

TESIS

Sistemas de Contrataciones Electrónicas en los municipios de la provincia de Buenos Aires

Carrera: Especialización en Administración Financiera Gubernamental

Cohorte: 2014

Alumna: María Luz Capitani

INDICE

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

La importancia de las compras y contrataciones públicas.....	3
---	----------

Principios Generales.....	4
----------------------------------	----------

Incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de Compras Públicas.....	5
---	----------

MARCO LEGAL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

Normativa analizada.....	7
---------------------------------	----------

Comparación normativa

Procedimiento de selección.....	8
--	----------

Modalidades de contratación.....	11
---	-----------

Publicación de los llamados.....	13
---	-----------

Invitaciones.....	14
--------------------------	-----------

Notificaciones.....	15
----------------------------	-----------

Sistemas de Compras electrónicas.....	16
--	-----------

Firma digital.....	16
---------------------------	-----------

Plan de modernización del Estado.....	17
--	-----------

NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL PROCESO DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Implementación del Sistema “Provincia de Buenos Aires Compra”..	17
Posibilidad de utilización del sistema “Provincia de Buenos Aires Compra” en los municipios de la provincia de Buenos Aires.....	19
Posibles ventajas y puntos críticos.....	22
CONCLUSIONES.....	25
BIBLIOGRAFIA.....	26

INTRODUCCION

Todo Estado democrático debe realizar de manera continua esfuerzos con el propósito de mejorar la transparencia, los canales de difusión de información y los mecanismos de control y rendición de cuentas. Debe tenerse presente, que es su responsabilidad actuar de manera eficiente, eficaz, sin descuidar los objetivos de desarrollo y progreso social.

Es necesario, utilizar las ventajas de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), con el debido seguimiento, control, evaluación y adaptación a las realidades locales, a los fines de enriquecer las estrategias del estado y lograr procesos más ágiles, eficientes, eficaces, transparentes y con mayor rendición de cuentas.

El estudio de los procesos de compras y contrataciones del Estado, resulta un tema de gran importancia, para la promoción de un gasto público eficiente y eficaz, y para garantizar a los ciudadanos una adecuada prestación de los bienes y servicios públicos que éstos esperan recibir.

El objetivo del presente trabajo es mostrar la importancia de las compras y contrataciones públicas y analizar las ventajas de la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación como herramienta que permite mejorar la gestión, calidad y transparencia de las mismas y la posibilidad de implementarlas en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

Para ello se organizó en tres capítulos. En el primero de ellos, se intenta mostrar la importancia de las compras públicas y de una gestión eficiente de las mismas, destacando los principios generales y las ventajas de incorporar nuevas tecnologías de información y comunicación.

En el segundo, se hace una comparación de los principales puntos sobresalientes de la normativa vigente a nivel provincial y municipal, vinculados al objeto de estudio.

En el tercero, se realiza una descripción del Sistemas de Compras Electrónicas puesto en vigencia en la provincia de Buenos Aires en el año 2016, “Provincia de Buenos Aires Compra” y se analiza la posibilidad de implementación en los municipios de la provincia, los cuales han sido invitados a adherir, analizando posibles ventajas y puntos críticos.

Finalmente, el cuarto y último capítulo se destina a resaltar algunas conclusiones del presente trabajo.

1. SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

A. La importancia de las compras y contrataciones públicas.

Las compras y contrataciones públicas son uno de los pilares fundamentales para lograr la satisfacción de las necesidades públicas y para brindar una adecuada prestación de servicios a los ciudadanos, como educación, salud, seguridad, asistencia social, entre otros.

Se puede afirmar que constituyen un tema central en busca de un gasto público eficiente y eficaz ya que las mismas representan una porción considerable del presupuesto municipal.

Sin embargo, no sólo son importantes en términos cuantitativos, sino que, a través de las mismas pueden impulsarse distintas políticas públicas como, por ejemplo, promover el desarrollo de diferentes sectores de la economía, impulsar la competencia, favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas, incentivar el cumplimiento de normas medioambientales, entre otras.

Una gestión eficiente y transparente de las compras y contrataciones públicas fortalece el Estado democrático, en la medida que genera un mejor control y rendición de cuentas a los ciudadanos.

En este sentido, es necesario promover mecanismos que permitan lograr mayor eficiencia, transparencia, agilidad, competencia en lo que a las contrataciones públicas se refiere. Para ello, es necesario realizar una revisión de la normativa vinculada al tema, en pos de procurar que la misma no sólo se refiera a las distintas formas de contrataciones y sus medios de instrumentación, sino también, que defina reglas claras que permitan realizar un seguimiento y control, establezcan mecanismos de publicidad y de rendición de cuentas a los ciudadanos.

De esta manera y en función a la importancia del tema bajo análisis, es que tanto la normativa como los procesos de adquisiciones deberían

prevenir y detectar posibles actos de corrupción, promoviendo la transparencia, la difusión de información y evitando normas ambiguas, vacíos legales pero sin perder de vista la necesidad de contar con procesos eficientes y eficaces en termino de tiempos y costos de adquisición.

B. Principios generales

Tanto en el ámbito provincial como en el municipal, se establece que la gestión de las contrataciones deberá ajustarse a los siguientes principios:

a) Principio de razonabilidad: debe existir una vinculación entre el objeto de la contratación y el interés público perseguido.

b) Principio de publicidad: se refiere a que la publicidad de los llamados es necesaria para asegurar la concurrencia, logrando de esta manera la mayor competencia posible.

c) Principio de concurrencia: la concurrencia a los procesos es libre, de manera tal, que cualquier oferente que cumpla con los requisitos normativos y quiera contratar debe poder hacerlo

d) Principio de libre competencia: las regulaciones deben fomentar la pluralidad y mayor participación de potenciales oferentes, de manera de garantizar la mayor concurrencia posible.

e) Principio de igualdad: igualdad de condiciones de todos los potenciales oferentes para participar en los procesos de compras, prohibiendo la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley

f) Principio de economía: los procesos de compras públicas deben responder a los criterios de simplicidad, austeridad, concentración, eficiencia y ahorro en el uso de los recursos, evitando exigencias y formalidades innecesarias.

g) Principio de transparencia: todos las etapas de los procesos de compras deben ser públicas, utilizando tecnologías que faciliten el acceso a la información relativa a la gestión de contrataciones por parte de la sociedad

Asimismo el Decreto PEP 2980/00 "Reforma de la Administración Financiera en el ámbito Municipal" agrega como principio la *responsabilidad de los agentes que promuevan, autoricen, dirijan o ejecuten las contrataciones;*

C. Incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de Compras Públicas.

Uno de los factores claves para un funcionamiento más eficaz y eficiente de las estructuras administrativas es la incorporación de sistemas electrónicos o digitales en la Administración. Es por ello, que se puede afirmar que los sistemas de compras electrónicas permiten obtener una mayor calidad de la gestión en la adquisición de bienes y servicios, a la vez que, constituyen mecanismos más ágiles y transparentes en la relación entre los ciudadanos y proveedores y la Administración.

La incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de compras públicas busca modernizar los procesos adaptándolos a la realidad actual y procurando desarrollar prácticas que promuevan la transparencia, prevengan la corrupción y promuevan la rendición de cuentas al ciudadano.

El uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TICS) con el objetivo de lograr mejoras en la gestión de las compras públicas permite modernizar los procedimientos adaptándolos a la realidad actual. El objetivo es aprovechar las ventajas ofrecidas por la tecnología para lograr procesos más eficientes y eficaces, con mayor concurrencia, transparencia, competencia y coherentes con las políticas públicas perseguidas por los gobiernos.

En principio, y con el propósito de analizar la conveniencia de incorporación de nuevas tecnologías es necesario diferenciar los tipos de bienes y servicios adquiridos por el Estado, para de esta manera determinar las diferencias en la incorporación de nuevas tecnologías en cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus particularidades. Así podemos diferenciar:

- 1) Bienes o servicios que necesitan un procedimiento de investigación y/o desarrollo especializado
- 2) Proyectos complejos (ej. Construcción de un puente).
- 3) Productos disponibles en mercados desarrollados que requieren de una adaptación particular a las necesidades del gobierno (por ejemplo, ambulancias o patrulleros)
- 4) Productos y servicios de consumo habitual y con cierto grado de estandarización.

Según Volosin (2012), las compras de productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual representan alrededor del 80% de las compras públicas en los Estados latinoamericanos. Es por eso, que en primer lugar, debería buscarse mejorar las condiciones de este tipo de contrataciones, anticipando necesidades de adquisición y comprando a precios competitivos buscando aprovechar economías de escala y garantizando entre otras cuestiones, estándares de calidad. Una vez incorporadas las nuevas tecnologías y aprovechando sus beneficios en este tipo de procesos, se puede continuar con el resto de las adquisiciones.

Es necesario lograr una correcta gestión de cada una de estas etapas a los fines de lograr un gasto público eficiente, eficaz, transparente y que permita una correcta rendición de cuentas al ciudadano.

En conclusión, la utilización de plataformas electrónicas y nuevas tecnologías para las compras públicas, permite notorias mejoras en la gestión de las mismas: mayor transparencia, eficiencia, eficacia. A su vez, permite lograr procesos de compras más estandarizados lo cual favorece la rendición de cuentas a la ciudadanía, como así también, facilita la participación de potenciales oferentes, reduciendo asimismo los plazos y costos de transacción.

No obstante, la incorporación de TICs, no implica que ya no existan riesgos de colusión, corrupción y sobreprecio, los cuales no deben

perderse de vista y deben establecerse mecanismos institucionales tendientes a prevenir y detectar los mismos.

2. MARCO LEGAL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

A. Normativa analizada

El objetivo de este capítulo es realizar una comparación de los puntos salientes de la normativa vigente a nivel provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires, en relación al régimen de contrataciones.

El propósito es verificar, si el marco normativo actual permite aplicar el sistema de contrataciones electrónicas vigente a nivel provincial a las administraciones municipales y, de ser necesario, determinar las adaptaciones que deberían realizarse en el mismo.

Específicamente, se analizará de manera comparativa la ley provincial N° 13.981 con su reglamentación y la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires Decreto Ley N° 6769/58, el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones Administrativas y el Decreto PEP 2980/00 Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal.

La ley Provincial N° 13.981 fue sancionada en el año 2009, pero su vigencia operó en el año 2016, al dictarse el Decreto N° 1300/16, el cual reglamentó la misma. Actualmente la reglamentación de la norma está contenida en el Decreto 59 del año 2019, el cual, en su artículo 7 derogó el Decreto 1300/16. El objeto de la misma es regular el Subsistema de Contrataciones del Estado e incorporarlo al Sistema de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires, previsto en la Ley 13.767.

La ley Provincial N° 13981 es de aplicación a todas las compras y contrataciones de la Administración Pública Provincial, salvo que por ley especial tenga otro régimen establecido. A excepción de los contratos de empleo público, los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público

internacional, con instituciones multilaterales de crédito y los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de los mencionados entes, los de operaciones de crédito público, los de obra pública, concesión de obra pública y concesión de servicios públicos.

La comparación normativa a realizar en este capítulo adquiere importancia ya que la citada ley, en su artículo 34, previó expresamente la invitación a los municipios de la provincia a adherir al Sistema de Compras y Contrataciones. En igual sentido, el artículo 6 del Decreto 59/19 invita a los municipios de la provincia a adherir al contenido de la reglamentación.

B. Comparación Normativa

A continuación se compararán algunos puntos sobresalientes de la normativa a los fines de analizar el sistema de contrataciones electrónicas a nivel municipal.

1. Procedimiento de selección

Tanto la legislación provincial como la municipal, contemplan los siguientes procesos de selección:

- a) Licitación Pública: el llamado se publicita de manera general, dirigida a una cantidad indeterminada de potenciales oferentes con capacidad para obligarse teniendo en cuenta los requisitos exigidos por el Pliego de Bases y Condiciones.
- b) Licitación Privada: la convocatoria se realiza mediante invitación directa a oferentes inscriptos en el rubro, sin perjuicio de considerarse todas las ofertas presentadas.
- c) Remate Público: procedimiento de venta en el cual interviene un martillero público a los fines de establecer un precio base y cuya adjudicación recae sobre el mejor postor.

- d) Contratación directa: Se utiliza para contrataciones cuyo monto no supere una determinada suma establecida en la reglamentación y en los caso de las excepciones previstas en las leyes.

A nivel municipal, se agrega un quinto tipo de proceso de selección que es el concurso de precios, el cual consiste en la invitación directa a distintos proveedores del ramo, pero con menores exigencias que una licitación privada, en cuanto al número mínimo de invitados a cotizar.

Asimismo, a nivel provincial se observa que el Decreto 59/19 al reglamentar el artículo 18 “compras directas” de la Ley 13.981 diferencia entre tres tipos de compras directas. En la legislación municipal no existe tal diferenciación.

- 1) Contratación menor (erogaciones mayores a 50.000 Unidades de Compra (UC) y hasta 100.000UC): el pedido es efectuado por la repartición a la Autoridad Administrativa, la que debe incorporar la afectación preventiva del gasto. La autoridad administrativa o quien haga sus veces debe publicar el llamado en el sitio web de la Provincia, con por lo menos dos (2) días de antelación a la fecha límite fijada para la recepción de las propuestas. Deberán invitarse a, por lo menos, tres (3) proveedores del rubro objeto de la contratación, con igual antelación que la exigida para la publicación web. El Pliego de bases y condiciones debe ser aprobado y el llamado autorizado por Director Provincial o funcionario con responsabilidad equivalente en organismos descentralizados. El acto administrativo por el cual se concluya el procedimiento debe ser dictado por el Director General de Administración o quien haga sus veces o funcionario con responsabilidad equivalente en los organismos descentralizados.
- 2) Procedimiento abreviado: (erogaciones mayores a 10.000UC y hasta 50.000UC): la repartición efectúa el pedido y la imputación preventiva del gasto. La Autoridad Administrativa o quien haga sus veces deberá publicar el llamado en el sitio web de la Provincia, con por lo menos un (1) día de antelación a la fecha límite fijada para la recepción de las propuestas. Deberán invitarse a, por lo menos, dos (2) proveedores del rubro objeto de

la contratación, con igual antelación que la exigida para la publicación web. El Pliego de bases y condiciones debe ser aprobado y el llamado autorizado por Director Provincial o funcionario con responsabilidad equivalente en organismos descentralizados. El acto administrativo por el cual se concluya el procedimiento debe ser dictado por Director General de Administración o quien haga sus veces o funcionario con responsabilidad equivalente en los organismos descentralizados.

- 3) Factura conformada: (erogaciones hasta 10.000UC): existiendo disponibilidad presupuestaria para afrontar el gasto, se registra en el sistema respectivo. El funcionario autorizado conforma la factura, lo cual implica la certificación de cumplimiento de las exigencias relativas al agotamiento de medios al alcance para la selección del precio más conveniente de plaza a la fecha de contratación. No debe emitirse orden de compra, salvo cuando la contratación sea de tracto sucesivo. En estos casos, no será exigible la aplicación del Pliego de Bases y Condiciones Generales aprobado por la Autoridad de Aplicación, ni se requerirá inscripción en el Registro de Proveedores y Licitadores, a menos que se trate de proveedores habituales. Deberá dictarse un acto administrativo que autorice la contratación, apruebe el gasto y encuadre el procedimiento, salvo que la factura sea conformada por Director General de Administración o quien haga sus veces o funcionario con responsabilidad equivalente en los organismos descentralizados.

Si bien, a nivel provincial, no existe la figura del concurso de precios, puede verificarse que la modalidad de compra directa “contratación menor” se asemeja al mismo, en la medida que prevé la invitación a tres proveedores del ramo.

En relación a las compras cuyo monto supera lo previsto de las leyes para contratación directa, pero se encuadran en alguna de las excepciones previstas en la normativa, se observa que la legislación provincial es más flexible y contempla mayor cantidad de ellas. Incluyendo casos, no contemplados en la

normativa municipal como notoria escasez de los productos a adquirir, operaciones secretas, entre otras. No obstante, la reglamentación de la ley provincial, específica para cada una de ellas las exigencias en cuanto a pliegos, invitaciones, publicaciones del llamado, comisión de preadjudicación y otras exigencias requeridas para cada caso. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal, es menos precisa y deja a criterio de los administradores esas cuestiones.

2. Modalidades de contratación

La legislación provincial, a diferencia de la municipal, contempla distintas modalidades de contratación:

a) **Orden de compra abierta:** se utiliza para la compra de bienes o servicios homogéneos estandarizados o afines a un rubro o actividad, en los casos en que no se pueda determinar con precisión la cantidad de unidades de bienes y servicios a adquirir durante la vigencia del contrato y para las contrataciones unificadas o centralizadas.

La cantidad de bienes o servicios se fija de manera aproximada en el contrato, y el organismo realiza los requerimientos de acuerdo con sus necesidades durante el lapso de duración previsto y al precio unitario adjudicado hasta el límite del monto fijado en el presupuesto correspondiente.

Esta modalidad de contratación siempre es adjudicada mediante licitación pública excepto para las contrataciones previstas en el artículo 18 inciso d) de La ley 13.981, bienes cuya fabricación o propiedad sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona o entidad y no hubiera sustituto conveniente, no siendo la marca por sí causal de exclusividad.

Asimismo la legislación prevé la posibilidad de orden de compra abierta con bloqueo de ítems, para el caso de contrataciones centralizadas, lo cual implica que durante la vigencia de la misma no es posible contratar con terceros la provisión de los bienes o servicios en ella comprendidos. La Autoridad de Aplicación podrá establecer un régimen de excepción de dicha restricción.

Mediante esta modalidad de contratación se establece de manera aproximada la cantidad máxima a requerirse durante la vigencia del contrato, sin que exista una cantidad mínima obligatoria a adquirir. Los contratos bajo esta modalidad tendrán un plazo máximo de 24 meses, con opción a prórroga.

- b) **Compra diferida:** la cantidad de bienes o servicios se encuentra definida en el contrato, sin embargo, es necesario establecer diferentes plazos de entrega, los cuales deben estar especificados en los Pliegos de Bases y Condiciones
- c) **Compra unificada:** se refiere a la agrupación de contrataciones cuando dos o más reparticiones requieren la adquisición de un mismo tipo de bien o servicio.
- d) **Con precio máximo:** el llamado establece el precio más alto que puede pagarse por los bienes o servicios a contratar.
- e) **Llave en mano:** se utiliza para la provisión de elementos o sistemas complejos a entregar instalados o cuando comprenda, además de la provisión, la prestación de servicios vinculados con la puesta en marcha, operación, capacitación, coordinación o funcionamiento de dichos bienes o sistemas entre sí o con otros existentes, mediante el uso de tecnologías específicas. Busca concentrar en un único proveedor la responsabilidad de la realización integral de un proyecto.
- f) **Convenio Marco de Compras:** se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios, en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio. Durante la vigencia del Convenio Marco sólo se podrán adquirir los bienes o servicios comprendidos en el mismo, no obstante, previa expresa autorización de la Autoridad de Aplicación, la jurisdicción contratante podrá instar procesos de selección por bienes o servicios incluidos en un Convenio Marco en caso de condiciones más ventajosas que sean objetivas, sustanciales y demostrables.

- g) **Subasta Inversa:** se adquieren bienes o se contratan servicios a través de una licitación o concurso público o privado o contratación directa que se adjudica al precio más bajo o a la oferta económica más ventajosa, luego de efectuada una compulsa interactiva de precios.
- h) **Orden de compra cerrada:** realizado el proceso de selección, se adjudica una cantidad a un precio determinado al o los oferentes ganadores.

La legislación a nivel municipal, no hace mención a estas distintas modalidades de contratación, adjudicándose los procesos mediante órdenes de compras cerradas. No obstante, se realizan compras del tipo unificadas y diferidas.

3. Publicación de los llamados

La legislación provincial, establece que todos los procesos de compras, así como los remates serán publicados en el sitio de internet de la Provincia de Buenos Aires y en el Boletín Oficial. En el caso de contrataciones y remates internacionales deberá disponerse además la publicación de avisos en el sitio Web de las Naciones Unidas denominado UN Development Business, o en el que en el futuro lo reemplace o publicaciones en los países correspondientes en las condiciones establecidas en la normativa vigente.

La cantidad de días de publicación y el plazo de antelación dependen del tipo de contratación y el presupuesto oficial. En caso de considerarlo pertinente, se puede realizar publicidad adicional en un medio gráfico y/o digital, éste debe ser de una entidad que garantice una amplia difusión.

Por su parte, la legislación municipal prevé la obligatoriedad de publicación del llamado, sólo para el caso de licitaciones públicas, las cuales deben ser publicadas por dos días, como mínimo, en el "Boletín Oficial" y en un diario o periódico de distribución local por lo menos y en otros centros de interés a juicio del Departamento Ejecutivo. Dichas publicaciones deberán iniciarse con

quince (15) días de anticipación a la apertura de las propuestas tratándose de segundo llamado, el plazo mínimo será de cinco (5) días.

4. Invitaciones

Según la legislación provincial, en todo proceso de contratación, se deben realizar invitaciones con una antelación mínima de 3 días al acto de apertura, pudiendo reducirse dicho plazo a 24 horas en caso de urgencia.

Las invitaciones se realizarán digitalmente en el domicilio electrónico constituido en el Registro de Proveedores y Licitadores. El mismo, estará asociado a un CUIT, CUIL o CDI vinculado con un perfil de usuario específico y único al que se accederá con la clave de acceso otorgada.

Las invitaciones y comunicaciones se notificarán con la misma antelación prevista para las publicaciones. En las licitaciones públicas, se deberá invitar a todos los proveedores registrados en el Registro de Proveedores y Licitadores de la Provincia, en el rubro objeto de la licitación, en la licitación o concurso privado al menos a cuatro (4) proveedores del rubro, en la contratación menor al menos a tres (3) proveedores del rubro, en el procedimiento abreviado al menos a dos (2) proveedores del rubro. Cuando el número de proveedores inscriptos en el rubro objeto de la contratación no alcance el mínimo exigido en cada caso, deberá dejarse constancia en las actuaciones.

Además de las invitaciones, en la licitación pública y la licitación privada, la Autoridad Administrativa comunicará el llamado a la Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), a la Cámara Argentina de Comercio y a la Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires (FEMAPE), a los Organismos de Asesoramiento y Control y podrá comunicar a las Cámara Empresarias del rubro a licitar.

A nivel municipal, la Ley Orgánica Municipal establece que en las licitaciones públicas se notificará directamente a los comerciantes especializados de la localidad, en los concursos de precios se solicitará cotización como mínimo a

tres comerciantes, en las licitaciones privadas se solicitará cotización como mínimo a cuatro comerciantes.

Según el reglamento de contabilidad, vigente a nivel municipal, las invitaciones deberán hacerse por carta certificada o en forma personal.

5. Notificaciones

En relación a las notificaciones, la ley 13.981 establece, que a nivel provincial cualquier tipo de comunicación será practicada digitalmente en el domicilio electrónico establecido en el Registro de Proveedores y Licitadores.

Las notificaciones a dicho domicilio electrónico gozarán de plena validez y eficacia jurídica y producirá en el ámbito administrativo los efectos del domicilio constituido, siendo válidos y vinculantes los avisos, citaciones, notificaciones, intimaciones y comunicaciones en general que allí se practiquen.

Por su parte, en relación a las notificaciones en el ámbito municipal se encuentran previstas en la Ordenanza General N° 267 "Procedimiento Administrativo". La misma establece que se realizarán personalmente en el expediente, firmando el interesado ante la autoridad administrativa, previa justificación de la identidad, o mediante cédula, telegrama colacionado o certificado, recomendado, o por cualquier otro medio que permita tener constancia de su recepción y de la fecha en que se practicó. Cuando la notificación no se realice personalmente en el expediente, se practicará en el domicilio constituido por el interesado o, en su defecto, en su domicilio real.

6. Sistemas de Compras electrónicas

La ley 13.981 establece que las licitaciones, contrataciones, adjudicaciones y gestiones de todos los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras a los que alude ley, deben realizarse utilizando los sistemas electrónicos o digitales que establezca a tal efecto la autoridad de aplicación. Dicha utilización podrá ser directa o

intermediada a través de redes abiertas o cerradas, de compras centralizadas o unificadas, operando en plataformas de comercio electrónico o mercados digitales de transacciones, sea individualmente o acogiéndose a los beneficios de los contratos marco que celebre la autoridad de aplicación.

No obstante, el reglamento determinará los casos en los cuales es posible desarrollar procesos de adquisición y contratación sin utilizar los referidos sistemas.

La normativa aplicable a nivel municipal es antigua, por ende en ningún caso hace referencia a sistemas electrónicos o digitales de compras. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, la ley 13981, en su artículo 34 invita a adherirse a los municipios de la provincia al sistema de compras y contrataciones establecido en ella. Es por eso que es importante analizar si es posible aplicar este tipo de metodología de contratación a nivel municipal.

7. Firma digital

Tanto a nivel provincial como municipal aplica lo dispuesto por la Ley N° 13.666 la cual establece que en todos los casos donde la Ley de Procedimiento Administrativo establezca que los actos administrativos deban manifestarse por escrito conteniendo la firma (ológrafa) de la autoridad que lo emite, debe entenderse que los documentos digitales firmados mediante “firma digital” conforme a los términos y bajo las condiciones habilitantes dispuestas por dicha ley y las reglamentaciones vigentes, cumplirá con los requisitos de escritura y firma antes especificados.

8. Plan de modernización del Estado

La ley provincial N° 14.828 crea el Plan Estratégico de la Provincia de Buenos Aires, identificando seis instrumentos a través de los cuales alcanzar el objetivo del “Gobierno Electrónico, a saber: Sede Electrónica; Firma Electrónica y

Digital; Digitalización de Documentos y Procesos Administrativos; Seguridad Informática; Interoperabilidad; y Compras Electrónicas.

La citada ley, dota de idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel a los expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos.

El artículo 16 de la citada ley invitó a adherir a los municipios de la provincia.

3. NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL PROCESO DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PUBLICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

A. Implementación del Sistema “Provincia de Buenos Aires Compra”

Como ya se hizo mención previamente, el artículo 10 de la ley provincial N° 13.981 establece que los organismos públicos deberán licitar, contratar, adjudicar y gestionar todos los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras a los que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales. No obstante, el reglamento determinará los casos en los cuales es posible desarrollar procesos de adquisición y contratación sin utilizar los referidos sistemas. Lo cual actualmente, no se encuentra reglamentado.

Actualmente, la provincia cuenta con el portal de compras “Provincia de Buenos Aires Compra” (PBAC) a través del cual se publican y tramitan sus procesos de compra.

A través del mismo los potenciales proveedores toman conocimiento de los llamados y presentan sus ofertas, para lo cual deberán encontrarse inscriptos en el Registro de Proveedores y Licitadores o haber iniciado el trámite correspondiente.

Actualmente, en el portal PBAC pueden realizarse compras electrónicas a través de Licitaciones Públicas, Privadas y Contrataciones Directas. Para el caso de los Licitaciones Públicas, las mismas se realizan mediante la modalidad de compra a través de Convenio Marco.

Las invitaciones a las distintas contrataciones, son realizadas automáticamente por el sistema a los proveedores inscriptos en el rubro objeto de la compra a realizar. Asimismo, en el portal se encuentran publicados todos los procesos con fecha próxima de apertura.

Para poder participar del proceso es necesario ingresar al sistema con usuario y contraseña, y de esta manera, consultar y descargar el pliego correspondiente.

Los oferentes deben cargar su oferta y confirmarla previo a la fecha de apertura, en los formularios habilitados en el portal. En la misma se debe consignar precio unitario, precio total, garantía de oferta (si corresponde) y dar cumplimiento con los requisitos administrativos, técnicos y contables, adjuntando la documentación electrónica o haciendo entrega de la documentación física, según lo establezca el Pliego de Bases y Condiciones.

Las garantías son cargadas, también, en forma electrónica. No obstante, deben ser presentadas físicamente en la repartición contratante, de acuerdo a los plazos previstos en el pliego de condiciones particulares de la contratación, para quedar en estado "En Custodia".

En el día y hora establecidos se efectúa el acto de apertura a través del PBAC, labrándose, en forma automática, un acta de apertura para conocimiento de los funcionarios y participantes.

En relación a las notificaciones de las distintas instancias de proceso, son enviadas por correo al domicilio electrónico constituido al momento de la inscripción. Asimismo, se puede realizar un seguimiento del proceso en el portal PBAC en cualquier momento.

El contrato queda perfeccionado a partir de la notificación del mismo y la confirmación de la recepción del mismo por parte del adjudicatario.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de las licitaciones públicas, las mismas se realizan a través de Convenios Marco, en el cual se establecen precios y condiciones para la compra de bienes y servicios y los proveedores garantizan un stock mínimo disponible. Estos Convenios dan lugar a un Catálogo Electrónico en PBAC, que contiene la descripción de los bienes y servicios, el precio unitario y la cantidad disponible por proveedor adjudicado para cada ítem. Finalmente, y ante la necesidad de las distintas reparticiones del Gobierno, se realizan las compras de los bienes y servicios comprendidos en dichos convenios en forma directa.

Los convenio marco, se aplican, principalmente, para bienes y servicios estandarizados y de provisión frecuente.

B. Posibilidad de utilización del sistema “Provincia de Buenos Aires Compra” en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, a los fines de poder hacer uso de un sistema de contrataciones electrónicas a nivel municipal, el municipio debe adherir a través de una Ordenanza tanto a la ley 13.981, como a su decreto reglamentario. Es necesario que en dicha adhesión se establezcan de manera precisa los alcances y límites de la misma, ya que existen cuestiones contempladas en la legislación provincial que son directamente trasladables a nivel municipal, mientras que otras deberán ser adaptadas considerando la organización administrativa de las comunas. Es decir, una vez efectuada la adhesión por parte del municipio, se debería facultar al Departamento Ejecutivo para reglamentarla y adaptarla a la realidad local, y de esta manera, que la misma sea aplicable.

Tanto la adhesión como la reglamentación, deben respetar el principio de razonabilidad del artículo 28 de la Constitución Nacional, teniendo presente el municipio el monto y volumen de sus contrataciones habituales, su presupuesto de recursos y gastos, su población, extensión territorial y demás cuestiones particulares de su realidad local, a los fines de no caer en una simple adhesión a una norma orientada a la estructura, volúmenes, complejidad de la administración provincial. De esta manera, se estarían garantizando los principios esenciales de toda contratación pública: publicidad, libre concurrencia, transparencia, igualdad de trato, razonabilidad y eficiencia.

El sistema de compras electrónicas utilizado por la provincia comprende el proceso de contratación desde la solicitud de pedido del bien o servicio por las distintas jurisdicciones, aprobación del pliego de Bases y Condiciones particulares, publicación del llamado, invitaciones, consulta del pliego, presentación y recepción de ofertas, recepción de garantías, acta de apertura de ofertas, pre adjudicación, impugnaciones, adjudicación, emisión de Orden de Compra hasta la recepción de la garantía de contrato.

En caso de decidir utilizar el sistema de la provincia de Buenos Aires, se debería firmar un convenio de cooperación con la misma, a los fines de lograr asistencia y capacitación para su implementación. Es necesario, también, un acto administrativo que disponga la implementación del sistema, con definición del responsable de la administración del mismo.

Por otro lado, para la utilización de este tipo de sistemas se requiere que las notificaciones electrónicas realizadas tengan validez. De esta manera, y en caso de que ya no exista a nivel municipal, el Honorable Concejo Deliberante debe sancionar una Ordenanza, mediante la cual se modifique el artículo 63 de la Ordenanza General N° 267. Dicha modificación debe posibilitar la notificación a través de medios tecnológicos, cuando el interesado haya denunciado un domicilio, siendo la misma válida siempre y cuando se garantice la constancia de recepción, de fecha y de identidad del acto notificado.

A su vez, es recomendable que el Municipio establezca un cronograma de implementación paulatino de dicho sistema. En el mismo, debe establecer las fechas a partir de las cuales se irán incorporando los distintos procedimientos de selección al sistema de compras electrónicas y si se hará en todas las jurisdicciones al mismo tiempo o por etapas. Deberá especificar qué sucederá con los procesos que cuenten con acto administrativo de autorización de llamado con fecha anterior a su incorporación al Sistema de Compras Electrónicas.

Otra cuestión a considerar al reglamentarse la adhesión, es que deberá ajustarse lo dispuesto en cuanto a las publicaciones de los llamados a la ley 13.981, es decir en lugar de publicarse en un diario o periódico de distribución local y en el Boletín Oficial, será suficiente la publicación en el sitio de internet de la Municipalidad y en el Boletín Oficial.

Por otro lado, se deberá aprobar un nuevo modelo de Pliego de Bases y Condiciones Generales que se ajuste a la nueva normativa y los formularios electrónicos que recepten lo establecido en dicho Pliego.

Asimismo, se deberá reglamentar las cuestiones vinculadas al domicilio electrónico. Especificando, cómo se constituirá el mismo, cómo se tomará conocimiento de las notificaciones, avisos, citaciones, intimaciones y comunicaciones en general, cómo se contarán los plazos de notificación, entre otras cuestiones.

Otra cuestión que debe reglamentarse, es la forma en que se hará la inscripción de los proveedores en el sistema de compras digital.

A su vez, será necesario la tramitación de la firma digital para los funcionarios intervinientes en el proceso de compra ante el organismo provincial certificador, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 13.666.

Finalmente, deberían adherirse a lo dispuesto por la Ley 14.828 “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” a los fines de dotar de idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel a los expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos.

C. Posibles ventajas y puntos críticos

Existen múltiples debilidades en los procesos de compras públicas, entre ellas se puede mencionar, normativas obsoletas y/o incompletas, deficiencias en la confección de pliegos licitatorios, falta de previsión de compras habituales, demoras en procesos, problemas de capacitación de recursos humanos, problemas de organización y coordinación de tareas, difusión y publicidad de licitaciones, entre otros. La incorporación del uso de sistemas electrónicos o digitales para la realización de las contrataciones públicas, en principio, permitiría abordar algunos de dichos inconvenientes.

En primer lugar, le otorga mayor transparencia a las contrataciones, a la vez que reduce los plazos y costos de transacción ya que genera mayor estandarización del proceso, favorece la participación de potenciales proveedores del Estado y genera una mayor difusión y publicidad de las compras y contrataciones públicas.

En cuanto a la utilización de Convenios Marco para la compra de bienes estandarizados, sería de gran utilidad ya que daría la posibilidad de realizar negociaciones centralizadas, debido al volumen de compra, lo cual permitiría obtener mejoras en cuanto a precios, calidad u otras especificaciones propias de cada bien o servicio. A su vez, posibilitaría asegurar la provisión en tiempo y forma de los bienes y servicios que con cierta periodicidad y habitualidad consumen las distintas dependencias de la administración local, debido a la

descentralización de la instancia de provisión según van surgiendo las necesidades de cada una. De esta manera, es posible que algunos aspectos de las adquisiciones, se fijen de modo centralizado, como los precios por unidad, manteniendo la decisión vinculada a cantidades en las distintas dependencias. A los fines de aprovechar estas ventajas, se requiere una correcta previsión de las compras habituales, evitando la realización excesiva de compras de urgencia.

Hay que tener presente, que será necesaria la capacitación del personal y la revisión de la organización interna de tareas, de manera de lograr coordinación entre los distintos sectores que forman parte de un procedimiento de compras públicas. A su vez, se deberá analizar los requerimientos en cuanto a tecnología disponible y necesaria para la implementación.

En síntesis, los sistemas de compras electrónicas permiten obtener mayor centralización en cuanto a las decisiones vinculadas a las contrataciones públicas, permitiendo mayor control del proceso, a la vez que permite la descentralización en la gestión por parte de las dependencias mediante la utilización del sistema. Asimismo, posibilitarían tener procesos más transparentes, con mayor concurrencia y mayor posibilidad de contar con información disponible en tiempo real a los fines de rendir cuentas.

Igualmente debe tenerse presente que persisten los riesgos de colusión, corrupción y sobreprecio, los cuales requieren, crear un contexto institucional que permitan detectarlos y evitarlos. Es necesario establecer mecanismos de información referida a los precios de los bienes y servicios usualmente demandados y a los procesos de contrataciones.

Finalmente, considero, que dada la diversidad de los municipios de la provincia de Buenos Aires, es posible que en algunos casos la implementación sea viable e implique un beneficio para el mismo, mientras que en otros debido a cuestiones tecnológicas y a las particularidades locales podría resultar inviable y negativo para la economía del partido. Las administraciones locales, no sólo deben buscar la eficiencia en la gestión de las contrataciones, sino que tienen que adoptar políticas que promuevan el desarrollo local y con este tipo

de sistemas puede suceder que diversos proveedores del partido se vean excluidos.

4. CONCLUSIONES

De la comparación normativa realizada en el presente trabajo, puede concluirse que los municipios bonaerenses podrían adoptar el sistema de compras electrónicas actualmente usado por la administración provincial, realizando previamente modificaciones en la legislatura local. Esto les permitiría modernizar dichos procesos y realizarlos más competitivos, incrementando su transparencia e introduciendo plataformas electrónicas de contrataciones y adquisiciones.

Es recomendable que al tomar la decisión, los municipios establezcan un cronograma de implementación paulatina del nuevo sistema. El cual contemple las fechas a partir de las cuales se irán incorporando los distintos procedimientos de selección y jurisdicciones al sistema de compras electrónicas.

No obstante, cada municipio deberá contemplar su situación actual, analizando más allá de los cambios normativos necesarios, la infraestructura informática con la que cuenta, capacitación de los recursos humanos, como así también, el impacto que la incorporación de dicho sistema tendrá sobre los proveedores locales de la comuna ya que, como se dijo anteriormente, no sólo deben buscar la eficiencia en la gestión de las contrataciones, sino que tienen que adoptar políticas que promuevan el desarrollo local.

BIBLIOGRAFIA

- Decreto Ley N° 6769/58 “Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires”
- Reglamento de Contabilidad y Disposiciones Administrativas. Aprobado por Resolución del HTC en su acuerdo día 23 de octubre de 1991.
- Decreto Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aire N° 2980/00 “Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal”.
- Ley N° 13.981 “Regularización del Subsistema de Contrataciones y su incorporación al Sistema de la Administración Financiera del Sector Publico de la Provincia de Buenos Aires”. Publicada en el Boletín Oficial 27/04/2009.
- Ley N° 14.828 “Plan Estratégico de Modernización de la Provincia de Buenos Aires”. Publicada en el Boletín Oficial 29/07/2016
- Ley N° 13.666 “Adhesión a la Ley Nacional 25.506- Ley de Firma Digital”. Publicada en el Boletín Oficial 15/05/07.
- Decreto Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires N° 59/2019. Reglamentación Ley N° 13.981.
- Capello M., Garcia Oro G. (2014). “Gasto Público Eficiente: propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales”