

Transparencia y gobierno digital

El impacto de COMPR.AR en Argentina

Roberto de Michele
Gastón Pierri

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Innovación para
Servir al Ciudadano

Oficina de Planificación
Estratégica y Efectividad
en el Desarrollo

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-767

Transparencia y gobierno digital

El impacto de COMPR.AR en Argentina

Roberto de Michele
Gastón Pierri

Mayo de 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Notése que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Transparencia y Gobierno Digital: El Impacto de COMPR.AR en Argentina

Roberto de Michele* Gastón Pierri **

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Resumen

Las iniciativas de gobierno digital y transparencia se han vuelto populares entre los responsables políticos en los últimos años. Sin embargo, la literatura sobre los vínculos causales entre la transparencia y la digitalización es escasa. Este documento examina la efectividad de la digitalización para promover la transparencia mediante el estudio de los efectos de la implementación de la plataforma de compras electrónicas COMPR.AR en Argentina. Este estudio se basa en la estrategia de identificación de diferencia-en-diferencias para mostrar que la adopción de COMPR.AR disminuyó la duración de los procesos de adquisición y los precios pagados por los organismos públicos. Los resultados también sugieren que la plataforma aumentó el número de oferentes involucrados en los procesos de contratación pública. La eficiencia, la transparencia y la disponibilidad de información mejoraron como resultado de la adopción de tecnologías digitales.¹

Clasificación JEL: D02, D73, H11, H21 ,H43, H57

Palabras Clave: Transparencia, Gobierno Digital, Eficiencia, Contrataciones Públicas.

***Roberto de Michele** (robertodem@iadb.org) es Especialista Principal de Modernización del Estado en la División de Innovación en Servicios al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo (ICS).

****Gastón Pierri** (gpierri@iadb.org) es Especialista Económico de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (SPD).

¹Esta primer versión del estudio no hubiera sido posible sin la guía de Philip Keefer y los valiosos comentarios de Lea Gimenez. Agradecemos el apoyo financiero de ESW RG-E1584 (Mejorando la evidencia de reformas de integridad efectivas) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el resto de comentarios recibidos por los responsables de comunicación en ICS y SPD.

1. Introducción

Las contrataciones públicas son un elemento estratégico para los gobiernos debido a la cantidad de recursos que involucran: en 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.² En el caso de Argentina, el foco de este estudio, las contrataciones públicas alcanzaron el 16.1 % del PIB. Garantizar sistemas de contrataciones transparentes y eficientes es una preocupación importante, ya que las oportunidades de corrupción se reducen mediante la adopción de una combinación de medidas para regular la discrecionalidad y aumentar la información mediante el uso de la tecnología (Roseth y Reyes (2019); World Bank (2020)). La ineficiencia puede tener un efecto económico significativo. Además, una mayor eficiencia puede mejorar la prestación de servicios públicos para los ciudadanos de un país (Dávila, Campero, Prieto, López Fernández, y Tachlian-Degras, 2014) y disminuir los tiempos en que los ciudadanos acceden a bienes de primera necesidad. Este documento se centra en la contratación de bienes homogéneos en Argentina para estudiar si la transparencia y la eficiencia de dichos sistemas de compras pueden mejorarse con reformas del gobierno digital.

La probabilidad de corrupción dentro de un proceso de contratación pública, de acuerdo con el modelo principal-agente—que analiza la relación entre el principal, el agente y el cliente—está relacionada con la falta de información y transparencia por parte del principal con respecto al comportamiento del agente (Ackerman, 1978; Klitgaard, 1998). En procesos burocráticos complejos, el principal no siempre puede observar cómo el agente presta el servicio o si esto se hace a cambio de un pago indebido. Investigaciones adicionales han observado que mientras menos información tengan los principales sobre el comportamiento de los agentes, mayores serán las posibilidades de que esos agentes no cumplan con sus obligaciones, y capturen rentas explotando sus posiciones (Marquette y Peiffer, 2018; Ugur y Dasgupta, 2011).

Las pérdidas, que se manifiestan en precios excesivamente altos, es otra preocupación. Bandiera, Prat, y Valletti (2009) proponen un modelo de sobre costos en compras públicas —manifestado como precios excesivamente altos— en los sistemas de contrataciones provocados por la corrupción, como la colusión entre funcionario público (agente) y proveedor (cliente), y las ineficiencias. Estas ineficiencias pueden ser consecuencia de regulaciones excesivas o una burocracia poco calificada, que pueden usar procesos de contratación lentos y onerosos. En cualquier caso, los costos de transacción de los proveedores gubernamentales son más altos, lo que reduce el número de empresas dispuestas a participar, reduce la competitividad de los sistemas de contrataciones y eleva los precios que pagan los gobiernos. La investigación académica indica que estas oportunidades de corrupción se

²Cálculos de los autores basados en los datos del PIB de 2017 del Banco Mundial, medidos en US \$ corrientes

reducen al adoptar una combinación de medidas para regular la discrecionalidad y aumentar la información utilizando la tecnología.³ La experiencia con la contratación pública electrónica refleja la importancia de trabajar sobre los incentivos y las capacidades de las instituciones. El objetivo es mejorar la transparencia y la eficiencia del sistema de contrataciones, superar la oposición al cambio, y aprovechar las fuerzas del sector privado y la sociedad civil que tienen un gran interés en mejorar los resultados de las contrataciones. Estos elementos son fundamentales para prevenir la corrupción ([World Bank, 2020](#)).

En América Latina entre el 2002 y el 2013, una ola de reformas en torno a las contrataciones públicas —que implicó una mayor transparencia y cierto grado de digitalización de procesos— generó ahorros de más de US\$100.000 millones ([Dávila et al., 2014](#)). Sin embargo, a pesar de la popularidad del uso de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) para modernizar las plataformas de adquisiciones durante la última década, la literatura proporciona pocas estimaciones causales que arrojen luz sobre la efectividad de esas reformas. Este estudio aborda esta cuestión aplicando una estrategia de identificación de diferencia-en-diferencias para aprovechar la adopción gradual de la plataforma de contratación electrónica argentina en diferentes organismos públicos del gobierno argentino.

En 2015, Argentina todavía tenía una baja adopción de los sistemas de contratación electrónica y las deficiencias del sistema de contratación podrían atribuirse a dos factores principales: las ineficiencias del proceso de contratación pública y la falta de información y transparencia. Estas ineficiencias fueron evidentes en la gran demora entre la apertura de un proceso de licitación y la adjudicación de un contrato de adquisición, que en 2015 tomó más de 91 días en promedio.⁴ Las contrataciones públicas se seguían gestionando en formato físico, utilizando archivos en papel, y los proveedores presentaban los documentos requeridos en persona ([Martelli, Clusellas, y Martelo, 2019](#)).

Eliminar las demoras en los procesos de contratación pública es particularmente importante en países como Argentina, que tiene altos costos de inflación y financiamiento. Entre 2016 y 2019, las tasas de interés de Argentina fluctuaron entre el 26 % y el 68 %, mientras que la inflación a menudo superó el 50 % año tras año. Por lo tanto, los retrasos de más de 90 días en el procesamiento de las contrataciones aumentaron potencialmente los costos en más de un 12 % para los proveedores y aumentaron los costos gubernamentales en más del 9 %.⁵ Estos costos ejercieron una presión al alza sobre los precios pagados por el estado por los bienes adquiridos, lo que condujo al sobre costo en las contrataciones.

³Véase [Di Tella y Schargrodsky \(2003\)](#), [Bandiera et al. \(2009\)](#), [Lewis-Faupel, Neggers, Olken, y Pande \(2016\)](#), [Szucs, Ferenc \(s.f.\)](#), [Fazekas, János, y King \(2013\)](#), [Fazekas \(2017\)](#)

⁴Cálculos de los autores basados en datos de adquisiciones de Argentina de la Oficina Nacional de Adquisiciones de Argentina (ONC).

⁵Cálculos del autor basados en datos de contrataciones argentinas de la Oficina Nacional de Adquisiciones (ONC) de Argentina

Además, entre los altos costos que asumieron las empresas para participar en los procesos de compras públicas y la falta de información sobre estos procesos, un bajo número de proveedores participaban en el sistema de compras.

Hasta 2015, menos del 50 % de las compras a la Administración Pública Nacional se publicaban en línea. La centralización inherente a las plataformas de contratación pública permite la supervisión de dichas transacciones. La falta de información y transparencia, la segunda deficiencia notable en el sistema de adquisiciones, fue particularmente evidente en los precios pagados. Algunas oficinas pagaron hasta un 25 % más que el precio promedio pagado por otras oficinas por ese mismo producto.⁶. Por el contrario, a través de COMPR.AR los potenciales postores pagan menos para obtener información sobre los procesos de licitación, lo que aumenta el número de empresas que pueden ofertar y potencialmente disminuye los incentivos para la colusión en las licitaciones. Por tanto, el uso de herramientas digitales mejora la transparencia, la eficacia de los órganos de control y supervisión, y facilita el análisis inteligente de datos (Kahn, Baron, y Vieyra, 2018), lo que reduce el problema principal-agente. En particular, la contratación electrónica se identifica como la plataforma clave para generar cambios y reducir la corrupción. “Dichos sistemas, especialmente cuando su uso es obligatorio, podrían estandarizar los procesos para llevar a cabo adquisiciones y, al mismo tiempo, podrían mejorar radicalmente la transparencia en torno a las oportunidades de licitación, evaluación de licitaciones y adjudicaciones de contratos” (World Bank, 2020).

Este documento proporciona evidencia sobre la relación causal entre las reformas digitales de compras y la eficiencia y la transparencia, al estudiar la plataforma de contratación electrónica de Argentina, COMPR.AR, que fue lanzada en 2016 para sistematizar el proceso de contratación pública en línea, desde la publicación de ofertas de compra hasta la emisión de órdenes de compra. La plataforma estaba destinada a reducir los precios de los bienes y servicios al facilitar el acceso público a la información sobre los procesos de contratación, introducir más competencia al alentar a un mayor número de proveedores a participar y licitar, y reducir la asimetría de información entre agentes y postores.

Este documento también contribuye a la creciente literatura sobre los determinantes de la eficacia estatal en la contratación pública. En su estudio de adquisiciones en India e Indonesia, ? encuentran una diferencia en la calidad de las adquisiciones pero no en los precios. Argentina tiene niveles de desarrollo significativamente más altos que India e Indonesia en términos de acceso a tecnologías digitales. Tener evidencia de un país más desarrollado es importante porque es plausible que la contratación electrónica en entornos de bajos ingresos pueda dañar la competencia si muchas pequeñas empresas tienen acceso limitado a Internet y se quedan fuera de los procesos. Por lo tanto, este documento proporciona evidencia novedosa de que los beneficios de la contratación electrónica se

⁶Estimaciones del autor basadas en datos de COMPR.AR

manifiestan en términos de menores precios y mayor calidad.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. La Sección 2 describe el contexto de la implementación de COMPR.AR de Argentina y las bases de datos utilizadas en el análisis. La sección 3 describe la metodología. Los principales resultados se discuten en la Sección 4. Finalmente, la Sección 5 presenta las conclusiones del estudio.

2. Contexto y datos

2.1. Contexto: La implementación de COMPRA.AR

En el 2015, el gobierno argentino inició una serie de reformas que buscaban la modernización y desburocratización del sector público, comenzando con la digitalización de los procesos de compras y la creación de un sistema de gestión de documentos digitales.⁷ En el 2016, el gobierno nacional comenzó a utilizar expedientes electrónicos mediante el lanzamiento del GDE (Sistema de Gestión Documental Electrónica)⁸, una plataforma unificada para la gestión integral y electrónica de todos los documentos y actuaciones administrativas, y que facilita el acceso remoto de los funcionarios a la administración. El GDE, además de agilizar los procesos y mejorar el acceso a la información, estaba destinado a combatir directamente las acciones discrecionales y los procesos de toma de decisiones que suelen estar presentes en los sistemas basados en papel. Además, se legisló el uso de firmas electrónicas y digitales para que los proveedores pudieran presentar electrónicamente ofertas formales de compra.

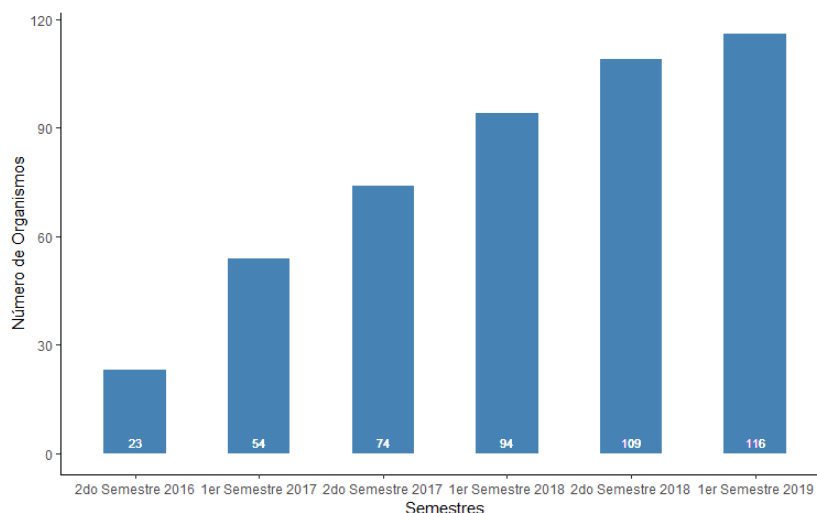
Poco tiempo después de la implementación del GDE, COMPR.AR fue lanzado a través de un reglamento específico que define los principales elementos del nuevo mecanismo (*Disposición 65/2016*). COMPR.AR incluye un portal digital para realizar todos los trámites prescritos en la normativa del régimen de contratación de la Administración Pública Nacional.⁹ La plataforma COMPR.AR permitió el acceso público gratuito a través de Internet y la difusión de los procesos de compra y contratación, lo que aumentó la transparencia en los procesos. Además, la plataforma permitió mecanismos innovadores para seleccionar proveedores y modalidades de contratación e información actualizada disponible en el portal, aumentando la eficiencia en el sistema de adquisiciones. El Anexo A presenta imágenes del portal web COMPR.AR. Como se muestra en la Figura 1, COMPR.AR se implementó gradualmente en todas las entidades gubernamentales.

⁷Un sistema electrónico de administración financiera que precede a COMPRA.AR es el Sidif Local Unificado (SLU). El SLU era tan solo un sistema de registro de operaciones realizadas mediante procesos no digitalizados.

⁸Para más información, visitar su página web <https://www.argentina.gob.ar/aplicaciones/gde>

⁹El portal COMPR.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de Compras y Contratos realizados por entidades gubernamentales, permitiendo la participación de compradores, proveedores y la comunidad.

Figura 1: Cantidad de organismos con COMPR.AR



Fuente: Datos de la ONC

La implementación de COMPR.AR requirió un proceso deliberado para garantizar el uso efectivo del nuevo mecanismo. De hecho, uno de los desafíos clave detrás de las reformas de transparencia e integridad reside en combinar el diseño técnico correcto de una reforma de política con una implementación efectiva. Varios factores influyen para garantizar una implementación adecuada. Uno de los más importantes es la formación y el desarrollo de capacidades. En este sentido, la Agencia Nacional de Adquisiciones (ONC) capacitó a cada agencia del sector público encargada de aplicar la nueva regulación sobre cómo utilizar COMPR.AR antes de su implementación. El Anexo B enumera los nombres de las diferentes entidades gubernamentales, como ministerios y agencias del sector público capacitadas en el uso de COMPR.AR, cuyo uso se volvió obligatorio. El Anexo C presenta el marco regulatorio para los procesos de contratación pública en Argentina.

En primer lugar, se implementó la plataforma en los Ministerios que concentraban la mayor proporción del gasto público. Recién en el segundo semestre del 2018 se incorporaron organismos como la Dirección de Vialidad Nacional y las Fuerzas Armadas que son instituciones que cuentan con más de 20 UOC cada una debido a su carácter descentralizado. Para agosto de 2019, 116 organismos habían recibido capacitación y utilizaban la herramienta.

Un aspecto a destacar de COMPR.AR es la importante cantidad de funcionalidades que incluye la plataforma. Por ejemplo, COMPR.AR permite gestionar desde la publicación del proceso hasta la emisión de la orden de compra. Esta mayor eficiencia reduce los costos administrativos y los proveedores pueden utilizar la plataforma para preparar y presentar sus ofertas a un bajo costo, evitando así los costos de reproducción y traslado de los documentos requeridos. A su vez, el nuevo sistema facilita la participación de nuevas empresas, ya que el 60 % de las empresas que ganaron licitaciones a través de COMPR.AR

eran empresas que no habían ganado una licitación antes durante el período de la muestra. También facilita la participación de empresas fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde tiene su asiento el gobierno federal, ya que antes de COMPR.AR, el 92 % del monto adjudicado era devengado por empresas ubicadas en la capital, lo cual se redujo al 85 % con COMPR.AR. No se observaron cambios significativos en términos de la estructura de las empresas ganadoras. Las PYMES ganaron el 36 % de las compras públicas (medidas en Arg \$ constantes) antes de la implementación y el 37 % después de la implementación.¹⁰ El sistema también ahorra costos para los funcionarios públicos a cargo de los procesos, eliminando la necesidad de procedimientos presenciales cuando se manejan las ofertas. Sin embargo, este estudio no calcula estos efectos en los costos de ahorro.

La plataforma COMPR.AR también mejoró la transparencia del sistema de contratación pública al facilitar el acceso público a la información sobre los procesos de adquisición, facilitando la participación de un mayor número de proveedores en los mismos. Reducir la asimetría de información entre diferentes proveedores puede fomentar la competitividad de un sistema de compras y, en consecuencia, reducir los precios que pagan los gobiernos (Coviello y Mariniello, 2014). Un mayor grado de transparencia también hace posible frenar los monopolios y eliminar las barreras de entrada que normalmente excluyen a los proveedores más pequeños (IDB (2014); Kaspar y Puddephatt (2012)). Asimismo, la plataforma genera una gran cantidad de datos sobre precios, cumplimientos de contratos, proveedores, entre otros datos que puede ser utilizada por el Estado, la sociedad civil, y el periodismo para monitorear dichas compras y detectar la corrupción.

Considerando estos potenciales beneficios, la plataforma puede generar un cambio importante en los sobrecostos pagados por la administración pública y en la eficiencia de las contrataciones públicas. No obstante, no es claro *a priori* cuál será la magnitud de estas ganancias. Además, la literatura ha hallado que estas plataformas no siempre tienen todos los efectos esperados teóricamente. Por ejemplo, en Indonesia e India una iniciativa similar a COMPRA.AR logró mejorar la calidad de obras públicas pero no incidió sobre los precios pagados por el Estado (Lewis-Faupel et al., 2016). En el resto del estudio, se utiliza la estrategia de diferencia-en-diferencias para estimar con precisión el efecto causal de la adopción de COMPRA.AR.

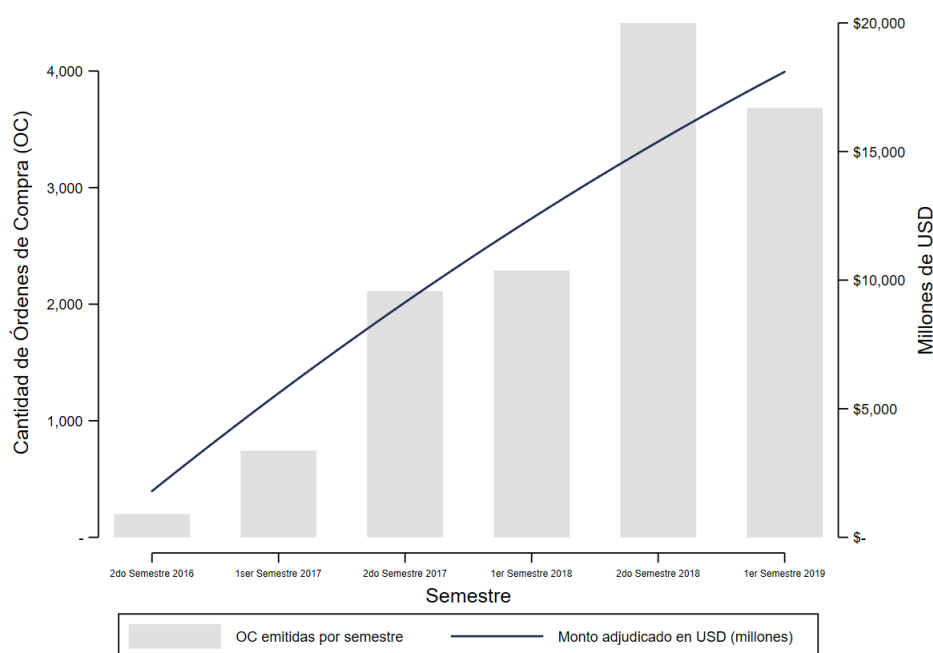
2.2. Datos

El análisis empírico del presente estudio se basa en dos fuentes de datos. En primer lugar, se utiliza información de todas las compras realizadas mediante la plataforma COMPR.AR, incluyendo la cantidad de oferentes, precios ofertados por cada artículo, proveedores adjudicados, días entre la publicación y la orden de compra, entre otros. La

¹⁰Cálculos de los autores basados en datos de adquisiciones de los sistemas COMPR.AR y SLU.

base de datos de COMPR.AR que comprende el período de Setiembre 2016 hasta Agosto 2019 contiene información de más de 26.900 órdenes de compra, 14.000 procesos y más de 41.800 artículos diferentes adquiridos. La Figura 2 muestra los totales de todas las transacciones (el número de órdenes de compra y los totales monetarios) en los datos COMPR.AR en cada semestre del período estudiado.

Figura 2: Cantidad OC emitidas



Fuente: Datos de la ONC

Como se observa en la tabla 1¹¹, los procesos registrados en los datos de COMPR.AR representan compras de bienes y servicios por más de Arg\$83.000 millones que se adjudicaron a más de 5200 empresas distintas y fueron adquiridos por más de 360 unidades ejecutoras diferentes. Respecto a los proveedores, hasta junio del 2018 la cantidad de proveedores registrados ascendía a más de 19.000.

Tabla 1: Descripción de la base COMPR.AR

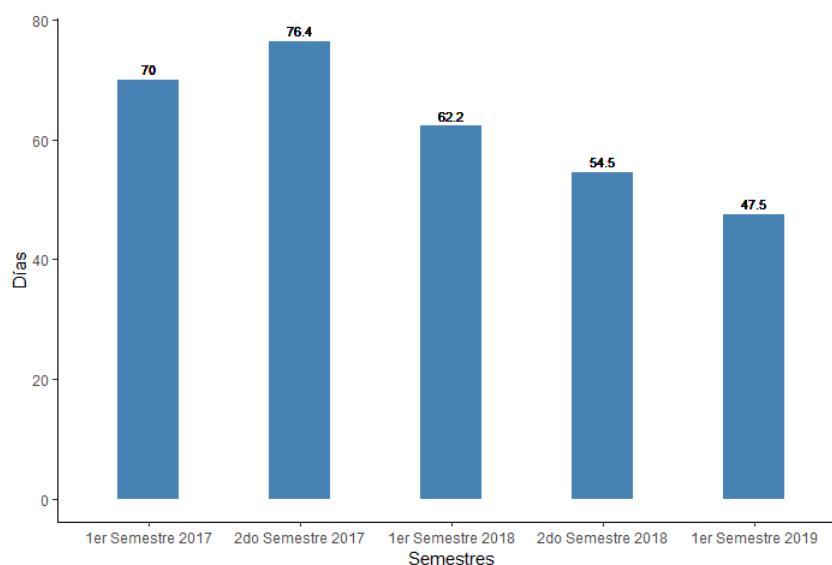
Tipo de proceso	Monto adjudicado
Órdenes de compra	26.900
Procesos	14.000
Renglones adjudicados	165.000
Productos diferentes adjudicados	41.800
Empresas adjudicadas	5.200
Unidades ejecutoras con procesos adjudicados	360
Monto total adjudicado	83.000 millones de pesos argentinos

¹¹Utilizando todos los datos disponibles, hasta agosto del 2019.

La segunda fuente de datos contiene datos administrativos obtenidos directamente de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) de Argentina. Los datos se complementan con información de compras realizadas por varias oficinas antes de adoptar COMPR.AR, por lo que no se incluyen compras realizadas a través de COMPR.AR. Este conjunto de datos contiene¹² un listado de gastos por más de 110.000 ítems en contratos realizados por la Administración Central para adquirir bienes de consumo (desde 2015 a agosto de 2019).

Un primer vistazo a los datos de la ONP sugiere que, entre el 2017 y el 2019, a medida que COMPR.AR fue gradualmente adoptado por los organismos del gobierno, se lograron diversas mejoras en algunas variables de interés. En primer lugar, la figura 3, exhibe una importante reducción en la extensión de los procesos de compras. A partir del segundo semestre del 2017, la duración promedio de los procesos de compras públicas pasa de 76.4 días a menos de 50 días en el primer semestre del 2019, es decir, una caída cercana al 38 %. Los procesos más ágiles no solo permiten que el Estado pueda poner los bienes y servicios adquiridos a disposición de las personas con mayor rapidez, sino que también puede generar importantes ahorros sobre todo en países como Argentina que poseen hace varios años inflaciones moderadas u ocasionalmente altas¹³.

Figura 3: Retraso Promedio de los Procesos de Adquisición por Semestre



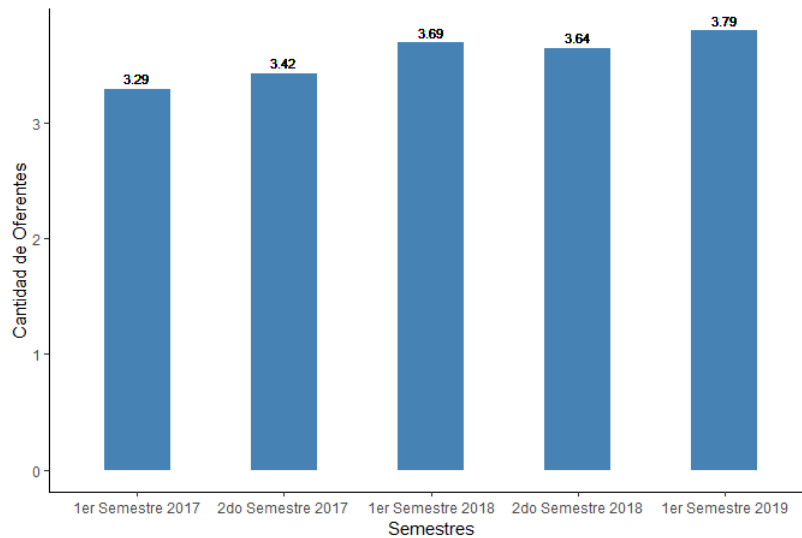
Fuente: Datos de la ONC

Por otra parte, la figura 4 muestra una mejora semestre a semestre en la cantidad de oferentes promedio por proceso.

¹²La muestra está restringida a compras de Bienes de Consumo y Maquinaria y Equipo (Activo Fijo). Así, se eliminaron otros pagos para otros fines como el pago de sueldos.

¹³Los países con alta inflación enfrentan importantes costos financieros y un aumento continuo de los precios. En particular, en Argentina en los últimos 4 años el costo financiero mensual fue variando entre el 1,9 % y el 4,4 % en promedio. En este marco, procedimientos de compras muy largos generan que los oferentes incorporen en sus presupuestos el costo financiero o el posible aumento en sus costos que puede suceder entre el día de la apertura y el día de la emisión de la orden de compra para la empresa ganadora.

Figura 4: Oferentes promedios por semestre



Fuente: Datos de la ONC

Además de las mejoras exhibidas en ambas figuras, es importante mencionar que la plataforma generó una gran cantidad de ahorros internos—algo que no es posible medir directamente con los datos de la ONP. Al dejar de usarse expedientes en papel por cada proceso se reducen costos en términos logísticos, de almacenaje y administrativos. [Singer, Konstantinidis, Roubik, y Beffermann \(2009\)](#) estiman que, en Chile, una reforma de digitalización de compras generó que los gastos administrativos del Estado en compras públicas se reduzcan en aproximadamente 15 millones de dólares anuales. Sin embargo, dada la metodología utilizada en ese documento, la evidencia obtenida por los autores no es causal.

En este estudio, para identificar el efecto causal de la adopción de COMPRA.AR, se fusionan los datos de COMPRA.AR con los de la ONP. La base de datos resultante es utilizada para implementar una estrategia de diferencia-en-diferencias, según se describe a continuación.

3. Metodología

La metodología empleada en este documento compara a las transacciones de compras públicas que utilizan la plataforma COMPRA.AR con las transacciones basadas en los procesos preexistentes. Se analiza, como resultados de interés, tanto a los precios pagados en cada compra como a los tiempos de duración de los procesos.

La adopción gradual de la plataforma de compras a lo largo de diversas entidades públicas¹⁴ genera una importante variabilidad espacial y temporal en el uso de esta tecnología.

¹⁴Véase la figura 2 descrita en la sección previa.

Mientras que los primeros organismos comenzaron a utilizar la plataforma en el 2016, hasta el 2019 existían organismos en la Administración Pública Nacional que no utilizaba la plataforma para realizar sus compras públicas¹⁵.

Para identificar el efecto causal de esta política sobre las variables de interés, se utiliza un diseño de investigación de estudio de eventos, el cual es una variante del estimador de diferencia-en-diferencias (Corrado, 2011). La validez de este enfoque requiere que las fechas en que los organismos comienzan a utilizar la plataforma sean exógenas a factores que afectan de manera diferenciada al grupo tratado del grupo de control. Esta metodología permite controlar por diferencias idiosincráticas de los organismos que no varían en el tiempo y por eventos que puedan afectar al mismo tiempo al grupo tratado y control.

La metodología de estudio de eventos se utiliza, en primer lugar, para analizar el efecto de la plataforma en el precio pagado por el gobierno por diferentes bienes. Para garantizar una mayor comparabilidad entre las diferentes observaciones utilizadas por los estimadores, solo se analizan las compras de 50 productos que son homogéneos y son adquiridos por la mayoría de los organismos. Estos productos se enumeran en el Anexo D. Esta muestra de productos es utilizada para estimar la ecuación 1:

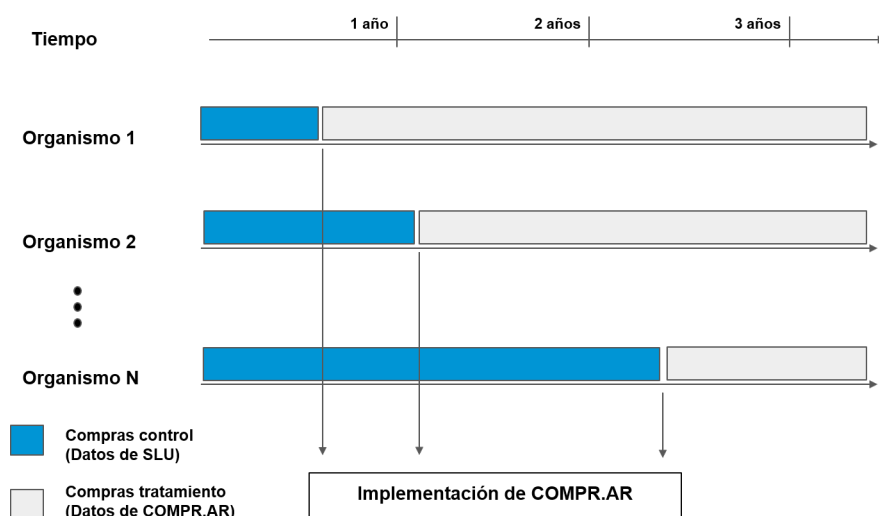
$$LPrecio_{ipt} = \beta \times COMPR.AR_{ipt} + \gamma X_{ipt} + \theta_p + \mu_t + \epsilon_{ipt}, \quad (1)$$

donde $LPrecio_{igt}$ denota el precio unitario ajustado por inflación y expresado en logaritmos¹⁶, $COMPR.AR$ es una variable dicotómica que toma valor 1 si el proceso se llevó a cabo mediante la plataforma y X es un vector con variables de control (organismos, cantidades adquiridas, etc). En esta ecuación, el coeficiente de interés es β , que mide el efecto de la utilización de COMPRA.AR sobre los precios pagados por el gobierno. La especificación incorpora también efectos fijos a nivel de producto, θ_p , y a nivel de cada periodo, μ_t . Finalmente, ϵ_{igt} es el término de error. El subíndice t denota el año en el que se llevó a cabo la compra, el subíndice p denota el tipo de producto y el subíndice i denota las diferentes transacciones de compras públicas.

¹⁵Para mediados del 2019, todos los organismos habían adoptado la plataforma excepto dos.

¹⁶Los precios para que sean comparables fueron ajustados por la inflación mensual del IPC del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

**Figura 5: Estrategia de Identificación de Unidades de Tratamiento y Control:
Adquisiciones por COMPR.AR y SLU**

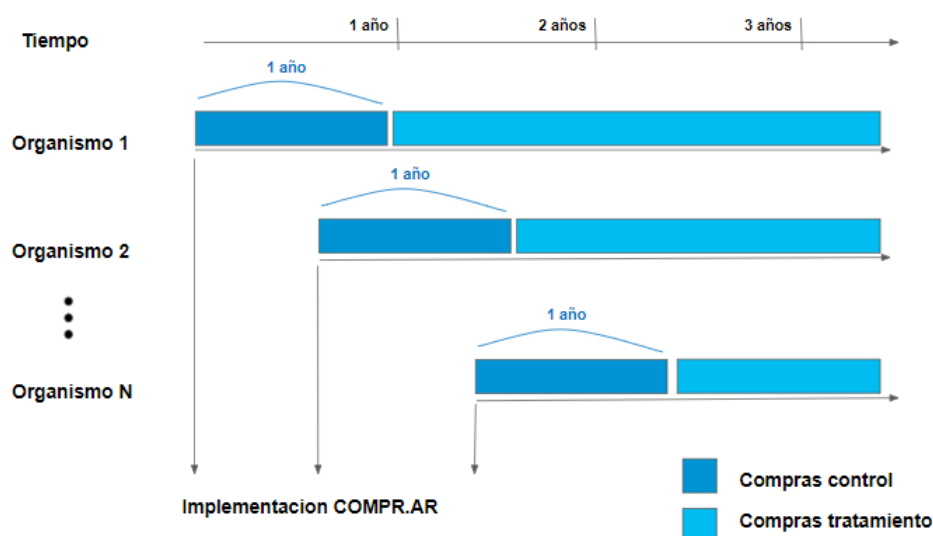


La figura 5 proporciona una descripción general de la estrategia de identificación. El grupo de tratamiento está conformado por todos los renglones de las compras públicas realizadas mediante la plataforma COMPR.AR, y el grupo de control está conformado por las compras realizadas por las oficinas, que en una fecha determinada fecha, no estaban utilizando la plataforma, sino expedientes en papel acompañados del sistema SLU (ver sección 2.1). Estos grupos cambian con el tiempo a medida que más oficinas comienzan a usar obligatoriamente la plataforma COMPR.AR y han pasado un año usando la herramienta. Al comienzo del periodo analizado, todas las compras forman parte del grupo control. Al final, todas las compras realizadas por las oficinas forman parte del grupo tratado.

Posteriormente, se procede a analizar si la herramienta provocó una mejora en la duración de los procesos de compras públicas. Una dificultad en esta parte del análisis es que no existen registros completos sobre las compras públicas realizadas con anterioridad a la implementación de COMPR.AR que detallen las fechas de apertura y la cantidad de ofertas que se presentaron en cada proceso.

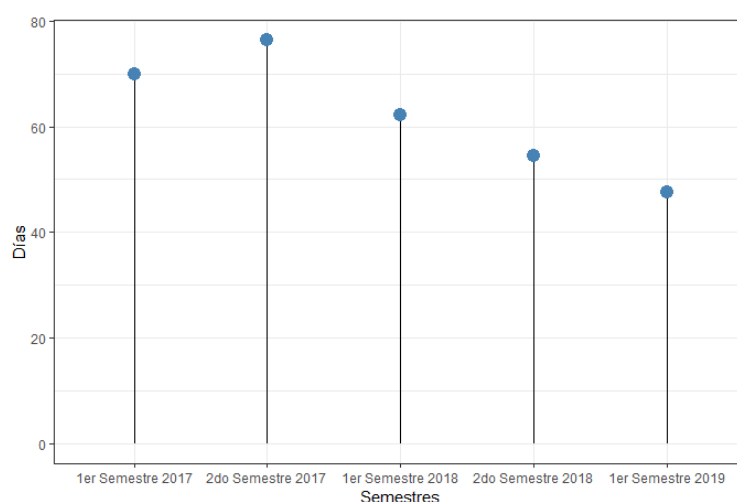
Teniendo en cuenta esta limitación se optó por utilizar como grupo control las compras realizadas durante el primer año de implementación de la herramienta en cada uno de los organismos. Por lo contrario, el grupo tratado estará conformado por las compras públicas que cada organismo realice recién un año después de que la herramienta entro en funcionamiento en ese organismo. Esta estrategia se representa en la figura 6.

Figura 6: Compras en el primer y segundo año de uso del sistema COMPR.AR



La estrategia de la figura 7 se sirve de que la implementación de COMPRA.AR requirió de un proceso de adaptación para los proveedores y funcionarios públicos que no estaban acostumbrados a utilizar el sistema¹⁷. Estos elementos dieron lugar a una curva de aprendizaje.¹⁸ Como se puede observar en la figura 8, la duración de los procesos de compras no varió durante el primer año de implementación de la herramienta (2017); los primeros efectos comienzan a visualizarse recién al año siguiente (2018).

Figura 7: Tiempos Promedios por Semestre desde la Apertura hasta la Adjudicación del Contrato (días, por semestre)



Fuente: Datos de Compr.AR

¹⁷La estrategia dependen del supuesto de que el periodo de adaptación a COMPRA.AR dura exactamente un año, por lo que los resultados basados en ella deben ser interpretados con cautela.

¹⁸Esta curva de aprendizaje fue un elemento que también mencionaron los referentes de compras y contrataciones de los principales organismos del Gobierno Nacional en entrevistas que los autores realizaron durante el 2018 y 2019.

Teniendo en cuenta estos argumentos es que se impone el supuesto de que durante el primer año de implementación en cada organismo la herramienta no tiene un efecto significativo. Bajo este supuesto, el primer año de utilización de COMPRA.AR puede concebirse como un periodo de control. El supuesto es conservador: en cuanto COMPRA.AR tenga efectos desde el instante de su implementación, la estrategia solo capturará una porción de los efectos totales de la plataforma y llevará a subestimar los impactos estimados. Así, se plantea la siguiente especificación:

$$y_{igp} = \beta \times COMPRA.AR_{igp} + \gamma X_{igp} + Q_g + \lambda_p + \epsilon_{igp}, \quad (2)$$

donde y_{igp} denota la duración del proceso medida en días, $COMPRA.AR_{igp}$ es una variable dicotómica que toma valor 1 si el proceso pertenece al grupo de tratamiento y X_{igp} es un vector con variables de control. Al igual que en la ecuación 1, se incorporan diversos efectos fijos: Q_g es un efecto fijo por organismo y λ_p es un efecto fijo por tipo de proceso de compra. Finalmente, ϵ_{igp} es el término de error, g es un índice del organismo que realiza la compra, y los subíndices i y p mantienen sus definiciones de la ecuación 1.

4. Resultados

La Tabla 2 presenta los resultados principales del estudio, obtenidos de estimar la primera ecuación. En la primera fila de la tabla, se muestran efectos significativos sobre el precio pagado por los 50 artículos homogéneos seleccionados para la estimación. Específicamente, se observa que las compras realizadas mediante la plataforma COMPRA.AR tienen en promedio un precio unitario que es 4,4% menor al precio pagado antes de la implementación de la herramienta. Esto representa un importante ahorro para el Estado Argentino. Los resultados implican un ahorro anual de más de *US\$* 35 millones solamente teniendo en cuenta el efecto de los menores precios abonados¹⁹. Al mismo tiempo, como se muestra en la segunda fila de la tabla, las cantidades adquiridas no se ven afectadas por la adopción de la plataforma.

¹⁹Estos cálculos requieren estar basados en que el dólar tiene un valor promedio de \$50 pesos argentinos en el 2019.

Tabla 2 - Los efectos de COMPR.AR en los precios pagados por el gobierno por los productos disponibles en el mercado

	Valor por dinero
Tratamiento	-0.0446*** (0.0139)
Cantidades adquiridas	-0.0000 (0.0000)
Observaciones	12,764
R^2	0.796
Errores estándar robustos entre paréntesis.	
*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$	

A continuación, la Tabla 3 presenta los resultados de estimar la segunda ecuación. En la primera columna muestra los efectos estimados de COMPRA.AR sobre el tiempo de duración de los procesos de compras, medido en días. Se observa que las compras que forman parte del grupo tratado tienen una extensión promedio de 11.09 días menos (primera columna). Además, en la segunda se presenta evidencia descriptiva de que la adopción de COMPRA.AR está asociada a incrementos de 0.3 en el número de oferentes involucrados en compras públicas.

Tabla 3: Efectos de COMPR.AR sobre la duración de los procesos de compra (en días)

	Duración del proceso en días	Cantidad de oferentes
Tratamiento	-11.09*** (1.018)	0.300*** (0.092)
Importe del proceso	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
Lic. Pública	28.33*** (1.865)	0.934*** (0.156)
Lic. Privada	17.69*** (1.263)	0.673*** (0.125)
Concurso público	19.71*** (5.903)	-1.296*** (0.285)
Concurso privado	-2.014 (4.242)	-1.509*** (0.361)
Compulsa	-20.98** (8.374)	0.34 (1.743)
Observaciones	9,596	6,987
R^2	0.234	0.096

Errores estándar robustos entre paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

En resumen, se encontraron efectos significativos de la implementación de la plataforma COMPR.AR. La reforma generó una reducción importante en las pérdidas por reducción de la cantidad de días que duran los procesos de compra públicas y un incremento en la cantidad de oferentes que se presentan a cada proceso. Los resultados están basados en una metodología de diferencia-en-diferencias, que dada la disponibilidad de datos es particularmente confiable para las estimaciones de eficiencia. Todos estos resultados aportan evidencia a favor de la efectividad de la plataforma COMPR.AR. Asimismo, los resultados vistos de manera conjunta son consistentes con la interpretación de que la plataforma, al hacer que los procesos sean más rápidos y competitivos, en última instancia genera ahorros para el Estado.

5. Conclusión

El estudio provee una de las primeras estimaciones robustas de los efectos de los sistemas electrónicos de compras públicas en América Latina, estudiando tanto la transparencia como la eficiencia de procesos, y en particular los precios pagados. Todos los resultados presentan una historia consistente. El sistema COMPR.AR parece haber llevado a mejoras en eficiencias internas, en particular en la reducción de 11 días en el proceso de compras

públicas y de reducción en precio por productos similares en 4 %. Estas reducciones de precio representan un ahorro importante que se estiman en más de USD 35 millones—solamente teniendo en cuenta el efecto de los menores precios abonados. En línea con la literatura, se halla evidencia de que mejoras en la eficiencia de los procesos del Estado están vinculadas a ahorros ([Bandiera et al., 2009](#)). En el contexto argentino en el que se realiza el presente estudio, de inflaciones altas, Dada la inflación persistentemente alta de Argentina, los oferentes incorporan en sus presupuestos los costos asociados con la participación en procesos de larga duración, por lo que los ahorros inducidos por reformas que agilizan los procesos son beneficiosos para el Estado y los oferentes. Además, este documento demuestra la importancia de combinar reformas regulatorias bien diseñadas y herramientas digitales para asegurar buenos resultados. Las reformas de contratación pública que logran reducir la corrupción tienden a recibir apoyo de otras reformas complementarias, como es el caso de COMPR.AR.

Los resultados hallados aportan evidencia sobre el potencial que tienen las reformas de gobierno digital para mejorar la transparencia y la eficiencia del sector público. La consistencia que los resultados del estudio guardan con los resultados de [Lewis-Faupel et al. \(2016\)](#), estudio realizado para países de Asia, sugiere que los resultados presentados tienen una alta validez externa. Estos resultados son también consistentes con una creciente literatura que halla beneficios de digitalizar procesos electorales ([Callen y Long, 2015](#); [Fujiwara, 2015](#)) y programas sociales [Aker, Boumnijel, McClelland, y Tierney \(2016\)](#).

Una de las preguntas por definir en una investigación futura es si los ahorros al Estado hallados en este trabajo se deben a potenciales cambios en la composición de proveedores del Estado inducidos por la plataforma y cómo afecta COMPR.AR esa composición en cuanto al género de los oferentes, tamaño y ubicación geográfica. Asimismo, el presente estudio se enfoca en la efectividad promedio de la plataforma. El trabajo de [Best, Hjort, y Szakonyi \(2019\)](#) enfatiza que, en el sector público, una misma reforma puede tener efectos heterogéneos dependiendo de la efectividad de cada oficina del Estado. En el contexto de este estudio, es razonable suponer que funcionarios más hábiles, para quienes utilizar tecnologías modernas es más fácil, se ven particularmente beneficiados de la plataforma. La interacción entre las tecnologías de la información y la capacidad de la burocracia usuaria es un tema que valdría la pena estudiar en el futuro. Finalmente, explorar los vínculos con otras reformas de integridad, como el beneficiario final de las empresas licitadoras, las regulaciones sobre conflictos de intereses y la divulgación financiera de los funcionarios públicos, puede proporcionar una cobertura más amplia de los esfuerzos de transparencia e integridad.

Referencias

- Ackerman, S. R. (1978). *Corruption: A study in political economy*. Nova Iorque: Academic Press.
- Aker, J. C., Boumnijel, R., McClelland, A., y Tierney, N. (2016). Payment mechanisms and antipoverty programs: Evidence from a mobile money cash transfer experiment in niger. *Economic Development and Cultural Change*, 65(1), 1–37.
- Bandiera, O., Prat, A., y Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278–1308.
- Best, M. C., Hjort, J., y Szakonyi, D. (2019). *Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness*. (NBER Working Paper 23350)
- Callen, M., y Long, J. D. (2015). Institutional corruption and election fraud: Evidence from a field experiment in afghanistan. *American Economic Review*, 105(1), 354–81.
- Corrado, C. J. (2011). Event studies: A methodology review. *Accounting & Finance*, 51(1), 207–234.
- Coviello, D., y Mariniello, M. (2014). Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design. *Journal of Public Economics*, 109, 76–100.
- Dávila, J., Campero, T., Prieto, F., López Fernández, M., y Tachlian-Degras, E. (2014). *Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Public Procurement in Latin America and the Caribbean (2002-2012)*. (IDB Report)
- Di Tella, R., y Schargrodsky, E. (2003). The Role of Wages and Auditing During a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *The Journal of Law and Economics*, 46(1), 269–292.
- Fazekas, M. (2017). *Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data*. (Digiwhist. <http://digiwhist.eu/publications/quality-ofgovernment>)
- Fazekas, M., János, I., y King, L. P. (2013). *Corruption manual for beginners: 'corruption techniques' in public procurement with examples from hungary*. (Corruption Research Center Budapest Working Paper No. CRCB-WP/2013, 1)
- Fujiwara, T. (2015). Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from brazil. *Econometrica*, 83(2), 423–464.
- IDB. (2014). *Efficiency and transparency in the public sector: advances in public procurement in latin america and the caribbean 2002–2012*.
- Kahn, T., Baron, A., y Vieyra, J. C. (2018). *Digital technologies for transparency in public investment*. (IDB DISCUSSION PAPER N° IDB-DP- 634)
- Kaspar, L., y Puddephatt, A. (2012). *Benefits of transparency in public procurement for smes. general lessons for egypt*.
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance and development*, 35(1), 3.

- Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A., y Pande, R. (2016). Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258–83.
- Marquette, H., y Peiffer, C. (2018). Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. *Governance*, 31(3), 499–514.
- Martelli, E., Clusellas, P., y Martelo, M. J. (2019). *Un gobierno inteligente: El cambio de la administración pública de la nación argentina 2016-2019*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Roseth, B., y Reyes, A. (2019). *Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government. Caribbean Edition*. (Inter-American Development Bank)
- Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., y Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public procurement*.
- Szucs, Ferenc, n., year=2017. (s.f.). *Discretion and corruption in public procurement*.
- Ugur, M., y Dasgupta, N. (2011). *Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- World Bank, G. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption*. (Recuperado el 5 de Noviembre de 2020 de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf>)

Anexo A: Plataforma web de Compr.AR

Portal de Compras Públicas Argentino (COMPR.AR)



Source: COMPR.AR website

Information on Procurement Processes

Source: COMPR.AR website

Anexo B: Cronograma de implementación

Descripción	Fecha de implementación
Ministerio de Modernización	jul-16
Secretaría Legal y Técnica	jul-16
Secretaría General de Presidencia	jul-16
Jefatura de Gabinete de Ministros	ago-16
Agencia de Administración de Bienes del Estado	ago-16
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	ago-16
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	sep-16
Ministerio de Producción	sep-16
Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos	sep-16
Ministerio de Energía y Minería	sep-16
Ministerio de Comunicaciones	sep-16
Sindicatura General de la Nación	sep-16
Ministerio de Agroindustria	oct-16
Ministerio de Desarrollo Social	oct-16
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	oct-16
Ministerio de Seguridad	nov-16
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	nov-16
Ministerio de Transporte	nov-16
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	nov-16
Ministerio de Cultura	nov-16
Ministerio de Defensa	dic-16
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	dic-16
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	dic-16
Ministerio de Salud	ene-17
Ministerio de Educación y Deportes	ene-17
Servicio Penitenciario Federal	ene-17
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)	feb-17
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	feb-17
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas- (INAI).	feb-17
Secretaría de Políticas Integrales Sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	mar-17
Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)	abr-17
Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN)	abr-17
Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	abr-17
Tribunal Fiscal de la Nación (TFN)	abr-17
Unidad de Información Financiera (UIF)	abr-17

La tabla continua desde la página previa

Dirección Nacional de Vialidad	may-17
Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)	abr-17
Dirección Nacional de Migraciones (DNM)	abr-17
Comisión Nacional de Valores (CNV)	abr-17
Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	may-17
Registro Nacional de las Personas (RENAPER)	may-17
Subsecretaría del Servicio Logístico de la Defensa	may-17
Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC)	may-17
Hospital Nacional Dr. Alejandro Posadas	may-17
Instituto Nacional de Semillas (INASE)	may-17
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)	may-17
Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CI-TIDEF)	may-17
Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT)	may-17
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA)	may-17
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	jun-17
Instituto Geográfico Nacional (IGN)	jun-17
Servicio Meteorológico Nacional (SMN)	jun-17
Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)	jun-17
Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM)	jun-17
Secretaría Nacional de Ninez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social	jul-17
Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)	jul-17
Administración Nacional de Seguridad Social - (ANSES)	abr-17
Administración Nacional de Aviación Civil - (ANAC)	jul-17
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria- (CO-NEAU)	jul-17
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo- (INADI)	jul-17
Ministerio de Turismo	ago-17
Superintendencia de Servicios de Salud	ago-17
Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN)	ago-17
Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	mar-17
Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP)	sep-17
Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT)	sep-17
Instituto Nacional del Cáncer (INC)	sep-17
Centro Internacional Para la Promoción de los Derechos Humanos	oct-17
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)	oct-17

La tabla continua desde la página previa

Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC)	oct-17
Instituto Nacional del Teatro	nov-17
Servicio Nacional de Rehabilitación	dic-17
Teatro Nacional Cervantes	dic-17
Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)	dic-17
Estado Mayor General de La Fuerza Aérea	ene-18
Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero - (INIDEP)	ene-18
Fondo Nacional de las Artes	ene-18
Agencia Nacional de Discapacidad	ene-18
Instituto Nacional de las Mujeres	feb-18
Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Médica y Adicciones	feb-18
”Licenciada Laura Bonaparte CENARESO	
Comisión Nacional de Energía Atómica	feb-18
Prefectura Naval Argentina	mar-18
Ministerio de Finanzas	mar-18
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial	mar-18
Estado Mayor General de La Armada	abr-18
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	abr-18
Instituto Nacional de Vitivinicultura	may-18
Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)	may-18
Administración Nac. de Laboratorios e Inst. de Salud Dr. Carlos G. Malbrán (ANLIS)	may-18
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)	may-18
Policía Federal Argentina	may-18
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	jun-18
Biblioteca Nacional ”Doctor Mariano Moreno”	jun-18
Hospital Nacional ”Baldomero Sommer”	jun-18
Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)	jul-18
Gendarmería Nacional Argentina	jul-18
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur ”Dr. Juan Otimio Tesone”	jul-18
Comisión Nacional de Actividades Espaciales	jul-18
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	jul-18
Instituto Nacional del Agua	ago-18
Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM)	ago-18

La tabla continua desde la página previa

Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina	ago-18
Administración de Parques Nacionales	ago-18
Fundación Miguel Lillo	ago-18
Colonia Nacional "Dr. Manuel Montes de Oca"	ago-18
Servicio Geológico Minero Argentino	sep-18
Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina	dic-18
Estado Mayor Conjunto de Las Fuerzas Armadas	sep-18
Estado Mayor General del Ejercito	dic-18
Agencia de Acceso a la Información Pública	feb-19
Procuración del Tesoro de la Nación	feb-19
Nación Fideicomisos S.A. (SUBAST.AR)	mar-19
Programa de Atención Médica Integral (PAMI)	abr-19
Banco Nacional de Datos Genéticos	abr-19
Agencia de Deporte Nacional	abr-19
Dirección de Obras Social del Servicio Penitenciario Federal	jun-19
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)	sep-19

Anexo C: El marco normativo

Existen una gran cantidad de regulaciones, decretos y leyes que definen el marco normativo de las compras publicas en Argentina²⁰. Dentro de este marco, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) tiene un rol fundamental. La ONC, creada en 1994 mediante el decreto Decreto N° 1545, tiene la función de ser el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional. Este organismo funciona actualmente dentro de la órbita del Secretaria de Modernización de la Nación.

La principal característica del Sistema Nacional de Contrataciones argentino es que se rige por el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Por lo tanto, la ONC es responsable de establecer las normas, sistemas y procedimientos que rigen las contrataciones, mientras que la gestión de compras es realizada por cada organismos de la Administración Pública Nacional.

A su vez, el sistema de contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica en la Administración Central, en los Organismos Descentralizados, en las Universidades Nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Esto incluye a más de 100 organismos. En consecuencia, su ámbito de aplicación no alcanza a Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipios, ni a otros organismos 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.

Por último, es importante aclarar que los contratos de empleo público, las compras por caja chica y los contratos que se celebren con Estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional o con instituciones multilaterales de crédito quedan afuera del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional. Las obras públicas forman parte de la órbita de la ONC pero no se incluyen dentro de la plataforma COMPR.AR²¹.

²⁰El marco normativo de la contratación pública en Argentina está definido por el Decreto Delegado N 1023/2001 (Régimen de Contrataciones del Estado Nacional), el Decreto N 1030/2016 (Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional) y el Decreto N 436/2000 (Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional). Existen asimismo otras normas vinculadas con el tema, entre las que se pueden destacar: Ley N 13.064 (Obra Pública); Ley N 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional); Ley N 25.188 (Ética en la Función Pública); Ley N 25.551 (Compre Trabajo Argentino); Decreto N 1818/2006 (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas); Decreto N° 1545/1994 (Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones. Misiones y Funciones); Resolución SIGEN N 79/2005 (Sistema de Precios Testigo) y la Disposición N 65/2016 (COMPR.AR) (Herramientas para la transparencia en la gestión, 2017)

²¹Las obras públicas presentan características diferentes a las adquisiciones de bienes y servicios. Por esto, se llevan a cabo por otra plataforma denominada CONTRAT.AR (<https://contratar.gob.ar/>)

Anexo D: Artículos seleccionados

Código	Producto
2.5.5-570.34	Esmalte sintético; presentación envase x 4 l
2.1.1-7915.9	Agua potable; presentación envase x 20 l
2.3.5-8695.66	Libros; temática: textos escolares
2.9.2-317.5	Bolígrafo; trazo 1,0 mm
2.9.2-1354.22	Resaltador; punta 5 mm (chanfleada)
2.9.2-1354.21	Resaltador; punta biselada
2.5.5-6979.254	Pinturas; tipo: látex, presentación: envase x 20 l, compuestos volátiles: sin, porcentaje de plomo: 0 %
3.2.2-2014.1	Alq. de dispenser; alq. de dispenser
2.9.2-1616.128	Marcadores; tipo para pizarra - trazo grueso - punta redonda - recargable no
2.9.2-700.2	Broches p/abrochadora; número: 21/6, presentación: caja x 1000 unidades
2.1.1-478.39	Agua mineral; tipo: sin gasificar, presentación: envase x 20 l, material envase: plástico 7, tipo envase: retornable, elem. transporte: sin, material elem. transporte: sin
2.9.1-6951.30	Limpiadores; tipo: lavandina, presentación: envase x 5 l
2.9.2-317.17	Bolígrafo; trazo grueso
2.9.2-1358.3	Carpetas; material cartulina - tamaño oficio
2.9.1-6951.12	Limpiadores; presentación: envase x 5 l, tipo: detergente
2.1.1-7915.7	Agua potable; envase x 20 l
2.9.2-317.1	Bolígrafo; trazo 0,7 mm
2.9.2-1358.35	Carpetas; material pvc - tamaño a4
2.1.1-478.47	Agua mineral; tipo: sin gasificar, presentación: bidón x 20 l, material envase: policarbonato, tipo envase: retornable, elem. transporte: sin, material elem. transporte: sin
2.9.2-317.31	Bolígrafo; trazo medio
2.9.2-1358.353	Carpetas; material plástico - tamaño a4.
2.9.2-1358.354	Carpetas; material plástico - tamaño oficio.
2.9.2-1616.24	Marcadores; tipo p/pizarra - trazo grueso - punta redonda - recargable si

La tabla continua desde la página previa

2.3.1-9896.6	Papeles obra; gramaje: 80 gr/m ² , tamaño: oficio/legal, blancura: extra blanco (mayor a 92 %), certificación sustentable: con, norma: iram 3100/3123/3124-iso 9706
2.3.1-6587.159	Papeles encuadernados; cant. de hojas: 200, tamaño: oficio, tipo: libro de actas, certificado forestal (gfs): sin, porc. fibras recicladas: 0 %, cert. fibra alternativa (fca): sin
2.9.2-1358.34	Carpetas; material pvc - tamaño oficio
2.9.2-660.1	Clips p/papel; número: 3, material: metal, cant. x caja: 100, presentación: caja x 100
2.3.1-6563.129	Papeles en hoja; tipo papel: papel obra, dimensión: 21 x 29,7 cm, gramaje: 80 gr/m, presentación: resma x 500 hojas, tipo de papel: papel obra
2.5.5-5444.1	Diluyentes; presentación: envase x 4 l
2.3.1-6586.171	Papeles en rollo; tipo de papel: araña, longitud: 100 cm, ancho: 100 cm, certificado forestal (gfs): con, porc. fibras recicladas: 50 %
2.9.2-1611.3	Folios transparentes; tamaño: a-4, perforaciones: 5 universales, material: plástico (polietileno)
2.1.1-709.9	Cafe; Estado: molido, contenido: 1000 gr, proceso: tostado c/azúcar, envase: paquete, tipo: sin valor, presentación: envase x 1000 gr
2.1.1-454.25	Yerbas; palo: con, peso: 1 kg, material envase : papel, certificado forestal (gfs): con, elem. transporte: sin, material elem. transporte: sin, libre de gluten: si
2.9.2-1611.1	Folios transparentes; material: plástico (polietileno), tamaño: oficio, perforaciones: 5 universales
2.9.2-323.4	Corrector de escritura; presentación lápiz (punta metal) x 7 ml
2.9.2-674.9	Reglas graduadas; tipo: plana, material: plástico, long.de cuerpo: 30 cm
4.3.7-15.117	Heladeras; capacidad: 290 l, frío: con freezer, consumo: 0,33 kva, tensión nominal: 220 v, criterio de seguridad: sello de seguridad, corriente nominal: 1,5 a, eficiencia energética: grado a
2.9.2-848.11	Lápiz; tipo: hb, color: negro
2.9.1-683.5	Secadores de goma; largo: 40 cm, color: negro
2.9.1-2437.2	Palas de residuos; material: plástico, mango: largo
2.9.2-696.15	Sacapuntas; material metálico - cantidad de bocas 1 - tipo escolar
2.5.5-6979.260	Pinturas; tipo: sintética, presentación: envase x 4 l, compuestos volátiles: sin, porcentaje de plomo: 0 %

La tabla continua desde la página previa

2.9.1-6950.30	Lustradores; tipo: lustramuebles, presentación: aerosol x 360 cm3
2.5.5-570.268	Esmaltes sintéticos; capacidad: envase x 1 l, presentación: envase x 1 l
2.9.1-564.5	Baldes de plástico; capacidad: 10 l, color: amarillo
2.5.5-570.67	Esmalte sintético; presentación envase x 20 l
2.1.1-595.14	Edulcorantes; presentación: polvo, envase: sobre individual, contenido: 500 sobres de 1 gr
2.9.2-323.3	Correctores de escritura; envase: lápiz (punta metal), presentación: lápiz (punta metal) x 10 ml, capacidad: 10 ml
2.9.6-401.1362	Cartuchos de tóner; código: ce285a, uso: hewlett packard
2.9.1-646.6	Bolsas de residuos; dimensión: 45 x 60 cm, presentación: bolsa x 10, color: sin valor, espesor: sin valor