



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

DOCUMENTO DE TRABAJO

Plan de Trabajo 2022/2023/2024

Tema: Sistemas de Compras y Contrataciones del Sector Público

Subtema: Las Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Título: SISTEMAS DE CONTRATACIONES. ALGUNAS PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA OBRA PÚBLICA Y SUS IMPLICANCIAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

AUTORES:

Integrantes del GT

1. CPN LEONOR LUJAN GONZALEZ – CPCE ENTRE RÍOS (Coordinadora de grupo)
2. CPN MIRTHA CELIA ELISA AGÜERO – CPCE CATAMARCA (Coordinadora de apoyo)
3. CPN MARTA MARTÍNEZ – CPCE LA PAMPA
4. CPN NANCY ELIZABETH OCKIER – CPCE NEUQUÉN
5. CPN MARIA STEFANIE FERNANDEZ – CPCE FORMOSA
6. CPN LAUTARO PASERO – CPCE SANTA FE Cámara II

COLABORADORES

7. CPN GRISELDA RAMÍREZ – CPCE CORRIENTES
8. CPN MAURICIO IRIGOITIA – CPCE TIERRA DEL FUEGO Cámara Ushuaia
9. CPN CAROLINA FERNANDEZ SANDOVAL – CPCE CHACO
10. CPN PATRICIA GUERRERO – CPCE NEUQUÉN



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

LAS CONTRATACIONES EN EL ÁMBITO DE LA OBRA PÚBLICA.

TITULO: SISTEMAS DE CONTRATACIONES. ALGUNAS PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA OBRA PÚBLICA Y SUS IMPLICANCIAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

1. RESUMEN
2. OBJETIVOS
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ALCANCE
4. NOCIONES BÁSICAS – ELEMENTOS Y DEFINICIONES DE LA OBRA PÚBLICA
5. RELEVAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL
 - 5.1. En el ámbito nacional
 - 5.2. En las provincias
 - 5.3. Aspectos específicos en el marco normativo nacional y provincial
6. PROCEDIMIENTOS Y MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA
 - 6.1. Procedimientos
 - 6.2. Modalidades
7. PROCESO ADMINISTRATIVO Y ETAPAS DE LA OBRA PÚBLICA. ASPECTOS RELEVANTES Y CUESTIONES ESPECÍFICAS.
8. PRINCIPALES DESAFÍOS Y SUGERENCIAS
9. PLANILLAS ANEXAS
 - 9.1. Definición de Obra Pública en las legislaciones provinciales-Aspectos generales
 - 9.2. Normativas sobre Redeterminación de Precios en la Obra Pública
10. BIBLIOGRAFÍA



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

1. RESUMEN

El desarrollo de la obra pública, en general, representa una importante fuente de crecimiento económico, generación de empleos y bienestar. Para que esto se logre, deben cumplirse procedimientos eficientes que garanticen los beneficios potenciales que las mismas generan, asegurando el buen manejo del dinero público y la transparencia.

La obra pública debe considerarse como un instrumento al servicio del interés público y no convertirse en una fuente de negocios con intereses privados. Es por esto que, resulta indispensable poseer una guía de los procesos y procedimientos por lo que transita la misma, fomentando la transparencia en todas sus etapas, así como también, en todo el ciclo de vida de la obra, desde la adjudicación hasta la entrega final. Esto conlleva a reducir los espacios y/o lugares de opacidad que puedan dar lugar a actos de corrupción.

Por lo tanto, resulta primordial detectar y advertir las causas que generan los incrementos de montos y demora en la ejecución, en el mismo sentido implica revisar, a su vez, los procesos de toma de decisiones, supervisión de las obras y capacitación de los responsables.

La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre inversión pública en infraestructura e invertir los fondos públicos escasos en obras que realmente sean necesarias y al menor costo posible.

La publicidad de los actos de gobierno es un componente clave en la transparencia. No puede dejarse afuera la aplicación de la Tecnología de la Información y Comunicación (T.I.C.) en cuanto se constituyen en una herramienta en favor de los servidores públicos, a quienes les proporciona una mayor claridad en su gestión.

En el presente trabajo se evaluarán las etapas que atraviesa una obra pública, sus sistemas y modalidades de contratación, explicando algunas problemáticas recurrentes que pueden existir en las administraciones públicas. Además, se realizará un mapeo de los avances en determinadas jurisdicciones, respecto al uso de las T.I.C., esbozando un análisis de las mejoras que producen en la gestión de la obra pública.

Finalmente se arribará a una reflexión, con miras a lograr el desarrollo de una gestión de la obra pública justa, transparente y que tienda al uso eficiente de los recursos públicos.

2. OBJETIVOS

El presente informe tiene como objetivos:

- 1- Constituir una guía de los sistemas de contratación de la Obra Pública y sus diferentes etapas;
- 2- brindar recomendaciones a los colegas que se desempeñan en el ámbito del sector público y cuya función está vinculada a la obra pública;
- 3- analizar y comparar el articulado de las normativas vigentes en cada una de las provincias, como así también, la relación de estas con la normativa nacional en cuanto a los sistemas de contratación utilizados;
- 4- visualizar las problemáticas detectadas en las etapas fundamentales de la obra pública; y



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

5- diagnosticar las consecuencias que las mismas tienen para la transparencia en la inversión de fondos públicos.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ALCANCE

El presente informe se desarrolla en el ámbito de la administración central (Nacional y provincial), organismos descentralizados, autónomos o autárquicos (Institutos Provinciales de Viviendas y Direcciones de Vialidad Provinciales). No se han incluido empresas del Estado ni universidades públicas.

El mismo tiene carácter exploratorio y se efectuó a través del relevamiento normativo de las páginas web provinciales y nacionales, consultando bibliografía sobre el tema, así como también, utilizando cuadros y encuestas.

En cuanto a la metodología se ha realizado el estudio bibliográfico sobre el concepto de la obra pública. Luego se procedió a la descripción y caracterización de las diferentes etapas que transita y las problemáticas detectadas, a través del conocimiento de las mismas por personas que trabajan en diferentes organismos vinculados a la obra pública.

Por otro lado, este informe pretende constituirse en una visualización de problemáticas que presenta la obra pública en sus sistemas de contratación, a los fines de realizar las propuestas para mejorar los procesos en sus distintas etapas.

4. NOCIONES BÁSICAS – ELEMENTOS Y DEFINICIONES DE LA OBRA PÚBLICA.

Definición de obra pública

Adolfo Atchabahian en su obra RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN Y DEL CONTROL EN LA HACIENDA PÚBLICA, define a la Obra Pública como: *“todo trabajo efectuado con fondos del tesoro público, bajo la fiscalización directa de la administración del Estado y con destino al uso o comodidad común de los habitantes o para permitir el funcionamiento de servicios públicos”*.¹

Por su parte, Gordillo en su libro OBRA PÚBLICA Y CONTRATO DE OBRA PÚBLICA manifiesta que existen distintas acepciones de la locución “obra pública”: *“La locución obra pública” no es empleada con un significado único: La simplificación del lenguaje ha hecho que se designe con tal nombre a dos conceptos jurídicos que, si bien están relacionados en alguna medida, tienen sin embargo fundamentales diferencias entre sí*.²

Este autor realiza una distinción entre la “obra pública” y el “trabajo público”. Dentro de la segunda expresión comprenden:

- a) los trabajos realizados directamente por la administración,
- b) los trabajos realizados por particulares mediante contratos de concesión de obra pública,

¹ Atchabahian Adolfo. Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. 2ª edición. Depalma. Año 1999. p. 557.

² Publicado originalmente en la revista Rassegna dei Lavori Pubblici, n°5, Roma, 1964, p. 485 y ss.: reproducido y actualizado en Contratos administrativos. Regímenes de pago y actualización, t.I, Buenos Aires, Astrea, reimpresión 1982, p.43 y ss.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

c) los trabajos realizados por particulares mediante sistemas mixtos tales como el de “dirección interesada,”

d) los trabajos realizados por particulares mediante contratos de obra pública con la administración.”

Gordillo expresa que, “... la casi totalidad de los trabajos públicos son efectuados mediante el sistema de “contratos de obra pública;” de allí entonces que los conceptos que interese destacar y comparar, al menos por ahora en el derecho argentino, sean precisamente los de “obra pública” y “contrato de obra pública”.

En un primer sentido la frase obra pública, designa a un cierto tipo de muebles e inmuebles estatales afectados a fines de utilidad general: Son “obras públicas”, en este sentido, los puentes, caminos, edificios públicos, etc.

En segundo sentido la frase se identifica por extensión con el concepto de “contrato de obra pública”, y designa por ello a los contratos realizados por la administración con particulares para que estos construyan, por ejemplo, tales puentes, caminos o edificios.”

En referencia a los elementos de la noción de obra pública, Gordillo enuncia los siguientes:

- Se trata de una cosa mueble o inmueble (“...más que nada en relación al concepto de dominio público, construidas para utilidad y comodidad común...”)
- De construcción artificial, es decir, realizada por la mano del hombre (“... Toda obra pública es siempre indefectiblemente, una creación humana...”)
- De propiedad del Estado
- Afectada a fines de utilidad general.

Seguidamente aclara que: “... la correspondencia entre los conceptos de “obra pública” y “contrato de obra pública” es limitada. El contrato de obra pública no implica la construcción de la cosa obra pública, y viceversa: La existencia de la cosa obra pública no presupone la ejecución de un contrato de obra pública. Dicho en otras palabras, el contrato de obra pública tiene por objeto la realización de un determinado trabajo, pero este trabajo no presupone, ni condiciona, la existencia de una “obra pública”.

Esta disociación conceptual proviene en parte de que la primera noción, de “obra pública,” ha sido influenciada fundamentalmente por la doctrina, tomando como base en el derecho argentino normas del Código Civil, mientras que la segunda noción, o sea “contrato de obra pública,” ha sido determinada en buena medida por la práctica y el régimen de las leyes particulares que han reglamentado este tipo de contrato. Pero, de todos modos, ni uno ni otro concepto son pacíficos en la doctrina.”³

Expresa además que: “En sentido similar ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “Todas las que ejecute el Estado, como persona del derecho público, o como persona jurídica, en sus bienes públicos o en sus bienes privados, será, pues, en el sentido «genérico» de la expresión, una obra pública;” “...la verdad es que todo lo construido por cuenta de la administración pública, en cuanto obra de ella, no puede

³ Gordillo. Obra Pública y Contrato de Obra Pública, 1964, p 820 y ss. (formato digital)



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

considerarse obra privada, puesto que no la especifica el exclusivo interés de los particulares en cuanto tales, sino el de la comunidad regida por la administración pública que la construye.”⁴

5. MARCO NORMATIVO A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

5.1. En el ámbito nacional

A nivel nacional la Ley N° 13.064/1947, publicada en B.O. (06/10/1947) en su artículo primero define a la obra pública de la siguiente manera:

“Considerase obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la Ley N°12.737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente.

En caso de que el Estado resuelva realizar obras públicas por intermedio de personas o entidad no oficial, procederá conforme con lo establecido en la presente ley.”

5.2. En las Provincias⁵

Analizando las normativas observamos que las provincias, en general, en sus legislaciones consideran a la obra pública como estudios, proyectos, construcciones, conservaciones, instalaciones, refacciones, trabajos, obras en general; provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, aparatos, materiales y elementos de trabajo, necesarios para la actividad accesoria o complementaria de la obra, que construya la Provincia o cualquiera de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales.

Cabe aclarar que quedan excluidas, las adquisiciones de materiales o provisiones de uso normal y corriente en las reparticiones dependientes de la Administración provincial y adquisiciones destinadas a la formación de almacenes, depósitos y planteles, aunque los elementos de que se trate se utilicen posteriormente en la construcción de Obras Públicas.

En particular, las provincias de Neuquén, Catamarca, San Juan y San Luis incorporan en el concepto de obra pública aspectos esenciales respecto a adquisición, provisión de combustible, lubricantes, energía, herramientas y elementos permanentes de trabajo o actividad que efectúe la administración con destino específico a obras públicas.

Por su parte, La Rioja incorpora a los servicios de industria que se ejecute con fondos del tesoro de la provincia.

Específicamente, Mendoza incorpora dentro del concepto de obra pública al transporte de personas y cargas en general, destinados a utilizarse, consumirse o incorporarse a una obra pública determinada hasta su habilitación integral.

5.3. Aspectos específicos en el marco normativo nacional y provincial

⁴ Gordillo. Obra Pública y Contrato de Obra Pública, 1964 p. 827.

⁵ Anexo I - Definición de Obra Pública en las legislaciones provinciales.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

La Ley N° 13.064 de Obra Pública Nacional, expresa en su artículo 8° lo siguiente: *“Los créditos acordados para obras públicas podrán afectarse por los importes que demande la adquisición del terreno necesario para su ejecución”*.

Respecto de la propiedad del inmueble donde se realizará la obra pública, existe un consenso generalizado en todas las normativas provinciales de expresar que; deberán realizarse *“en bienes que sean propiedad de la Provincia o en los que ésta tenga posesión o disponga del uso”*.

Excepcionalmente podrán efectuarse en inmuebles sobre los que ejerza el derecho de posesión, servidumbre o uso, por cualquier título, en el momento y en la forma que la reglamentación lo establezca. *“Las inversiones que demanden la adquisición de inmuebles necesarios para la ejecución de las obras públicas se apropiarán al crédito presupuestario destinado a bienes de capital preexistentes”*.

Un punto particular, son aquellas obras que son ejecutadas por personas o entidades privadas con subsidios o subvenciones de la Provincia, y que, en algunas legislaciones provinciales, expresan que *“se regirán por las normas especiales que deberá dictar el Poder Ejecutivo, debiendo su contratación y ejecución hallarse sometida al contralor y fiscalización de la autoridad provincial competente”*.

Respecto del financiamiento de la obra, existen diferencias en el tratamiento en algunas provincias, las cuales expresan que son de aplicación los términos de la ley de obra pública; *“cualquiera sea el origen de los fondos que se inviertan”*⁶, en otras, diferencian el origen del financiamiento, es decir, *“si los fondos son propios, de aportes nacionales o de particulares, se someterán a las disposiciones de la Ley de obra pública”*⁷

6. PROCEDIMIENTOS Y MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA

6.1. Procedimientos

Respecto de los sistemas de realización de la obra pública, hemos realizado un relevamiento de la normativa tanto a nivel nacional (Ley N° 13.064/47) como así también de las diferentes provincias, lo cual nos ha permitido arribar a una conceptualización respecto de las formas de ejecución/realización posibles.

La obra pública puede ser realizada de conformidad a los siguientes procedimientos:

- a) Por contratación o terceros.
- b) Por administración, cuando existan razones de conveniencia o razones fundadas.
- c) Por combinación de los anteriores.
- d) Mediante subsidios o aportes de la Provincia.
- e) Por concesión de obras públicas: por el sistema de Peaje; por el sistema de Contribución de mejoras.
- f) Por administración delegada.

⁶ Ley N° 6351/59- Entre Ríos

⁷ Ley N° 5188/60 art. 18 STA FE



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

En particular podemos expresar que cuando nos referimos a las obras realizadas por contratación o por terceros existen diferentes sistemas de contratación vigente.

Del estudio de las diferentes normativas provinciales se puede distinguir los siguientes:

- 1.- Ajuste alzado;
- 2.- Precio global con reconocimiento de variaciones de costos;
- 3.- Unidad de medida y precios unitarios;
- 4.- Costos y costas;
- 5.- Combinación de sistemas precedentemente enunciados;
- 6.- Otros sistemas de excepción cuya conveniencia se establezca.

En lo que respecta a las obras realizadas por administración, en general las diferentes normativas provinciales hacen un relato, en su articulado, a lo que se considera como obras públicas que serán realizadas por administración; y expresan que son aquellas en la cual el Estado (administración) toma a su cargo la ejecución material de los trabajos, por intermedio de sus oficinas técnicas, adquiriendo los materiales, herramientas y demás elementos y designando el personal necesario o contratando la mano de obra.⁸

Otras normativas provinciales incorporan además, el alquiler de todos aquellos elementos necesarios para la ejecución de los trabajos, tomando a su cargo la dirección y ejecución de los mismos, por intermedio de sus reparticiones.⁹

En algunos casos nos encontramos con que se hace expresa referencia al organismo que tendrá a su cargo la dirección y ejecución de los trabajos. Ejemplo de esto es la Ley de Santa Fe N° 5188/60, que expresa en su artículo 14: *“En las obras por administración la dirección y ejecución de los trabajos se realizará por intermedio de las reparticiones del Ministerio de Obras Públicas o entes autárquicos que lo integran”*.

En la provincia de Formosa, en la parte final del Art. 17° Decreto Ley N°959/80, se establece que *“deberá ineludiblemente contar con la opinión y asesoramiento previo y en su caso bajo el control técnico ulterior, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, sin cuyo requisito no podrá iniciarse trabajo u obra alguna”*.

La provincia La Pampa posee una dirección de obras básicas y arquitectura, dentro de la cual funciona el Consejo de Obras Públicas, que tiene carácter consultivo y dictamina respecto de los puntos que el Ministerio somete a su consideración para la certificación de obras públicas provinciales y toda otra temática de su incumbencia. El mismo es presidido por el Director General de Obras Públicas, según lo establece el Art. 112 de la Ley N°38/53.

El desarrollo específico de las temáticas de los otros sistemas de realización será abordado en próximos trabajos de investigación.

6.2 Modalidades de contratación

⁸ Ley de La Pampa- Ley 38/1953 art 99

⁹ Ley de Río Negro Ley J N° 286/1962 art 68.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

El Doctor Gordillo Agustín¹⁰ expresa que: *“El régimen de contrataciones de la administración nacional, el reglamento de contrataciones y la ley de obras públicas prevén una serie de casos en que puede prescindirse de la licitación pública”*,¹¹ ello no significa que sea obligatorio *no hacer* licitación pública, sino que se faculta a la administración para proceder de tal modo.¹² Siempre claro está, sujeto a requisitos mínimos.¹³

De la misma forma el autor Dromi manifiesta que; *“Los contratos que tengan por objeto la obra pública, cualquiera que sea la modalidad de contratación que se utilice, se deben celebrar en principio, previa selección del contratista, a través de un procedimiento administrativo especial: la licitación pública”*.¹⁴

Es decir, en la legislación argentina, el procedimiento primordial o general para la contratación es la Licitación Pública. Así lo establecen la Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064¹⁵ y el reglamento de contrataciones del Estado.¹⁶

La Ley Nacional de Obra Pública N° 13.064, en su artículo 9° (actualizado por el Decreto N°1023/01) expresa: *“Sólo podrán adjudicarse las obras públicas nacionales en licitación pública. Quedan exceptuadas de la solemnidad de la licitación pública y podrán ser licitadas privadamente o contratadas en forma directa, las obras comprendidas en los siguientes casos:*

- a) Cuando el costo de la obra no exceda del monto que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.*
- b) Cuando los trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución, no hubiesen sido previstos en el proyecto ni pudieran incluirse en el contrato respectivo. El importe de los trabajos complementarios antedichos no excederá de los límites que fije el Poder Ejecutivo Nacional.*
- c) Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandan una pronta ejecución que no dé lugar a los trámites de la licitación pública, o para la satisfacción de servicios de orden social de carácter impostergable;*
- d) Cuando la seguridad del Estado exija garantía especial o gran reserva;*
- e) Cuando para la adjudicación resulte determinante la capacidad artística o técnico científica, la destreza o habilidad o la experiencia particular del ejecutor del trabajo o cuando éste se halle amparado por patente o privilegios o los conocimientos para la ejecución sean poseídos por una sola persona o entidad;*

¹⁰ Gordillo Agustín, cap. XII, Licitación Pública. Recuperado de la pág. web en fecha 18/10/2021.

https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXII.pdf

¹¹ Rejtman Farah, Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, op. cit., cap. III.

¹² Conf. Grau, op. cit., p. 703

¹³ Según la CSJN no es posible hacer lugar a una acción basada en obligaciones que derivan de acuerdos verbales cuando, en razón de la normativa aplicable, los contratos administrativos con un objeto como el de las prestaciones de autos debían ser celebrados con las formalidades que establece el derecho administrativo para su confección.” (CSJN, *Lix Klett, Fallos*, 335: 1385, 2012.)

¹⁴ Licitación y obra pública. 5ta. Edición pág. 561, Dromi.

¹⁵ Modificada por el decr. 1023/01; ley 25.563, decretos 666/03 y 204/04, etc. Sobre este infausto decr. ver Mairal, Héctor, “La teoría del contrato administrativo a la luz de recientes normativas,” en Gordillo, Agustín (dir.), *El contrato administrativo en la actualidad*, Buenos Aires, La Ley, 2004, p. 7 y ss.; Pérez Hualde, Alejandro, “La postergación institucional,” LL, 2006-F, 877; Mairal, Héctor A., *La licitación pública*, Buenos Aires, Depalma, 1972; Sánchez, Alberto, “Licitación pública: ¿Concurrencia vs. igualdad?” RAP, 253: 22, y otros

¹⁶ Según fue destacado de antaño por la PTN, Dictámenes, 70: 273. Ver arts. 24 del dec. 1023/01 y 15 del dec. 893/12. Ampliar en Caloggero, María de las Mercedes, “Los principios en los procedimientos de selección del contratista,” RDA, 30/31: 195, 207 (1999), texto y nota 35: la Procuración destacó “que el legislador (la) había consagrado como procedimiento obligatorio para la generalidad de las contrataciones del Estado.” La realidad transita por otros carriles: García Sanz, Agustín, “Licitación pública v. contratación directa: ¿la batalla perdida?” RPA, 2006-3, 75.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

f) *Cuando realizada una licitación pública, no haya habido proponente o no se hubiera hecho oferta admisible;*

g) *Los demás casos previstos en el Capítulo I del Título II del régimen de contrataciones de la Administración Nacional, en tanto no se opongan a las disposiciones del presente."*

En cuanto a las normativas provinciales, además de la licitación pública como principio rector, incorporan como excepciones otros ítems.

La provincia de Formosa, en su Decreto Ley 959/80, el artículo 16° añade:

- *"Cuando realizada una licitación pública, ésta haya sido declarada desierta o no se hubieran presentado ofertas admisibles, debiéndose en estos casos mantener las condiciones que rigieron para aquella. La adjudicación en este último caso debe recaer en la propuesta u oferta que actualizada resultare más conveniente respecto a cualquiera de las declaradas inadmisibles o rechazadas.*

- *Cuando exista probada escasez de los bienes y cosas a que se refiere el Artículo 2° (aplicación y alcance del Decreto Ley).*

- *Cuando, por haberse rescindido el contrato por culpa del contratista, el monto faltante para la terminación de la obra no exceda el treinta por ciento (30%) del presupuesto actualizado a la fecha de la nueva contratación.*

- *La compra de bienes en remate público, previa fijación del precio máximo a ofertar."*

Santa Fe, en el inc. f) de su ley de obras publicas Nº 5188/60, incorpora:

- *"Las que deban contratarse en países extranjeros, cuando sea posible llevarse a cabo en ellos licitaciones públicas."*

Por su parte, en la provincia de San Juan (artículo 12 punto j) Ley 3734/72) se incluye además dentro de las excepciones:

- *"Todas las Obras de Viviendas encuadradas en la Operatoria N° 70 de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, hasta el 31 de Enero de 1987. El Instituto Provincial de la Vivienda, con acuerdo del Poder Ejecutivo, adjudicará la construcción de las Viviendas y Obras Complementarias en un todo de acuerdo a la Operatoria mencionada, a las Empresas que hayan sido propuestas por las entidades intermedias."*

La provincia de Mendoza en el inc. h) del artículo 16 de la Ley 4416/80, incorpora:

- *"Cuando se tratare de una obra siniestrada antes de su recepción y se contratare con la empresa que la construyó, siempre que ella no sea la responsable del hecho y que los precios a fijar sean los del contrato primitivo, afectados por sus variaciones de precios o actualización a la fecha del nuevo contrato."*

Corrientes, agrega en su art.12 inc. h) de la Ley Nº 3079/72:

- *"Cuando la administración, por motivos de oportunidad o conveniencia debidamente fundados, contrate con cooperativas, consorcios vecinales o cualquier entidad de bien público debidamente reconocida, la realización de obras que sean de la finalidad específicas de las mismas."*



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

7. PROCESO ADMINISTRATIVO Y ETAPAS DE LA OBRA PÚBLICA. ASPECTOS RELEVANTES Y CUESTIONES ESPECÍFICAS.

La realización de una obra pública es un proceso que involucra varias etapas vinculadas entre sí, dentro de un marco normativo y técnico. Las mismas se encuentran regidas por normas específicas que consisten en materializar una idea representada en documentación escrita y gráfica.

En este proceso hemos podido identificar las etapas que conforman la ejecución de una obra pública, tomando como base Ley Nacional de Obra Pública y leyes de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Formosa, La Pampa, Neuquén, Catamarca y Entre Ríos.

En este sentido, se realizará una comparación sintética de las etapas que sigue una obra pública, dejando para próximos trabajos, su profundización correspondiente.

De este modo, se pudieron identificar:

1. Estudios previos, proyectos, planos, memoria descriptiva, plan de trabajo y crédito presupuestario (financiación).
2. Sistema de adjudicación y realización. Principio general.
3. Licitación pública; comprende: a) Sistemas b) publicación (requisitos) c) precio del legajo o pliego. d) Oferta de garantía.
4. Registro de constructores y proveedores o licitadores.
5. Pliegos de bases y condiciones.
6. Proceso licitatorio ¹⁷
7. Preadjudicación, adjudicación y contrato. Plan de trabajo. Anticipo de fondos.
8. Ejecución de la obra pública; materiales de demolición, multas (rescisión por multas), fuerza mayor, premios por entrega anticipada. Materiales de demolición. Responsabilidad del proyecto. Caso fortuito. Paralización de obra. Subcontratación y cesión (transferencia) del contrato.
9. Medición, certificación y pago; a) certificado y garantía de ejecución de fondo de reparo, b) fondo de reparo, c) momento de emisión, d) multas, e) errores, f) certificados embargables y g) pago del certificado.
10. Alteraciones a las condiciones del contrato. Demoras. Aumento o reducción.
11. Variaciones de precios. Redeterminación.
12. Recepción: total, parcial, provisoria, definitiva. Devolución de garantía. Habilitación de la obra.
13. Causales de rescisión y sus efectos: quiebra, concurso preventivo y rescisión.

Descripción de aspectos relevantes en cada una de las etapas:

1. Estudios previos, proyectos, planos, memoria descriptiva, plan de trabajo y financiación.

¹⁷ Se utilizó apartados de la Ley Provincial N°6351/79. Decreto reglamentario N° 958/79. Entre Ríos.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Antes de proceder a la licitación, a la contratación directa o a la licitación por vía administrativa, de una obra pública, deberán estar aprobados por el comitente, como mínimo los siguientes documentos¹⁸;

Planos de obras	Serán los generales y de detalle necesarios para ilustrar debidamente sobre la obra a ejecutarse y su ubicación
Pliego de bases y condiciones	1) bases y condiciones particulares que serán redactadas por la administración de acuerdo con las obras a ejecutar. 2) especificaciones técnicas particulares, en las que se incluirán las normas referentes a las obras que se proyecta ejecutar. Remítase al punto 5.
Presupuesto	Se preparará de acuerdo con el cómputo métrico de los trabajos, estructura e instalaciones a ejecutar, a cuyos resultados se aplicarán los precios unitarios estimados. La suma de estas operaciones dará el monto del presupuesto oficial de la obra.
Memoria descriptiva	Se describirá la obra con mención de los estudios realizados, su emplazamiento, y todo otro detalle y antecedente que sirva para aclarar las funciones que va a cumplir.
En los casos de obras de carácter retributivo de prestación de servicio público o industriales.	Se acompañará también el estudio técnico económico correspondiente a su explotación, cuando el mismo constituya un elemento de juicio que deban tener en cuenta los proponentes.

¹⁸ Art. 6 (decreto reglamentario N° 958/79 de Ley N° 6351 L.O.P Entre Ríos. Apartado 1).



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

<p>El crédito presupuestario</p>	<p>Contendrá: presupuesto de ejecución, gastos de estudios y proyectos, gastos de publicidad, gastos de inspección, aranceles y patentes y otros derechos de terceros, diferencia por variaciones de costos.</p> <p>Deberá disponerse o estar autorizado, de acuerdo al monto que se prevea ejecutar anualmente.</p> <p>Los presupuestos incluirán hasta un 30% para ampliaciones, modificaciones e imprevistos.</p> <p>Cuando el pedido de ejecución o provisión exceda de un ejercicio financiero, podrá contraerse compromisos con afectación a presupuestos futuros, siempre que el mismo no supere el marco de las posibilidades económicas financieras de la provincia a juicio del área Ministerial de competencia.</p> <p>"Cuando por razones debidamente justificadas se configuren dilaciones en el proceso administrativo por las cuales resulte necesario y/o conveniente un ajuste en el monto que se prevea ejecutar en el respectivo ejercicio presupuestario, el organismo ejecutor, con intervención de la Contaduría General, podrá modificar las reservas preventivas del crédito presupuestario, acorde al nuevo monto resultante"¹⁹.</p>
----------------------------------	--

2. Sistema de adjudicación y realización.

El mismo se desarrolló anteriormente, en el punto 6.1 y 6.2 del informe.

3. Licitación Pública.

Cada fase de las etapas de la Licitación Pública comprende:

- a) Sistemas.
- b) Publicación (requisitos).
- c) Precio del pliego o legajo.

¹⁹ Incorporarse al final del Artículo 8° de la Ley N° 6.351 el párrafo antes enunciado, conforme a Ley N° 10754 presupuesto de la administración provincial (2019) Art. 27°.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

d) Oferta de garantía 1% (garantía de oferta).

Comentaremos brevemente algunos detalles de las fases antes mencionadas, conforme a la Ley de obra pública de Entre Ríos (Ley N°6351/79):

a) Los sistemas de contratación ya fueron descriptos en el punto 6.2 del informe. Independientemente de ellos podemos concluir que el procedimiento por excelencia en todas las normativas estudiadas, es la licitación pública. La misma tiene requisitos específicos para su publicación.

b) Publicación y difusión (requisitos)²⁰.

Toda licitación pública se anunciará en el boletín oficial y en uno o más diarios de mayor circulación de la provincia, que se determine en cada caso. Cuando las circunstancias así lo justifiquen los anuncios podrán, asimismo, efectuarse en diarios de la Capital Federal, de otras Provincias o del extranjero, pudiendo utilizarse otro medio de publicidad que se estime oportuno.

Los anuncios obligatorios se publicarán por los menos 2 veces con una anticipación no menor de veinte días corridos a la fecha fijada para la apertura de las propuestas.

El aviso deberá expresar como mínimo obra a ejecutar, su ubicación, organismo que realiza la licitación, lugar y forma donde consultar o retirar las bases y presentar las ofertas, monto del presupuesto oficial y lugar, fecha y hora de apertura de las propuestas y precio del legajo.

La documentación del proyecto estará a disposición de quienes deseen consultarla. Los pliegos determinarán los modos y plazos de los pedidos de aclaración y el término en que la administración evaluará dichas consultas.

Quienes deseen concurrir a la licitación deberán adquirir un legajo de precio que para cada caso se fije.

La presentación se admitirá hasta la fecha y hora indicada para el acto de apertura de la licitación, bajo sobre cerrado, que sólo ostentará la individualización de la licitación correspondiente y qué contendrá. (Decreto 27/2006 Gob. Entre Ríos)

Las propuestas se redactarán en castellano. El proponente escribirá en número y letras los precios y cuando exista discordancia se dará prioridad al precio escrito en letras. No serán tomadas en consideración aquellas propuestas que modifiquen las bases de la licitación o que presenten enmiendas. Correcciones, raspaduras, entrelíneas o errores que no hubieran sido salvados al pie de las mismas.

A los efectos de la licitación ninguna persona podrá presentar a más de un proponente.

La presentación de la propuesta implica que el proponente conoce los documentos que integran el legajo para la licitación, el terreno donde se realizará la obra, precios de materiales, mano de obra y todo otro dato exigido por el Pliego de Condiciones o circunstancias que puedan influir en el costo de las obras y acepta todas las condiciones y requisitos de la licitación.

c) Precio del legajo.

El precio del legajo, depende de la normativa específica de cada provincia. Por ejemplo: En la provincia de Neuquén, según el Decreto N°105/62 se estableció el valor del pliego en \$100 por millón. Luego por el

²⁰ Ley de obra pública de Entre Ríos (Ley N°6351/79). Decreto Reglamentario N° 958/79 artículos: apartados 1 a 9



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Decreto N° 963/2002, se modificó la Ley N° 687/72, y se determinó que la fijación de los precios de los pliegos es facultad de los organismos comitentes.

d) Oferta de garantía 1%: en las licitaciones, las ofertas deberán afianzarse en una suma equivalente al uno por ciento (1%) del importe del presupuesto oficial de la obra.²¹

4. Registro de licitaciones/contratistas. Registro de construcción.

La inscripción y habilitación de personas o empresas que intervengan en obras públicas, se efectuará por medio de un Registro de Constructores y Proveedores.

A nivel nacional existe el Registro Nacional de Constructores y Firms Consultoras de Obras Públicas y está a cargo de la Oficina Nacional de Contrataciones.

En el portal del Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas se encuentran las guías de acceso para la inscripción y actualización²²

Un ejemplo para mencionar el tema de registro en la provincia, hacemos referencia a la provincia de Formosa. El Decreto Ley N° 959/80 de Obras Públicas regula en su Capítulo V la creación del REGISTRO PROVINCIAL DE EMPRESAS Y PROVEEDORES DE OBRAS PÚBLICAS, estableciendo en su Artículo 19 : *“La inscripción, habilitación, calificación y capacidad técnica y financiera de las personas físicas o jurídicas que interviniere en las obras públicas, se efectuará por medio de un Registro Provincial de Empresas y Proveedores de Obras Públicas, que funcionará de acuerdo a las normas reglamentarias que se dicten. La Administración no podrá efectuar contratación alguna con empresas no inscriptas en el Registro, o que no resulten calificadas, o sin capacidad suficiente para el cumplimiento de las obligaciones a contraer, salvo en los casos en que el monto de obra no supere los límites que fije la reglamentación”.*

Según Dto. P.E.P N° 2642/77, de la provincia de Formosa, se Incluye el Registro de Proveedores de Obras Públicas, entre las funciones de la Dirección de Variaciones de Costos y Registro de Empresas de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos la cual según Art. 1 de dicha norma pasa a denominarse Dirección del Registro de Empresas y Proveedores de Obras Públicas y Variaciones de Costos. (Modif. por Dto. N° 1428/82 - que en su Art. 1 incluyó además entre sus funciones los Registros de Contratistas de Mano de Obra y Proveedores de Obras Públicas)

Las disposiciones que surgen de dicha norma establece en el inciso 2.3 que: *“Serán atribuciones del Registro:*

- a) Disponer la inscripción en el registro de las Empresas y los Proveedores que lo soliciten, cuando así corresponda, con la calificación y capacitación que se les asigne.
- b) Llevar un legajo con todos los antecedentes de las Empresas inscriptas o en trámite de inscripción.

²¹ Art. 13 Cap. 3 de la Ley 6351/79 Entre Ríos

²² <https://www.argentina.gob.ar/ Jefatura/innovacion-publica/onc/registro-nacional-de-constructores/normas-internas>
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/323800/texact.htm> disposición numero 16



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

- c) Entender en la actualización de los antecedentes de las Empresas y Proveedores inscriptos, en orden al desarrollo y actuación en obras cuya naturaleza y monto deberán ser tenidos en consideración.
- d) Recabar de las dependencias de la Administración Pública, de las instituciones de créditos estatales y privadas de las entidades profesionales, de los interesados y de cualquier otra persona real o ideal las informaciones que considere necesarias para formar juicio sobre las Empresas y Proveedores inscriptos o que hayan solicitado inscripción.
- e) Calificar el comportamiento de los inscriptos en las obras tratadas por ellos sean Públicas o Privadas teniendo en cuenta las informaciones a que se refiere el inciso anterior, sin perjuicio del examen directo que considere oportuno efectuar a obra, equipos o documentaciones contables para verificar cifras y datos consignados en las declaraciones formuladas por los interesados.
- f) Informar sobre las constancias del Registro de las Reparticiones Públicas que lo soliciten y comunicarles las notificaciones que en tales constancias se produzcan.
- g) Publicar, si lo estima necesario y sin perjuicio de las notificaciones directas de los interesados, las resoluciones sobre inscripciones, modificaciones o sanciones”.

En lo que respecta al REGISTRO DE CONSTRUCTORES dicha norma establece que el Registro habilitará a las Empresas según las siguientes pautas:

1-Clasificación: El Registro determinará las especialidades en que podrán inscribirse las Empresas y las condiciones que deberán cumplimentar para tener derecho a ser inscriptas en cada especialidad.

2-Capacidad Técnica de contratación Individual por Especialidad: Se determinará en base a: los antecedentes de obras de mayor monto ejecutadas por la Empresa en un período anterior a la fecha de inscripción o actualización y/o el equipo y/o herramientas de su propiedad tomado el valor de realización por los coeficientes y/o promedios que establece el Consejo del registro de Normas Internas como ser: la fluctuación de costos, comitente de las obras declaradas, relación Director Técnico con la Empresa (socio, propietarios, contratado, etc.)

3- Capacidad de Ejecución Anual: Se determinará en base a las Capacidades Económicas y de Producción que se asigne a la Empresa teniendo en cuenta:

Capacidad Económica: Los rubros de activo y pasivo con valores del último balance o/los que determinen las Normas Internas serán efectuados de coeficientes que fijará anualmente el Consejo, obteniendo así valores reajustados en relación al objeto de calificación.

La diferencia entre los valores reajustados del activo y pasivo determinará un Capital Real específico, el que a su vez será la resultante de la Capacidad Económica de la Empresa.

Capacidad de producción: El mayor monto de obras ejecutadas en doce meses corridos, dentro de los últimos cinco años anteriores a la fecha de presentación, actualizado por los coeficientes de fluctuación de costos, será afectado por un factor que surgirá de los índices de solvencia y de liquidez obtenidos del análisis económico-financiero del balance del último ejercicio: antigüedad de la empresa en el país como empresa constructora y coeficiente a obtener en relación entre el valor de realización del equipo y el capital real específico, según las Normas Internas que apruebe el Consejo del registro.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Ejecución Anual: la suma de porcentajes de las Capacidades Económica y de Producción será a su vez afectada por un coeficiente conceptual que tendrá en cuenta: Conducta, Cumplimiento de Plazo, Calidad de Trabajos, Capacidad Técnica demostrada. Para las empresas que no lleven libros rubricados la suma de los porcentajes indicados será afectada por un coeficiente no mayor que la unidad. Los porcentajes y coeficientes que se mencionan serán fijados en las Normas Internas y podrán ser modificados periódicamente.

4- Capacidad de Contratación Anual: Surgirá de la diferencia entre la Capacidad de Ejecución Anual obtenida y los Compromisos de la Empresa (obras contratadas y/o en ejecución) estimados anualmente, según las Normas Internas.

Las Normas Internas dictadas contienen la clasificación de las Especialidades en que podrán ser inscriptas las empresas clasificadas por ramas: RAMA A (Arquitectura-Obras Sanitarias-Obras de Arte Menores-Obras de Arte Mayores), RAMA B (Hidráulicas- Movimientos de Suelos- Pavimentos Rígidos- Pavimentos Flexibles- Obras Básicas - Conservación de Pavimentos Rígidos – Conservación de Pavimentos Flexibles), RAMA C (Ingeniería Eléctrica – Ingeniería en Comunicaciones y Electrónica – Ingeniería Mecánica – Construcción de Redes de Gas), RAMA D (Ingeniería Agronómica), RAMA E (Agrimensura), RAMA F (Obras Complementarias).

Tales Normas fijan además las condiciones para la Inscripción:

- a) Deberán contar, por lo menos, con un Director Técnico (contratado, socio y/o propietario) con título profesional habilitante para la especialidad, quien deberá estar inscripto en el Consejo Profesional de la Provincia de Formosa.
- b) Para obtener la Inscripción deberán ser propietarios de equipos mínimos necesarios según constan establecidos para cada especialidad. (S/Listado de equipos por especialidad) – Actualizado por Resolución Ministerial N° 592/97.

Por Ley de Ministerios N° 1578/12, en su Art 10 se elevó al rango de Dirección al Departamento Registro de Empresas y Variaciones de Costos, con dependencia directa de una Unidad General de Contralor del Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Formosa.

5. Pliegos de bases y condiciones.

En la legislación de la provincia de Entre Ríos, el Art 15 de la Ley N° 6351 Ley de Obra Pública, se expresa que “*el poder ejecutivo aprobará un pliego general de condiciones único, ajustado a las disposiciones de la ley*”. Y es por ello que en el año 2006 se aprueban dos Decretos; el N° 26/2006 GOB. Donde se aprueban los Pliegos generales y complementarios para todo procedimiento de contratación de obras a realizar por el estado provincial en licitaciones privadas. Y el N° 27/006 GOB, por el cual se aprueban los pliegos general y complementario para el procedimiento de contratación de obras realizadas por el estado provincial en licitaciones públicas.

6. Procedimiento licitatorio.

En la legislación de la provincia de Entre Ríos, el Art 16 de la ley N° 6351 Ley de Obra Pública, expresa que los pliegos de condiciones establecerán el término por el cual los proponentes deberán mantener sus ofertas. La administración podrá solicitar a la totalidad de los oferentes, prórroga en el mantenimiento de sus ofertas, previo acto fundado.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

El Procedimiento licitatorio se encuentra establecido en el art. 13 apartado 10 del Decreto 958/79, a modo de reseña se exponen los siguientes puntos:

Toda licitación se anunciará en el Boletín Oficial y en uno o más diarios de los de mayor circulación en la provincia, que se determine en cada caso.

Los anuncios obligatorios se publicarán por lo menos dos veces con una anticipación no menor de 20 días corridos a la fecha fijada para la apertura de las propuestas.

Contenido del anuncio: deberá expresar como mínimo la obra a ejecutar, su ubicación, organismo que realiza la licitación, lugar y forma donde consultar o retirar las bases y presentar las ofertas, monto del presupuesto oficial y lugar, fecha y hora de apertura de las propuestas y precio del legajo.

La documentación a disposición de consultas.

La adquisición del legajo de precio.

Presentación de las ofertas, se admitirán hasta la fecha y hora indicada para el acto de apertura de la licitación, en sobre cerrado, que solo ostentará la individualización de la licitación y contendrá:

- la constancia de la constitución de la garantía
- el certificado de capacidad de contratación anual o constancia de haber iniciado el trámite de actualización de la capacidad de contratación anual
- la aceptación de la jurisdicción de la justicia ordinaria de la capital provincial, debiendo constituir domicilio en la misma o donde lo establezca el pliego
- constancia de adquisición del legajo
- los demás requisitos que fije el pliego de bases y condiciones
- un sobre cerrado y lacrado, en el que se inscribió únicamente la denominación de la obra, fecha de la licitación y nombre de la empresa o firma proponente y que contendrá: la planilla de propuesta por duplicado firmada y sellada por el proponente y el director técnico de la empresa.

Los análisis de precios por duplicado que integran la oferta, con excepción de aquellos cuyo monto no supere el 2% del monto total de la misma sin sobrepasar en conjunto el 5% de dicho total, los que también deberán estar firmados por el proponente y su Director Técnico.

La omisión de la constancia de garantía de oferta, el certificado de contratación anual y el sobre cerrado y lacrado es causal de rechazo automático de la presentación e impedirá en su caso, la apertura del sobre de la propuesta por la autoridad que preside el acto.

La omisión de los requisitos exigidos restantes podrá ser suplida dentro del término de 2 días hábiles de la clausura del acto licitatorio.

Las propuestas se redactarán en castellano en el formulario que entregue la administración.

El proponente escribirá en números y letras los precios y cuando exista discordancia en la consignación de un mismo precio unitario, se dará prioridad al precio escrito en letras.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

No serán tomadas en consideración aquellas propuestas que modifiquen las bases de la licitación o que presenten enmiendas, correcciones, raspaduras, entrelíneas, o errores que no hubieran sido salvados al pie de las mismas.

A los efectos de la licitación ninguna persona podrá representar a más de un proponente.

La presentación de la propuesta implica que el proponente conoce los documentos que integran el legajo y acepta todas las condiciones y requisitos de la licitación.

Acto de la licitación: en el día, lugar y la hora establecido o el día hábil siguiente si aquel no lo fuera, se dará comienzo al acto de la licitación.

Aclaraciones previas: antes de la apertura de las presentaciones, podrán los interesados pedir o formular aclaraciones relacionadas con el acto, pero iniciada dicha apertura, no se admitirán nuevas aclaraciones.

Apertura de los sobres: a continuación, se procede a la apertura de los sobres exteriores, verificando si la documentación presentada se ajusta a las disposiciones establecidas en la ley, en la reglamentación, en los pliegos o documentación de la obra, declarando la inadmisibilidad de aquellas que no reúnan los requisitos necesarios, hecho lo cual se iniciara la apertura de los sobres propuestos, leyendo las ofertas en voz alta en presencia de los concurrentes.

Acto seguido se procederá de la misma manera con los sobres que contengan las variantes.

Observaciones: los proponentes podrán efectuar las observaciones que estimen pertinente, las que deberán ser concretas y concisas, ajustándose estrictamente a los hechos o documentos relacionados a la licitación. La expresaran en forma verbal y consta en el acta, resolviendo conjuntamente con la licitación.

Todo lo actuado será volcado en un acta dejándose constancia de los nombres de los proponentes y de las presentaciones rechazadas, si las hubiere, expresando a quienes pertenecen y las causas de rechazo. Terminada esta operación se dará lectura al acta, la cual será firmada por las personas que hayan intervenido, funcionarios presentes, proponente y personas que deseen hacerlo.

El acta con toda documentación y prueba de la publicidad del acto de la licitación será agregada al expediente respectivo.

La administración podrá prorrogar o suspender el acto licitatorio toda vez que lo crea conveniente comunicando esta prórroga o suspensión de igual manera que para el llamado, sin perjuicio de disponer una reducción de los plazos pertinentes notificando especialmente a los adquirentes de los pliegos

7. Preadjudicación, adjudicación y contrato: contralor.

PRE-ADJUDICACIÓN: *La actividad consultiva previa a la adjudicación puede expresarse en dos sentidos. Por un lado, a través de la evaluación de las diferentes propuestas, con una metodología que tenga en consideración los antecedentes y la capacidad empresarial, técnica, económica y financiera y la aptitud para obtener la adjudicación por responder a los requerimientos del procedimiento licitatorio. Por el otro, mediante la determinación de un orden de mérito de las ofertas presentadas, por el que se ordenan las propuestas en escala o grado de ventaja. La más conveniente será clasificada en primer lugar y así sucesivamente las demás. En este último supuesto, nos encontramos con el acto de pre-adjudicación, al que parte de la doctrina denomina adjudicación provisional.*



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

La pre-adjudicación no es un acto administrativo sino una etapa del procedimiento licitatorio, es uno de los actos preparatorios de la Voluntad de la Administración, que se opera dentro de una sucesión de pasos que conducen desde la presentación de ofertas hasta la adjudicación final. (conf. Dictámenes, 198:140; 202:151).

En las normativas provinciales, respecto de la adjudicación se hará a la oferta más conveniente de aquellas que se ajusten a las bases y condiciones de la licitación. El menor precio no será un factor exclusivamente determinante de la decisión como así tampoco, la circunstancia de no haberse presentado más de una oferta, siempre y cuando se la considere conveniente.

Para aquellos casos en que dos o más ofertas resulten igualmente convenientes, la administración llamará a la mejora de precios entre los oferentes en paridad de condiciones.

La administración podrá rechazar todas las propuestas mediante decisión suficientemente fundada, sin que ello cree derechos a favor de los proponentes ni obligaciones a cargo de aquélla.

ADJUDICACIÓN: Según DROMI – CAPITULO XIX – (Roberto Dromi. Licitación Pública. 2da. Edición Actualizada. Ediciones Ciudad Argentina. 1995) *es la etapa que concluye el procedimiento preparatorio de la voluntad administrativa contractual, por lo general no se hace en el mismo acto en que se abren los sobres ni inmediatamente después, sino que, de modo previo el órgano competente del ente licitante solicita el asesoramiento de oficinas y órganos consultivos que analizan las propuestas en orden a los requisitos jurídicos, técnicos y económico-financiero, exigidos por los pliegos de condiciones y demás normativa aplicable a la licitación.*

CALIFICACIÓN PRELIMINAR:

El procedimiento de preparación contractual, pasa por decisiones de administración “activa” y de administración “consultiva”, que encauzan la selección del contratista.

Así la Jurisprudencia tiene dicho que:

a) ni el dictamen de la Comisión Interministerial ni la Resolución que lo aprobó, han determinado una situación jurídica que haya creado, modificado o extinguido derechos, ya que estos nacerán recién cuando se perfeccione el contrato con quien resulte en definitiva adjudicatario, siendo hasta ese momento los participantes solo titulares de un interés legítimo.

b) que para llegar a esta etapa final (firma del contrato), debe continuar el trámite administrativo y producir la Fiscalía del Estado su dictamen previo al decreto del Poder Ejecutivo, por el cual se resolverá, en definitiva, sobre la calificación efectuada por la Comisión Interministerial, en relación al sobre nº 1 y se dispondrá –oportunamente– la apertura del sobre nº 2, ello incluye el estudio, la valoración y resolución de las impugnaciones efectuadas luego de la apertura del sobre nº 1 por todas las ofertas ...debiendo el acto administrativo definitivo ajustarse en un todo a las leyes que regulan la materia, a fin de impedir que cualquier desviación, cualquier irregularidad en la aplicación de los preceptos legales, puedan derivar en una tacha de abuso, sustancial o formal”.

En nuestra legislación, en general, la adjudicación se comunicará a todos los oferentes y formalmente al adjudicatario en el plazo y condiciones que establezca la reglamentación. La notificación de la adjudicación deberá diligenciarse dentro del plazo de mantenimiento de oferta o de su prórroga sin que pueda en ningún caso exceder de los 5 días corridos de resuelta la licitación.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Dentro de los treinta (30) días corridos de efectuada la notificación se firmará el contrato.

Previamente el adjudicatario deberá haber constituido una garantía equivalente al cinco por ciento (5 %) del monto a contratar, que podrá hacerse en la forma que establezca la reglamentación. En el caso de Formosa ²³se autoriza a que en caso especial, dicho porcentaje fuera mayor, si así lo dispusiera la autoridad competente.

En La Pampa²⁴ se establece que, el adjudicatario completará la garantía de mantenimiento de oferta hasta el 5%.

Las garantías exigidas por la ley podrán ser constituidas de diversas maneras según la legislación de cada provincia. Como por ejemplo, en la Provincia de Entre Ríos, se puede efectuar mediante, depósito bancario, dinero en efectivo, títulos o bonos de la deuda pública con cotización de bolsa, cesión de créditos líquidos y exigibles que tuviese el proponente contra la Administración Pública Provincia, fianza bancaria o seguro de caución otorgado por el Instituto Autárquico Provincial del Seguro de la Provincia de Entre Ríos.²⁵

Si el adjudicatario no se presentare, no afianzarse o se negare a firmar el contrato en la forma y tiempo establecido, perderá el importe de la garantía de la propuesta en beneficio de la Administración. (Art. 21. L.O.P. Nº 6351 Entre Ríos)

Exceptuase de la constitución de la garantía contractual del cinco por ciento (5 %) del monto del contrato, a los organismos nacionales, provinciales y municipales. (art.21. L.O.P. Nº6351 Entre Ríos)

El plazo de constitución de dicha garantía es de 20 días corridos de recibida la notificación de la adjudicación.

En el caso de desistimiento de la propuesta, el adjudicatario tendrá derecho al resarcimiento de los gastos que fueran consecuencia directa o inmediata de la preparación y presentación de la oferta; y los realizados para cumplir la garantía prevista hasta la fecha de su desistimiento. Estos resarcimientos no podrán exceder del importe correspondiente a la garantía propuesta.

Si antes de resolver la adjudicación dentro del plazo de mantenimiento de la oferta, ésta fuera retirada sin el consentimiento de la Administración, el oferente perderá el depósito de garantía en beneficio de aquélla. En este caso, la Administración podrá, sin necesidad de recurrir a un nuevo llamado, adjudicar a otro proponente.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Según el Libro "Licitación Pública" de Dromi²⁶, en el capítulo XXVI-punto 1, citando a Gordillo, el contrato de obra pública es un procedimiento mediante el cual el estado, o entidades públicas no estatales, indirectamente, a través de terceros, llevan a cabo la mencionada obra.

²³ Art 30 decreto ley 959/80. Formosa

²⁴ Artículo 41 Ley 38 /53. La Pampa.

²⁵ Art 13 Decreto N°958/79 S.O Y S.P Apartado 12). Ley 687 /72 Decreto 108/72 Neuquén.

²⁶ Roberto Dromi. Licitación Pública. 2da.Edición Actualizada. Ediciones Ciudad Argentina.1995.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

En tanto Dromi considera que, el contrato de obra pública, no implica necesariamente la existencia de la Obra Pública. Puede ser que a través de él se realice una obra que no está destinada a la utilidad general o colectiva.

Dromi menciona como elementos del Contrato de Obra Pública los siguientes:

- a) Elemento Subjetivo: Se requiere que uno de los sujetos de la relación contractual sea el Estado (nacional, provincial o municipal), o en sus entes descentralizados.
- b) Elemento Material: El elemento material o instrumental se refiere a cuestiones de fondos con que se realiza la obra.
- c) Elemento Objetivo: El objeto de la obra puede ser, inmuebles, muebles y objetos inmateriales.
- d) Elemento Finalista o Teológico: Se determina por la trascendencia de la obra para definir el contrato, que es de interés general y colectivo.

En cuanto a los caracteres jurídicos específicos del contrato de obra, estos son:

- a) Bilateral: los sujetos intervinientes en la relación Administración (o ente público No Estatal) y particular (física o jurídica) están recíprocamente obligados uno a pagar el precio pactado y el otro a realizar la obra.
- b) Oneroso y Conmutativo: las prestaciones de las partes son presumiblemente equivalentes y por un precio convenido por la ejecución material de la obra.
- c) Formal: en cuanto requiere para su perfeccionamiento, no solo del consentimiento de los sujetos de la relación, sino también que se suscriba al instrumento pertinente.

La Ley Nacional de Obras Públicas Nº 13.064 regula en su capítulo III las normas respectivas a la formalización de los contratos de obras públicas. De tal forma expresa:

Art. 21. - *Entre la administración pública y el adjudicatario se firmará el contrato administrativo de obra pública y éste afianzará el cumplimiento de su compromiso mediante un depósito en el Banco de la Nación Argentina por un 5% del monto del convenio, en dinero o en títulos o en bonos nacionales, al valor corriente en plaza, o bien mediante una fianza bancaria equivalente, a satisfacción de la autoridad competente. Dicha fianza será afectada en la proporción y forma que se establece en los artículos 26, 27 y 35.*

Se podrá contratar la obra con el proponente que siga en orden de conveniencia, cuando los primeros retiraran las propuestas o no concurriesen a firmar el contrato.

Formarán parte del contrato que se suscriba, las bases de licitación, el pliego de condiciones, las especificaciones técnicas y demás documentos de la licitación.

Art. 22. - *Después de firmado el contrato, se entregará al contratista, sin costo, una copia autorizada de los planos y presupuestos, y se le facilitarán los demás documentos del proyecto para que pueda examinarlos o copiarlos, si lo creyese necesario.*

Art. 23. - *Firmado el contrato, el contratista no podrá transferirlo ni cederlo, en todo o en parte, a otra persona o entidad, ni asociarse para su cumplimiento, sin autorización y aprobación de autoridad competente.*



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Art. 24. - *Los contratos quedarán perfeccionados con el cumplimiento de los preceptos enunciados en los precedentes artículos, sin necesidad de otros trámites.*

Según la Ley de Entre Ríos previo a la ejecución, cuando corresponda, de acuerdo a lo establecido en el pliego respectivo, el proponente, adjudicatario o contratista, deberá presentar el plan de trabajos, gráficos de certificación y detalle del equipo a utilizar.²⁷

Asimismo, establece que el plazo total de la obra debe cumplirse en las condiciones establecidas en la documentación contractual. (Curva de inversión financiera y curva de inversión física).

ANTICIPO DE FONDOS.

Retomando con la Ley de Entre Ríos²⁸, en su artículo 14 expresa:

Cuando razones de conveniencia a los intereses fiscales así lo justifiquen, la autoridad competente podrá autorizar, el anticipo de fondos al contratista, lo que constará en forma expresa en los pliegos de bases y condiciones de la licitación.

El otorgamiento del anticipo será concedido previa garantía de adjudicación que será satisfecha de acuerdo a las normas que se fijan en la reglamentación.

Este anticipo no podrá exceder en ningún caso del treinta por ciento (30 %) del monto contratado y se amortizará por los certificados de obra a emitirse, aplicando a su monto nominal un descuento porcentual igual al anticipo.

En los mismos términos se expresa la Ley de Obra Pública de la Provincia de Buenos Aires²⁹ en su artículo 30.

8. Ejecución de la obra pública.

Siguiendo con lo expresado en la normativa de Entre Ríos³⁰:

La realización de los trabajos y/o provisiones debe efectuarse con estricta sujeción al contrato.

El contratista no tendrá derecho bajo ningún pretexto de error u omisión de su parte, a reclamar aumento de los precios fijados en el contrato. En el caso de que los trabajos a ejecutar difieran ostensiblemente con la información o descripción que de ellos se hace en el proyecto, o en la documentación que sirvió de base al contratista para formular su oferta, dará derecho a éste a solicitar a la Administración la fijación de nuevo precio.

La documentación del contrato establecerá expresamente el plazo de ejecución y/o entrega y comienzo del mismo.

El término contractual se computará desde el perfeccionamiento del contrato o aprobación del replanteo inicial o, si depende de otras circunstancias, desde que ellas estén dadas; todo ello conforme lo

²⁷ Ley N° 6351 LOP ART 24 DR N° 958/79

²⁸ Ley de obra pública N° 6351/79

²⁹ Ley N° 6021/59

³⁰ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículos 25 a 44.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

establezcan los pliegos pertinentes. En estos últimos supuestos, se dejará constancia de la iniciación librándose un acta.

La vigilancia y contralor de los trabajos o provisiones está a cargo de la Administración y debe ser encomendada a profesionales universitarios o a personal técnico debidamente habilitado, cuya capacidad debe ser equivalente al del representante técnico exigida al contratista.

La Ley 6021/59 ³¹de la provincia de Bs. As. expresa que: “Una vez puesto en obra el equipo mínimo previsto por el Pliego de Bases y Condiciones y aprobado por la inspección, éste no podrá ser retirado sin autorización de la misma, so pena de las multas que por reglamentación se fijen. El inspector de obra podrá recabar el auxilio de la fuerza pública para impedir el retiro del equipo. La repartición encomendará la inspección de la obra a un profesional universitario, quien será responsable del correcto cumplimiento del contrato y de las cláusulas de la presente ley a cuyos efectos la reglamentación dictará las normas pertinentes”.

En la ley de Entre Ríos: El contratista puede impugnar al personal técnico de la misma por causa justificada, resolviendo la administración su aceptación o rechazo dentro del plazo máximo de treinta (30) días corridos, vencido el cual sin que la Administración se pronuncie, su representante será reemplazado provisionalmente hasta tanto se dicte la resolución correspondiente. Todo esto no será motivo de suspensión o ampliación de los plazos contractuales.

El contratista es responsable de la conducción técnica de la obra, y, salvo disposición contraria del pliego de condiciones, debe contar en la misma con la presencia de un representante técnico cuya capacidad determine el pliego de condiciones. La Administración puede rechazar fundadamente al representante técnico, en cuyo caso debe ser reemplazado dentro del término que se le fije so pena de incurrir en las responsabilidades contempladas en el artículo 84 de la presente ley. Dicho artículo reglamentario expresa que el régimen de multas será establecido en los Pliegos de Condiciones de acuerdo a la naturaleza de la obra.

El representante técnico del contratista debe encontrarse permanentemente en la obra durante las horas de trabajo, salvo que el pliego de condiciones especifique lo contrario.

El contratista debe mantener al día el pago de los salarios del personal que emplee en la obra y cumplir con las leyes laborales, previsionales, impositivas, seguro contra accidentes de trabajo y F. O. N. A. V I. pudiendo la Administración exigirle acreditar su cumplimiento.

- Aspectos particulares en el marco de la ejecución; utilización de materiales, materiales de demolición, rescisión, fuerza mayor, premios por entrega anticipada. Responsabilidad del proyecto. Caso fortuito. Paralización de obra. Subcontratación y cesión (transferencia) del contrato.

Utilización de materiales: Cuando los pliegos de condiciones exijan la utilización de productos o materiales de fabricación exclusiva, o la ejecución de ciertos trabajos por otros contratistas determinados por la Administración, el contratista principal queda eximido de responsabilidad por las deficiencias que originen dichos productos o materiales, siempre que su utilización se hubiese ajustado a las condiciones técnicas y por el incumplimiento en que incurrieran aquellos contratistas.

³¹ Ley 6021/59. Artículos 30 y 31.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Materiales de demolición: Los materiales provenientes de demolición cuyo destino no hubiera sido previsto en la documentación contractual, quedan de propiedad de la Administración. Para el caso que los materiales de demolición queden de propiedad del contratista y no esté prevista su utilización en obra, estos deberán ser retirados de la misma a su costa dentro del plazo que fije la inspección.

Rescisión: Cuando las multas alcancen el diez por ciento (10 %) del monto básico del contrato, la Administración podrá rescindir el contrato o convenir con el contratista las condiciones de la prosecución de las obras. La circunstancia de que la administración opte por la continuación de la obra no enerva los demás derechos que esta ley acuerda. Cuando existan pedidos de prórroga del plazo contractual, las multas solo podrán aplicarse después que hubiere recaído resolución al respecto.

En el artículo 58 de la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 6021/59- (Texto Ley 12592) se expresa que: *“La quiebra, la liquidación sin quiebra o el concurso de acreedores del contratista producirá de pleno derecho la rescisión del contrato”*.

Además, enumera otras causales de rescisión:

- a) Cuando el contratista se haga culpable de fraude o grave negligencia o contravenga las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato.
- b) Cuando el contratista se exceda sin causa justificada del plazo fijado en las bases de licitación, para la iniciación de las obras.
- c) Cuando el contratista no llegare a justificar las demoras en la ejecución de la obra, en caso de que la parte ejecutada no corresponda al tiempo previsto en los planes de trabajos y a juicio de la Repartición no puedan terminarse en los plazos estipulados.
- d) Cuando el contratista infrinja a las leyes del trabajo en forma reiterada.
- e) Cuando se produzca el supuesto contemplado en el artículo 37° in-fine. (Cuando el total de las multas aplicadas alcance el 15% del monto del contrato).

Previamente, en los casos b) y c) deberá intimarse al contratista para que inicie o acelere los trabajos hasta alcanzar el nivel contractual de ejecución, en el plazo que a tales efectos se le fije.

Fuerza mayor: El contratista está obligado a denunciar o poner en conocimiento de la Administración, todo caso fortuito o situación de fuerza mayor dentro del plazo de quince (15) días corridos de producirse o podido conocer el hecho o su influencia. Pasado dicho término, no podrá ser invocado para justificar demora alguna, salvo el caso que se tratará de siniestros de pública notoriedad.

Premios: La administración puede, cuando lo considere conveniente, establecer premios por entrega anticipada de obras y provisiones. Dicha situación deberá insertarse ineludiblemente en la documentación del llamado a licitación.

Cuando la Administración conceda prórroga de los plazos contractuales, podrá convenir con el contratista el nuevo régimen de premios, el que se ajustará al espíritu de las condiciones contractuales.

Responsabilidad del proyecto: El organismo que confecciona o aprueba el proyecto es responsable del mismo y de los estudios que han servido de base para su realización.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

El contratista es responsable de la interpretación de la documentación contractual y no puede aducir ignorancia de las obligaciones contraídas ni tiene derecho a reclamar modificaciones de las condiciones contractuales invocando error u omisión de su parte. Asimismo, es responsable de cualquier defecto de construcción y de las consecuencias que puedan derivar de la realización de trabajos basados en proyectos o planos con deficiencias manifiestas que no denuncie por escrito a la Administración antes de iniciar los respectivos trabajos.

El representante técnico es responsable solidario con el contratista, por todo daño o perjuicio que ocasione a la Administración por culpa o negligencia en el cumplimiento de sus funciones específicas.

Cuando, sin haberse estipulado en el contrato, fuese conveniente emplear materiales pertenecientes al Estado se descontará el importe que resulte del estudio equitativo de valores, adoptando los precios vigentes y cuidando que la provisión no represente una carga extracontractual para el contratista. Se reconocerá a este el derecho a indemnización por los materiales acopiados por su cuenta y los contratados, si probare fehacientemente su existencia con anterioridad a la fecha de la comunicación correspondiente de la Administración.

Caso fortuito: Para los efectos de esta ley, se consideran casos fortuitos o de fuerza mayor: a) Los acontecimientos extraordinarios y de características tales que no hubieran podido preverse o que previstos no hubieran podido evitarse. b) Las situaciones creadas por actos del Poder Público, que alteren fundamentalmente las condiciones existentes al momento de la contratación.

El contratista será el único responsable y no tendrá derecho a indemnización alguna por destrucción, pérdida, averías o perjuicios de materiales de consumo, de aplicación, de equipos o de elementos incorporados o a incorporar a la obra, debidos u originados por su culpa, por falta de medios o por errores que le sean imputables.

La Administración responderá por daños previstos en el párrafo anterior, cuando se originen o sean debidos a actos del Poder Público u originados en casos fortuitos o de fuerza mayor.

Paralización de obra: Serán reconocidas al contratista las mayores erogaciones debidas a gastos improductivos que sean consecuencia de paralizaciones totales o parciales de la obra imputables o causadas por la Administración.

Subcontratación: No puede el contratista efectuar subcontratación ni asociación alguna, sin la previa autorización de la Administración. Esta autorización no exime al contratista de sus responsabilidades.

Transferencia o cesión: La Administración puede autorizar la transferencia o cesión del contrato siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el cesionario, inscripto en la especialidad correspondiente en el Registro tenga capacidad disponible suficiente;
- b) Que el cedente haya ejecutado no menos del treinta por ciento (30%) del monto del contrato, salvo causa debidamente justificada;
- c) Que el cesionario sustituya las garantías de cualquier naturaleza que hubiese presentado o se le hubiese retenido al cedente.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Con el propósito de no continuar extendiendo la redacción de la temática tratada, se procederá a realizar un extracto de las próximas etapas

9. Medición, certificación y pago. Concepto de certificado de obra, medición, garantía de ejecución de obra y fondo de reparo, observaciones a la medición, multas y devoluciones, errores, embargos y pago del certificado, intereses y/o actualización por mora en el pago.

En doctrina, se han ensayado diversos conceptos de certificados de obra, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Fiorini, expresa que *“El certificado de obras públicas es un instrumento documental emitido por la ejecución parcial de una obra pública. Es un documento probatorio creado por el Derecho administrativo, que comprueba la realización de una parte determinada del trabajo convenido con la administración pública”*.³²

- Mó, considera que se trata de *“un instrumento fehaciente con el cual se acredita que el contratista ha realizado un determinado monto de obra, cuya existencia la Administración ha verificado y mensurado”*.¹⁶

- Dromi y Kemelmajer de Carlucci, desde un enfoque técnico formal, dicen que es *“un instrumento público que prueba la existencia de créditos –parciales o definitivos- a favor de un contratista de obra pública”*.

- Bezzi, al igual que Marienhoff, adoptan el concepto del artículo 41 de la Ley 6021 de la Provincia de Buenos Aires.

En la jurisprudencia, siguiendo a Barra, se lo ha definido recientemente, como una declaración de la Administración comitente referida a una relación de derecho público – contrato de obra pública – destinada a reconocer un crédito a favor del contratista”.

La Procuración del Tesoro de la Nación, por su parte, considera que se trata de un documento que, al hacer constar los trabajos realizados durante un período de tiempo determinado, posibilita el cobro de pagos parciales y a cuenta, sujetos al ajuste que resulte de la liquidación final.

La normativa de la Provincia de Entre Ríos³³ realiza una conceptualización del certificado, mencionando que: *“a los efectos de esta ley, se entiende por certificado todo crédito documentado que expida la Administración al contratista con motivo del contrato de obra pública”*.

Todos los certificados, salvo el final, son provisionales. Una vez expedidos no pueden ser modificados en su monto ni trabado su trámite de pago, en sede administrativa, por ninguna circunstancia salvo error material evidente.

Los pliegos de bases y condiciones determinarán la forma como debe ser medida y certificada la obra y/o provisión artículo N° 51 Ley de la Provincia de Entre Ríos.

Las observaciones que el contratista formule sobre los certificados no eximirán a la Administración de la obligación de pago de los mismos en su totalidad, hasta una suma líquida reconocida por ella, dentro de los plazos establecidos. De reconocerse el derecho del contratista sobre el reclamo, los intereses por el

³² <https://www1.tcptdf.gob.ar/wp-content/uploads/cursos/2016/Seminario-Contrato-Obra-Publica/15-20-11-06-Cuestiones-en-torno-al-certificado-de-obras-publicas-Beltran-Gorostegui-15--1.pdf>

³³ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículos 52 a 57.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

saldo se liquidarán de acuerdo al criterio establecido en el art. 57. (Dentro de los sesenta (60) días corridos).

Del importe de cada certificado, excepto de los de acopio e intereses, se deducirá el cinco por ciento (5 %) que se retendrá hasta la recepción definitiva como garantía de la ejecución de la obra o fondos de reparos. Este depósito podrá ser sustituido por los demás medios que prevea la reglamentación.

En caso de ser afectado al pago de multas o devoluciones que por cualquier concepto debiera efectuar el contratista, corresponderá al mismo reponer la suma afectada en el plazo perentorio de diez (10) días corridos, bajo apercibimiento de rescisión del contrato; igualmente se procederá cuando la afectación esté referida a la garantía del contrato.

De advertirse errores u omisiones en los certificados, serán tenidos en cuenta en los siguientes, cualquiera sea su naturaleza.

Los certificados de pago sólo son embargables por créditos originados en servicios, trabajos o materiales aportados a la obra. El embargo por acreencias de otro origen, sólo será procedente sobre el saldo de la liquidación final.

Dentro del mes siguiente al que se efectúen los trabajos o acopios, la repartición expedirá el correspondiente certificado de pago de los mismos, como así también los adicionales o de reajuste a que hubiere lugar y el provisorio de variaciones de precios. Si el contratista dejase de cumplir con las obligaciones a su cargo para obtener la expedición de los certificados, éstos serán expedidos de oficio, sin perjuicio de las reservas que formulase al tomar conocimiento de ellos. En este supuesto el contratista no tendrá derecho a los intereses previstos en el artículo Nº 52.(intereses por mora en el pago de los certificados)

El pago de los certificados, con excepción del de la liquidación final y el de variaciones de costos correspondiente al mismo, se efectuará dentro de los sesenta (60) días corridos contados a partir del primer día del mes siguiente al que fueron realizados los trabajos o acopios.

Dentro de los setenta y cinco (75) días corridos contados desde el de la recepción provisional, se procederá a expedir el certificado de liquidación final.

Para el certificado de liquidación final y el de variaciones de costos correspondientes, el plazo que fija el párrafo anterior se comenzará a contar a partir de la fecha de la firma por el contratista de los citados certificados.

Vencidos dichos plazos la Administración incurrirá automáticamente en mora. Sin perjuicio de los demás derechos que le correspondan por la presente ley, correrán desde entonces a favor del contratista intereses o se actualizará la suma adeudada con sus correspondientes intereses, en un todo de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. El derecho del contratista a percibir intereses o a la actualización de la deuda, según corresponda, no está sujeto a la formulación de reserva alguna.

Los intereses o la actualización de la deuda, según lo determine la reglamentación, serán liquidados y abonados al contratista dentro de los quince (15) días corridos siguientes al pago del certificado correspondiente. Si la demora en la emisión de los certificados fuera ocasionada por culpa del contratista, éste no tendrá derecho al cobro de los intereses o la actualización que fijan los párrafos anteriores.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

La Ley de obras públicas de la Provincia de Buenos Aires N° 6021/59 (mod. por Dec. Ley 8989/78)³⁴ expresa: *“El pago del certificado deberá hacerse dentro de los treinta (30) días de emitido. Si la Administración incurriere en mora, la misma no perjudicará al contratista y éste tendrá derecho a percibir intereses moratorios contándose los plazos para el pago de los mismos desde las fechas que para cada acto se consignan, sin necesidad de constituir en mora a la Provincia ni de formular reserva alguna”*.

La Administración podrá optar por el sistema de pagos diferidos para lo cual -sea cual fuere el organismo contratante- se requerirá la autorización del Poder Ejecutivo, el que especificará en cada caso el porcentaje a diferir -que podrá llegar al cien por ciento (100)- y el plazo de financiación que no podrá exceder de cinco (5) años, todo lo cual se incluirá a los pliegos de bases y condiciones.

Estos valores serán de aplicación para todos los certificados que se expidieren, sean por trabajos efectuados, adicionales o de reajuste, mensuales o semestrales de variaciones de costos o los correspondientes a ampliaciones de contrato.

10. Alteraciones a las condiciones del contrato. Demoras.

Las demoras incurridas en el cumplimiento de los plazos contractuales, darán lugar a la aplicación de las penalidades que fije la reglamentación de la presente ley o los pliegos de condiciones, salvo que dichas demoras fueran motivadas por causas debidamente justificadas.³⁵

El contratista se constituirá en mora, por el solo vencimiento del o de los plazos estipulados en el contrato y está obligado al pago de las multas que correspondan y le sean aplicadas. Estas serán descontadas de los certificados pendientes de emisión o futuros que se le otorguen, o de las sumas acreditadas al contratista por cualquier concepto, o de las garantías constituidas. Si los créditos y/o garantías correspondientes al contrato no alcanzaren a cubrir el importe de las multas aplicadas, el contratista está obligado a depositar el saldo dentro de los diez (10) días corridos de notificado, bajo apercibimiento de rescisión del contrato.

En los casos de recepciones provisionales parciales las multas que correspondiere aplicar se determinarán separadamente para cada una de las partes de obra recibida, teniendo en cuenta su estado de atraso respecto de los plazos contractuales.

Las alteraciones que produzcan aumento o reducción de obra o provisión contratada, que no excedan en conjunto del veinte por ciento (20 %) del monto básico contractual, son obligatorias para el contratista en las condiciones que se establezcan, abonándose en el primer caso el importe del aumento sin que tenga derecho en el segundo, a reclamar indemnización alguna por los beneficios que hubiese dejado de percibir.³⁶

Si el contratista justificase haber acopiado o contratado materiales, equipos o realizado trabajos para las obras reducidas o suprimidas, se hará un justiprecio del perjuicio que haya sufrido por tal causa, el que será reconocido por la Administración.

³⁴ El artículo 45

³⁵ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículo 30.

³⁶ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículo 45.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

En los casos que para ejecutar los trabajos precedentemente citados se deban emplear equipos que difieran manifiestamente de los que hubieren sido necesarios para realizar la obra contratada, se convendrá precios nuevos.

Toda ampliación o reducción de obra significará un reajuste del plazo contractual, el que debe ser fijado por la Administración con la conformidad del contratista.

En toda ampliación de obra o en los adicionales o imprevistos que se autoricen, deben reajustarse las garantías correspondientes.

Cuando la mora en los pagos de la Administración lesione el presupuesto financiero previsto por el contratista para la obra, este tendrá derecho a solicitar se autorice la disminución del ritmo de los trabajos y ampliación del plazo del contrato, acompañando las pruebas necesarias. En tal caso la disminución será proporcional a la incidencia del perjuicio conforme al procedimiento que determine la reglamentación, sin perjuicio de su derecho al cobro de intereses y gastos improductivos. En el caso que la Administración lo considere conveniente, podrá acordar con el contratista el mantenimiento del ritmo de ejecución contractual, mediante el reconocimiento de las mayores erogaciones que por dicho motivo se le originen.³⁷

11. Variaciones de precios. Redeterminación.

En este apartado sólo se referirá lo especificado en algunas normativas provinciales, dejando para posteriores estudios realizar un exhaustivo estudio de la temática.

La liquidación mensual de las variaciones de precios correspondientes a los trabajos certificados se efectuará calculando en forma aproximada en base a los valores del último certificado definitivo.

La Administración tendrá a su cargo o beneficio las variaciones de costo neto que se produzcan en más o en menos, respecto a los siguientes conceptos: mano de obra y sus cargas sociales, materiales de uso y consumo, amortización de equipos, reparaciones y repuestos, combustibles y lubricantes, energía, transporte de materiales y equipos y todo otro elemento significativo integrante del costo neto de las obras.³⁸

Cuando las obras, acopios correspondientes a éstas o provisiones, deban ejecutarse en su totalidad en un plazo que no exceda los ciento veinte (120) días corridos de licitados, podrá reconocerse solamente, si así se estableciera en el pliego, las variaciones de costo neto de mano de obra, de los combustibles y de la energía y de aquellos materiales expresamente especificados en las bases de la licitación.

Podrá contratarse en la condición de precios invariables las provisiones de origen extranjero, pagaderas en moneda extranjera.

No serán reconocidos los mayores costos que sean consecuencia de la imprevisión, omisión, negligencia, impericia o erradas operaciones de los contratistas.

A las variaciones de costo calculadas se le descontarán los porcentajes equivalentes al fondo de reparos y a la garantía contractual.

³⁷ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículo 61.

³⁸ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículo 79.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Una vez emitidos los certificados por la autoridad competente, deberá seguirse el trámite común a los certificados de obra, con los mismos plazos, intereses moratorios o actualización establecidos.

En cuanto a las redeterminaciones, nos referiremos a lo que expresa la Ley de Obra Pública de la provincia de Entre Ríos.³⁹

Las liquidaciones de las variaciones de precios se efectuarán por los períodos que establezca la reglamentación y tendrán carácter definitivo en cuanto al criterio de cálculo de las variaciones de costos. Los errores de cómputo que pudieran producirse, se rectificarán al comprobarse, siempre que ello se produzca antes de la liquidación final.

12 Recepción y conservación.⁴⁰

Las obras podrán recibirse parcial o totalmente, provisional o definitivamente conforme a lo establecido en el contrato; pero la recepción parcial también podrá hacerse cuando se considere conveniente para la Administración y de común acuerdo con el contratista. La recepción total o parcial tendrá carácter provisional hasta tanto se haya cumplido el plazo de garantía que fije el pliego.

Dentro de los treinta (30) días corridos de solicitada por el contratista la Administración procederá a efectuar las recepciones correspondientes.

Si al procederse a la inspección previa a la recepción provisional, se encontrasen obras que no estuvieren ejecutadas con arreglo a las condiciones del contrato, se podrá suspender dicha recepción hasta que el contratista ejecute las mismas en la forma estipulada; a tales efectos la Administración fijará un plazo. Transcurrido el cual, si el contratista no diere cumplimiento a las observaciones formuladas, la Administración podrá ejecutarlas por sí o con intervención de terceros cargando los gastos al contratista, sin perjuicio de las sanciones que correspondieren.

Cuando se tratase de subsanar ligeras deficiencias o de completar detalle que no afecten a la habilitación de la obra, podrá realizarse la recepción provisional, dejando constancia en el acta para que se subsanen dichos inconvenientes dentro del término que se fije al efecto y durante el plazo de garantía.

La recepción definitiva se realizará al finalizar el plazo de garantía fijado en el pliego, el que regirá a partir de la fecha del acta de recepción provisional. Si la recepción provisional se hubiese llevado a cabo sin observaciones, y si durante el plazo de garantía no hubiesen aparecido defectos como consecuencia de vicios ocultos y se hubieran realizado los trabajos de conservación que previeran los pliegos, la Administración efectuará la recepción definitiva. El contratista está obligado a subsanar las deficiencias consignadas en el acta de recepción provisional y las que pudieran aparecer durante el plazo de garantía que le sean notificadas; la Administración intimará al contratista para que un plazo perentorio subsane los defectos observados, transcurrido el cual y persistiendo el incumplimiento, procederá a hacerse cargo de la obra, de oficio, dejando constancia del estado en que se encuentra; y determinará el monto en que se afecta el fondo de reparos, sin perjuicio de las sanciones y acciones que pudieran corresponder.

³⁹ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículo 60. Por el Decreto N° 2715/16 MPIYS se aprobó la Metodología de Redeterminación de precios. Modificado por el Decreto N° 251/21 MPIYS.

⁴⁰ Ley de obra pública N° 6351/79. Artículos 62 a 70.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Subsanadas las deficiencias a satisfacción de la Administración, el plazo de garantía de las partes afectadas de la obra podrá prorrogarse hasta un máximo que no excederá el plazo de garantía original.

Producida la recepción provisional o definitiva, se procederá dentro del plazo de treinta (30) días corridos a hacer efectiva la devolución de las garantías que corresponda. Si hubiere recepciones provisionales o definitivas parciales, se devolverá la parte proporcional de la garantía, siempre dentro del plazo establecido en el párrafo anterior. En caso de mora atribuible a la Administración, el contratista tendrá derecho a percibir intereses del tipo fijado por el sistema bancario oficial para el descuento de los certificados.

Cuando los pliegos de bases y condiciones no ordenen otro procedimiento, la habilitación total o parcial de una obra dispuesta por la Administración, da derecho al contratista a reclamar la formalización del acta y recepción provisional de la parte habilitada.

Cuando los pliegos de condiciones exijan la ejecución de ciertos trabajos por otros contratistas determinados por la Administración, el contratista principal tiene derecho a que se efectúe la recepción parcial de sus trabajos, independientemente del estado de cumplimiento del contrato por parte de aquellos contratistas.

Transcurrido el plazo de garantía que fije el pliego, sin que la Administración efectúe las recepciones correspondientes y no mediando causa justificada, las mismas se considerarán operadas automáticamente.

Para el caso de provisiones u obras especiales, los pliegos determinarán lo concerniente a las recepciones provisionales o definitivas.

13. Causales de rescisión y sus efectos.⁴¹

Las causales de rescisión por causa de la contratista pueden darse por: en caso de quiebra, concurso preventivo, concurso civil, liquidación sin quiebra, incapacidad sobreviniente o muerte del contratista, dentro del término de treinta (30) días corridos de producirse alguno de los supuestos, los representantes legales o herederos, en su caso, podrán ofrecer continuar la obra, por sí o por intermedio de terceros, hasta su terminación en las mismas condiciones estipuladas en el contrato.

Transcurrido el plazo señalado sin que se formule ofrecimiento, el contrato quedará rescindido de pleno derecho.

Formulado el ofrecimiento en término, la Administración podrá admitirlo o rechazarlo, con causa fundada, sin que en este último caso contraiga responsabilidad indemnizatoria alguna.

En los casos mencionados al principio, los efectos serán los siguientes:

- a) Recepción provisional de la obra en el estado en que se encuentre;
- b) Liquidación y pago de los trabajos ejecutados que no merezcan objeción y de sus respectivos reajustes de costos;
- c) Certificación y pago de los materiales acopiados, o cuya compra hubiere sido contratada y que la Administración quisiera adquirir;

⁴¹ Ley de obra pública Entre Ríos N° 6351/79. Capítulo IX. Artículo 71 A 78.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

d) Liquidación y pago a los precios de plaza a la fecha de rescisión, del valor de los equipos, herramientas, útiles y demás enseres que la Administración quiera adquirir o arrendar. A falta de acuerdo sobre el precio a pagar, la Administración podrá disponer de ellos previo inventario y valuación. En este supuesto el contratista podrá recurrir de la valuación o del precio de uso, en su caso;

e) Aplicación de las multas que pudieran corresponderle;

f) La Administración podrá subrogar al contratista en sus derechos y obligaciones respecto de los contratos que hubiere celebrado con terceros para la ejecución de la obra;

g) No corresponderá pago de gastos que se hubieren vuelto improductivos como consecuencia de la rescisión, ni tampoco lucro cesante o daño emergente;

Las liquidaciones deberán terminarse en el plazo de noventa (90) días corridos a partir de la fecha de la rescisión. El vencimiento de este plazo determinará la mora de la Administración, los créditos devengarán los intereses y/o actualización previstos para el supuesto de falta de pago de certificados.

El contratista tendrá derecho a solicitar la rescisión del contrato en los siguientes casos:

a) Cuando la Administración no efectúe la entrega de terrenos ni realice el replanteo cuando éste corresponda.

b) Cuando las alteraciones o modificaciones del monto contractual, excedan de las condiciones y porcentajes obligatorios en él establecidos.

c) Cuando por causas imputables a la Administración se suspenda por más de tres (3) meses la ejecución de la obra.

d) Cuando el contratista se vea obligado a reducir el ritmo establecido en el plan de trabajo, en más de un cincuenta por ciento (50 %) durante más de cuatro (4) meses, como consecuencia de la falta de cumplimiento por parte de la Administración en la entrega de la documentación, elementos o materiales a que se hubiere comprometido contractualmente.

e) Cuando la Administración demore la emisión o pago de uno o más certificados, que en conjunto superen el veinte por ciento (20 %) del monto contractual original, por más de tres (3) meses después del término señalado en el artículo correspondiente, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses y/o actualización establecidos. (Intereses por mora en el pago de los certificados)

Esta causa no podrá ser invocada cuando mediare culpa o negligencia del contratista, o cuando se refiriesen a trabajos o provisiones cuya certificación no haya sido realizada por no existir acuerdo de las partes. En este caso, los plazos comenzarán a regir desde que exista resolución firme y definitiva al respecto.

En todos los casos el contratista intimará previamente a la Administración para que en término de treinta (30) días corridos, normalice la situación. Vencido este término sin que se haya normalizado la situación, el contratista tendrá derecho a solicitar a la Administración la rescisión del contrato por su culpa, la que deberá pronunciarse dentro del término de treinta (30) días corridos, a contar desde la solicitud. Vencido este plazo sin que la Administración se pronuncie, el contratista la intimará para que se expida en un plazo de diez (10) días corridos, y de no hacerlo se entenderá automáticamente rescindido el contrato.

La Administración tendrá derecho a rescindir el contrato en los siguientes casos:



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

- a) Cuando el contratista obre con dolo o con grave o reiterada negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales;
- b) Cuando el contratista sin causa justificada, se exceda del plazo fijado en la documentación contractual para la iniciación de la obra.
En este caso la Administración, a pedido del contratista, podrá conceder prórroga del plazo, pero si vencido éste tampoco dio comienzo a los trabajos, la rescisión se declarará sin más trámite;
- c) Cuando sin mediar causa justificada el contratista no dé cumplimiento al plan de trabajo. Previamente la Administración lo intimará para que, dentro del plazo que le fije, alcance el nivel de ejecución del plan previsto;
- d) Cuando el contratista ceda total o parcialmente el contrato o se asocie con otro u otros para la ejecución de la obra o subcontrate a la misma, sin autorización de la Administración;
- e) Cuando el contratista infrinja las leyes del trabajo, impositivas, o cualquier otra de orden público;
- f) Cuando el total de las multas aplicadas alcance el diez por ciento (10 %) del monto contractual;
- g) Cuando se dé el caso previsto para las demoras incurridas en el cumplimiento de los plazos contractuales y en caso de ser afectado al pago de multas o devoluciones por cualquier concepto
- h) Cuando sin causa justificada el contratista abandonare o interrumpiere los trabajos por plazos mayores de ocho (8) días en más de tres (3) ocasiones o por un período mayor de un mes.

Los efectos de la rescisión serán los siguientes:

- a) Ocupación inmediata de la obra en el estado que se encuentre. Recepción provisional de las partes que estén de acuerdo con las condiciones contractuales.
- b) El contratista responderá por los perjuicios directos que sufra la Administración a causa del nuevo contrato que se celebre para la continuación de las obras y/o provisiones o por la ejecución de éstas por vía administrativa. La celebración del contrato o la iniciación de las obras por administración, deberán realizarse dentro del plazo de un año a contar desde la fecha de la recepción provisional.
- c) Aplicación de las multas que pudieran corresponderle.
- d) Liquidación y pago a los precios de plaza a la fecha de rescisión, del valor de los equipos, herramientas, útiles y demás enseres que la Administración quiera adquirir o arrendar: A falta de acuerdo sobre el precio a pagar, la Administración podrá disponer de ellos previo inventario y valuación. En este supuesto el contratista podrá recurrir de la valuación o del precio de uso, en su caso;
- e) Asimismo podrá comprar los materiales necesarios, al precio de costo, que el contratista hubiere acopiado para esa obra. Los créditos que resulten, por los materiales que la Administración reciba en virtud del inciso anterior, por la liquidación de partes de obras terminadas, por obras inconclusas que sean de recibo y por fondos de reparos, quedarán retenidos a la resulta de la liquidación final de los trabajos ejecutados hasta el momento de la rescisión del contrato.
- f) En ningún caso el contratista tendrá derecho al beneficio que se obtuviere en la continuación de las obras con respecto a los precios del contrato rescindido.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

- g) La Administración podrá subrogar al contratista en sus derechos y obligaciones respecto de los contratos que hubiere celebrado con terceros para la ejecución de la obra.
- h) Sin perjuicio de las sanciones dispuestas en esta ley, el contratista que incurra en dolo grave o reiterada negligencia, perderá el depósito de garantía y será eliminado o suspendido del Registro por el término que fije la reglamentación y que no podrá ser menor de un año.
- i) En todos los casos en que la responsabilidad del contratista excediera el monto del depósito de garantía, aquélla podrá hacerse efectiva sobre el equipo u otros bienes de su propiedad.

8. PRINCIPALES DESAFÍOS Y SUGERENCIAS

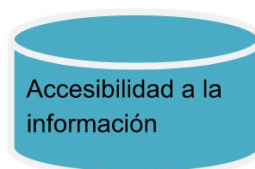
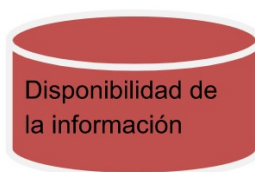
Este documento se realizó mediante una recopilación de las diferentes leyes provinciales y nacionales, las cuales algunas datan de muchos años atrás (1953, 1959 las más antiguas) si bien se han realizado algunas actualizaciones, mediante modificaciones con otras leyes y/o decretos, no comprenden un análisis completo de la situación de la obra pública.

La contratación de obras públicas no dispone de guías ni manuales administrativos que orienten la gestión y las decisiones de los servidores públicos, especialmente en cuanto a la identificación de riesgos, los criterios de evaluación para la adjudicación, la evaluación de las ofertas, la redeterminación de precios, el monitoreo de la ejecución y la resolución de conflictos, entre los principales temas.

Considerando las diferentes situaciones que se han reflejado en el presente documento y en virtud de la información recabada y analizada realizamos las siguientes sugerencias y recomendaciones:

A. Transparencia en la obra pública

Para mejorar la transparencia en la Obra Pública podemos centrarnos en tres dimensiones:



1. Disponibilidad de la información

Resulta fundamental revalorizar la obtención de información a los fines de su utilización como herramienta para la toma de decisiones claves de la gestión, de la implementación de las políticas públicas y del control de la gestión.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Un instrumento que puede ser utilizado es el Sistema de Información para la Gestión, el cual impulsa una mayor transparencia, al ofrecer un sistema por el cual cada organismo que realizan obras públicas puede observar el desarrollo de su política pública con indicadores objetivos y mensurables.

Un ejemplo; Para un proyecto de inversión en rutas el impacto o resultado final puede expresarse como el incremento en el turismo de una determinada localidad a la que se le facilita el acceso y/o las disminuciones de tiempo para acceder a servicios de utilidad pública como centros de salud y establecimientos educacionales por parte de la población de la localidad. Estos efectos también pueden complementarse con la disminución de accidentes en ruta, causados por las malas condiciones de las calzadas o caminos⁴².

2. Cumplimiento con las buenas prácticas

La obra pública es sin lugar a dudas, uno de los pilares de la economía de un país, tanto por el número de empleos directos e indirectos que genera, como la cantidad de maquinarias, insumos y materiales que se ocupan.

La normativa tiene una organización jerárquica clara, pero está dispersa, lo cual dificulta su comprensión. Se puede apreciar la existencia de leyes antiguas y abundante normativa que representan parches a determinados temas, resultando por tal motivo difícil de aplicar la norma en cuestiones centrales.

Resulta fundamental una Integración normativa, ya que existe una gran dispersión, que se multiplica con la existencia de leyes provinciales de obras públicas y regímenes o reglamentaciones propias para entes autárquicos, empresas con participación estatal mayoritaria, y empresas públicas nacionales, provinciales y/o municipales. (Por ejemplo, en Neuquén existe la Empresa de Promoción Turística del Neuquén S.E.)

Por otro lado, avanzar en el desarrollo normativo requerido para lograr una adecuada coordinación en materia de lineamientos y responsabilidades en la contratación y gestión de las obras públicas.

Al efecto resultaría necesario la creación de la conciencia de responsabilidad, tanto del Estado (sector público), como de todos los actores que intervienen en el proceso, teniendo como objetivo final dar cuenta razonada de los actos ante la opinión pública.

A tal fin es posible identificar tres áreas en las fases de la Obra Pública en donde la transparencia y la rendición de cuentas deben ser fundamentales para así eliminar la discrecionalidad y la corrupción:

- **Pre-contratación:** Abarca la identificación y caracterización de necesidades, la evaluación de alternativas, la factibilidad económica, técnica, legal y ambiental de los proyectos de obra pública propuestos, así como el diseño de los requisitos y procesos para su contratación.

También implica la justificación de decisiones (tanto de contratación como de construcción) de acuerdo a las reglamentaciones existentes. Fundamentalmente que se cumplan con todos los procedimientos previstos en la misma.

Los riesgos de corrupción, se podrían dar a través de: pagos indebidos a consultores especializados para que éstos validen la supuesta viabilidad y rentabilidad de los proyectos, o por conflictos de interés por parte de funcionarios públicos.

⁴² Serie Gestión Pública N-°64. Evaluación de Programas. Notas Técnicas. Marcela Guzmán. ILPES.CEPAL. Santiago de Chile. Agosto 2007



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

La transparencia es relevante desde el momento en el que se analizan las necesidades de realizar obras de infraestructura, para que no existan agendas de obras que atienden a intereses de particulares y/o políticos por encima de los intereses de los ciudadanos. Cuando las decisiones de políticas públicas favorecen intereses particulares en detrimento del interés público, las desigualdades se exacerbaban y se ven socavadas la democracia, el crecimiento económico y la confianza en el gobierno.⁴³

La falta de preparación o la preparación inadecuada de un proyecto, puede provocar la construcción de obras innecesarias, de baja rentabilidad económica y social y con problemas de factibilidad legal, técnica o económica. Resulta imperante establecer la responsabilidad (o hacer cumplir la norma si ya existe) que implica un mal diseño y que pudiera representar fallas o inoperancias de la obra, ya que suele ocurrir que en las entrevistas con proveedores es recurrente mencionar sobre la debilidad en la definición de objetivos y la elaboración de la parte técnica de los proyectos.

Respecto a la transparencia, debería existir publicidad electrónica on line, desde que se inicia el proyecto y se planifica la obra a realizar, a través de una mesa de información y discusión de los proyectos en la web del organismo que llevará adelante la Obra Pública. Así mismo los llamados a presentar las ofertas, los requisitos y procesos para la contratación.

- **Contratación:** Esta fase cubre el procedimiento de contratación, desde que se invita a los contratistas a participar en un procedimiento, hasta la entrada en vigencia del contrato y, en su caso, el proceso de impugnación.

En cuanto a las invitaciones a los oferentes a participar de los llamados a obra pública, la ley de Ciudad de Buenos Aires , introduce el concepto de las personas no habilitadas a contratar, enumerando taxativamente aquellos sujetos que se encuentren en determinados supuestos⁴⁴, así como también, establece que cuando el oferente participe en más de una oferta por sí o como integrante de un grupo, asociación o persona jurídica, o bien exista indicios que por su precisión y concordancia hicieran presumir que media en el caso de simulación tendiente a eludir los efectos de las causales de inhabilidad para contratar con el sector público de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, se consideran inelegibles (no podrán contratar con el sector público a los efectos de la presente ley).

Ahora bien, respecto a las normativas de evaluación de propuestas, carecen de lineamientos claros; el concepto abierto de “oferta más conveniente” no resuelve las tendencias en la adjudicación del precio más bajo, con prescindencia de criterios relevantes como los de calidad, condiciones o prestaciones ambientales, beneficios sociales y sustentabilidad en general.

Las mejores prácticas internacionales se orientan a adjudicar los contratos bajo el criterio de valor por dinero (value for money), que combina consideraciones de precio con aspectos tan variados como beneficio, calidad, durabilidad o impacto ambiental, bajo pautas de aplicación sólidamente establecidas.

En Argentina, el concepto de valor por dinero no ha sido utilizado por la normativa ni por la jurisprudencia o la doctrina. La incorporación de este concepto puede ayudar a diseñar de forma más eficiente los procesos de selección, pero hoy carece de tales antecedentes. El concepto de valor por dinero carece

⁴³ OECD (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>

⁴⁴ (art. 28 y 29 capítulo III Ley 6.246 Régimen de Contrataciones de Obra Pública- CIUDAD DE BUENOS AIRES



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

también de arraigo en la práctica de los cuadros profesionales y técnicos de la administración. Sólo fue ensayado en la legislación sobre Participación Público Privada, a través de la Ley 23.738 y sus modificatorias y reglamentarias, sin alcanzar un desarrollo exhaustivo⁴⁵

Entre los riesgos de esta fase destacan: los “diezmos”, los sobornos que un contratista da a funcionarios para verse favorecido, la colusión entre contratistas (Colusión proviene del vocablo latino collusio, convenio a través del cual se pretende alcanzar cierto provecho a costa de un tercero, valiéndose de medios fraudulentos. Una colusión es un acuerdo entre dos o más partes para limitar la competencia.), los sesgos del sector público para beneficiar a alguna empresa, o los conflictos de interés entre la parte contratante y los competidores.

No hay que perder de vista que un aspecto muy importante que es cuidar que exista competencia durante el proceso; que todas las empresas que estén en condiciones de participar puedan hacerlo, por ello hay que preservar las condiciones, promoviendo el trato imparcial y la evaluación objetiva de las ofertas.

Se observa en las normativas jurisdiccionales que no se ha establecido una política que propicie la participación de pequeñas y medianas empresas con base en sus ventajas competitivas.

Los métodos de selección aplicables según monto contratado, estas cifras están desactualizadas o se actualizan tardíamente, dado el porcentaje de inflación actual, lo que sumado a la inercia de la práctica administrativa usual, hace que en la práctica haya solamente dos métodos de selección: la licitación y la contratación directa⁴⁶

- **Post-contratación:** es la etapa en la que se ejecuta el contrato, desde que entra en vigencia hasta que se extingue su objeto.

Durante su ejecución es fundamental supervisar, auditar y evaluar su cumplimiento, por lo que es necesario operar procesos de monitoreo, auditoría y administración del contrato.

En la gestión de los contratos se evidencian fallas y demoras en la ejecución.

En relación a las prácticas relativas a la gestión de la ejecución se detectó que hay problemas significativos. Con mucha frecuencia los contratos no se implementan a tiempo. Estos retrasos están asociados a otros problemas de gestión. Uno de ellos es la alta frecuencia y magnitud de las enmiendas, las cuales suelen incluir incrementos de precio respecto del valor presupuestado. También son factor de retraso las renegociaciones (por ejemplo; ampliación de obra, modificación de plazos), que se explican entre otras causas por la mala formulación de los proyectos técnicos.

Otro aspecto a tener en cuenta es el régimen de redeterminación de precios, que resulta sumamente complejo y burocrático.

Un último factor de especial peso en la ejecución de los contratos son los retrasos en los pagos. No se cumple con la obligación de pago oportuno. Las normas son laxas y los procedimientos para procesar los

⁴⁵ Resultado Evaluación MAPS- vñ pdf. Secretaría de Gestión Administrativa. Ministerio de Obras Públicas. Argentina

⁴⁶ Resultado Evaluación MAPS- vñ pdf. Secretaría de Gestión Administrativa. Ministerio de Obras Públicas. Argentina



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

certificados, las facturas y demás documentaciones necesarias son ineficaces para garantizar su cumplimiento en forma oportuna.

La incertidumbre sobre los pagos afecta sustancialmente la confianza, la competencia, los niveles de precios, la eficiencia y la eficacia de la contratación de las obras públicas e implica pérdida de transparencia y riesgos de corrupción.

Entre los riesgos a controlar en esta etapa están el posible desvío de las condiciones del contrato, en detrimento del erario y/o de la calidad de la obra. Esto puede suceder a través de modificaciones formales o con la edificación de una obra con especificaciones técnicas diferentes o construida con materiales distintos a lo establecido en el contrato y a lo realmente pagado.

Es de suma importancia que tanto los avances como los resultados de las auditorías y de la evaluación estén documentados y disponibles al público.

3. Accesibilidad a la información

En un contexto de demanda creciente de los ciudadanos sobre la gestión, han provocado cambios y modificaciones en la dinámica política e institucional del sector público. El medio por excelencia para la inducción de transparencia reside en el acceso público a información de calidad (relevante, pertinente, significativa, oportuna, precisa, clara, confiable y regular) sobre la gestión pública.

Los ciudadanos no pueden ejercer control alguno sobre la gestión pública, si no están debidamente informados acerca de la situación real de las cuestiones que integran la agenda estatal, los intereses presentes y latentes con relación a los mismos, de las opciones factibles, de sus beneficios y costos, de sus ventajas y desventajas; la accesibilidad a la información de la obra pública permitiría que el ciudadano ejerciera ese control que se podría lograr a través de canales de comunicación efectiva, como por ejemplo las páginas web institucionales, donde se accede en tiempo real a la información de cualquier índole relacionado con la obra pública.

B. Métodos y herramientas para mejorar la transparencia

Es importante poner en práctica medidas especiales que auxilien a la transparencia y que prevengan riesgos de opacidad en la Obra Pública, a modo taxativo y sin con ello agotar las alternativas. Enumeramos algunas herramientas, tales como:

1-La figura del testigo social para ayudar a detectar riesgos de corrupción y asegurar la mayor transparencia posible. Geolocalización de la obra pública; Por ejemplo, en Entre Ríos se utiliza un mapa de obras, en la cual los ciudadanos pueden ver donde se están ejecutando o se están por ejecutar las obras. Una desventaja es que no se puede interactuar, tampoco se visualiza el estado actualizado de las obras que se encuentran en ejecución.⁴⁷

2-La operación de figuras de contrapeso. Control interno y externo. Aplicar herramientas de la Tecnología de la Información y la Comunicación para realizar un seguimiento de la Obra pública en las diferentes etapas.

⁴⁷ <https://www.entrerios.gov.ar/minplan/#obras>



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

En el mercado existen programas o software que permiten determinar el valor de una obra a un grado de avance determinado, con sólo introducir los datos. El uso de estos programas por parte de las auditorías facilita el control de la información y parámetros utilizados por la administración en la elaboración del presupuesto oficial (siendo un punto de control previsto en el plan de auditoría). Para ello, necesitamos adquirir el software y capacitar permanentemente a los usuarios de los mismos ya sea en el uso como en la interpretación de la información.

-Una herramienta de gestión que se podría utilizar es el Sistema de Información para la Gestión (SIG), la cual tiene como principal propósito facilitar el seguimiento, la evaluación y el control de las políticas públicas, contribuyendo a la toma de decisiones. Su implementación implica dos momentos claramente diferentes: una etapa inicial de diagnóstico, identificación y priorización de problemas, objetivos y acciones estratégicas de la gestión, y una segunda etapa de construcción de un sistema de monitoreo para los mismos basado en un sistema de indicadores que son administrados por un tablero de comando.

El sistema debe contar con un soporte informático que permita la actualización remota de la información y un sistema de reportes con niveles variables de desagregación. Un ejemplo es el implementado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Dirección General de Información Social Estratégica (DGISE), la DGISE elabora, releva, procesa, sistematiza y difunde información social a partir de los cinco ejes prioritarios de las políticas sociales del M.D.S. La fortaleza principal de la DGISE radica en que genera un espacio institucional respecto a la información sobre las políticas sociales desarrolladas por el MDS.⁴⁸

A nivel nacional existe el portal electrónico CONTRAT.AR. el cual tiene disposiciones, reglamentos y comunicaciones oficiales que rigen el funcionamiento del mismo.

El portal de Contrataciones de la República Argentina (CONTRAT.AR) es el sistema electrónico de gestión de las contrataciones del Estado Nacional. A través de la plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los constructores realizan sus propuestas de forma ágil, transparente y segura.

CONTRAT.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones de obra pública, la cual permite la participación de los contratantes, los constructores y la comunidad.⁴⁹

Beneficios:

- Transparencia y difusión de los procesos de contratación.
- Novedosos mecanismos de selección de constructores.
- Acceso público y gratuito a través de internet.
- Información actualizada y disponible en el portal.

⁴⁸https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_gestion_de_la_informacion_para_la_implementacion_de_las_politicas_sociales.pdf
Dirección Nacional de Información Social Estratégica. Unidad Gabinete de Asesores. MDS. Argentina.

⁴⁹ <https://contratar.gob.ar/proveedor.aspx>



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Regresando al tema de la obra pública, a modo de ejemplo, en la provincia de la Pampa el Tribunal de Cuentas presentó a nivel nacional un programa de control y seguimiento de la obra pública, que ya fue requerido por otros organismos similares de la Argentina. Fue durante el XXIV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la República Argentina. El programa comenzó a implementarse en 2014. Es un software que realiza un seguimiento completo y acabado con información de lo que sucede con toda la obra pública que se está construyendo en la provincia. La idea del desarrollo del programa surgió de los relatores del Tribunal que necesitaban una herramienta para el control de las curvas de avances de las obras, la documentación presentada, alerta sobre retrasos y multas que se les cobraban a las empresas contratistas. Un relevamiento formal de la normativa, un control numérico de cada certificado de obra y un control permanente sin contar con el expediente físico pudiendo ser consultado el informe en cualquier momento. Así es como cada sector del Tribunales de Cuentas hace uso del mismo digitalizando la información necesaria, lo que dinamiza los controles. De esta manera se puede tener en el mismo programa todas las obras que se están ejecutando, no sólo por el Ministerio de Obras Públicas sino de otras reparticiones. La implementación de este programa agilizó los controles y permitió un seguimiento de cada movimiento de fondos, a la vez que integró todas las áreas que hacen los controles previos y posteriores y las auditorías.

Como sugerencia debería crearse las condiciones normativas necesarias para que los portales electrónicos puedan proveer información sobre la contratación de obras públicas mediante datos abiertos publicados en tiempo real, promover y gestionar el desarrollo de indicadores de obras públicas y la gestión del conocimiento en este campo, promover la utilización de herramientas de business intelligence, modernizar las normas relativas a confidencialidad, proteger los registros históricos de contratación de obras públicas y lograr la articulación con todas las bases de datos relacionadas con la gestión de las obras públicas y con las plataformas de administración financiera relacionada con las obras públicas.⁵⁰

C. Plan de auditoría especializado para la obra pública (control externo e interno)

Auditar la obra pública presenta características y particularidades diferentes a los otros procesos y procedimientos administrativos y de ejecución propios de la Administración Pública. Es por ello que resulta importante fijar pautas claras y sistemáticas de auditoría para este tipo particular de proceso.

Los organismos involucrados deben estar a la altura de las circunstancias, con capacitación técnica y participación de otras áreas que coadyuven a realizar las tareas eficientemente.

Para las tareas de auditoría por lo general se utilizan herramientas informáticas que permiten almacenar de manera digital información relativa a la obra, como pueden ser CDs, DVDs, pendrive, tarjetas de memoria, etc. (elementos que permiten el almacenamiento masivo de información), a través de los que se puede guardar información, como por ejemplo: normas vigentes, pliegos de condiciones generales y específicas, pliego de especificaciones técnicas, documentación gráfica, cómputos y presupuestos, análisis de precios, memorias descriptivas, planos, fojas de medición, certificados de obra, etc.

También se pueden implementar espacios virtuales específicos de registro de avance de obra: acordados y normatizados que exija a la inspección acompañar a las fojas de medición, un registro fotográfico de avance de obra, digitalizado e incorporado (subido) al registro virtual, confiable y autenticado,

⁵⁰ Rdo. Evaluación MAPS- vf. pdf. Secretaría de Gestión Administrativa. Ministerio de Obras Públicas. Argentina



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

conectado a la Auditoría. Esto permitiría a la auditoría tener un permanente registro del avance de obra y, sin perjuicio de las necesarias visitas de obras y constataciones “in situ”, actuaría como elemento de control permanente a la Inspección de la obra.

Resulta necesario contar con un Plan Anual de Auditoría para el control de la obra pública que establezca objetivos de cumplimiento mediante tareas y/o procesos que le permitan obtener suficientes conocimientos de los sistemas administrativos y procedimientos contables y de control interno utilizados.

Así como también determinar y programar la naturaleza, oportunidad y alcance de las muestras y los procedimientos de auditoría a emplear.

Ello requiere además que exista un equipo técnico especializado que se enfoque en las particularidades de los organismos que ejecutan las obras.

En cuanto a la necesidad de contar con un Plan Anual de Control que cumpla con las pautas tecnológicas descritas precedentemente, tomamos como referencia lo expuesto en el trabajo “Utilización de herramientas informáticas en el control de la obra pública.⁵¹”, en el cual se realiza una breve enumeración de las carencias o faltas que se han detectado en esta provincia y las posibles recomendaciones:

- Carencia de auditorías externas periódicas y centradas en riesgo. No se llevan a cabo auditorías externas para la supervisión sistemática de la contratación de obras públicas sobre la base de evaluaciones periódicas de riesgo y definición de controles a la medida de la gestión de riesgo. Se constata que algunos riesgos de la contratación permanecen sin un seguimiento continuado ni medidas y metas de mitigación adecuadas. Se puede proponer a la Comisión Revisora de Cuentas que se implementen mecanismos de seguimiento y que se institucionalicen y articulen medidas para contar con una base de observaciones y la evolución de las mismas.
- En cuanto a la Capacitación de Auditores, no siempre los auditores que examinan procesos de contratación de obra pública son especialistas en esta área particular. Existen oportunidades de mejora en el grado de capacitación en auditoría de contratación de obra pública. Sería aconsejable que se desarrollara una mayor cantidad y variedad de cursos de capacitación en estos temas, lo cual podría redundar en la existencia de mecanismos de control más eficientes y eficaces. Asimismo, proponer un mecanismo de selección de auditores para la obra pública basado en competencias y mediante concurso público abierto.
- Falta de manuales para auditorías de contratación pública. No existen procedimientos formalmente establecidos para realizar las auditorías de contratación de obras públicas (tanto en cumplimiento como en desempeño) que faciliten auditorías coordinadas y consistentes que se refuercen mutuamente. Proponer que los procedimientos de control internos se fundamenten en matrices de riesgo y propuestas de mitigación cuyos avances se evalúen periódicamente. Proponer que el área de control interno informe periódicamente a la administración de la respectiva entidad sobre el estado del nivel de riesgo de la contratación y sobre el cumplimiento,

⁵¹ XXIII JORNADAS NACIONALES DE ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA. SPTCRA 29, 30 de Septiembre y 01 Octubre de 2014. Córdoba. “Utilización de herramientas informáticas en el control de la obra pública”. Autores: Ing. Abog. Sergio Gustavo Ramírez – Fiscal Auditor Ing. Carmelo Ricardo Goyechea – Fiscal Auditor. Tec. Carlos Ruiz Díaz - Supervisor



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

la eficiencia y la eficacia de las operaciones de contratación, acompañado de un conjunto de recomendaciones para mejorar el desempeño en estos aspectos.

Otro ejemplo sería el ⁵² control externo realizado por el Tribunal de Cuentas de Ushuaia -Tierra del Fuego en el que se define cada año con la realización de una planificación de Auditoría, que luego es aprobada mediante Resolución Plenaria por los vocales del Organismo, dando cumplimiento así a las tareas y controles establecidos en la Ley Provincial N° 50 y en la Constitución Provincial.

La Planificación Anual surge de los Informes de cada uno de los auditores a cargo de las distintas delegaciones del Organismo.

El objetivo general del Plan de Auditoría es organizar y programar las diversas tareas involucradas en el proceso de control, el cual se efectúa con el propósito de:

- Obtener suficiente conocimiento de los sistemas administrativos y procedimientos contables y de control, de las políticas gerenciales y del grado de confianza y solidez del control interno del cuentadante.
- Determinar y programar la naturaleza, oportunidad y alcance de la muestra y los procedimientos de auditoría a emplear.
- Supervisar y controlar el trabajo por realizar en función a los objetivos y plazos determinados.
- Estimar el tiempo necesario y el número de personas con las que se debe trabajar.
- Cumplir con las Normas de Auditoría y otras normas específicas según el tipo de organismo a auditar.
- Las tareas para realizar dicho control demandan un plazo anual, con el propósito de reunir elementos de juicio válidos y suficientes para formar una opinión en relación a la ejecución presupuestaria.

El área a cargo del control de la Obra Pública es el grupo especial G.E.O.P..

En el detalle del plan de acción, en relación a la partida 4 2 (bienes de uso, construcciones), se pueden definir dos tipos de controles:

1) Control Preventivo:

a) En esta instancia se intervienen exclusivamente aquellos expedientes que tramiten gastos bajo la modalidad de contratación de 'Licitación Pública' y/o 'Licitación Privada' que se encuentren en su etapa previa a la adjudicación.

b) También aquellas contrataciones directas que deriven de licitaciones fracasadas y toda otra tramitación que, por su envergadura, en cuanto al monto involucrado, lo amerite.

2) Control Posterior:

⁵² Control externo de la obra pública realizado por el tribunal de cuentas de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico sur.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

Con el propósito de conocer la totalidad de expedientes tramitados mensualmente, se requiere un listado de todos los expedientes o pagos (Certificados de Obra) que se tramitaron en el mes inmediato anterior, con indicación de aquellos que hayan sido remitidos a este Organismo de Control. El trabajo se lleva a cabo mediante la selección de muestras representativas de dicho universo. A los efectos de su determinación, se considera el análisis efectuado de la estructura del gasto en base al ejercicio inmediato anterior, y la significatividad de cada trámite de gasto efectivamente pagado en el mes en cuestión. Por ello, la opinión del auditor se basa en el principio de certeza razonable.

Además, para la partida 4.2 (bienes de uso, construcciones), la auditoría de este grupo especial de Obras Públicas se enfoca desde otra perspectiva, a través de la solicitud de reportes mensuales respecto de todas las tramitaciones que involucran el desarrollo de las obras propiamente dichas, como ser certificados de obra, modificaciones contractuales, redeterminaciones de precios, fondos permanentes, etc. Lo cual nos permite tener un conocimiento pleno de las obras que se ejecutan por parte del Organismo auditado.

Por último, con la información oportuna de cada obra, el área técnica del Tribunal de Cuentas, conformada por Arquitectos e Ingenieros, procede a realizar las inspecciones de obra correspondientes.

D. Aplicación de las T.I.C. en obra pública

Como se mencionó anteriormente, un método que puede ayudar a mejorar la transparencia en las contrataciones de obras públicas, es la utilización de herramientas de la Tecnología de la Comunicación e Información ya que resultan un medio por excelencia para introducir información relevante, oportuna, precisa, clara y en forma regular, se han tomado modelos empleados por otras jurisdicciones que pueden ser un puntapié inicial para ayudar a dar mayor transparencia institucional a los actos gubernamentales. Esto permitiría:

- Regular las condiciones de accesibilidad (Para ser oferente: Registro de contratista y proveedores de la obra pública).
- Vincular la información de las tres fases de la vida de la Obra Pública.
- Establecer obligaciones homogéneas para todos los procedimientos y cuestiones mínimas que la normativa no puede obviar (por ejemplo, los gastos improductivos; establecerse claramente cuando deben reclamarse, cuales son la causales para que proceda el reclamo y la metodología para su cálculo).
- Utilizar plataformas web, lo cual facilitaría el acceso a la información en contrataciones.
- Disponer de un espacio virtual que permita el manejo de los expedientes, su digitalización y seguimiento, a través de la utilización de la red interna para el control interno y externo de la obra.
- Disponer del acceso al Sistema de Administración Financiera y Contable de la Provincia.
- Utilizar firma digital.
- Desarrollar un tablero de información detallada y estadísticas periódicas sobre los procesos de contrataciones que permitan la fácil interpretación de la información y el acceso a la misma por parte de los ciudadanos. Este tablero debe contener el universo total de contrataciones, con datos



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

completos y actualizados, integrando a todos los organismos. Establecer un conjunto de indicadores sobre la situación de la contratación de obras públicas (competencia, eficiencia, eficacia) para rendir cuenta de los avances y orientar las políticas.

Estas herramientas tienen un potencial ambicioso en cuanto pueden anticiparse y prevenir la corrupción. Además de constituirse en una reducción de costos de impresión, fotocopiado de documentos, disminuir horas de personal técnico y profesionales afectadas a la búsqueda de documentos, acceder a la información de manera simultánea desde diferentes lugares, acceder de manera rápida, segura y protegida a la documentación, aprovechar la información para la toma de decisiones, aprovechar los espacios destinados a guardar archivos físicos (en muchos casos eliminando los archivos históricos), sistematizar y automatizar los procesos, reducir los tiempos de reunir documentación a utilizarse en auditorías a los fines de fiscalización y control, bajar el costo de respaldo de los documentos ante eventual pérdida o destrucción de la valiosa documentación, etc.⁵³

El éxito y la sostenibilidad de este enfoque requieren que las jurisdicciones implementen una agenda pública y transversal ambiciosa centrada en asegurar la calidad de los datos, suministrar la infraestructura para su almacenamiento e invertir en el poder de procesamiento de la información, así como de coordinación entre organismos.

E. Profesionalización de la Gestión de la Obra Pública

Otra temática a destacar es la incorporación de la integridad en la administración de recursos humanos, aplicando principios de mérito, que requieren que los procesos de dotación de personal se basen en la capacidad (talento, aptitudes, experiencia, competencia) más que en la posición social y/o política, o las conexiones.

De lo evidenciado, resulta que en las oficinas de contratación de obras públicas no siempre disponen de todos los recursos de información, tecnología y recursos humanos requeridos para gestionar contrataciones complejas. Además de que no se establecen estrategias de promoción para incorporar personas con formación académica especializada. Tampoco existen incentivos específicos para que los funcionarios busquen profesionalizarse.⁵⁴

F. Medición de Desempeño

Los indicadores de desempeño son esenciales para dar soporte a los objetivos de eficiencia, eficacia, transparencia, competencia, equidad e integridad e impulsar políticas de mejoramiento.

Si bien existen algunos sistemas de medición de desempeño, los mismos no son utilizados para realizar una evaluación de la gestión de las áreas ni del desempeño de los funcionarios que actúan en este ámbito.

Existe una Metodología para la Evaluación de Sistemas de Adquisiciones Públicas denominada: MAPS. Es una herramienta universal para autoevaluar cualquier sistema de compras y contrataciones públicas, en cualquier país, cualquier sector o cualquier nivel de gobierno. Fue desarrollada inicialmente en 2002 y

⁵³ utilización de herramientas de información año 2014 Chaco

⁵⁴ Resultado Evaluación MAPS- vñ pdf. Secretaría de Gestión Administrativa. Ministerio de Obras Públicas. Argentina

COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

viene siendo aplicada desde 2003 mediante un esfuerzo colectivo de diversos países, la OCDE y diversos organismos multilaterales.

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

Aspectos evaluados: pilares, indicadores y subindicadores. A continuación, se ilustra la Estructura Metodológica (Figura Nº1).

Figura Nº 1
Estructura general de la metodología MAPS

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

MAPS se ocupa de lograr una visión integral de la contratación pública concentrándose en cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas que regula la contratación; ii) el marco institucional y las capacidades de gestión; iii) el funcionamiento del sistema de contratación y las condiciones de competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sistema de contratación. Cada pilar tiene varios indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total son 14 indicadores y 55 subindicadores, los cuales tienen en total 215 criterios destinados a lograr una comparación “instantánea” entre el sistema de contratación de obras públicas vigente y los principios internacionalmente reconocidos, cuya atención y cumplimiento se aspira a lograr. Estos principios son esencialmente eficacia y eficiencia, equidad, integridad y transparencia, libre competencia y garantía de alcanzar el mayor valor por la inversión realizada (según definiciones incluidas en los documentos de la metodología).⁵⁵

⁵⁵ argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados_evaluacion_maps_vf.pdf. Pag 10. Punto 3; Sentido, metodología y características de esta evaluación.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

G. Recomendaciones Generales

A modo de conclusiones finales y generales sobre las diferentes etapas de la obra pública se podrían realizar algunas recomendaciones, tales como:

-Realizar un estudio en profundidad que permita establecer un conjunto de recomendaciones legales y procedimentales para estimular la participación e incrementar la competencia de los actores que intervienen en ella.

-Definir una política que posibilite incrementar en el corto plazo el número de participantes en los procesos de selección de proveedores de obra pública. Establecer pautas para ampliar sustancialmente la participación de pequeñas y medianas empresas en la provisión de obras públicas, aprovechando sus ventajas de localización, flexibilidad y menores costos fijos, entre otras.

-Diseñar un mecanismo de intercambio de información con otros organismos estatales para obtener en tiempo real información sobre los proveedores que sea accesible al Estado como un todo, y evitar solicitudes por parte del mismo o de información que ya tiene en sus bases de datos (AFIP, ANSeS, otras). Conciliar la exigencia del registro, todo ello deberá fundarse en criterios de calidad, economía, eficiencia, imparcialidad y honradez.

-Contar con una planificación financiera eficiente, la cual requiere de articulaciones y compromisos institucionales entre las diferentes jurisdicciones con los organismos de pago.

-Acompañar estudios/informes de impacto ambiental, de sustentabilidad de la obra pública que se pretende llevar adelante (debidamente aprobado por un profesional matriculado). En algunas provincias ya se están aplicando este tipo de normas, aggiornándose a la realidad del contexto mundial.

-Construir políticas de contratación sostenible de infraestructura, incluyendo objetivos de política de sostenibilidad ambiental o social en la contratación de obra pública. Existen normativas que permiten incluir criterios de sostenibilidad en la contratación, pero estos criterios son poco utilizados en la práctica.

-Establecer una política de contratación pública sostenible, un marco normativo que oriente su aplicación en la contratación de obras públicas y la definición de mecanismos para su operación e instrumentos para monitorearla.

9. PLANILLAS ANEXAS.

Se anexan planillas con información referida a las normativas de cada provincia y la temática correspondiente, se incorporan al final del trabajo, ordenados de la siguiente manera:

9.1. Definición de Obra Pública en las legislaciones provinciales. Aspectos generales – Definiciones. Sistemas de realización. Modalidades de contratación o sistema de adjudicación. Regla general y excepciones.

9.2. Normativas sobre Redeterminación de Precios en la Obra Pública. En la normativa nacional, de C.A.B.A. y de 19 jurisdicciones provinciales relevadas.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

10. BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIAS

- Constitución Nacional y Provinciales.
- Normativa de los Organismos de control. Resoluciones y circulares de organismos de control. (Tribunales de Cuentas y Contadurías Generales)
- Leyes de contabilidad y Administración financiera. Decretos reglamentarios.
- Relevamientos de informes, circulares, elaborados por los organismos rectores o especializados.
- Gordillo, Agustín - OBRA PÚBLICA Y CONTRATO DE OBRA PÚBLICA (1964)
- Bravo Orellana Sergio "Asociaciones Público-Privadas en el sector Salud" Rev. Virtual Círculo de Derecho Administrativo RDA 13.124-140.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Asociaciones Público-Privadas en Salud. Programa de Gestores en Salud. Módulo 1.
- Beltrán Gorostegui. Buenos Aires, 26 noviembre 2006. Cuestiones en torno al Certificado de Obras Públicas (Artículo enviado para su publicación en libro homenaje al Dr. Julio R. Comadira).
- Yasmina Ghio. Lic. en Ciencia Política, Universidad Católica Argentina. Asesora de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior. Ponencia: CONTROL DE GESTIÓN: SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN PANEL: "Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales a partir de la Cooperación entre Nación, Provincias y Municipios".

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Leyes N°13.064 Ley Nacional de Obra Pública – Ley N°17.520. OBRAS PÚBLICAS. Se realizarán obras públicas, mediante su concesión a particulares, sociedades mixtas o entes públicos por el cobro de tarifas o peaje. Buenos Aires, 7 de noviembre de 1967 y sus modificatorias.
- Decreto N° 1.023/2001 y sus modificatorias
- Ley 26.994 01-oct-2014. Código Civil y Comercial de la Nación
- Ley 23.928 27-mar-1991 Convertibilidad del Austral. Régimen Legal.
- Ley 27.328 Contratos de Participación Público - Privada.
- Decreto 967/2005(P.E.N.)16-ago-2005 RÉGIMEN NACIONAL DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA. APROBACIÓN DEL CITADO RÉGIMEN Y CREACIÓN DE UNA COMISION DE EVALUACION Y DESARROLLO. Derogado por el ARTÍCULO 7° Decreto 118/2017 P.E.N. (20 /02/2017) y sus normas reglamentarias y complementarias
- Decreto Reglamentario 118/2017(P.E.N.) 17-feb-2017 CONTRATOS LEY 27328. REGLAMENTACIÓN.

LEGISLACIÓN PROVINCIAL

- Ley N° 6.246/2019- C.A.B.A.
- Ley N° 6.021/1959. D.R. N° 5488/1959. Provincia de Buenos Aires.
- Ley N°4.990/2001 - Chaco.



COMISIÓN DE SECTOR PÚBLICO

Documento de Trabajo - Contrataciones en el Ámbito de la Obra Pública

- Ley I – N° 11. Antes Ley N°533. Chubut.
- Ley N° 8.614/1997. Córdoba.
- Ley N° 3.079/1972. Decreto 4800/1972. Corrientes.
- Ley N° 6.351. Modif. Por Ley N°10235/2013. D. R. N° 658/1979. Entre Ríos.
- Decreto Ley N ° 959/1980. Formosa.
- Ley N° 1.864. Modif. Por Ley N° 5974/2016. Jujuy.
- Ley N° 4.416/1980. Mendoza.
- Ley N° 4/2009 (ex Ley 83). Misiones.
- Ley N° 687/1972 Decreto N° 108. Neuquén.
- Ley N° 286/1961. D.R. N° 686/2009 Modif .por Decreto N °1313/2014. Río Negro.
- Ley N° 2.743/2004. Santa Cruz.
- Aplica la Ley Nacional N° 13.064/1947 y Modif. Tierra del Fuego.
- Ley N° 6.424/1986. Ley de obra pública. Salta.
- Ley N° 38/1953 Dto. N° 1159/1955. La Pampa.
- Ley N° 5.188/1960. Modif por L N°5239/1960. Santa Fe.
- Ley N° 2.730/1978. Catamarca.
- Ley N° 21.323/1963. La Rioja
- Ley N° 5.698/1985 Modifica la Ley N° 5.060 (Ley de Obras Públicas). Nota: Derogada por Ley N° 5.854 – Ver ANEXO VI DE LA LEY N° 8240.- Tucumán.
- Ley N° 2.090/1950. Santiago del Estero.
- Ley N° 3.734/1972. San Juan.
- Ley N° VIII-0257/2004. San Luis.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- argentina.gob.ar/sites/default/files/resultados_evaluacion_maps_vf.pdf - Secretaria de Gestión Administrativa. Ministerio de Obras Públicas. Argentina
- https://es.scribd.com/doc/310979154/MeTrOP-Final#fullscreen&from_embed
- <https://www.contadurianeuenquén.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/2015-Dir-Gral-Gastos-02-Pliego-de-Condiciones.pdf>
- https://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo12.pdf
- <https://www.evaluandosoftware.com/la-geolocalizacion-funciona/ISACA>. Geolocalización: Riesgo, problemas y estrategia.
- <https://nicolasbonina.com/wp-content/uploads/2019/04/17.-gastos-improductivos-en-la-obra-publica.pdf>