

Experiencias y Desafíos en las Contrataciones Públicas.

Las adquisiciones gubernamentales constituyen un mercado de gran relevancia en las economías globales, representando al Producto Interno Bruto (PIB) en un rango que oscila entre el 10% y el 15%, según datos proporcionados por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dado que el sector público figura como el principal consumidor de bienes, servicios y desarrollo de infraestructura, el Poder de Compra de los Estados ha evolucionado más allá de ser meramente un "instrumento de ejecución del gasto público", convirtiéndose en un elemento central de las políticas públicas en el ámbito económico, social y medioambiental.

La contratación pública constituye un instrumento fundamental para satisfacer el interés público (de manera directa o indirecta), en particular el contrato de obra pública. Pero también las instituciones públicas conforman un bloque amplio de consumidores en el mercado, con un importante peso económico, cuando para el cumplimiento de su propio cometido adquieren bienes y servicios.

La contratación administrativa no es un fin sino un instrumento, en consecuencia el contrato tiene que servir para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero no solo las necesidades de hoy, sino que debemos lograr un desarrollo que garantice las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para

satisfacer sus propias necesidades.

En efecto, el Estado tiene el reto ineludible de mejorar y transformar continuamente la contratación pública maximizando los recursos públicos mediante la asignación en los sectores estratégicos y relevantes para el desarrollo económico, social y ambiental, garantizando el cumplimiento de los principios rectores como son la transparencia, la integridad, la eficiencia y la eficacia.

Marco jurídico e institucional de la contratación pública en Argentina

En el ámbito de la Administración Nacional existe una gran dispersión normativa en materia de contrataciones públicas:

- Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto Delegado N°. 1023/01), que establece los principios generales para la contratación pública en materia de obras, bienes y servicios.
- Reglamento de Contrataciones de Bienes y Servicios (Decreto 1030/16) y sus normas modificatorias, accesorias y complementarias.
- Ley de Obras Públicas (Ley 13.064/47)¹.
- Ley Contratos de Participación Público - Privada (Ley 27.328).

¹ Con respecto al presupuesto asignado, dentro del presupuesto de la Administración Nacional, el presupuesto de obras públicas ejecutado entre 2016 y 2020 tiene un peso reducido, porque alcanza apenas al 2,1% en promedio. En Argentina el número de empresas constructoras llegó en 2019 a 13.378 (29% personas físicas y 71% sociedades empresariales). A ellos se suman 6.252 contratistas y 2.216 subcontratistas, para llegar a un total de 22.199 potenciales proveedores de obras públicas.

-
- Ley de Concesiones de Obra Pública (Ley 17.520).
 - Varios regímenes específicos que rigen las contrataciones de los entes autárquicos (i.e. la administración Federal de Ingresos Públicos).
 - Sistema de Redeterminación de Precios de los Contratos de Obra Pública y de los Contratos de Consultoría de Obra Pública.

Órgano Rector

La Oficina Nacional de Contrataciones es el Órgano Rector del Sistema de Contrataciones. Desde su creación en el año 1994 - a través del Decreto N° 1545/94-, ha sufrido diversos cambios respecto a sus competencias y estructura².

Principales problemáticas

La contratación pública es muy dinámica, requiere de una evolución permanente para poder satisfacer las necesidades actuales. En los últimos años se han producido cambios significativos a nivel internacional en el ámbito de las contrataciones, la aplicación de las TIC, compras estratégicas, la implementación de criterios de sostenibilidad (ambientales, sociales, de innovación. En especial, que respeten pautas de equidad de género y desarrollo local), por lo que es necesario una reforma y actualización del marco normativo. En este sentido las principales problemáticas que afronta la contratación pública actualmente son las siguientes:

1. Dispersión de la normativa básica y del sistema de preferencias. Como se mencionó previamente en relación a la

contratación pública, existen diversos regímenes que dificultan seriamente la celeridad en la contratación por dos razones principales: i) la cantidad de instrumentos que habría que contemplar y ii) que no existe una homologación de criterios o un esquema claro de ponderación entre ellos.

2. Desactualización y falta de normativa. La Ley de Obra Pública, si bien tiene mucha robustez y trayectoria, ha quedado desactualizada por las transformaciones evidenciadas en el contexto socioeconómico². Con respecto a los Bienes y Servicios aún no existe una Ley nacional que norme el proceso de contratación.

3. Competencias difusas. Necesidad de un marco de rendición de cuentas y transparencia. Ante posibles controversias no se encuentra definido con claridad el o los “organismo/s” con capacidad técnica de resolverla en tiempos económicamente razonables.

4. Falta de consciencia de lo estratégico de las compras. Ausencia de un área de gestión de contratos dentro de la administración pública. Las funciones más importantes del proceso de compra las cumplen sectores que no están institucionalizados dentro del organismo y que no tienen incentivos para desarrollar la tarea.

5. Falta de integración transversal de la Administración Pública. No se encuentra integrado el sistema de Administración Financiera.

6. Ausencia de un sistema que permita explotar datos para poder hacer un relevamiento más completo del sistema de compras y poder identificar

² Diferentes especialistas sugieren darle mayor jerarquía e independencia a la oficina.

³ Otros motivos por los cuales es necesaria una reforma de la Ley de Obras Públicas: gestión burocratizada, conflictos entre las partes a largo plazo, necesidad de un régimen que promueva la participación de las pequeñas y medianas empresas, una regulación lejana a los estándares internacionales, deficiencia del marco de la contratación electrónica y datos abiertos.

buenas prácticas y/o corregir errores.

8. Fortalecer mecanismos de integridad y anticorrupción.

Posibles líneas de acción

1. Necesidad de una Ley Nacional que norme y regule la Contratación Pública (Bienes y Servicios).

2. Actualización de la Ley de Obra Pública (1947). Se plantea como urgente la actualización de la misma con foco en la sostenibilidad económica, social y ambiental ya que se considera necesario mantener su riqueza en términos de jurisprudencia y de doctrina de los actores.

3. Pensar la Contratación Pública como una política de Estado estratégica que promueva el desarrollo económico.

4. Necesidad de una normativa efectiva que respalde a el o la funcionario/a garantizando la transparencia y la efectividad en el proceso.

5. Establecer mecanismos no judiciales de resolución de conflictos que se adapten a la dinámica de la contratación pública. Los sistemas que se utilizan internacionalmente para resolver conflictos en la contratación pública presentan dos elementos principales: un panel técnico⁴ y una jurisdicción arbitraria.

6. Profesionalización, estandarización e institucionalización de los proveedores y capacitación de la ciudadanía en general.

7. Digitalización de los sistemas de contratación pública.

⁴ Compuesto por un abogado, un economista y un ingeniero o arquitecto, dependiendo la obra. Este panel sigue el contrato, conoce los conflictos, la divergencia y está en condiciones de proponer soluciones transaccionales.