

# Integridad en compras y contrataciones públicas en Argentina

¿Nuevas? recomendaciones para reducir riesgos de corrupción

---



Capítulo Argentino  
de Transparencia Internacional

## **Coordinación de la iniciativa**

Sector Privado y Compliance

### **Coordinadora**

Castresana, Inés

### **Consultor responsable**

Emanuele, Germán

### **Equipo**

Bladimirsquy, María

Lattanzi, Leandro

Navarro Cafferata, Eugenia

### **Supervisión Ejecutiva**

Kalpschtrej, Karina

Secchi, Pablo

---

Esta publicación fue producida como parte del Proyecto *“Bolstering Integrity in Public Contracting: A Reinvigorated Approach and Coalition on Integrity Pacts”*, liderado por la Secretaría de Transparencia Internacional y financiada por la Iniciativa de Integridad de Siemens.

## Índice

Resumen ejecutivo.....	2
Las compras públicas en Argentina: su importancia y principales desafíos .....	5
Relevancia de las compras y contrataciones en la gestión pública .....	5
Percepción social sobre la corrupción en Argentina: su impacto en el sistema de compras y contrataciones públicas .....	5
Sistema de contratación pública: Debilidades y principales riesgos de corrupción .....	8
Marco normativo aplicable al sistema de compras y contrataciones públicas .....	8
Principales debilidades y brechas en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas .....	8
Sumar esfuerzos para mejorar la integridad: la participación de las empresas y la sociedad civil en las compras y contrataciones públicas .....	16
El sector privado y las nuevas tendencias de involucramiento .....	16
La participación de la sociedad civil: características y deudas pendientes .....	17
Pactos de Integridad. Potencialidad para mejorar la gobernanza en las contrataciones públicas ...	18
Recomendaciones.....	20
Bibliografía.....	23

## Resumen Ejecutivo

En Argentina, al igual que en la mayoría de los países, las compras y contrataciones públicas poseen un protagonismo central, ya que no sólo garantizan el funcionamiento eficiente del Estado, sino que son el vehículo indispensable para promover el desarrollo económico y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de sus habitantes.

Sin embargo, los amplios márgenes de discrecionalidad para definir los procesos de contratación, la falta de controles idóneos, el inadecuado acceso a información, las situaciones de cartelización que se observan en determinados sectores de la industria, la inexistencia de instancias de participación ciudadana y *accountability* social, sumado a situaciones derivadas de relaciones poco íntegras entre el sector público y el sector privado (*lobby*, tráfico de influencias, utilización de información privilegiada, financiamiento político, entre otras), han generado en Argentina las condiciones para la existencia de situaciones de corrupción de gran envergadura y de carácter estructural.

Las características que poseen las contrataciones públicas en Argentina las hacen, por un lado, particularmente susceptibles a la corrupción debido al alto nivel de fondos involucrados, los volúmenes de transacciones y la falta de mecanismos necesarios para prevenir y corregir sus efectos. Por el otro, el sistema institucional y normativo de prevención, detección y sanción de la corrupción se ha mostrado particularmente ineficiente respecto a este tipo de contrataciones.

Si bien es importante destacar que en los últimos años se generaron ciertos avances en el diseño e implementación de medidas que promueven una mayor integridad en el sistema de compras y contrataciones públicas, aún existen deudas pendientes en términos de desarrollo normativo y, en la práctica, se observan algunos baches en su adecuada implementación. Entre ellos: (a) capacidad administrativa limitada, generada en parte por la multiplicidad de normas de distintas jerarquías y provenientes de diversos organismos, que ocasionan complicaciones a la hora de implementarlas; (b) medidas y políticas anticorrupción ineficientes o que no se encuentran reguladas; (c) inadecuado acceso a información pública, en términos de oportunidad y de contenido (información muchas veces incompleta) y; (d) carencia de espacios formales de participación ciudadana y *accountability* social, que permita a la comunidad participar activamente del proceso de toma de decisiones y, a la vez, controlar a la gestión pública.

Estas debilidades, tanto formales como materiales, tornan al sistema de compras y contrataciones públicas en un sector con alto nivel de riesgo, porque es vulnerable en casi toda su cadena y está abierto a que puedan suceder irregularidades vinculadas a hechos de corrupción, no sólo originadas en el propio ámbito estatal, sino que, muchas veces, ocasionadas por las terceras partes con las que interactúa (principalmente el sector privado).

Las compras y contrataciones públicas poseen un rol fundamental en el desarrollo económico y social en Argentina. Su diseño eficiente, con altos niveles de integridad, es necesario y fundamental para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos. A su vez, les permitirá constituirse en instrumentos para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y así lograr sociedades más justas e inclusivas, en entornos de instituciones democráticas fortalecidas.

Para ello, en base a las brechas detectadas, se formulan las siguientes recomendaciones con la principal finalidad de contribuir a un debate en pos de mejorar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas sobre qué, por qué y cómo compra el Estado Argentino para cumplir con su cometido:

1. **Normalizar, actualizar y simplificar la normativa:** Se recomienda una discusión profunda en el ámbito legislativo, a fin de unificar la normativa vinculada a compras y contrataciones públicas y a la contratación de obras públicas. A su vez, se recomienda la inclusión, en esa misma norma, de los distintos esquemas, herramientas y medidas tendientes a mejorar la eficiencia e integridad del sistema, asignando roles claros, tanto en materia de planificación como de control, incluyendo instancias formales de participación ciudadana y *accountability* social.
2. **Mejorar el sistema de definición y publicación de los Planes Anuales de Compras y Contrataciones (PACS):** Se recomienda fortalecer la figura de la Oficina Nacional de Contrataciones, como órgano rector, atribuyéndole recursos y facultades que le permita hacer un adecuado control sobre los PACS presentados por las distintas entidades contratantes. Finalmente, se recomienda generar un mecanismo que permita a la ciudadanía conocer en tiempo real sobre la ejecución o modificación de los PACS, de un modo claro, sencillo y accesible e interoperable con las plataformas existentes en materia de compras y contrataciones públicas.
3. **Mejorar la capacidad administrativa a fin de reducir riesgos de corrupción:** Se recomienda diseñar herramientas que permitan a las personas que ejercen una función estatal detectar, con la debida antelación, potenciales riesgos a la integridad de los procesos. A su vez, se recomienda profundizar los esquemas de capacitación al personal de modo periódico, a fin de transmitir las herramientas desarrolladas.
4. **Realizar un adecuado control de los Programas de Integridad de las empresas participantes:** Se recomienda modificar el sistema de presentación en forma de declaración jurada, a un sistema que permita, en el proceso de análisis de las ofertas, la realización de un control pormenorizado sobre su alcance, utilidad y si responde a las exigencias necesarias de acuerdo a la contratación que se realice.
5. **Garantizar la accesibilidad de la información sobre Beneficiarios Finales:** Se recomienda, a través de un nuevo marco normativo o instruyendo a los organismos que ya cuentan con dicha información, a hacer pública la información sobre beneficiarios finales de las empresas oferentes. Adicionalmente, se recomienda incluir esa información como parte de los requisitos para ser oferente en las compras públicas, de modo de que cualquier persona pueda acceder en el trámite de la contratación a dicha información.
6. **Mejorar el sistema de protección de denunciantes de hechos de corrupción:** Se recomienda crear un régimen normativo de protección que permita generar los incentivos para que se presenten denuncias, en los tiempos y en las formas que permitan detectar irregularidades, garantizando a quienes acercan información garantías de protección.
7. **Mejorar la accesibilidad de la información relacionada con compras y contrataciones públicas:** Se recomienda unificar las plataformas en las que se brinda información pública sobre

compras y contrataciones, ya sea en un único sitio o en varios, pero con criterios unificados, garantizando la mayor cantidad de información posible, desde la planificación de la contratación, hasta el efectivo cumplimiento del contrato. Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de solicitudes de acceso a la información pública, de modo que aquella persona que solicita información pueda contar con ella en un plazo razonable y de modo oportuno, sin trabas burocráticas que desincentive la utilización de la herramienta.

8. **Fomentar la participación ciudadana en la definición y ejecución de las compras y contrataciones públicas:** Se recomienda crear los mecanismos formales para la participación de la ciudadanía en las distintas etapas del proceso de compras y contrataciones (espacios de consulta en la etapa preparatoria, libre acceso al expediente, posibilidad de cuestionar decisiones tomadas por la Administración, crear espacios de articulación formal, generar herramientas de control, etc.).
9. **Profundizar el trabajo preventivo con el sector privado:** Se recomienda continuar y profundizar los espacios de articulación con empresas de modo de generar un debate amplio y profundo sobre las mejoras necesarias en los procesos de compras y contrataciones públicas, para asegurar su integridad, transparencia y competencia.

## *Las compras públicas en Argentina: su importancia y principales desafíos*

### **Relevancia de las compras y contrataciones en la gestión pública**

Las compras y contrataciones públicas son un eslabón clave en la gestión de un país. No sólo garantizan el funcionamiento eficiente de un Estado, sino que son el vehículo indispensable para promover el desarrollo económico y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de sus habitantes. Más aún, una adecuada gestión del sistema de compras y contrataciones públicas, permitirá garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y así enfocar la gestión pública en garantizar el cumplimiento de sus compromisos y metas.

Este rol preponderante le asigna un protagonismo central, ya que son un elemento clave para que las instituciones y diversas entidades públicas puedan cumplir con su cometido. Pero, *“por la misma razón y por la enorme incidencia que tienen en las cifras del gasto público, también se reconoce el ámbito de las contrataciones estatales como de riesgo, una zona en las que se concentran significativas oportunidades para prácticas irregulares”*.<sup>1</sup> En definitiva, un sistema sensible a los riesgos de corrupción.

En Argentina, al igual que en la mayoría de los países, las compras y contrataciones públicas representan una gran porción de recursos públicos. Si bien no es posible contar con datos precisos sobre los valores absolutos, según diversas fuentes en nuestro país, la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obra pública representan entre un 15 y un 17%<sup>2</sup> del gasto público total y alrededor de un 8% del Producto Bruto Interno (PBI).<sup>3</sup> Para 2022, el presupuesto estimado en compras y contrataciones fue de alrededor de \$937.620 millones, mientras que para la contratación de obra pública, el presupuesto destinado fue de \$603.790 millones.<sup>4</sup>

Como puede verse, es indudable la importancia que las compras y contrataciones públicas tienen en la gestión de gobierno en Argentina. La importancia de los fondos destinados al gasto público, sumado a la complejidad de estos procesos, la multiplicidad de agentes estatales que ejecutan parte del presupuesto en compras y contrataciones y las relaciones que se generan entre el Estado y terceras partes aumenta los desafíos en términos de pensar procesos y mecanismos que tiendan a minimizar los riesgos de corrupción en toda la “cadena” de la contratación pública, al tiempo que cuenten con estándares de eficiencia que propendan a mejorar las condiciones de desarrollo de la población.

### **Percepción social sobre la corrupción en Argentina: su impacto en el sistema de compras y contrataciones públicas**

---

<sup>1</sup> Del Boca (2022).

<sup>2</sup> Alicardi (2019).

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2018:57).

<sup>4</sup> Ministerio de Obras Públicas (2022).

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2021<sup>5</sup> Argentina ocupó el puesto 96 de 180 países, reduciendo su puntuación en cuatro puntos —39 puntos totales—, en comparación con la medición anterior, posicionándose por debajo de la media mundial de 43 puntos. Por su parte, según el Barómetro Global de la Corrupción (BGC)<sup>6</sup>, el 56% de la ciudadanía piensa que la mayoría de las personas que ejercen una función pública están involucradas en casos de corrupción. Asimismo, el 49% de las personas encuestadas cree que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses y el 67% considera que “el gobierno argentino está haciendo mal las cosas para combatirla”. Adicionalmente, el último informe presentado por Latinobarómetro<sup>7</sup> en 2020 indica que Argentina es el país con mayor número de habitantes que conoce algún acto de corrupción (24%) y sólo el 14% de la población cree que se avanzó en la reducción de la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años.

Si se observa la evolución de Argentina en estos índices, se evidencia que la sociedad percibe a la corrupción como un problema estructural, de larga data, que los sistemas estatales —con poco grado de legitimación social— no han logrado resolver o, al menos, minimizar.

En lo que se refiere a compras y contrataciones públicas, una reciente evaluación elaborada por el Ministerio de Obras Públicas refuerza la percepción de esta tendencia. En una encuesta efectuada en el marco del estudio surge que *“el 94% de los contratistas encuestados considera que existe corrupción en la contratación pública (25% expresaron que es muy frecuente), mientras que solo 5% cree que no hay corrupción”*.<sup>8</sup> Por otro lado, el 28% dice conocer directamente (no a través de terceras partes) a alguna persona o empresa que ha ofrecido dádivas para que se le adjudique un contrato de obra pública. Otro dato interesante y que da cuenta sobre del problema, es que al preguntar cuál era el principal problema de la contratación pública en Argentina, la palabra de mayor frecuencia en las respuestas fue *“corrupción, por encima de otras como burocracia, pliegos, pagos, funcionarios y precio”*.<sup>9</sup>

Si bien existe aún una percepción social sobre la corrupción vinculada con el pago de sobornos o la simple malversación de fondos públicos, en lo que se refiere a compras y contrataciones públicas, las causas son variadas y provienen de varios de sus elementos constitutivos. Los amplios márgenes de discrecionalidad para definir los procesos de contratación, la falta de controles idóneos, el inadecuado acceso a información, las situaciones de cartelización que se observan en determinados sectores de la industria, la inexistencia de instancias de participación ciudadana y *accountability* social, sumado a situaciones derivadas de relaciones poco íntegras entre el sector público y el sector privado (lobby, tráfico de influencias, utilización de información privilegiada, financiamiento político, entre otras), han generado en Argentina las condiciones para la existencia de situaciones de corrupción de gran envergadura y de carácter estructural. De allí se deriva un sinnúmero de escándalos, con diversos matices, consecuencias e impactos, que van desde casos de

---

<sup>5</sup> Transparency International (2021).

<sup>6</sup> Transparency International (2019).

<sup>7</sup> Corporación Latinobarómetro (2021:82).

<sup>8</sup> Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2020:33).

<sup>9</sup> Íbidem (2022:33).



sobrepagos hasta sucesos a gran escala como el llamado “Club de la Obra Pública”<sup>10</sup> y la muerte de personas como consecuencia de la inacción o connivencia estatal.<sup>11</sup>

A raíz de ello, en los últimos años, desde distintos sectores se insiste en la necesidad de generar y fortalecer un sistema de integridad que cuente con herramientas capaces de dar respuestas inmediatas a los riesgos de corrupción existentes en el sistema de compras y contrataciones estatales. En este sentido, es importante destacar aquí que, para pensar un sistema de integridad eficiente en las compras y contrataciones públicas, se debe abandonar la idea de que “la corrupción es un problema de la política”, donde una persona que ejerce una función pública aprovecha su rol para obtener un beneficio privado indebido. Pensar un sistema de integridad<sup>12</sup> es pensar un esquema de procesos, herramientas y procedimientos que estén destinados a prevenir, desincentivar y minimizar impactos de corrupción, que operen tanto para agentes estatales, como para las entidades privadas con las que se interactúa en el complejo sistema de compras y contrataciones públicas.

Más allá de la percepción negativa que la sociedad tiene sobre la gestión pública, sin dejar pasar por alto que, en parte, es producto de un sinnúmero de casos de corrupción que han sacudido a la política y a las empresas, se viene desarrollando una serie de iniciativas —tanto desde el sector público como del sector privado—, que intentan robustecer el sistema de integridad dentro de las compras y contrataciones estatales y, de ese modo, revertir tanto la percepción como la realidad en torno a los bajos niveles de integridad con los que han contado históricamente. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer, sobre todo en los aspectos normativos y procedimentales que ataquen al problema de raíz, generando ambientes más propicios para negocios con integridad, promoviendo la inclusión de todas las partes involucradas y generando, en consecuencia, mejores condiciones de desarrollo económico y social.

---

<sup>10</sup> Diario La Nación [2018].

<sup>11</sup> Diario Infobae [2020].

<sup>12</sup> En el presente documento se adopta el concepto de “Programa de Integridad” desarrollado por Poder Ciudadano, el cuál sostiene que es *“el conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades que puedan derivar en hechos de corrupción dentro de las distintas dependencias estatales, cualquiera sea su nivel o jerarquía. Esta política debe basarse en cuatro pilares básicos: i. ejercicio ético de la función pública; ii. transparencia y máxima divulgación de los actos de la administración pública; iii. participación y control social de la gestión pública; y iv. rendición de cuentas”*. Poder Ciudadano, Infocudadana, Konrad Adenauer Stiftung [2020:14].

## *Sistema de contratación pública: Debilidades y principales riesgos de corrupción*

### **Marco normativo aplicable al sistema de compras y contrataciones públicas**

En rigor, Argentina no tiene una Ley de Compras y Contrataciones Públicas que brinde la totalidad de mecanismos y herramientas necesarias para contar con un sistema eficiente y con altos estándares de integridad que apunten a disminuir los riesgos de corrupción. Por el contrario, el sistema se divide (y complementa)<sup>13</sup> entre diversas normas —incluso de distintas jerarquías— que regulan, por un lado, la compra y contratación de bienes y servicios, y por otro, la contratación de obras públicas. Además, existen algunas contrataciones específicas y ciertos entes autónomos que cuentan con sus propios regímenes de contratación.<sup>14</sup>

Esta dispersión y multiplicidad de regulaciones conlleva a un sinnúmero de complejidades desde el punto de vista de la gestión pública, ya que, en la práctica, las decisiones sobre las compras y contrataciones quedan en cabeza de las Unidades Ejecutoras de Compras dentro de las distintas jurisdicciones y entidades de la Administración Pública. A su vez, la falta de definición clara sobre las funciones y competencias de cada uno de los organismos públicos intervinientes en los procesos de contratación aumenta aún más la discrecionalidad de las entidades contratantes.<sup>15</sup> Finalmente, la inexistencia de una norma integral de todo el sistema de contratación (incluyendo bienes, servicios y obra pública), en la práctica permite amplios márgenes de discrecionalidad para reformar distintos componentes del sistema a través de normas administrativas de acuerdo a la coyuntura del momento o las prioridades de Gobierno.

Esta dispersión normativa, sumada a su alto contenido técnico, representa un problema a la hora de conocer cómo el Estado adquiere bienes y servicios o realiza obras de infraestructura, generando barreras para un adecuado control social de la gestión pública.<sup>16</sup>

### **Principales debilidades y brechas en el Sistema de Compras y Contrataciones Públicas**

Si bien hubo avances en el diseño y efectivización de medidas que promuevan una mayor integridad del sistema de compras y contrataciones públicas, existen deudas pendientes en términos de desarrollo normativo y, en la práctica, se observan algunos baches en su adecuada implementación que se originan por diversos factores. Entre ellos se pueden mencionar:

---

<sup>13</sup> Ya que el Decreto Delegado N° 1023/01 rige también para las contrataciones de Obra Pública.

<sup>14</sup> A fin de su compatibilización, la información que se ofrece en este documento está enfocada a la contratación pública en la Administración Pública Nacional, y en algunos casos, se dividirá entre Proceso de Contratación de Obras Públicas (Infraestructura) y Contratación Pública de Bienes y Servicios (Contratación Pública).

<sup>15</sup> Por ejemplo, si bien la Oficina Nacional de Contrataciones tiene el rol de establecer políticas y criterios tanto en materia de compras y contrataciones, como sobre la contratación de obras públicas, son los organismos los que llevan adelante los procesos licitatorios. Por otro lado, parte de sus funciones se encuentran atadas a la actuación de los organismos contratantes, como son las derivadas de publicidad de información y la difusión de los Planes Anuales de Compras.

<sup>16</sup> Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2018).

- **Limitada capacidad administrativa**, generada en parte por la multiplicidad de normas de diversas jerarquías y provenientes de diferentes organismos que ocasionan complicaciones a la hora de implementarlas.
- **Ineficiencia y/o ausencia de regulación para medidas y políticas anticorrupción.**
- **Inadecuado acceso a información pública**, en términos de oportunidad y de contenido (información muchas veces incompleta).
- **Carencia de espacios formales de participación ciudadana y *accountability social***, que permita a la ciudadanía participar activamente del proceso de toma de decisiones y, a la vez, controlar a la gestión pública.

Estas y otras debilidades adicionales —tanto formales como materiales— tornan al sistema de compras y contrataciones públicas de Argentina en un sector con alto nivel de riesgo. El sistema es vulnerable, en casi toda su cadena, a la ocurrencia de irregularidades vinculadas con casos de corrupción, no sólo originadas en el propio ámbito estatal, sino también ocasionadas por las terceras partes con las que interactúa (principalmente el sector privado).

## Limitada capacidad administrativa

### 1. Multiplicidad de regímenes de contratación y superposición normativa

Como se mencionó anteriormente, la falta de una norma integral en materia de compras y contrataciones públicas genera una serie de complicaciones prácticas que ponen en situación de vulnerabilidad al sistema. Uno de los principales inconvenientes está dado por la multiplicidad de regímenes que conviven y se relacionan y que, en algunos casos, cuentan con reglas propias. En este sentido, la evaluación realizada por el Ministerio de Obras Públicas evidencia estas complejidades, y es de utilidad para mostrar el problema. Entre los hallazgos de la evaluación se observa que *“el régimen de la Ley Nacional de Obra Pública en la Argentina no es aplicable a todas las construcciones [...] Solamente es aplicable a la obra pública construida por las entidades o jurisdicciones que han recibido la delegación expresa del Poder Ejecutivo. Esto hace que la aplicabilidad de la norma no se refiera a las características del objeto contractual, sino que tenga una aplicación restringida a determinados órganos y sólo dentro de dicho poder”*.<sup>17</sup> Esta situación está dada por *“una gran dispersión normativa que se multiplica con la existencia de leyes provinciales de obras pública, y regímenes o reglamentaciones propias para entes autárquicos, empresas con participación estatal mayoritaria, y empresas públicas nacionales, provinciales y/o municipales, entre otros, ajenos a aquella ley nacional”*.<sup>18</sup>

Otro claro ejemplo de las consecuencias de la dispersión normativa se observa en la superposición de funciones de determinados organismos que intervienen el sistema de compras y contrataciones públicas. Tal es el caso de lo que ha sucedido con la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), a la cual, en los últimos años se ha intentado dotarla de ciertas facultades y prerrogativas, con la finalidad de unificar criterios, y así, mejorar la eficiencia del sistema de compras y contrataciones

<sup>17</sup> Ministerio de Obras Públicas de la Nación [2020:15].

<sup>18</sup> *Ibidem* [2020:16].

públicas. Creada en el año 1994<sup>19</sup>, es el órgano rector del Sistema de Contrataciones de Bienes y Servicios de la Administración Pública Nacional. A partir del Decreto N°1169/18 se le asignó, además, la función de órgano rector del Sistema de Contrataciones de Obras Públicas y Concesiones de Obra Pública que lleven a cabo las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional (central y descentralizada).<sup>20</sup> Una de sus principales facultades es la elaboración y aprobación del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, tanto para el régimen de compras y contrataciones<sup>21</sup> como para las contrataciones y concesiones de obras públicas. Además, la norma establece expresamente la obligación de crear y mantener actualizada, a través del [portal nacional de datos públicos](#), la información y documentación relevante sobre los procedimientos de selección y ejecución de contrataciones de Obra Pública y le encomendó el desarrollo de un Programa de Gobernanza sobre contratación pública. Sin embargo, en la práctica se observa que muchas de las iniciativas y prerrogativas que la norma le asigna colisionan con la propia operatoria del Ministerio de Obras Públicas. Todo ello genera grandes complicaciones a la hora de entender en la práctica su rol.<sup>22</sup>

## 2. Falencias en los Planes Anuales de Contrataciones

Por otro lado, se observan deficiencias en torno a los Planes Anuales de Contrataciones (PACS) que las entidades contratantes deben confeccionar y eventualmente publicar.<sup>23</sup> En efecto, y según especialistas *“la experiencia en estos temas ha demostrado la relevancia de que las organizaciones cuenten con planes adecuados de contrataciones no sólo para una ejecución presupuestaria ordenada, eficiente y transparente sino también para posibilitar a los oferentes el acceso a la información con una antelación que de tiempo suficiente a los eventuales competidores (...) con el objeto de lograr concretar a tiempo sus participaciones en los procedimientos”*.<sup>24</sup>

En este punto, del análisis de la información disponible sobre el PAC en la plataforma [Compr.ar](#)<sup>25</sup>, se observa no sólo la ausencia de información sino además falta de uniformidad en la carga de la misma.

---

<sup>19</sup> Decreto N° 1545/94.

<sup>20</sup> Ministerio de Obras Públicas de la Nación [2020:9].

<sup>21</sup> Así lo dispone el Artículo 35 del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional: “El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales será aprobado por la Oficina Nacional de Contrataciones, y será de utilización obligatoria por parte de las jurisdicciones y entidades contratantes.”

<sup>22</sup> Un ejemplo de ello es que, al momento de la elaboración del Programa de Gobernanza por parte de la ONC, el Ministerio de Obras Públicas iniciaba sus labores en torno al Observatorio de la Obra Pública, y dentro de este espacio, la elaboración de diversas iniciativas, entre ellas la redacción de un código de ética. Por otro lado, de la información recolectada no surge ningún tipo de interacción entre ambos organismos a la hora de pensar medidas y herramientas que mejoren la Gobernanza en el sistema de contratación de Obra Pública. Otro punto importante es que el referido decreto No. 1169/2018 encomendó a la ONC la elaboración y publicación de un Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública, mediante un proceso participativo, en el que la ONC debe invitar a “formular propuestas, recomendaciones y/o comentarios a los Ministerios, reparticiones y entes de la Administración Pública, que estime corresponder, a organizaciones de la sociedad civil, al sector privado y a expertos con reconocida trayectoria y prestigio en materia de gobernanza, integridad, transparencia, anticorrupción y/o eficiencia en contrataciones públicas”.

<sup>23</sup> Disposición de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 1/2013.

<sup>24</sup> Del Boca [2022].

<sup>25</sup> Ver información disponible en: COMPR.AR [2022]

Finalmente, cada PAC publica una descripción general del objeto del contrato, tipo de procedimiento de contratación, cantidad y trimestre. Sin embargo, no existe información vinculada entre cada PAC y la plataforma COMPR.AR que permita conocer si se ejecuta efectivamente dicho PAC o se ha modificado. Esta falencia es central a la hora de entender las limitaciones existentes para una efectiva participación ciudadana y adecuado control social de la gestión pública, ya que **la falta de información oportuna y completa limita aún más la posibilidad de monitorear el gasto público y la integridad de las contrataciones públicas.**

En lo que respecta a contratación de obra pública, la evaluación elaborada por el Ministerio de Obras Públicas detecta como brecha la *“inexistencia de un Plan Anual de Contrataciones de Obras Públicas, que facilite la planificación y formulación presupuestaria, sumado a que el portal electrónico CONTRAT.AR no dispone de una funcionalidad o módulo que procese el registro de proyectos de obras públicas y sus necesidades financieras para programarlas en forma adecuada”*.<sup>26</sup> Actualmente, de acuerdo a la información brindada en su [sitio web](#), el Ministerio de Obras Pública posee varios planes de infraestructura que, si bien no son necesariamente un plan anual, dan un marco de información anticipada sobre la estrategia de desarrollo de infraestructura en diversos planos.

### 3. Debilidad normativa

Finalmente, el hecho de que la mayoría de las normas que regulan en sistema de compras y contrataciones públicas sean de menor jerarquía que una Ley (ya que gran parte son decretos, resoluciones e, incluso decisiones administrativas) pone al régimen en un alto nivel de incertidumbre y, consecuentemente, de vulnerabilidad, en tanto aumenta la posibilidad de modificar normas y reducir los controles, al no requerirse una discusión legislativa para las reformas.

## Medidas y políticas anticorrupción ineficientes y otras medidas que no se encuentran reguladas

### 1. Falta de normas específicas y reglas claras para prevenir la corrupción en compras y contrataciones.

Más allá de la tipificación de diversos delitos estipulados en el Código Penal, Argentina cuenta con una multiplicidad de normas vinculadas a la lucha contra la corrupción en general y que se aplican a las compras y contrataciones públicas en particular. Si bien algunas normas regulan en particular algunos de los riesgos de corrupción asociados a las compras públicas<sup>27</sup>, no existe un sistema consolidado, coherente y que sea aplicable para prevenir la corrupción en estos procesos. Asimismo, existe una brecha importante en cuanto a su debida aplicación, ya sea como producto de las falencias en los controles que diversos organismos tienen a su cargo dentro de las distintas etapas del proceso, como por **la carencia de normas con mecanismos idóneos de control que respondan a las necesidades y exigencias propias de este tipo de procesos.** Un ejemplo de ello es la Ley de Ética

---

<sup>26</sup> Del Boca [2022].

<sup>27</sup> Por ejemplo, existen normas que establecen criterios de inelegibilidad [Decreto N° 1023/01] de determinados oferentes ante sospechas de que hayan cometido hechos de corrupción; procesos específicos ante situaciones de conflictos de intereses de funcionarios y funcionarias públicas en ciertos estamentos gubernamentales [Decreto N° 202/2017]; obligación de presentar un programa de integridad por parte de empresas oferentes [Ley N° 27.401/17], por nombrar sólo algunos ejemplos.

Pública N° 25.188/99, en la cual, si bien se establecen pautas de comportamiento ético y principios sobre los cuáles las personas que ejercen una función pública deben guiar sus acciones dentro de los procesos de compras y contrataciones, existe consenso sobre la desactualización de la norma y su insuficiencia para la promoción de verdaderas políticas de integridad que tiendan a minimizar los riesgos de corrupción, sobre todo, en lo que respecta a la relación entre el Estado y el sector privado.

Otro punto relevante es que **Argentina no cuenta con normativa ni institucionalidad adecuada sobre protección de denunciantes de hechos de corrupción**. Este tipo de normas son de vital importancia para la formulación de medidas integrales de lucha contra la corrupción, ya que su carencia ha sido, entre otros aspectos, un desincentivo para las denuncias. Desde 2003, Argentina cuenta con la Ley N° 25.764, mediante la cual se creó el “Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados” para casos de narcotráfico, secuestro extorsivo, terrorismo y trata de personas, pero no para delitos contra la Administración Pública. Además, esta Ley, a más de 19 años de su creación, no se encuentra reglamentada y as búsquedas públicas en la web no arrojan casi información oficial sobre su funcionamiento.<sup>28</sup> Si bien se ha utilizado en casos de corrupción, las debilidades propias del sistema muestran la necesidad de contar con un régimen de protección específico y que responda a las características particulares que tienen los hechos de corrupción.

Otra carencia está dada por la **falta de una regulación efectiva en materia de reuniones de gestión de intereses o lobby**. Si bien existe la obligación por parte de las autoridades públicas de difundir las distintas reuniones de gestión de intereses<sup>29</sup>, en la práctica sucede que la información es escasa y es producto de la discrecionalidad de cada funcionario o funcionaria, por lo que se torna materialmente imposible hacer un adecuado control sobre este tema.<sup>30</sup>

Finalmente, en Argentina existe una brecha importante en materia de **prevención —y eventualmente sanción— de la colusión**. Como es sabido, la colusión en materia de contratación pública ocupa un lugar importante en las preocupaciones de la mayoría de las organizaciones internacionales y que *“como maniobra irregular es difícil de detectar y en ocasiones es posible que involucre un importante número de empresas”*.<sup>31</sup> Estas prácticas no sólo producen beneficios indebidos, sino que en situaciones donde la colusión es estructural, puede generar a mediano plazo la destrucción de cientos de empresas pequeñas que no logran insertarse en el mundo de las contrataciones públicas, atentando contra el propio desarrollo económico. Si bien existe un organismo competente en la materia<sup>32</sup>, el desafío se centra en que los entes públicos dispongan de las herramientas para identificar las conductas anticompetitivas, sumado a la necesidad de dotar a los organismos antimonopolio de los instrumentos y mecanismos que permitan llevar adelante investigaciones eficaces.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Poder Ciudadano [2020:33].

<sup>30</sup> Decreto N° 1172/2003. Acceso a la Información Pública. Anexo III. Reglamento General para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>31</sup> Del Boca [2002].

<sup>32</sup> El órgano competente en materia de denuncias es la Comisión de Defensa de la Competencia.

<sup>33</sup> Del Boca [2002].

## 2. Mecanismos de control poco eficientes

Existe un fuerte debate en torno a los controles (tanto internos como externos) que se realizan en el marco de las compras y contrataciones estatales. Ya sea por la falta de mecanismos idóneos (como pueden ser personal poco capacitado, falta de manuales de procedimientos, poco o nulo seguimiento de recomendaciones, entre otros), como así también por las demoras en la elaboración de las auditorías (ya que no se realizan en Argentina las llamadas auditorías concomitantes), lo cierto es que se requieren reformas normativas y procedimentales que permitan a dichos organismos poder realizar un **adecuado control**, que permita identificar rápidamente las causas y los impactos en materia de corrupción, al tiempo que cuente con mecanismos más propicios para hacer cesar dichas irregularidades (por ejemplo, la posibilidad de hacer denuncias).

## 3. Limitado control de los requisitos de integridad a contratistas

La **obligación de las empresas contratistas de contar con un Programa de Integridad** en los términos dispuestos en la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en la práctica se convirtió en un parámetro alejado del espíritu de la Ley, ya que no se efectúa un control pormenorizado sobre los alcances, estructura y aplicabilidad del Programa de Integridad, sino que sólo se limita a la obligación de presentar un formulario, con carácter de declaración jurada por parte de las empresas oferentes.<sup>34</sup>

Por otro lado, Argentina cuenta con una brecha en políticas sobre **identificación de beneficiarios finales de las empresas proveedoras**. En primer lugar, no existe una legislación específica e independiente sobre el tema y sólo se regula la figura en términos de políticas anti-lavado en la Ley N° 25.245/11. Dicha normativa regula la obligación de ciertos organismos y entidades (como bancos) de solicitar y guardar información sobre los beneficiarios finales de empresas a las cuales le prestan servicio. La Agencia de Ingresos Federales (AFIP) y la Inspección General de Justicia (IGJ), por su parte, deben por diferentes regulaciones llevar también un registro de la información de los beneficiarios finales de las empresas. No obstante, esta información no es pública y, por ende, inaccesible para la ciudadanía. Todo esto dificulta el control por parte de las autoridades y por parte de la ciudadanía sobre los beneficiarios finales de las empresas que operan con el Estado.

### **Inadecuado acceso a información pública en términos de oportunidad y de contenido**

Una de las más importantes y necesarias políticas de prevención de la corrupción es la transparencia y el acceso a la información pública sobre la gestión del Estado. Más allá de que la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275/16 establece expresamente, como parte de las obligaciones de transparencia activa, divulgar información sobre compras y contrataciones públicas, ésta ha sido tradicionalmente presentada de manera incompleta, dispersa y

---

<sup>34</sup> El Decreto N° 1169/201 en su Artículo 7° aprueba el Formulario del Programa de Integridad para ser utilizado a fin de que los oferentes de las Contrataciones de Obra Pública y Concesiones de Obra Pública declaren la efectiva implementación de un Programa de Integridad adecuado conforme a lo previsto en los Artículos 22, 23 y 24 de la Ley N° 27.401/17.

desestructurada y en formatos no amigables que puedan ser procesados y/o reutilizados, lo que constituye una barrera para el adecuado control social sobre los recursos públicos.

Si bien ha habido avances en la apertura de los datos, principalmente a través del sistema de contrataciones electrónicas de bienes y servicios COMPR.AR, el portal electrónico de contratación de Obra Pública [Contrat.ar](#)<sup>35</sup> y la plataforma [MapaInversiones](#) desarrollada por el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, todavía se observan ciertas falencias y ausencias de información relativas a las compras y contrataciones públicas del Poder Ejecutivo Nacional.

En particular, los mayores desafíos del Compr.ar están relacionados con la falta de uniformidad de criterios al cargar la información de las compras, las inconsistencias entre la sección de publicaciones, la fragmentación de la información, datos desactualizados sobre los estados de las licitaciones y compras y la escasa disponibilidad de la información y el formato.

En lo que corresponde a los principales desafíos del Contrat.ar se encuentran aquellos relacionados a la imposibilidad de acceder a la información proporcionada por otras fuentes de información.<sup>36</sup> Según la Evaluación MAPS elaborada por el Ministerio de Obras Públicas, existen *“severas restricciones en materia de información”* y *“no opera de manera generalizada una plataforma de gestión de la contratación pública que abarque todas las etapas del proceso contractual, esté articulada con los sistemas de gestión presupuestaria y de tesorería, incorpore la trazabilidad física y financiera de cada contrato, permita el acceso real al ciudadano (transparencia activa) y facilite a las autoridades y a todos los interesados el análisis abierto de los datos”*.<sup>37</sup>

Por otro lado, a nivel nacional también existe un portal de [datos públicos abiertos](#). Si bien esta plataforma cuenta con información relacionada a las compras y contrataciones públicas, el sitio no cuenta con un apartado específico, por lo que la búsqueda debe hacerse a través del buscador general. Por otro lado, la información presentada es escasa, y en la mayoría de los casos desactualizada e incompleta.

Es importante tener en cuenta aquí que la multiplicidad de plataformas y recursos para el acceso a información pública sobre compras y contrataciones públicas concluye siendo más un obstáculo para la participación y el control social, ya que imposibilita muchas veces conseguir la información que se necesita, teniendo que dirigirse a varios sitios, sin garantía de éxito. En ese sentido, es importante remarcar que **existe una gran brecha en materia de acceso a la información pública, en términos de oportunidad en el acceso y en la calidad de información que se obtiene, y que dicha**

---

<sup>35</sup> A partir de la Disposición 65 - E/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones se habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional “COMPR.AR” como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos establecidos en el reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Además, a partir de la Disposición N° 17/2019 de la Jefatura de Gabinetes de Ministros, se incorpora la fase de ejecución y extinción de los contratos. En lo que respecta a contratación de Obra Pública, existe la plataforma Contrat.ar. Dicha plataforma, creada a partir del Decreto N° 1336/2016, es utilizada como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de contratación y seguimiento de la ejecución de los mencionados contratos del Sector Público Nacional.

<sup>36</sup> Como es el caso de la plataforma Mapainversiones, que al momento de elaboración del presente documento no permite la interoperabilidad entre otras fuentes de información como el Contrat.ar.

<sup>37</sup> Ministerio de Obras Públicas de la Nación [2020:14].



**brecha constituye un obstáculo (muchas veces infranqueable) para una adecuada participación ciudadana o control de los actos de Gobierno.**

### **Carencia de espacios formales de participación ciudadana y *accountability* social**

El marco normativo en Argentina no prevé espacios o instancias formales de participación ciudadana, de consulta o de monitoreo por parte de la sociedad civil sobre la gestión de los recursos públicos en compras y contrataciones públicas.<sup>38</sup> En la ya mencionada evaluación, el Ministerio de Obras Públicas identificó tres brechas en las áreas de rendición de cuentas, integridad y transparencia: (a) la consulta a la sociedad civil en el sistema de contratación pública aún no está implementada; (b) no ha habido participación directa de la sociedad civil en los procedimientos de contratación; y (c) el acceso del público a la información no es lo suficientemente adecuado y oportuno.<sup>39</sup> Si bien esta evaluación fue específica sobre los contratos de obras públicas, esta misma situación se advierte en todo el sistema de compras y contrataciones estatales.

Si bien existen algunas reglamentaciones aisladas que incorporan nociones de participación ciudadana en los procesos de contratación pública, lo hacen para casos puntuales. Por ejemplo, el Decreto N° 202/17, que regula los conflictos de intereses en el marco de las contrataciones públicas, establece la opción de incluir mecanismos de participación, como audiencias públicas e incorporación de testigos/as sociales, o la suscripción de Pactos de Integridad, ante conflictos de intereses entre una oferente y una autoridad pública, como mecanismo que permita asegurar la integridad del proceso.

También la Ley General del Ambiente involucra alguna noción de participación ciudadana al establecer que en toda obra o actividad que sea susceptible de degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida de la población, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias para las autorizaciones de trabajo. Sin embargo, al ser una norma de presupuestos mínimos, la regulación de los espacios establecidos en la Ley depende de cada provincia, por lo que no existe uniformidad de criterios o modelos estandarizados a lo largo y ancho del país.

Más allá de lo mencionado, en Argentina no existen procesos formales que permitan a la ciudadanía la participación directa en los procesos de compras y contrataciones públicas, ya que no existe un sistema estandarizado de participación, que indique cuándo y cómo debe realizarse. Al contrario, esta se da en procesos aislados y ante determinadas situaciones específicas, sujetas a la discrecionalidad de las autoridades públicas.

---

<sup>38</sup> Sólo existen instancias de consulta o de participación en proyectos realizados con financiamiento internacional, como son en el marco de proyectos de desarrollo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

<sup>39</sup> Ministerio de Obras Públicas de la Nación [2022:30].

## *Sumar esfuerzos para mejorar la integridad: la participación de las empresas y la sociedad civil en las compras y contrataciones públicas*

### **El sector privado y las nuevas tendencias de involucramiento**

El sector privado, históricamente, ha sido uno de los sectores más alejados de los procesos de participación en cuestiones relativas al diseño institucional de las políticas de integridad en el ámbito público. Esta situación se debió, en parte, a dos cuestiones: por un lado, la percepción generalizada de que la corrupción estaba vinculada sólo a acciones indebidas de las personas que ejercen una función pública y, por el otro, a la falta de conciencia sobre la importancia de incluir al sector privado en el debate público. Más allá de su capacidad de incidencia mediante herramientas propias (*lobby*, representación de intereses a través de cámaras empresarias, entre otras), lo cierto es que no era, hasta hace algunos años, común contar con la participación del sector privado en esquemas de consulta y participación, como podía verse con las instituciones de la sociedad civil.

A partir del aumento de la conciencia sobre la necesidad del abordaje integral y multiactoral que requieren las medidas efectivas de lucha contra la corrupción, sumado a la tendencia en aumento de la decisión gubernamental de incluir al sector privado en aquellas cuestiones que lo afectan directamente, inició la generación espacios formales en los que las compañías promueven recomendaciones e iniciativas para introducir compromisos sectoriales al esquema de integridad. Ya sea a través de las Cámaras empresarias o entidades representativas del sector, o las propias empresas de modo individual, se comenzaron a observar diversas dinámicas de participación e interacción con el sector público. Esta participación se produce tanto a partir de la generación de vínculos para formular opiniones que permitan mejorar determinadas políticas públicas, hasta verdaderas acciones colectivas, en las que tanto empresas, sector público, como sociedad civil y academia, trabajan mancomunadamente en la elaboración y puesta en marcha de iniciativas que promueven mayores estándares de integridad, fortalecimiento de las instituciones, e incluso, mejores condiciones en el sistema de compras y contrataciones públicas.

Sin embargo, aún existen brechas importantes en los niveles de compromisos reales del sector privado con la integridad en el proceso de compras y contrataciones públicas. La falta de una conciencia generalizada sobre el valor de llevar adelante negocios con integridad, hace que el sector privado participe en forma limitada, en instancias específicas, sobre temáticas definidas como prioritarias por el propio sector, y asumiendo compromisos generales que no terminan consolidándose en medidas efectivas. Las distintas iniciativas encaradas recientemente por el Estado, sumado al nuevo marco normativo en materia de responsabilidad penal de las empresas, pueden constituirse como insumos de gran importancia para generar condiciones de mayor compromiso y participación de las empresas en el mejoramiento de las compras y contrataciones públicas en Argentina, en tanto y en cuanto exista un control más efectivo por parte de las agencias estatales de los Programas de Integridad de las empresas.

## La participación de la sociedad civil: características y deudas pendientes

Como es sabido, la participación ciudadana en la vida pública es clave para el fortalecimiento de la democracia. Diversos son los casos y ejemplos que demuestran los beneficios de la participación activa de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, en el monitoreo y en la evaluación de las decisiones gubernamentales que las afectan.<sup>40</sup>

La generación de espacios de participación y control social como pilar central de las políticas públicas de integridad permite formalizar esquemas de consulta y co-creación de acciones estatales, a la vez que incrementa la capacidad de prevención y control por parte de la ciudadanía del modo en que se gestionan los recursos públicos destinados a la ejecución de dichas políticas. Así, autoridades y ciudadanía contribuyen activamente a la detección de riesgos, a la prevención de irregularidades y al control efectivo de la corrupción. Por esto, es necesario generar espacios y mecanismos formales en los que la ciudadanía pueda participar y controlar la gestión pública, ya sea a través de normas, procedimientos o espacios institucionalizados dentro del esquema de diseño de las políticas públicas como en las diversas instancias de control gubernamental.<sup>41</sup>

Si bien existe un aumento de espacios y herramientas de participación bajo este paradigma, aún no tienen la relevancia adecuada y constituyen, en muchos casos, esfuerzos esporádicos, instancias informales o procesos que no terminan arrojando los resultados deseados.

En lo que se refiere a mecanismos de participación ciudadana o control social en compras y contrataciones públicas, son pocos y aislados los casos existentes en Argentina. Tanto la falta de un marco normativo, como la falta de voluntad política, sumado a la poca credibilidad de la sociedad hacia las instituciones públicas, generan las condiciones para que no exista una cultura de la participación en estos temas.

Sin embargo, las Organizaciones de la Sociedad Civil vienen participando en diversos espacios formales que, si bien apuntan a esquemas de participación relacionados con cuestiones más estructurales, aprovechan la ventana de oportunidad para recomendar modificaciones en el sistema de compras y contrataciones públicas. Uno de los espacios que mayor consolidación tuvo durante los últimos años se da en el marco de los trabajos de co-creación y seguimiento de compromisos en el marco de los Planes de Acción Nacional que realiza el país en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).<sup>42 43</sup>

---

<sup>40</sup> Poder Ciudadano, Infocidadana, Konrad Adenauer Stiftung [2020:31].

<sup>41</sup> *Ibidem* [2020:32].

<sup>42</sup> En el marco de la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), Argentina se compromete a llevar a cabo iniciativas que valoren la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Estas acciones o compromisos de gobierno abierto son lideradas por las instituciones públicas, resultan de un proceso de participación y co-creación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y se integran en Planes de Acción bianuales. Más información en Jefatura de Gabinete de Ministros [2023].

<sup>43</sup> Por ejemplo, los compromisos asumidos fueron:

a. Segundo Plan de Gobierno Abierto [2015-2017]: "Gobierno electrónico y servicios públicos" donde el gobierno abordó el Sistema Electrónico de Contratación Pública. Entre las mejoras, se propuso avanzar en la disponibilidad de toda la información en Internet para su consulta, garantizando la generación de oportunidades comerciales para nuevos potenciales oferentes y el control social directo sobre las compras realizadas por el gobierno.

Otros espacios de participación que vienen consolidándose en los últimos años son las iniciativas llevadas adelante por determinados organismos, como lo son la Oficina Anticorrupción<sup>44</sup>, la Oficina Nacional de Contrataciones<sup>45</sup> y el Ministerio de Obras Públicas.<sup>46</sup> Si bien son iniciativas que están generando cambios en materia de integridad y gobernanza en general, y en materia de compras y contrataciones en particular, con amplios niveles de discusión y consenso entre diversos actores, lo cierto es que, al igual de lo que sucede en los procesos de OGP, son espacios limitados en cuanto a participación de la sociedad civil y las discusiones se centran en cambios de carácter institucional.

En definitiva, más allá de los avances en el modo de abordaje de la planificación de políticas públicas y de su importancia como instancias proactivas para generar una "cultura de la participación ciudadana", lo cierto es que sigue pendiente la generación de espacios y herramientas en las cuales sean los grupos sociales afectados por el sistema de compras y contrataciones los que tengan un rol central en la planificación, seguimiento y control de los distintos procesos.

Tanto el involucramiento del sector privado como de la sociedad civil es fundamental para pensar estrategias dirigidas a mejorar la integridad de las compras y contrataciones públicas. El esfuerzo mancomunado entre los distintos sectores es un componente necesario para robustecer el sistema, y así contar con herramientas eficientes para resolver muchas de las brechas hoy existentes.

### **Pactos de Integridad. Potencialidad para mejorar la gobernanza en las contrataciones públicas**

Más allá de la falta de mecanismos formales de participación y control social en las compras y contrataciones públicas, existen algunas herramientas que, de generalizarse su uso, pueden resultar una excelente oportunidad de involucramiento, tanto de la sociedad civil, como de las empresas oferentes: tal es el caso de los Pactos de Integridad.

Si bien el Pacto de Integridad se encuentra previsto para situaciones particulares, como es el caso del Decreto N° 202/17 descripto en los apartados anteriores, esta herramienta viene siendo utilizada hace varios años en diversas compras y contrataciones públicas realizadas en distintas jurisdicciones e, incluso, en algunos casos se han adoptado normativamente.<sup>47</sup> Desarrollado con el objetivo de lograr un cambio cultural y gradual en las compras públicas, propiciando un contexto de transparencia entre las proveedoras y el Estado para evitar el pago de sobornos, el Pacto de Integridad no es otra cosa que un acuerdo voluntario entre las partes involucradas en el que se asumen compromisos vinculados con la integridad y la transparencia durante el proceso de

---

b. Tercer Plan de Gobierno Abierto (2017-2019): Compromiso N° 9 "Implementación del Estándar de Datos para la Contratación Abierta (EDCA)": Cuarto Plan de Gobierno Abierto (2019-2022): Compromiso N° 4 "Apertura de información en el Sistema de Contratación de Obras Públicas".

<sup>44</sup> Por ejemplo, el Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades creado por la Resolución de la Oficina Anticorrupción N° 3/2021) o la Estrategia Nacional de Integridad.

<sup>45</sup> Por ejemplo, el Programa Programa de Gobernanza en el Equipo de Transformación sobre Obra Pública.

<sup>46</sup> Por ejemplo, a través de la evaluación MAPS o el Observatorio de la Obra Pública.

<sup>47</sup> Por ejemplo, a nivel subnacional, la ciudad de San Luis (provincia de San Luis) con Poder Ciudadano y otros terceros han participado en la adopción de la norma municipal N° III-0768-201631, que incluye la obligación de los oferentes de firmar pactos de integridad para poder participar en licitaciones públicas. Estos pactos también incluyen la exigencia de divulgar información sobre los beneficiarios finales de los proveedores y fomentar la participación ciudadana a través de audiencias públicas en los grandes contratos.

contratación. A lo largo de los años, los compromisos asumidos han variado, yendo desde aquellos vinculados con abstenerse a ofrecer o exigir sobornos, hasta el compromiso de los oferentes de difundir sus beneficiarios efectivos.<sup>48</sup>

En términos formales, el Pacto de Integridad es un compromiso de invocar y respetar las leyes existentes en el país. Sin embargo, en términos más operativos, **este modelo ayuda a modificar gradualmente el complejo esquema de intereses políticos y económicos de las compras públicas en sociedades donde la corrupción es un fenómeno estructural** y en contextos como el de Argentina donde, tal como fue evidenciado a lo largo de todo este documento, el sistema de contrataciones públicas requiere de reformas integrales para mejorar su eficiencia e integridad. De ahí radica la importancia de dicha herramienta, ya que busca generar consensos entre el Estado y las empresas a llevar adelante el procedimiento de modo íntegro, asumiendo un compromiso expreso sobre adoptar una conducta acorde a la exigencia de integridad del proceso requiere. Además, al ser un requisito para todas las empresas que pretendan participar del proceso, se genera un mecanismo de control cruzado entre todas las participantes, de modo de que aumentan los niveles de transparencia de la contratación pública.

Desde la perspectiva de Poder Ciudadano, los Pactos de Integridad poseen un gran potencial para mejorar los compromisos vinculados con la integridad entre las partes participantes en un proceso de contratación pública, siempre que sea acompañado de un seguimiento independiente y consolidado desde la sociedad civil. En dicho marco, existen condiciones propicias para su implementación, aunque al momento, depende exclusivamente de la voluntad de la autoridad contratante. Se requiere su incorporación normativa para todo tipo de compras y contrataciones públicas, y no sólo las relacionadas con potenciales conflictos de intereses de quienes ejercen altos cargos en la función pública, como lo determina el Decreto N° 202/17.

---

<sup>48</sup> Poder Ciudadano (2016:5).

## Recomendaciones

Como se viene sosteniendo a lo largo del documento, las compras y contrataciones públicas poseen un rol fundamental en el desarrollo económico y social en Argentina. Su diseño eficiente, con altos niveles de integridad, es necesario y fundamental para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos. A su vez, les permitirá constituirse en instrumentos para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y así lograr sociedades más justas e inclusivas, en entornos de instituciones democráticas fortalecidas.

Si bien en los últimos años se dieron pasos importantes en el mejoramiento del sistema, lo cierto es que aún queda mucho camino por recorrer y barreras que sortear para garantizar la integridad en las compras y contrataciones estatales. En ese sentido, y en base a las brechas detectadas, se formulan las siguientes recomendaciones, con la principal finalidad de contribuir a un debate en pos de mejorar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas sobre qué, por qué y cómo compra el Estado Argentino para cumplir con su cometido:

### **1. Normalizar, actualizar y simplificar la normativa**

Uno de los puntos centrales, tiene que ver con los problemas generados por la dispersión normativa. En ese marco, se recomienda una discusión profunda en el ámbito legislativo, a fin de unificar la normativa vinculada a compras y contrataciones públicas y a la contratación de obras públicas. A su vez, se recomienda la inclusión, en una misma norma, de los distintos esquemas, herramientas y medidas tendientes a mejorar la eficiencia e integridad del sistema, asignando roles claros, tanto en materia de planificación como de control, incluyendo instancias formales de participación ciudadana y *accountability* social.

### **2. Mejorar el sistema de definición y publicación de los Planes Anuales de Compras y Contrataciones**

Se recomienda fortalecer la figura de la Oficina Nacional de Contrataciones como órgano rector, atribuyéndole recursos y facultades que le permita hacer un adecuado control sobre los PAC que presentan las distintas entidades contratantes. Por otro lado, se recomienda reforzar la formación sobre la elaboración de los PACS de modo que exista un criterio uniforme y una calidad de información adecuada a ser publicada. Finalmente, se recomienda generar un mecanismo que permita a la ciudadanía conocer en tiempo real sobre la ejecución o modificación de los PACS, de un modo claro, sencillo y accesible y que se encuentre relacionado a las plataformas de contrataciones electrónicas existentes (Compr.ar y Contrat.ar). Además, se recomienda realizar un trabajo mancomunado entre la Oficina Nacional de Contrataciones y el Ministerio de Obras Públicas y otros organismos vinculados para el desarrollo de sus respectivos Planes Anuales.

### **3. Mejorar la capacidad administrativa a fin de reducir riesgos de corrupción**

Como se ha sostenido en el presente trabajo, muchas situaciones de irregularidad se generan por prácticas que se desvían de lo establecido por los procesos formales. Sumado a la poca capacidad de control estatal, esto genera que el sistema de compras y contrataciones públicas se encuentre en

permanente vulnerabilidad ante riesgos de corrupción. En dicho marco, contar con equipos técnicamente sólidos en cada entidad contratante, resulta de crucial importancia. Por ello, se recomienda diseñar herramientas que permitan a las y los distintos agentes estatales, detectar, con la debida antelación, potenciales riesgos a la integridad de los procesos. A su vez, se recomienda profundizar los esquemas de capacitación al personal de modo periódico, a fin de transmitir las herramientas desarrolladas y tomar un rol más activo en la búsqueda de nuevos potenciales proveedores, incentivando una mayor competitividad en los procesos.

#### **4. Realizar un adecuado control de los Programas de Integridad de las empresas participantes**

A fin de dar cabal cumplimiento, no sólo a los parámetros establecidos en la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, sino también a su espíritu, se recomienda mejorar los sistemas de control estatal de los Programas de Integridad obligatorios para las empresas que contratan con el Estado. En ese sentido, se sugiere modificar el sistema de presentación en forma de declaración jurada, yendo a un sistema en el cual, en el proceso de análisis de las ofertas, se haga un control pormenorizado sobre su alcance, utilidad y si responde a las exigencias necesarias de acuerdo a la contratación que se realice.

#### **5. Garantizar la accesibilidad de la información sobre Beneficiarios Finales**

Conocer quiénes son los beneficiarios reales en las empresas que compiten en una contratación pública es fundamental como medida para evitar situaciones de colusión o cartelización así como para detectar conflictos de intereses. Por otro lado, es información de vital importancia para un adecuado control de la sociedad civil sobre quienes contratan con el Estado. Por tales motivos, se recomienda, a través de un nuevo marco normativo o instruyendo a los organismos que ya cuentan con dicha información, a hacer pública la información sobre beneficiarios efectivos. Por otro lado, se recomienda incluir esa información como parte de los requisitos en las compras públicas, de modo de que cualquier persona pueda acceder en el trámite de la contratación a dicha información.

#### **6. Mejorar el sistema de protección de denunciantes de hechos de corrupción**

Contar con un adecuado sistema de protección para quienes denuncian hechos de corrupción se constituye como una herramienta de sumo valor a la hora de pensar un sistema de integridad que reduzca los riesgos de corrupción en las compras y contrataciones públicas. En dicho marco, se recomienda crear un régimen normativo de protección que permita generar los incentivos para que se presenten y resuelvan denuncias, en los tiempos y en las formas que permitan descubrir irregularidades, garantizando a las personas denunciantes su protección.

#### **7. Mejorar la accesibilidad de la información relacionada con las compras y contrataciones públicas**

El acceso a la información pública de modo oportuno, completo y veraz es fundamental para, por un lado, garantizar la transparencia de los procesos de compras y contrataciones, y para garantizar un adecuado control por parte de la ciudadanía por el otro. La multiplicidad de plataformas, sumado a los diferentes criterios de publicación, y con el agravante de que existe limitaciones para acceder a

la totalidad de los datos de los distintos procesos, hacen necesario un cambio orientado a mejorar el esquema de publicidad.

En dicho marco, se recomienda unificar las plataformas en las que se brinda información pública sobre compras y contrataciones, ya sea en un único sitio o en varios, pero con criterio unificados, garantizando la mayor cantidad de información posible, desde la planificación de la contratación hasta el efectivo cumplimiento del contrato.

Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de solicitudes de acceso a la información pública, de modo que aquella persona que solicita información pueda contar con ella en un plazo razonable y de modo oportuno, sin trabas burocráticas que desincentive la utilización de la herramienta.

#### **8. Fomentar la participación ciudadana en la definición y ejecución de las compras y contrataciones públicas**

Para que exista una adecuada participación de la sociedad civil en los procesos de compras y contrataciones públicas, se deben generar las condiciones necesarias a partir de procesos y herramientas concretas, que permitan establecer espacios propicios de interacción, de modo de que contribuya positivamente al mejoramiento del sistema en términos tanto de integridad como de eficiencia.

En este marco, en materia de participación ciudadana se recomienda, por un lado, crear los mecanismos formales para las distintas etapas del proceso de compras y contrataciones — instancia de consulta en la etapa preparatoria, libre acceso al expediente, posibilidades de cuestionar decisiones tomadas por la administración, crear espacios de articulación formal, generar herramientas de control, etc. Para que un modelo de participación funcione, debe estar contemplado en las propias normas —o norma, llegado el caso— estableciendo procesos, responsables y espacios bien delimitados. Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de accesibilidad a información, en los términos mencionados en el punto precedente.

#### **9. Profundizar el trabajo preventivo con el sector privado**

Por su relevancia, el sector privado posee un rol relevante, tanto para el diseño institucional del sistema, como para garantizar la integridad en los procesos de compras y contrataciones públicas. Por dicho motivo, se recomienda continuar y profundizar los espacios de articulación con empresas de modo de generar un debate amplio y profundo sobre las mejoras necesarias para asegurar su integridad, transparencia y competencia.



## *Bibliografía*

ALICIARDI, María Belén (2019). "El Estado como consumidor responsable: las compras públicas sustentables en Argentina. Universidad Austral". Disponible en: <https://www.austral.edu.ar/derecho/2019/06/23/el-estado-como-consumidor-responsable-las-compras-publicas-sustentables-en-argentina/>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2018). "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos". Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

DEL BOCA, Vanesa (2022). "Riesgos de corrupción y colusión en las compras públicas". Disponible en: <https://www.womenincompliance.com.ar/post/riesgos-de-corrupcion-y-colusion-en-las-contrataciones-publicas>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2021). "Informe 2021". Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN (2020). "Evaluación Prospectiva de la Contratación de Obras Públicas en la Administración Pública Nacional". Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados\\_evaluacion\\_maps\\_vf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados_evaluacion_maps_vf.pdf)

PODER CIUDADANO, INFOCIUDADANA, KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2020:14). "Integridad y transparencia. Para la confianza ciudadana en las instituciones y en la política". Disponible en: [https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/08/6\\_integridad\\_transparencia.pdf](https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/08/6_integridad_transparencia.pdf)

PODER CIUDADANO (2021). "2 agendas, 1 hoja de ruta compartida. Explorando el sistema de integridad desde las perspectivas de géneros y diversidad". Disponible en: <https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/12/Informe-2-Agendas-1-hoja-de-ruta-compartida.pdf>

PODER CIUDADANO (2016). "Llamado a Licitación de ARSAT S.E. para la contratación del servicio de mantenimiento preventivo civil, asistencia de emergencias y trabajos adicionales en Nodos REFEF0, Estaciones Digital Abierta (EDT), Unidades Transportables de Trasmisión Terrestres (UTT) y Vsat, pertenecientes al sistema de Televisión Digital Terrestre (TDA) y la Red Federal de Fibra Óptica (REFEF0). Recomendaciones y propuestas a los borradores de Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares. Informe de Poder Ciudadano". Disponible en: <https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/07/Poder-Ciudadano-Recomendaciones-ARSAT-pliego-de-bases-y-condi.pdf>

PODER CIUDADANO, FUNDACIÓN INFOCIUDADANA (2020). "Integridad y Transparencia para la confianza ciudadana en las instituciones y en la política". Disponible en: [https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/08/6\\_integridad\\_transparencia.pdf](https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/08/6_integridad_transparencia.pdf)

## *Sitios web consultados*

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA [2018]. "Las Contrataciones Públicas y el sistema de control", consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://acij.org.ar/las-contrataciones-publicas-y-el-sistema-de-control/>

COMPR.AR. "Buscar PAC", consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://comprar.gob.ar/BuscarPAC.aspx>

DATOS ARGENTINA, consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://www.datos.gob.ar/>

DIARIO INFOBAE [2020]. "Tragedia de Once: fue un caso de corrupción seguida de muerte", consultado en noviembre 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2020/09/25/tragedia-de-once-fue-un-caso-de-corrupcion-seguida-de-muerte/>

DIARIO LA NACIÓN [2018]. "El club de la obra pública": el obscuro show de la corrupción", consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-club-obra-publica-obscuro-show-corrupcion-nid2163761/>

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. "Gobierno abierto", consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto#>

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN [2021]. "Presentación del Proyecto de Presupuesto 2022. Katopodis: "La inversión en obra pública no se negocia"", consultado en septiembre, 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentacion-del-proyecto-de-presupuesto-2022-katopodis-la-inversion-en-obra-publica-no-se>

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN, consultado en noviembre, 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2019]. "Corruption Global Barometer. 10th Edition 2019", consultado en noviembre 2022. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/arg>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2021]. "Corruption Perceptions Index 2021", consultado en noviembre 2022. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/arg>

---

## Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una **fundación apartidaria y sin fines de lucro** que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el **Capítulo Argentino de Transparency International**, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

---

### Sector Privado y Compliance

Inés Castresana  
[icastresana@poderciudadano.org](mailto:icastresana@poderciudadano.org)

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)