es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo* (2000, p. 3).

Este modelo de gestión, prioriza la simplificación de los procesos administrativos, pasando de la lógica normativa de controles formales a la optimización de los procesos que permitan *gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real* (Makón, 2012, p. 9); esto implica la adopción de un sistema que permita el seguimiento y retroalimentación.

Uno de los pilares del modelo de la GpR es la reingeniería de procesos; a partir del análisis de los procedimientos se pueden introducir cambios y rediseños que implican mejoras de eficiencia.

García López y García Moreno (2010) expresan que la GpR se define:

...como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país.

2.5. Cadena de valor

Es un modelo descriptivo de las políticas públicas y del accionar del sector público. La cadena describe cómo los actores políticos movilizan los recursos transformándolos en productos para ordenar la vida social en los distintos ámbitos.

INSUMOS → PRODUCTOS → RESULTADOS → IMPACTO

Los **insumos** que son los recursos materiales, financieros y humanos que a través de operaciones se transforman en **productos** que se entregan a la sociedad u otra organización

del sector público logrando los **resultados e impactos** propuestos por las políticas públicas para dar solución a las distintas necesidades de la sociedad.

Sobre esta cadena se orientan las funciones: la Planificación Estratégica, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Proceso de Compras y el Seguimiento y la Evaluación.

La Planificación Estratégica de Alta Dirección define la producción de las organizaciones para alcanzar los resultados e impactos, la Planificación Operativa define las acciones para transformar los insumos en productos, la Formulación Presupuestaria que garantiza que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y se gestionen de manera ágil y efectiva.

La observación sistemática de esta cadena para obtener información es lo que se denomina *MONITOREO* lo que permite introducir oportunamente ajustes para el logro de los resultados e impactos. También las relaciones entre los distintos eslabones sirven para la construcción de los indicadores necesarios para el monitoreo y para la tarea de evaluación.

Los indicadores de recursos, de economía, de producto, resultado y de impacto se encuentran vinculados a los eslabones de la CVP mientras que los de eficiencia, eficacia y efectividad se refieren a relaciones entre ellos.

2.6. Sistema de indicadores

La demanda de rendición de cuentas hace necesario la definición de indicadores para monitorear los procesos. A través de los indicadores es posible realizar el monitoreo de todo el proceso y al respecto Sotelo (2014) señala: *mediante el Monitoreo, se pretende introducir oportunamente ajustes o cambios necesarios para el logro de sus resultados, o bien, generar conocimiento sobre el contexto de intervención*, posibilitan la Evaluación de la política.

Desde la perspectiva de la GpR, para lograr un proceso consistente es necesario implementar un sistema que brinde mejoras en los procesos que contribuyan a una gestión eficiente y a los controles internos de la organización, este sistema podría ser basado en indicadores (Makón, 2012).

Del mismo modo, *los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución* (Bonney, Armijo, 2005, p. 23); por ello su construcción depende del área de gobierno que los utilice.

Los indicadores de gestión se definen como una serie de técnicas y procedimientos que realizan los administradores para conocer las circunstancias, procesos y procedimientos que se realizan en las secciones y departamentos de una institución, ya sea esta pública o privada. Deben cumplir con requisitos y elementos para poder apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales, siendo algunos de los más relevantes los siguientes:

Oportunos: Deben permitir obtener información en tiempo real, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.

Excluyentes: Cada indicador evalúa un aspecto específico único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Prácticos: Facilitan su recolección y procesamiento.

Claros: Ser comprensible tanto para quienes lo desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia.

Explícitos: definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará para evitar interpretaciones ambiguas.

Sensibles: reflejar el cambio de la variable en el tiempo.

Transparentes/Verificables: su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

Para el amplio ámbito que estamos analizando la importancia de la medición cobra una mayor significación dado que las entidades públicas por su complejidad, diversidad de productos y/o servicios que ofrecen, variedad de usuarios, entre otros aspectos, requieren determinar con mayor precisión el nivel de su desempeño.

2.6.1 Tipos de indicadores

Dentro de la gran variedad de clasificaciones teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, según Bonnefoy - Armijo estos pueden ser:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos: Insumos, Procesos o actividades, Productos y Resultados finales. Variables asociadas al cumplimiento de los objetivos:

cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados

- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía. (Las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio; cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto).

En síntesis, los primeros indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. Un ambicioso programa de gestión por resultados debe tender a ambos tipos de objetivos, por lo que existe una complementariedad e interdependencia entre los dos tipos de indicadores.

Tradicionalmente, los indicadores de insumos y productos, son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales.

- Indicadores de insumos : Cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de bienes y servicios; generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. dan cuenta de cuántos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.
- Indicadores de procesos: Miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte); son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.
- Indicadores de productos: Muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una

combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.

- Indicadores de resultado final o impacto: Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.

Los indicadores de insumos y productos son los más utilizados porque no son tan complejos de construir como los indicadores de resultado final o impacto, y en algunos casos de eficiencia (cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad).

Indicadores de Eficacia, Eficiencia y Economía permiten comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño; por su simplicidad y concreción ha probado ser útil para los usuarios; agregando el indicador de calidad de forma separada del indicador de “eficacia”, que en muchos manuales se considera un atributo de esta categoría.

- Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados; en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- Eficiencia: Cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio.
- Economía: Cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- Calidad: cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.

Detalle ejemplos de indicadores:

INDICADORES DE PRODUCTOS: donde se busca poder medir la cantidad de expedientes de compras realizados por la institución dependiendo del tipo: Contratación Directa, Licitación Pública o Privada, Concurso Público o Privado; o los realizados en función a la unidad operativa de compras (UOC) Sede Central, Centro Atómico Constituyentes, Centro Atómico Bariloche y Centro Atómico Ezeiza y de esta manera poder visualizar cuál unidad operativa es la que más expedientes de compras realiza durante un periodo de tiempo.

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DE: CD/LPub/LPriv

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DE CADA UOC

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES INGRESADOS POR TRIMESTRE

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

INDICADORES DE CALIDAD: Permiten medir si se realizó el expediente de acuerdo con la normativa vigente, en cuanto a los procesos, tiempo e información del pliego.

CANTIDAD DE EXPEDIENTES FRACASADOS

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DESIERTOS

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES ADJUDICADOS

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DEVENGADOS

CANTIDAD TOTAL DE ÓRDENES DE COMPRA

INDICADORES ECONÓMICOS: Permite medir y controlar la ejecución presupuestaria en cuanto al crédito destinado para los expedientes de compras.

MONTO TOTAL EN PESOS DE ÓRDENES DE COMPRA
PRESUPUESTO OTORGADO

MONTO TOTAL EN PESOS DE ÓRDENES DE COMPRA X OBJETO DEL GASTO
PRESUPUESTO OTORGADO

— MONTO TOTAL EN INCISO 4
MONTO TOTAL EN PESOS DE ÓRDENES DE COMPRA

INDICADORES DE EFICACIA: Permite medir y comparar lo programado con lo ejecutado; los resultados obtenidos.

CANTIDAD DE EXPEDIENTES COMPROMETIDOS
CANTIDAD DE EXPEDIENTES PROGRAMADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DEVENGADOS
CANTIDAD DE EXPEDIENTES PROGRAMADOS

CANTIDAD DE EXPEDIENTES DEVENGADOS
CANTIDAD TOTAL DE ÓRDENES DE COMPRA

INDICADORES DE EFICIENCIA: Con este indicador se podrá visualizar el tiempo que tarda un expediente promedio comparado con la realidad.

Los tiempos promedio de duración de un expediente (inicio/fin) se consideran los siguientes:

- I. Trámite Simplificado: Aproximadamente 1 mes.
- II. Contratación Directa: Aproximadamente 3 meses.
- III. Licitación Privada: Aproximadamente 6 meses.
- IV. Licitación Pública: Aproximadamente entre 6 y 8 meses.

2.7. El Mapa de la Acción Estatal

Otro sistema de información que es importante mencionar es el Mapa de la Acción Estatal que detalla datos de las políticas públicas de cada organismo de la Administración Pública Nacional. Permite visualizar sus resultados y su impacto en la sociedad para constituir un instrumento de planificación, seguimiento y evaluación de cada jurisdicción.

Como herramienta transversal de seguimiento de la gestión el Mapa de la Acción Estatal (en adelante MAE) es un sistema de información, creado en 2020 en el ámbito de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministras, que describe, integra, sistematiza y grafica la acción del Estado y sus resultados. Es un instrumento de planificación, seguimiento y evaluación de cada organización en cuanto a las políticas públicas ¹.

El MAE se instrumenta a través de una plataforma digital dinámica que permite el seguimiento y monitoreo de la actividad de las distintas reparticiones de la Administración Pública Nacional. Esta herramienta centraliza la información del accionar estatal respecto a la producción de bienes, servicios, regulaciones y transferencias brindando información relevante para la toma de decisiones. Para acompañar este proceso, la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DNFCG) de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional brinda asistencia técnica y elabora herramientas de intervención metodológica y capacitación a los equipos técnicos de los distintos organismos del Estado Nacional.

3. Diagnóstico

Los procedimientos de compras y contrataciones cumplen funciones de apoyo a las áreas que desarrollan tareas sustantivas en la organización, por ello deben ser realizadas con responsabilidad, eficiencia y eficacia. Según Makón (2012,9) las áreas de Compras y Contrataciones de una jurisdicción tienen como responsabilidad *cumplir con eficiencia y eficacia el rol que tienen asignado de apoyar los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros.*

¹ Mapa de Acción Estatal (MAE). <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/acerca>

El avance en el uso de las tecnologías en la gestión de las compras y contrataciones, permitió reemplazar los procesos basados en papel por otro basado en archivos electrónicos. De esta manera surge el sistema COMPR.AR con una interfaz mediante e-SIDIF, que como se ha mencionado anteriormente, agiliza los tiempos, permite transparentar las operaciones dándole a los ciudadanos una herramienta de autoevaluación de procedimientos, control de gastos y sobre todo de prevención de la corrupción.

La modernización del proceso de adquisiciones públicas generó la disminución del gasto de las mismas, dado que *las compras realizadas mediante la plataforma COMPR.AR tienen en promedio un precio unitario que es 4,4% menor al precio pagado antes de la implementación de la herramienta* (De Michele; Pierri, 2020, p. 13); también generó ahorros internos *al dejar de usarse expedientes en papel, por cada proceso se reducen costos en términos logísticos, de almacenaje y administrativos* (De Michele; Pierri, 2020, p. 9). *Los plazos en los que se realizaban los procedimientos disminuyeron en comparación con los que se realizaban en formato presencial y papel, sobre todo el de CDxCaM disminuyeron en un 20,98%* (de Michele; Pierri, 2020, p. 15).

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) tiene por misión asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la política nuclear y por ende en la decisión de la tecnología a adoptar para las futuras centrales nucleares; llevar a cabo desarrollos tecnológicos innovadores en el área y mantener adecuados niveles de factibilidad, disponibilidad, confiabilidad y seguridad en el desempeño de las actividades desarrolladas en sus instalaciones y en la de las empresas de las cuales forma parte, con el propósito de contribuir a satisfacer necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de la sociedad, preservando la salud de la población, al personal que interviene en las distintas actividades y al ambiente, en el marco de políticas del uso de la energía nuclear con fines pacíficos.

La Comisión fue creada por Decreto N° 10.396/50, reorganizada por Decreto-Ley N° 22.498/56, luego ratificado por la Ley N° 14.467. Su organización, funcionamiento y financiamiento general fueron establecidos por la Ley N° 24.804 y su Decreto Reglamentario N° 1.390/98. En el marco de esta misión, las actividades de CNEA apuntan a cubrir la demanda de la sociedad vinculada al sector nuclear, principalmente en lo que respecta a la consolidación y ampliación de la opción nucleoelectrica para producción de energía, la disponibilidad de radioisótopos y la aplicación de las radiaciones en medicina, agricultura e

industria; la investigación y el desarrollo de tecnología; la gestión de los residuos radiactivos y la restitución ambiental de la minería del uranio; el cuidado del ambiente y la formación de recursos humanos de alta especialización científica y tecnológica. Para un mayor conocimiento de sus objetivos acceder a la página web de la institución.

En la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) se implementa el COMPR.AR a partir de febrero del año 2018. La institución cuenta con cinco Unidades Operativas de Contrataciones (UOC): a) Sede Central, b) Centro Atómico Constituyentes, c) Centro Atómico Bariloche, d) Centro Atómico Ezeiza y e) Proyecto CAREM.

Dentro de este universo, se trabajó tomando como muestra los procedimientos correspondientes a la UOC 14 correspondiente a Sede Central, debido al gran volumen de datos ya que tiene varias unidades requirentes (UR). Se realizó un análisis general de cómo fueron evolucionando los procedimientos desde que se implementó el COMPR.AR.

3.1 Procedimientos de compras y contrataciones

Con los datos obtenidos de los procedimientos realizados en las distintas UR por año y aplicando indicadores de gestión; de producto, de calidad, económicos y de eficiencia en ésta UOC 14, en el lapso de tiempo 2018-2023, se pudo determinar el porcentaje de procedimientos más usados, los que resultaron sin efecto, desiertos y fracasados. También se determinó las tareas factibles de mejorar, para hacer más eficientes los procedimientos, dado que de ello depende la obtención de los bienes y servicios que requieren las distintas áreas para cumplir con sus objetivos en tiempo y forma y en acuerdo a las políticas de la organización.

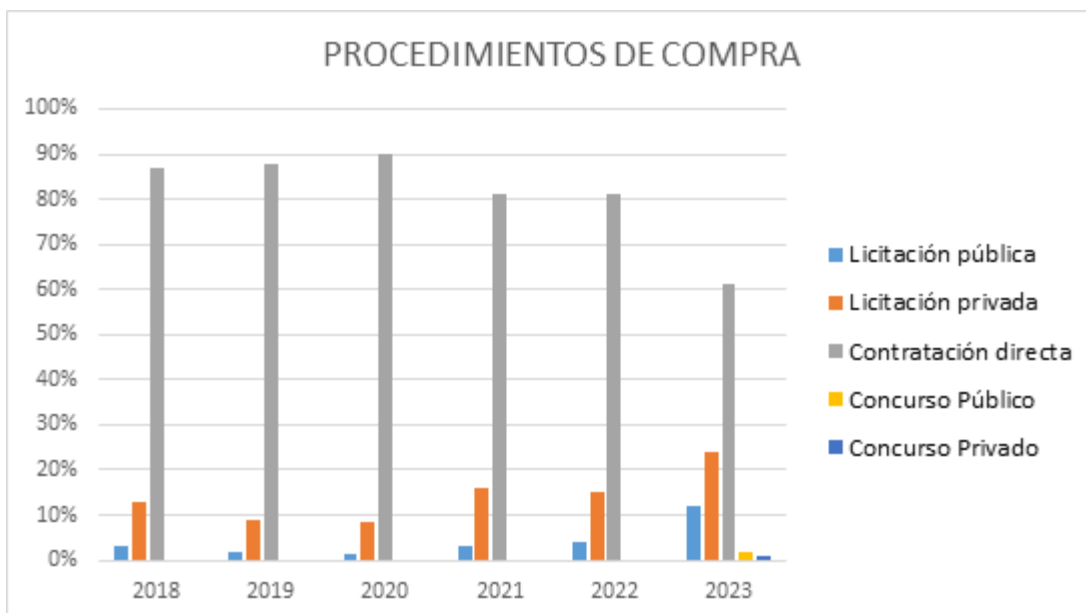
Tomando indicadores de producto puede obtener el porcentaje de los diferentes procedimientos usados por año en el periodo de tiempo señalado.

CANTIDAD DE EXPED DE LPUB. O LPRIV, CONCURSO PÚBL O PRIV. CD

CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS

En el periodo señalado 2018 – 2023, por el COMPR.AR se identifican los distintos procedimientos de compras y contrataciones utilizados en esa UOC 14 de CNEA.

Gráfico N° 1. Procedimientos para el período 2018-2023



Elaboración propia.

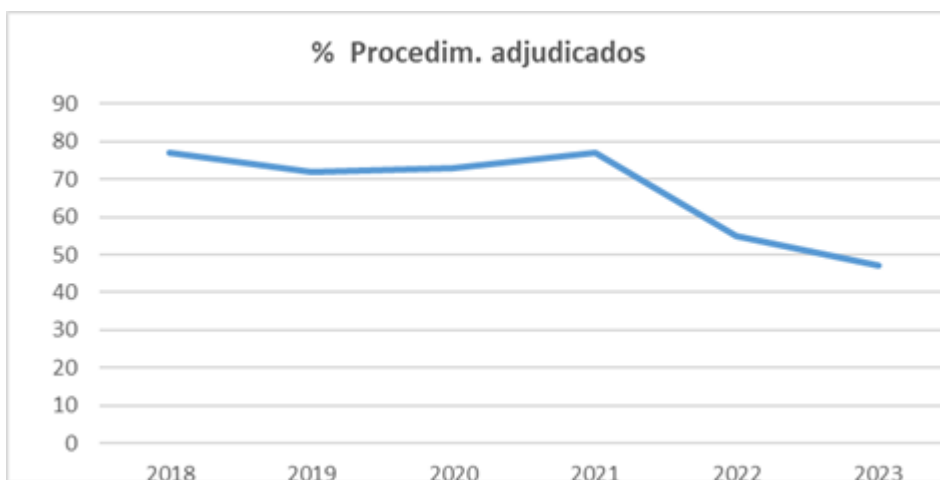
Nota: Datos obtenidos del sistema COMPRAR.

Se puede observar que, del total de procedimientos realizados por año desde 2018 a 2023, el de Contratación Directa fue el más utilizado (procedimiento con plazos breves), alcanzando para el año 2020 al 90% de los procedimientos y tomando relevancia el incremento en la participación de los procedimientos de Licitación privada y Licitación pública, en ese orden para el año 2023.

Si bien el art. 10 del Decreto 1030/16, establece como regla general la Licitación o Concurso Público también señala el art 3 del Decreto Delegado N° 1.023/2001, que uno de los principios generales a los que deben ajustarse la gestión de compras y contrataciones es la Promoción de la Concurrencia de Interesados y de la Competencia entre Oferentes. Entonces 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.

Por otro lado, si aplicamos un indicador de calidad como CANTIDAD DE EXPEDIENTES ADJUDICADOS/ CANTIDAD TOTAL DE EXPEDIENTES REALIZADOS, obtuvimos los siguientes resultados para el periodo 2018-2023.

Gráfico N° 2. Muestra el porcentaje de procedimientos adjudicados por año con respecto al total realizado en el periodo 2018-2023.



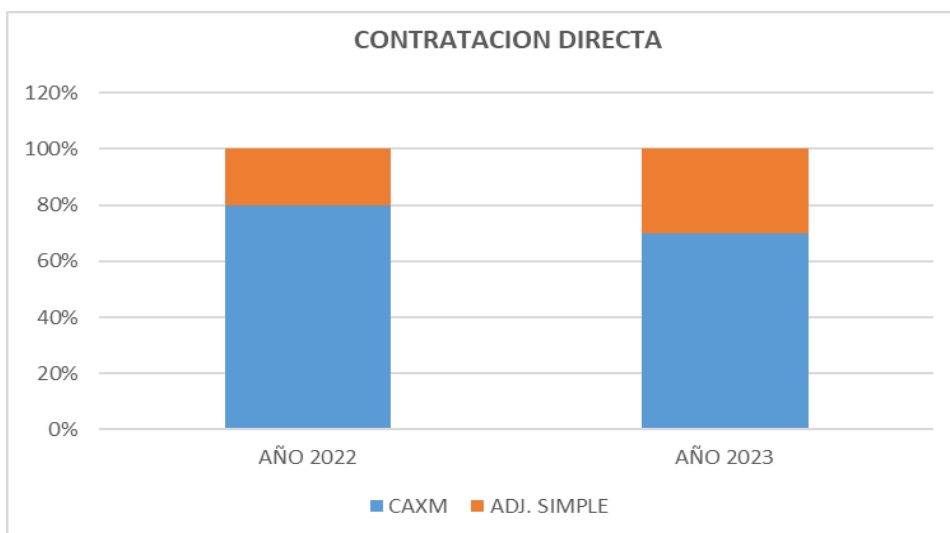
Elaboración propia.

Se puede observar en el gráfico N° 2 para los años 2022 y 2023 un notable descenso en los procedimientos adjudicados. Para determinar cuáles fueron los motivos se estudió los procedimientos de mayor uso, que es la Contratación Directa; los que fueron adjudicados, los que quedaron sin efecto, fracasados y desiertos; pero solo para estos dos últimos años del análisis a efectos de determinar cuáles fueron las causas. Se analizaron los expedientes directamente desde el GDE (Gestión Documental Electrónica) al que se puede acceder con usuario y contraseña.

Se señala que la CD puede ser por Compulsa Abreviada donde las ofertas pueden ser realizadas por varios oferentes o por Adjudicación Simple en donde se requiere el bien o servicio de un determinado proveedor dada su especificidad y características *ya sea por razones legales, por determinadas circunstancias de hecho, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto cocontratante* (Decreto N° 1030/2016, artículo 14).

Dentro de los procedimientos de CD en esta UOC 14 el más utilizado es de Compulsa Abreviada por el Monto (CAxM) y en menor porcentaje los de Adjudicación Simple.

Gráfico N° 3. Muestra el % de procedimientos de CAxM para los años 2022 y 2023.



Elaboración propia.

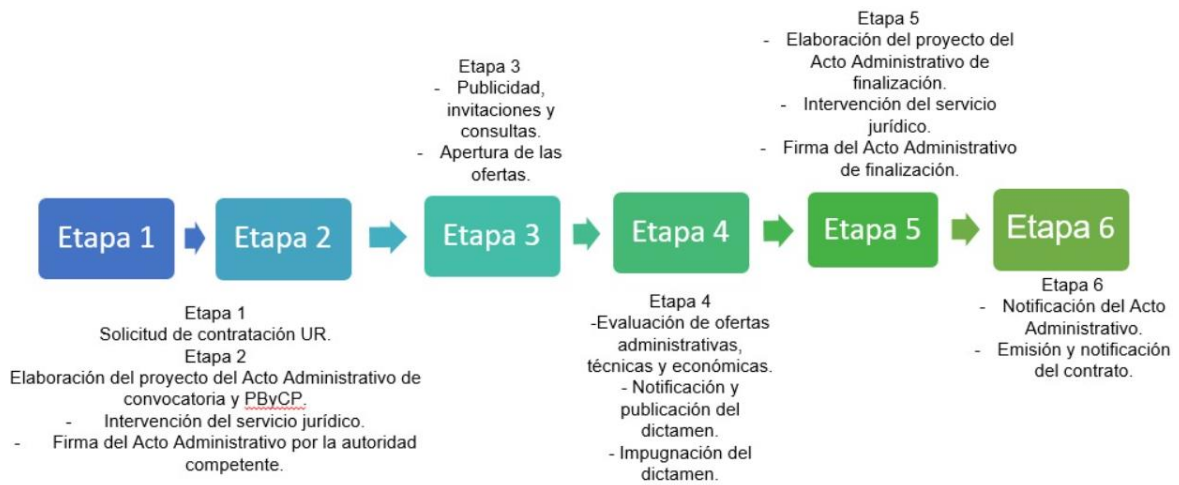
El Art. 15 del Anexo al Decreto N° 1030/16 establece que para habilitar la procedencia de la Compulsa Abreviada por Monto “*será suficiente que el monto presunto del contrato no supere el máximo fijado para tal tipo de procedimiento en la escala aprobada por el artículo 27 del presente reglamento*”. Es así, que el citado Art. 27 dispone que la *Compulsa abreviada del apartado 1 del inciso d) del artículo 25 del Decreto N° 1023/01 y sus modificatorios y complementarios hasta UN MIL MÓDULOS (M 1.000)*.

3.2 Contratación Directa por Compulsa Abreviada por el Monto. CDxCAM. Etapas

El análisis de los procesos parte desde la solicitud de contratación, teniendo en cuenta no sólo las características del bien o servicio y el tiempo sino también las partidas presupuestarias afectadas hasta la realización del contrato.

En el siguiente gráfico se puede observar el análisis del procedimiento de CDxCAM, un resumen de las actuaciones en cada etapa en base al Decreto Delegado N° 1.023/2001, Decreto N° 1.030/2016, Disposiciones ONC Nros. 62, 63 y 65. IF-2023-63929081-APN-DNCBYS#JGM

Gráfico N° 4. Etapas de la CDxCAxM según la normativa.



Elaboración propia

En el COMPRAR se pudo ver datos, desde la solicitud de contratación por parte de la UR hasta la adjudicación y la emisión de la orden de compra, pero nada dice de la planificación y ejecución del contrato. Para un mejor detalle se ingresó a cada uno de los expedientes directamente en GDE, donde se observó con más detalle el procedimiento y si el cumplimiento del contrato fue en tiempo y forma, lo que es muy importante a fin de determinar los tiempos de entrega, la evaluación de los proveedores en cuanto al cumplimiento en la entrega y calidad de los productos y servicios. Fundamental para la planificación.

El proceso se inicia con la solicitud de contratación: Nota elevada por la Unidad Requirente (UR) a la UOC justificando la necesidad de compra o contratación junto al pliego de especificaciones técnicas, sustento de todo el procedimiento (Disposición ONC N° 62/2016, artículo 6°) como así también las partidas presupuestarias involucradas Art 7°.

A partir de ahí se elabora el proyecto del acto administrativo (AA) de autorización el que debe realizarse bajo las formalidades establecidas en el Artículo 7 de la Ley N° 19.549 y sus modificatorias. Se deberá elaborar sobre la base del pedido efectuado por las UR, considerando también el procedimiento de selección, la clase y modalidad que se utilizará.

Dicho proyecto se envía a la Gerencia de Asuntos Jurídicos (GAJ) y toma la intervención correspondiente para emitir opinión. En esta etapa suelen producirse demoras

por las solicitudes de aclaración emanadas del área legal, por ejemplo en cuanto a la justificación del preventivo o por la falta de incorporación en el Expediente de algunos de los actos incorporados en el COMPRAR, y que por error no se incluyó en el expediente, u otras omisiones que luego son mencionadas.

Luego de subsanados los errores y realizadas las aclaraciones, la autoridad que corresponde autoriza el llamado, aprueba el pliego de bases y condiciones particulares (PByCP), se imputa el gasto a la unidad correspondiente, se designan los vocales técnicos titulares y suplentes que se ocupan de la evaluación técnica de las ofertas, como también al agente receptor titular y suplente que se encargaran de la recepción del bien o servicio. se publica y se envían las invitaciones a los proveedores inscriptos en el SIPRO, estableciendo las fechas de presentación de muestras, de consultas por parte de los proveedores y fecha de apertura de las ofertas,

El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales (PUByCG) se vincula automáticamente al proceso al momento de su creación.

Luego de aprobado el AA de convocatoria por autoridad competente y publicado el procedimiento en el COMPRAR, antes de la apertura de las ofertas se suelen producir demoras, por la solicitud de consultas de los proveedores con respecto a las especificaciones de los productos, lo que genera circulares aclaratorias y/o circulares modificatorias, que amplían los plazos del procedimiento, ya que requiere la intervención del área técnica y legal, cambios que también ameritan otorgar más plazo a los proveedores para adecuar sus propuestas a los nuevos requisitos. Según el Artículo 50 del Reglamento aprobado por Decreto N° 1030/2016. Comunicación ONC 23/2021.

Realizada la apertura y vista de las ofertas se producen demoras por error u omisión de documentación solicitada a los proveedores, que pueden ser subsanadas, en cuyo caso se otorgan un plazo mínimo de tres días al proveedor para que ejerza su derecho de encauzar su oferta.

La evaluación de las propuestas de los proveedores la realiza la comisión evaluadora en función de lo establecido en el PByCP y el PUByCG; sobre la documentación presentada, los antecedentes tributarios, contractuales, laborales, normativos y requisitos especiales de los oferentes

La evaluación de las ofertas es administrativa, técnica y económica. Se verifica el estado del proveedor en el SIPRO, AFIP Y REPSAL. En el caso de la evaluación técnica de la oferta, la falta de documentación y folletería que debían acompañar, según lo previsto en el pliego de especificaciones técnicas, también ocasiona demoras, estos errores u omisiones pueden ser subsanados.

Luego de realizada la evaluación administrativa, técnica y económica de las distintas ofertas, se notifica y publica en el COMPRAR el dictamen de evaluación. A partir de allí, se abre un periodo de tres días para la impugnación. Una vez publicada la preadjudicación se observaron algunos expedientes en los que el oferente adjudicado manifestó su voluntad de no renovar de forma automática el mantenimiento de oferta (por un error involuntario no se advirtió la manifestación ingresada en el sistema COMPRAR por el oferente junto a su cotización mediante la cual expresaba que "...el mantenimiento era de 60 días corridos sin renovación automática...") y al no renovarla, quedan automáticamente el segundo en orden de mérito, lo que provoca un aumento en el plazo ya que genera otro proceso; hay que rectificar, comunicar en el COMPRAR nuevamente y realizar otro dictamen de evaluación.

Pasado los tres días para las impugnaciones se elabora el Proyecto del AA de Finalización el que pasa al área jurídica, allí se generan pedidos de aclaración tales como:

- ampliar el informe de manera de justificar la razonabilidad económica de aquellos renglones con sobre costo
- se aclare el encuadramiento de la desestimación de un proveedor
- sobre la desviación de un porcentaje +- 20% en los valores de adjudicación
- en menor proporción por el cambio de la autoridad competente para autorizar el acto administrativo de adjudicación y finalización del procedimiento, distinta a la que autorizó la convocatoria que genera cambios en la DDJJ de intereses presentadas por parte de los proveedores para que verifiquen la presencia de algunos de los vínculos establecidos en los art. 1 y 2 del decreto 202/17, en caso afirmativo para que presenten una nueva declaración jurada de intereses dentro del plazo de diez días según lo establece la Circular 2 / 2021 de la Oficina Anticorrupción.

Lo mencionado anteriormente origina una nueva intervención ampliando el plazo del proceso.

Por último, y aclaradas todas las solicitudes del área jurídica se firma el AA de finalización, el que debe notificarse a los adjudicatarios, y en diez días se produce la emisión y notificación del contrato.

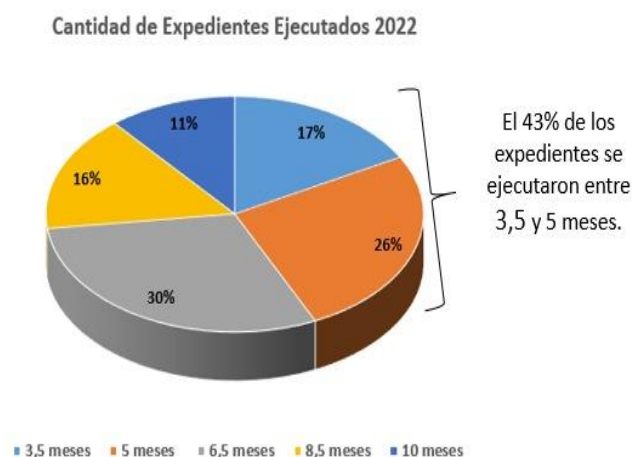
3.3 Análisis de plazos

Los plazos en algunas etapas del proceso no se encuentran normados en el régimen de compras y contrataciones.

A efecto de determinar los plazos se analizaron los procedimientos que resultaron exitosos; los plazos en que resultaron adjudicados para este periodo 2022-2023; teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la fecha de convocatoria en el COMPR.AR, hasta la fecha de adjudicación o emisión de la orden de compra. Ingresando por GDE a los expedientes se puede conocer los motivos de las demoras, en qué etapa se produjeron y si la orden de compra se cumplió.

Entonces en los siguientes gráficos se puede observar los plazos en que se ejecutaron los procedimientos para 2022 y 2023.

Gráfico N° 5. Muestra en % los procedimientos de CDxCxM para 2022 ejecutados entre 3,5 y 10 meses.



Elaboración propia.

Analizando la totalidad de procedimiento por Compulsa Abreviada por el Monto para 2022 se pudo determinar que un 43% de los procedimientos se ejecutaron en promedio entre 3,5 y 5 meses; el resto en un plazo mayor. En algunos casos alcanzaron los 10 meses sobre todo para aquellos procedimientos que excedieron el ejercicio 2022. Algunos de los motivos de demora fueron: referente a la obligatoriedad de incorporación de presupuestos que hayan servido de base para la estimación del preventivo; generación de circulares aclaratorias en base a las consultas de los proveedores; por no verificar lo incorporado correctamente en la Plataforma COMPR.AR., también lo sea al Expediente en GEDE en cuanto a la documentación exigida por del P.U.B.C.G. y del P. B.C.P; las solicitudes a la Comisión evaluadora amplíe su informe de manera de justificar la razonabilidad económica de aquellos Renglones con sobrecosto con relación a lo estimado en la Solicitud de Contratación generada en el COMPR.AR; entre otras ya mencionadas en puntos anteriores-

Gráfico N° 6. Muestra el % de procedimientos de 2023 ejecutados entre 3 y 7 meses.



El 77% de los expedientes se ejecutaron entre 3 y 4 meses.

Elaboración propia.

Para el año 2023 en un 50% se perfeccionaron en 3 meses, alcanzando a un 77% ejecutados entre 3 y 4 meses y el 23% entre 5 y 7 meses; los plazos se acomodaron de manera tal que sólo se presentaron dos procedimientos con un plazo de 7 meses que aun excediendo el ejercicio redujeron el plazo de ejecución. Los motivos de demora fueron: por el

requerimiento a la vocalía técnica de justificar desviación superior al 20% en los valores de los Renglones a adjudicar con relación a los estimados en la Solicitud de Contratación generada en el COMPR.AR.; también la modificación de estructura organizativa de la GERENCIA, designaciones de cargo, se mencionaba erróneamente el funcionario que autoriza los actos administrativos distinto al que autorizó la convocatoria con lo cual deberá requerir su subsanación a los efectos de poder concluir con el trámite de adjudicación.

Por otro lado, para estos años 2022 y 2023 se produjo incremento en los procedimientos desiertos, fracasados y declarados sin efecto.

Quedaron desiertos para 2022 y 2023; 10 y 11 procedimientos respectivamente. Lo ideal sería que todas las compras y contrataciones se ejecuten ya que responden a necesidades de las unidades requirentes para cumplir con los objetivos del organismo.

Los procedimientos declarados desiertos, son aquellos en los que no se han presentado ofertas al llamado, en los términos de lo establecido en el Artículo 11 Inciso c) del Decreto Delegado N° 1023/2001 y lo establecido en Artículo 9 Inciso f) del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional del Anexo al Decreto N° 1030/2016.

Los procedimientos resultaron sin efecto y fracasados por diversas circunstancias para este periodo 2022 y 2023:

- La mayoría resultaron fracasados por precios excesivos, que superaron ampliamente el monto estimado en la solicitud de gasto no siendo conveniente para el organismo;
- Por retiro de ofertas por parte de los proveedores o por no renovar el plazo de mantenimiento de oferta por considerar que los precios quedaron desactualizados. Los oferentes mantienen las ofertas por el término de sesenta días corridos contados desde la fecha de apertura salvo que el PByCP fije uno diferente. Ese plazo se renueva en forma automática por un lapso igual a la inicial o por el que se fije en el respectivo pliego particular y así sucesivamente, salvo que el oferente manifestara en forma expresa su voluntad de no renovar el plazo de mantenimiento con una antelación mínima de diez días corridos al vencimiento de cada plazo. (Art 54 Decreto 1030/2016)
- Los que no cumplieron con los requisitos mínimos del PByCP y PUBYCG; con lo consignado en las especificaciones técnicas en cuanto a las características de los

bienes, presentación de muestras o acompañamiento de folletería, etc.; o administrativamente por no presentar la documentación requerida, la Declaración Jurada de Intereses prevista en el Decreto N° 202/2017 y Resol. 11-E/2017; documentación respaldatoria del Régimen Público de empleadores con sanciones laborales, Ley 26.940, REPSAL, sin registrar sanciones; las personas físicas o jurídicas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales, causal de inhabilitación del Art. 28 inc f) del Decreto N° 1023/01 .

- En menor cuantía dejados sin efecto por razones presupuestarias en los términos del art. 20 del Decreto 1023/01.

En cuanto a las ofertas excesivas aquellas en que se observaron una desviación superior al 20% en valor en relación a lo estimado en la Solicitud de Contratación generada en el COMPR.AR. fueron consideradas, dado que las diferencias de precios entre los valores de referencia indicados con fecha de creación del expediente y los valores ofertados con fecha de apertura se debían a la variación ascendente de los precios de mercado debido la situación inflacionaria que atraviesa nuestro país (en todo el 2023, el IPC alcanzó el 211,4%, más del doble del 94,8% acumulado en 2022, aproximadamente) así como del tiempo transcurrido entre el inicio del proceso de planificación de compras y contrataciones y el momento de apertura de las ofertas. La desestimación de la oferta por la variación en los precios ofertados conduciría a una nueva solicitud, lo cual implicaría sobre costos más elevado y sin garantías de que las distorsiones inflacionarias no continúen y se repitan y con el inconveniente de no poder contar con los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos.

Por lo tanto, se consideraron las ofertas que cumplieron con los requerimientos solicitados y valores acordes a los precios de mercado actualizados a partir de los índices oficiales y a la cotización del dólar oficial según índice del Banco Central de la República Argentina.

3.4 Conclusión de diagnóstico

Los datos obtenidos del COMPRAR a través de búsqueda de PAC por organismo público, por año y por UOC y a través del buscador de procesos, ambos grupos de datos se organizaron en una planilla Excel y se cotejaron uno a uno los expedientes realizados

ingresando a GDE con el N° de expediente ya que en GDE se puede ver más allá de la emisión de la orden de compra y el tiempo transcurrido entre las actuaciones. Se encontraron algunos registros duplicados y otros no actualizados, si bien tienen enlace a Google para una búsqueda avanzada, hay demoras en la actualización.

El COMPR.AR permite el seguimiento y difusión de los procesos otorgándole mayor transparencia e información para los usuarios, pero por otro lado para utilizar indicadores necesitamos contar con datos de calidad.

Podemos resumir que se cumplió con la reglamentación del Régimen de Compras y Contrataciones de la APN y a través del uso de la CDxCAxM la CNEA logra obtener los recursos para el cumplimiento de sus objetivos. Lo ideal sería que la totalidad de los procedimientos se realicen, pero las situaciones que se suscitan en el contexto económico del país, hacen que excedan a lo planificado.

A pesar de que los plazos se amplían en circunstancias especiales, estos en general se van acomodando y podrían achicar aún más, si estas circunstancias se anticiparan y corrigieran, para que en próximos procedimientos ya se tengan en cuenta y salgan con todas las aclaraciones y justificaciones que puedan surgir.

Entonces estas situaciones, como la emisión de circulares aclaratorias que surgen generalmente por la consulta de proveedores; la solicitud de documentación por parte de la comisión evaluadora a los proveedores; por errores u omisiones técnicas o administrativas, si bien pueden ser subsanadas, amplían los plazos. Por otro lado las solicitudes de aclaración emanadas del área jurídica que generan ampliación de los plazos por las consultas a comisión evaluadora pueden ser tenidas en cuenta con anticipación una vez conocidas para próximos procedimientos de compra que se inicien y evitar la ampliación de los plazos dado que la planificación es trimestral y evitar también se produzca la acumulación de los procedimientos al final del ejercicio donde naturalmente se suele producir un cuello de botella por la cantidad de procedimientos evitando que excedan el ejercicio para el cual fueron planificados, teniendo en cuenta que para el ejercicio siguiente hay que esperar la disposición de los créditos y cuotas.

4. Propuesta de intervención

La evaluación periódica es importante a efectos de determinar la eficiencia en el uso de los recursos y para la toma de decisiones. El tiempo es un factor de medición de

desempeño, traduciéndose en eficiencia, cuando el tiempo de ejecución real se reduce respecto a la duración actual. Por ello surge la necesidad de además del monitoreo a través de los indicadores llevar una planilla con las fechas en que se producen las actuaciones la que nos permitirá reconocer con facilidad la etapa en que se producen las demoras; como parte del control interno realizado en todos los procesos del organismo. No requiere que las autoridades pongan a disposición recursos adicionales para ello. Se sugiere:

- Monitoreos trimestrales de los procedimientos mediante el uso de indicadores para determinar el cumplimiento y logro de los objetivos, comparar lo planificado con los procedimientos ejecutados
- Análisis de los plazos en las distintas etapas a fin de determinar los problemas y en base a ello esgrimir soluciones a los mismos, evaluando así la eficacia y calidad del funcionamiento en el tiempo y su retroalimentación. A través de la planilla EXCEL quedarán identificadas las distintas etapas y las fechas en que se producen las actuaciones para identificar las demoras; datos primarios a los que tiene acceso las UR por el seguimiento diario en GDE de los expedientes; a fin de recabar información sobre los errores u omisiones necesarios para la toma de decisiones. Este conocimiento también será útil para talleres de debate, compartir experiencias con otras unidades requerentes y generar conocimiento común no sólo de la CDxCaXM sino de todos los procedimientos usados por el organismo.
- Esta planilla nos permitirá tener datos actualizados de los procedimientos y estructurados de manera tal que permitan el conocimiento del estado en que se encuentran y en qué etapa. También tendrá en cuenta la fecha de inicio de la solicitud del gasto y la del cumplimiento del contrato, mejorar la ejecución de los actos preparatorios en cuanto a la elaboración del requerimiento y las indagaciones de mercado conlleva a que el tiempo total del proceso de contratación se optimice, mejorando la oportunidad de entrega de los bienes y servicios requeridos, además de monitorear el cumplimiento de las órdenes de compra, chequeando el tiempo que transcurre entre el momento de la generación de la orden de compra y el momento en que el proveedor la atiende ya que nos proporciona información valiosa para la gestión de tiempos y necesidades de la empresa. Finalmente sería conveniente asignar

otra columna para asentar el objeto del gasto de esa manera podremos ver para qué tipos de producto o servicio los plazos se extienden.

- Evaluación anual de proveedores, cumplimiento en tiempo y forma, calidad y cantidad, competitividad comercial y riesgos, la existencia de reclamos, multas o sanciones, desarrollando una base de datos que contribuya a una selección e identificación de potenciales proveedores durante la indagación de mercado.
- Evaluación continua y capacitación del personal encargado de tramitar las contrataciones para garantizar la calidad de las tareas.
- Realizar talleres para el tratamiento de los procedimientos con dificultad y realizar una política preventiva.
- Compartir el conocimiento con otras unidades operativas de contrataciones a efectos de agregar valor a las compras y contrataciones en todo el organismo.

Introduciendo un mayor desglose por fechas en las distintas etapas del procedimiento a efectos de determinar los cuellos de botella nos permitirá gestionar las soluciones en los lugares o etapas en que se producen, para reducir aún más el tiempo de los distintos procedimientos de compra. Por otra parte, poder analizar el comportamiento de los proveedores en el cumplimiento de los contratos; temas que pueden ser objeto de otro estudio. A efectos de determinar datos para un adecuado control interno, más precisos y de fácil comprensión para todos los usuarios.

5. Síntesis final

El trabajo de investigación se concentró en el análisis de las compras y contrataciones desde la implementación del COMPRAR en CNEA a partir de 2018 hasta el año 2023. Tomando como muestra la UR14 y mediante el uso de indicadores se pudo determinar que el procedimiento de compras y contrataciones más usado fue la CDxCxM a través del cual logró la obtención de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo.

Del análisis de las etapas del procedimiento, a través de fuentes primarias, se pudo determinar cuáles son las situaciones que impiden su optimización ya que generan subprocesos ampliando los plazos. No obstante, para el año 2023 los procedimientos se

ejecutaron en menor plazo, en un 70% en tres meses aproximadamente. Teniendo en cuenta que se contabilizan días hábiles veinte días de demora en alguna etapa del proceso significa un mes de retraso. Por ello necesitamos plazos más cortos para reducir costos y un mejor uso de los recursos.

Para finalizar, para la implementación efectiva de las propuestas realizadas, se debe propiciar el acompañamiento efectivo de las autoridades, a fin de fomentar el cumplimiento de los resultados esperados. No requiere recursos adicionales solo precisa de consenso de los gestores y áreas intervinientes en el proceso de adquisición de que se trate y de la alta dirección.

6. Referencias

- Argentina. (10 de junio de 2024). *Presupuesto abierto*.
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/54c52c25-4b36-4578-8b2a-ab63105f0638>.
- Barbei et al. (2018). *Indicadores de gestión en las entidades públicas*. CECIN.
<https://www.econo.unlp.edu.ar/frontend/media/18/14018/112a1ab5f4da67955295d15b135b38e1.pdf>.
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Cepal.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bb0ea741-8963-4bd7-92b7-0a7b7cea6738/content>.
- Cermelo, C. y Perez Roja, M. (2004). Ensayo sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública-” Gobierno Electrónico”. E. Government en el sistema de compras y contrataciones del Municipio. *Faces*, 19 (7).
https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/122/1/FACES_n19_7-22.pdf.
- Cermelo, C. (2015). Paradigmas de la Administración Pública. [Documento aportado por el Dr. Carlos Cermelo y utilizado en el módulo de Administración Pública de la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público].
- Comisión Nacional de Energía Atómica.
<https://www.argentina.gob.ar/cnea/institucional/facultades-y-funciones>.
- Decreto 1023. Régimen de contrataciones de la administración nacional. 13 de agosto de 2001.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>.
- De Michele, R. y Pierri, G. (2020). *Transparencia y gobierno digital. El impacto de COMPR.AR en Argentina*. BID. <https://publications.iadb.org/es/transparencia-y-gobierno-digital-el-impacto-de-comprar-en-argentina>.
- Dromi, J. (1985). *La Licitación Pública*. Ciudad Argentina.
- Jefatura de Ministros. Oficina Nacional de Contrataciones. (5 de junio, 2024).
<https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones>.

- Jefatura de Gabinetes de Ministros. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Subsecretaría de fortalecimiento institucional. (2022). *Los usos de los indicadores en la gestión pública Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf.
- Jefatura ejecutiva de gobierno. (15 de junio de 2024). Mapa de Acción Estatal. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/ejecutiva-de-gobierno/mapa-de-accion-estatal>.
- García López, R., García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID. https://courses.edx.org/asset-v1:IDBx+IDB1x+2015_3T+type@asset+block/La_gestion_para_resultados_en_el_desarrollo_-_Avances_y_desafios_en_ALC.pdf.
- Gordillo, A. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo. Sección V “Contratos y propiedad en el Derecho Administrativo”*. Abeledo Perrot.
- Le Pera, A. (2007). *Estudio de la administración financiera pública*. Ediciones Cooperativas.
- Ley N° 24.156: Ley de Administración Financiera. 30 de septiembre de 1992. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.
- Makon, M. (1999). *Tratado de Derecho Administrativo. Sección V “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”*. (p.29). Buenos Aires.
- Makón M. (1999). *Sistemas Integrados de Administración financiera Pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Naciones Unidas. CEPAL. Consejo Regional de Planificación. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/c70857e6-57e4-4ab2-bedc-38ac0c2aa2>
- Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En Máttar, J. y Perroti, D. (eds.), *Planificación, prospectiva y gestión pública*. CEPAL, pp. 113-136. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36762/S20131070_es.pdf.
- Makón, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional, (24-27 de octubre de 2000). V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD.

- República Dominicana. <https://es.scribd.com/document/188393743/MAKON-Marcos-El-Modelo-de-Gestin-Par-Resultados>.
- Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública (MAPS). (2018). <https://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-Methodology-ES-v2.pdf>.
- Oficina Anticorrupción. (20 de marzo de 2024). Código de transparencias. Compras y contrataciones públicas, (4).[http://archivo.anticorruption.gob.ar/documentos/Compras%20Guidelines%20\(4\).pdf](http://archivo.anticorruption.gob.ar/documentos/Compras%20Guidelines%20(4).pdf).
- Presidencia de la Nación. Ministerio de Modernización. (2023). COMPR.AR. www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/63/2023/03/Material-de-Apoyo-Usuario-Analista-SAF.pdf.
- RAIGORODSKY, Nicolás. (2007). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la Corrupción en el escenario global*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina Anticorrupción. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_cnucc_2ed.pdf.
- Raigorodsky, N. (2007). *El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Oficina Anticorrupción. <https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6511>.
- Senado de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, (1992, 26 de octubre). Ley 24.156. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.
- Sotelo Maciel, A.J. (2014), Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo. Instituto Patria. <https://www.institutopatria.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/3-SOTELO-CVP.pdf>.
- Volosin, N. (2010). Los sistemas de compras públicas electrónicos: de la panacea de la tecnología a la construcción de instituciones. En Poder ciudadano *Promoviendo las compras públicas electrónicas para el desarrollo*, 2010, (pp 33-44). <https://ricg.org/wp->

[content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/94/Volosin_2010_Tema3_Articulo.pdf](#)