



Proceso de evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires: Las tres olas en el camino hacia la implementación del sistema Provincia de Buenos Aires Compras (1999-2017)

Leonardo Miguel Fiscante

Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Sus áreas de estudio incluyen la modernización del Estado, especialmente en las áreas de compras y contrataciones. Es docente en la cátedra de Contabilidad Pública en la UCALP y director de Servicios al Usuario y Acceso a la Información en la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Resumen

La importancia de las compras públicas en la gestión pública juega un papel crítico a la hora de administrar el aparato gubernamental y, primordialmente, en las etapas de análisis, diseño e implementación de políticas públicas. Estas compras deben estar presentes permanentemente en la agenda oficial. La provincia de Buenos Aires no se mantuvo ajena al fenómeno de evolución de los sistemas de compras que atravesaron distintos países dentro de la región de Latinoamérica y el Caribe, el cual puede resumirse en tres etapas u olas distintivas de desarrollo. El proceso de reforma y modernización en la provincia de Buenos Aires siguió este proceso evolutivo hacia la implementación de la plataforma transaccional de compras electrónicas Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC).

Palabras claves: reforma; modernización; provincia de Buenos Aires; Compras Públicas Electrónicas; TIC.

Abstract

The importance of public procurement in public management plays a critical role when managing the government apparatus and primarily in the analysis, design and implementation stages of public policies. Such procurement must be permanently present on the official agenda. The province of Buenos Aires was not exempt from the phenomenon of evolution of procurement systems that different countries within the region of Latin America and the Caribbean underwent, and can be summarized in three stages or distinctive waves of development. The process of reform and modernization in

the province of Buenos Aires followed this evolutionary process toward the implementation of the transactional platform for electronic procurement Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC).

Key words: *reform; modernization; province of Buenos Aires; Electronic Public Purchases; TIC.*

Introducción

Las compras públicas son una de las herramientas esenciales con que cuentan los gobiernos para llevar a cabo sus políticas públicas. Grandes sumas de dinero se destinan a la contratación de bienes y servicios que, a su vez, se traducen en instrumentos para satisfacer las demandas de la sociedad en materia de salud, educación, seguridad y desarrollo social, entre otras. Para De Michele y Pierri:

... las compras públicas de bienes y servicios por parte de los países de América Latina y el Caribe alcanzó cerca 16.16 % del producto interno bruto (PIB) regional, monto equivalente a más de US\$ 1 billones de dólares al año [...]. En el caso de Argentina, [...] las contrataciones públicas alcanzaron el 16.1 % del PIB. (De Michele y Pierri, 2020, p. 2)

La importancia recaerá inevitablemente en la forma en que se gestionan las compras del Estado con el fin de hacerlas más eficientes; se pone especial énfasis en el valor por el dinero.

Este artículo pretende presentar los conceptos necesarios para comprender el proceso evolutivo que atravesó la provincia de Buenos Aires en el camino hacia la reforma y modernización de su sistema de compras públicas. Este, al final, culminaría con la implementación de la plataforma transaccional de compras electrónicas, denominada Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC).

En este sentido, la evolución en la forma de gestionar las compras públicas es un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado por la academia. Las investigaciones dirigidas en esta materia sientan las bases para comprender cómo se desarrolla el proceso de reforma y modernización de los sistemas de compras del Estado. Bajo esta tesitura, la literatura ha identificado tres olas, evidencias en el camino hacia la implementación de sistemas de compras electrónicas. Este sendero se ha visualizado en varios países de Latino América y el Caribe, y —como veremos— es evidente en el caso de la provincia de Buenos Aires.

Algunos temas mencionados en el presente artículo no serán tratados en profundidad, ya que han sido estudiados en trabajos anteriores. El proceso completo de la reforma, incluidos los aspectos de innovación, difusión, políticos y de transmisión de conocimientos y tecnologías que formaron parte de la reforma, se encuentran abordados en Fiscante (2018). El presente es un análisis descriptivo del proceso de reforma, delimitado mediante una segmentación evolutiva en la provincia entre los años 1999-2017.

En las siguientes secciones, abordaremos los antecedentes que revelan la necesidad de reforma y modernización en materia de compras públicas y de los aspectos más relevantes en este sentido. Como objetivo presentaremos brevemente el proceso de modernización ocurrido, para luego identificar las principales etapas evolutivas de la reforma.

1. Antecedentes

Para entender mejor este fenómeno, primeramente, debemos adentrarnos en el campo del estudio de la administración pública. En las ciencias de la administración, y particularmente enfocándonos en el ámbito de estudio del funcionamiento de la burocracia estatal, Carrillo Castro (1988) define a la administración pública como:

... el sistema dinámico —integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales— a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. (p. 27)

A partir de esta definición, se desprende que existen recursos económicos que deben gestionarse respetando procedimientos regidos (normas); ello deviene en la materialización en procesos de gestión, por los cuales se vale la administración pública para la adquisición de bienes y servicios, que tienen como fin último la ejecución de políticas públicas y el mantenimiento general del funcionamiento del Estado.

Una de las áreas dentro de la administración pública donde la reforma está evolucionando de manera más continua reside dentro del ámbito de las compras públicas, por lo que es un tema muy sensible en la agenda política. El volumen de estas transacciones alcanza entre un 15 % y un 20 % del PIB, y contribuye a incrementar la competencia al estimular el comercio y, así, atraer inversiones extranjeras (The World Bank [Banco Mundial], 2012). La alta incidencia de las compras que se evidencia en las economías pertenecientes a América Latina y el Caribe colocan al campo de las compras y contrataciones en el centro de la agenda pública, por lo que es necesario revisar constantemente los procesos, los procedimientos y las instituciones responsables de gestionar las adquisiciones del Estado. Esto resulta también porque las áreas de compras son propensas a que se utilicen para cometer actos de corrupción, por lo que la transparencia y la rendición de cuentas son factores sensibles y altamente críticos.

Cuando se considera a la corrupción arraigada en el ámbito público, Ackerman afirma que:

... la condena subyacente de la corrupción, incluso por parte de quienes obtienen beneficios en su vida cotidiana, sugiere posibilidades de reforma. Quizás una mayor conciencia pública sobre los costos de los pagos, ya sean regalos o sobornos etiquetados, podría cambiar el comportamiento y aumentar el apoyo a la reforma.... (Ackerman, 2010, p. 130)

La autora continúa afirmando que, para combatir lo que denomina «gran corrupción», deben prevalecer procesos de contratación transparentes y competitivos. La reforma no solo es necesaria para la eficiencia en el ciclo de las compras públicas, sino que también es necesaria para asegurar mecanismos de anticorrupción y responsabilidad en el uso del dinero de los contribuyentes destinado a la formulación de políticas públicas.

En este esquema, el impacto que tiene la tecnología en los procesos de reforma es crítico. Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ayudan a mejorar la transparencia en las compras públicas al tiempo que generan eficiencia y coherencia en la formulación y ejecución de políticas públicas. La tecnología facilita la rendición de cuentas y el control de los procedimientos de compra mediante la auditoría de todo el ciclo de compras a un costo muy bajo. Por el lado de la gestión, también es notable su impacto en el proceso de compra: lo hace más eficiente al agilizar todo el ciclo; así, se proporciona información valiosa para los tomadores de decisiones. Como se ha visto en los últimos años, las mejores prácticas llevadas a cabo en el sector privado son adoptadas por el sector público derivado del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)¹.

Dentro del entorno de las compras públicas, los principales objetivos que se persiguen se encuentran altamente entrelazados con la confianza (incluida la rendición de cuentas, la transparencia y la equidad), la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos y, por último, la consecución de una buena relación calidadprecio de aquellos bienes y servicios adquiridos. También debemos considerar la coherencia entre las políticas de compras y el resultado final que con estas se persigue, en relación directa con otras políticas y las expectativas del sector público (Schapper, Veiga Malta y Gilbert, 2009). Esta aseveración contempla la sintonía entre compras, resultados esperados y expectativas para que las políticas públicas que buscan implementarse sean exitosas. Una mala gestión de compras puede devenir en una mala o nula implementación.

Para lograr estos objetivos, es necesario abordar diferentes temas que nos permitan visualizar el estado actual de nuestros sistemas públicos de compras. Por un lado, será necesario construir un marco regulatorio que minimice la discreción y asegure la transparencia, sin ser demasiado rígido y que, por tanto, obstaculice el cumplimiento de objetivos, o más aún genere tensión entre desempeño y eficiencia. Lo siguiente es realizar una descripción general del sistema de compras en sí mismo, que puede requerir optimizaciones y una eventual reforma para lograr mejores resultados en la búsqueda de la eficiencia, el valor por el dinero y la reducción de costos de transacción al gestionar cada proceso de compra. Para que esto suceda, debemos tener en cuenta cuestiones como la centralización, la descentralización y la transferencia de poderes a niveles inferiores de gobierno en el ciclo de compras. Finalmente, la política de compras debe ser coherente con las políticas gubernamentales existentes incluidas en la agenda pública, como ser

¹ Para Leeuw (1996, p. 92), la nueva gestión pública enfatiza la aplicación de los conceptos de *economía, eficiencia y eficacia* en la organización gubernamental, así como los instrumentos políticos y sus programas; se esfuerza por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios. Todo ello, al mismo tiempo que dedica menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones.

las políticas de protección ambiental, la regionalización y aquellas que incluyen al sector privado. En el corazón de la reforma, existe una tensión inherente entre el cumplimiento de estándares, el logro de resultados, la centralización, la descentralización y la transferencia de los poderes antes mencionados (Schapper *et al.*, 2009).

Desde esta perspectiva, una decisión fundamental a la hora de reformar es elegir entre centralizar y descentralizar el proceso de compra en sí mismo. Dimitri, Piga y Spagnolo (2006) discuten la diferencia entre estos dos modelos e introducen un tercer modelo «híbrido». La centralización de las compras públicas ocurre cuando todas las decisiones relevantes del proceso de compra (qué, cómo y cuándo) se toman dentro de una unidad central, que realiza adquisiciones con el fin de satisfacer las necesidades de todas las entidades públicas. Por el contrario, la descentralización ocurre cuando el cómo y el cuándo comprar se encuentran dentro de divisiones descentralizadas o administraciones locales. El modelo híbrido presenta una combinación entre los dos primeros, donde el poder de decisión se comparte entre las unidades centrales y locales.

De los tres modelos mencionados, se puede considerar que la centralización ofrece la mayor cantidad de beneficios. Por lo tanto, la eficiencia se enriquece mediante la reducción de costos, la especialización y la generación de información útil para los tomadores de decisiones. Este modelo prevalece cuando se estandarizan los bienes que se pretenden adquirir. La estandarización facilita el acceso y el procesamiento de la información, ya que estos bienes tienen características similares (ej., compra de papel, agua, computadoras, vehículos, etc.). Esto permite que los proveedores aprovechen sus economías de escala al producir mayores volúmenes del mismo producto, lo cual permite menores costos que, a su vez, terminan beneficiando al gobierno por medio de ahorros en términos de gasto público (Dimitri *et al.*, 2006). Esto se puede ver cuando la agencia central de compras adquiere mediante acuerdos o convenios marco². Los sistemas de compras electrónicos se ven muy favorecidos cuando se adopta un modelo centralizado y se designa un órgano central a cargo de las compras.

Agaba y Shipman (2007) describen los resultados deseados del proceso de reforma en las compras públicas bajo diferentes pilares. Comienzan con la consideración de un marco regulatorio y legal, instituciones adecuadas y capacidad de gestión, prácticas de mercado y, finalmente, la integridad del sistema de compras. Estos resultados deben incluir la transparencia como un conjunto de reglas bien definidas sujetas al escrutinio público. También se deben considerar los documentos que rigen las licitaciones. Estos deben ser claros y estandarizados, incluida la información completa para que los proveedores la comprendan en su totalidad y, en consecuencia, brinden igualdad de oportunidades para todos los oferentes. A su vez, se traduce en un medio más eficaz para combatir la corrupción, al tiempo que se garantiza la rendición de cuentas. Será necesario integrar el sistema de compras con los sistemas presupuestarios, lo que ayudará a crear un entorno de

² Corresponden a la adquisición de bienes y servicios en donde se adjudica a uno o más proveedores. Estos los gestiona la autoridad de aplicación central bajo la forma de una licitación pública.

inversión más atractivo al reducir el riesgo y, por lo tanto, aumentar la competencia para satisfacer las necesidades que se demandan para la implementación de políticas públicas.

En igual sentido, serán resultados deseados de la reforma la optimización de procesos de compras mediante el uso del comercio electrónico gestionado por funcionarios públicos profesionalizados que implementan y coordinan todas las etapas de la contratación. Asimismo, se buscarán procesos de compras más competitivos y transparentes con mecanismos de autoevaluación que permiten la publicidad de oportunidades de compras públicas, la apertura pública de ofertas, el acceso a información relevante, la responsabilidad para la toma de decisiones y el derecho de los oferentes a visualizar abiertamente el proceso. Por último, será necesario que una entidad dentro del gobierno sea responsable de formular políticas de compras, que, a su vez, asegurará el correcto funcionamiento del sistema. Un órgano rector especializado debe asumir la función de prever los problemas que pueden surgir durante todas las etapas de cada contratación.

Para el Banco Mundial (2012), la reforma permite buena gobernanza³. Esta es una de las herramientas más efectivas que tienen los gobiernos a fin de lograr una reforma sostenible en todo el sector público; ello convierte a las compras públicas en resultados tangibles para beneficio de los ciudadanos. La reforma da paso a la consolidación del entorno de mercado, lo que se traduce en un aumento de la inversión y, por lo tanto, en un mejor clima social dentro del país.

En términos de desafíos, Thai (2004) indica que el proceso de reforma va más allá del ámbito de las leyes y regulaciones. La reforma debe incluir la revisión de procesos, métodos, estructuras organizativas y una fuerza laboral profesionalizada dentro de las áreas de compras. Estos son factores críticos porque aseguran que todos los aspectos del sistema de compras sean considerados y abordados durante la reforma para cada etapa del proceso.

Dentro del escenario global, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo reforman constantemente sus sistemas de compras públicas. En la búsqueda de un sistema de compras perfecto, estos han evolucionado desde procesos manuales basados en papel y altamente burocráticos hasta sistemas basados en las TIC. Schapper (2007) advierte que la falta de reconocimiento de que las compras del Estado tienen dimensiones a veces incompatibles entre sí, como ser las estructuras organizacionales y marcos legales, junto con dimensiones políticas y comerciales, si no son compatibilizadas, debilitan las intenciones de reforma⁴. Debemos considerar cada aspecto y mantener un equilibrio entre cada elemento para que se produzca una evolución adecuada y exitosa en la modernización de los sistemas de gestión de las compras.

³ Según Martínez (2005, p. 12): «Como ha señalado Mayntz, “la ‘gobernanza’ se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”».

⁴ Nos referimos a la conjunción de elementos que incluyen la intervención de instituciones adecuadas y especializadas en temas de compras, marcos legales acordes y las voluntades políticas, en consonancia con el aspecto comercial de las compras y el mercado. Por más incompatibles que estos elementos resulten, todos forman parte del andamiaje de los sistemas de compras.

En el plano evolutivo, al abordar procesos de reforma en materia de compras públicas, Harper, Calderón & Muñoz (2016) consideran a la modernización de los sistemas de compras dentro de lo que denominan reformas de «segunda generación» dentro del sector público. Esto es debido, principalmente, a los factores que conforman este segundo conjunto de reformas; aquí se incluyen iniciativas de liberalización del mercado, la reducción de la brecha de ingresos y la creación de instituciones con el fin de obtener mejor gobernanza. Dentro del proceso de reforma, se deben abordar el diseño de marcos normativos adecuados, las agencias de compras especializadas y, finalmente, un sistema electrónico de compras como elementos fundamentales del proceso. La conjunción de legislación adecuada, una agencia de compras profesionalizada y las herramientas de gestión potenciadas por el uso de las TIC aseguran transparencia, rendición de cuentas, eficiencia (menores costos de transacción) y ahorro en el tiempo de gestión de las compras (Singer *et al.*, 2009)⁵.

Con el fin de lograr una mejor comprensión de este proceso de evolución en los sistemas de compras, en el ámbito público, Harper y Sánchez (2017) estudiaron el fenómeno en la región de América Latina y el Caribe. Los autores identificaron tres olas o etapas que ayudan a dilucidar los procesos de implementación de sistemas de transacciones electrónicas que se llevaron a cabo en la región. Estos sistemas permiten gestionar las compras públicas y asegurar el cumplimiento de los principios mencionados en el párrafo anterior.

Para comenzar, la primera ola se caracterizó, principalmente, por portales informativos donde las especificaciones y condiciones básicas de los contratos se hicieron públicas y accesibles. Estos comenzaron a aparecer a fines de la década de los noventa y principios de los dos mil, en esencia porque no había suficiente apoyo presupuestario y político para respaldar proyectos de mayor escala. Además de esto, la capacidad institucional era, en general, débil. Los actos de corrupción que imperaron en la región provocaron que la demanda social de justicia para imponer una reforma en materia de compras públicas y la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas se coloquen en el centro de la agenda pública. Países como México, Brasil y Chile abrieron el camino en el proceso de implementación de sistemas de compras públicas electrónicas, e iniciaron un «efecto dominó» que se extendería al resto de la región de América Latina.

A mediados de la década del dos mil, tuvo lugar la segunda ola. Esta consistió en la implementación de sistemas con funcionalidades básicas interactivas y transaccionales. Se crearon agencias especializadas en compras públicas encargadas de llevar a cabo todo el proceso de contratación; daban apoyo tanto a las agencias gubernamentales como a los proveedores del Estado. Por ejemplo, los proveedores ahora podían interactuar mediante el acceso a registros en línea oficiales.

Finalmente, la tercera ola se evidenció en un contexto que se caracterizó, principalmente, por la implementación de plataformas transaccionales a gran escala. Ahora las ofertas podían realizarse en línea, sin necesidad de presentar documentación en formato

⁵ Los autores midieron el impacto de utilizar plataformas electrónicas de compras, y su efecto en la reducción de tiempos y costos en el ciclo de compras.

papel. Los gobiernos tomaban soluciones ya desarrolladas de sistemas de compras electrónicos denominados «off the shelf» o «enlatados» y las adaptaban a sus propios marcos normativos. Las plataformas informativas dieron paso a sistemas interactivos y luego a sistemas transaccionales más complejos. Todo el proceso de compra ahora podía simplificarse y gestionarse a través del sistema electrónico de adquisiciones, lo cual brindaba transparencia y prometía una mayor eficiencia.

Como veremos en este trabajo, la provincia de Buenos Aires ha seguido este mismo proceso evolutivo: se identificándose las tres etapas hacia la reforma y modernización de su sistema de compras públicas, incluida la etapa informativa, interactiva y transaccional.

A continuación, abordaremos el camino hacia la reforma de las compras públicas en el ámbito provincial. Explicaremos brevemente cada uno de los hitos que marcaron el proceso iniciado a principios de la década del dos mil en adelante.

2. El proceso de reforma de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires

Para comenzar nuestro análisis, debemos establecer la intención que existía en la provincia de Buenos Aires, en línea con los objetivos de modernización y adopción de herramientas tecnológicas en la administración y gestión pública. Aunque iniciado a fines de la década de los noventa⁶, en agosto del año 2002, mediante Decreto n.º 1824/02, se aprobó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, con el que se creaba el Consejo de Gobierno Electrónico, que respondía directamente al Poder Ejecutivo del gobierno provincial. A este Consejo se le otorgarían poderes que permitirían la coordinación y gestión de todos los asuntos relacionados con el gobierno electrónico. Según Randazzo (2004), el plan rector estableció que los procedimientos de firma, verificación y certificación para la presentación de ofertas se realizarían en todos los procesos de adquisiciones a través de algún medio electrónico. Aunque este plan maestro no lograría implementarse, sentaría las bases para futuros intentos de reforma.

Hacia el año 2004, El Plan Trienal de Gestión Pública (2004/2007) fue aprobado mediante Resolución n.º 5/04 de la Subsecretaría de Gestión Pública. Su principal objetivo fue enfocarse en mejorar los sistemas de apoyo administrativos, incluidos los procedimientos de compras y contrataciones públicas, el fortalecimiento de los sistemas de información y comunicación, y se recomendó aplicar reformas al marco legal de compras existente; todo esto, a través del Decreto n.º 787/04. Desde el principio, los temas relacionados a las compras públicas se centraron en la modernización de los procesos de adquisición de bienes y servicios a nivel provincial.

El año 2009 marcó uno de los hechos más importantes en el camino hacia la reforma, teniendo a Chile y su proceso de reforma en materia de compras públicas como una experiencia que imitar en la provincia de Buenos Aires. Funcionarios del gobierno provincial presentarían

⁶ En la siguiente sección, explicaremos cuál fue el factor influyente en este período.

un proyecto que, finalmente, llevaría a la sanción de la Ley 13981 de Contrataciones del Estado. Su principal propósito era regular el subsistema de contrataciones del Estado incorporándolo al sistema de administración financiera provincial. Su articulado habilitaba a todo organismo público a licitar, contratar, adjudicar y gestionar cada una de sus compras de bienes y servicios utilizando los medios electrónicos que estableciera la autoridad de aplicación designada por el Poder Ejecutivo. Esta ley no entraría en vigencia sino hasta el año 2016, pero su sanción haría tomar un gran paso hacia la reforma y, consecuentemente, hacia la implementación del primer sistema electrónico de compras.

Antes de la aprobación de la Ley 13981, mediante el Decreto n.º 1969/08, se creó la Dirección General de Contrataciones Públicas, bajo la órbita de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. A esta oficina se le otorgaron atribuciones que le permitieron avanzar hacia la implementación de un sistema electrónico integrado de gestión de los procesos de compras. Además, se pretendía que, a fin de cumplir con las premisas de transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de bienes y servicios por parte de la Administración Pública Provincial (APP), la autoridad de aplicación estaría conformada directamente dentro de la Contaduría General. Su principal objetivo era centralizar y abordar todos los asuntos relacionados a las compras públicas, incluso las compras por medios electrónicos.

En este contexto, en el año 2009, se firmó el «Convenio de Cooperación entre la Provincia de Buenos Aires y la Dirección ChileCompra». Este convenio sería aprobado por el Exento n.º 1275-B de la Dirección ChileCompra⁷. En las consideraciones iniciales de este documento, se hicieron menciones referentes a la Ley 13981 provincial. También se incluyó en el convenio la voluntad de la provincia de compartir y transmitir a las autoridades chilenas cualquier conocimiento, desarrollo técnico o implementación que, en el futuro, se produzca con el fin de mejorar y fortalecer el sistema. Este intento de reforma no prosperaría, pero dejaría antecedentes en el camino hacia la reforma.

No sería hasta las elecciones del año 2015 que el gobierno daría un gran salto hacia la reglamentación del marco legal y la posterior implementación de las herramientas tecnológicas necesarias en búsqueda de la modernización anhelada. La intención del ejecutivo provincial fue la de declarar primero la Emergencia Administrativa y Tecnológica en el ámbito provincial, con el objetivo de impulsar acciones encaminadas a modernizar todos los procedimientos de gestión gubernamental, incluidos los relacionados a las compras públicas. Luego, por medio de la Ley 14828, que abordó el Plan Estratégico de Modernización, se abordó como eje central la modernización de los procedimientos dirigidos a la compra, contratación y distribución de bienes y servicios en la provincia. Finalmente, mediante el Decreto n.º 1300/16, sancionado en octubre de ese año, se reglamentó la Ley 13981, lo cual consolidaría el camino hacia la reforma. Asimismo, la reglamentación habilitaría nuevas modalidades de contratación, principalmente la utilización de los convenios marco para la gestión de las contrataciones.

⁷ Para un análisis completo de caso sobre ChileCompra y la colaboración entre ambos gobiernos, ver Fiscante (2018).

La fase de implementación se materializaría a través del Acuerdo Específico de Cooperación Técnica, firmado entre el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2016, entró en vigencia el «Convenio Específico de Cooperación Técnica dentro del Convenio Marco de Colaboración» entre ambas jurisdicciones. Este convenio, firmado entre la Contaduría General en representación de la provincia y el Ministerio de Hacienda por el Gobierno de la Ciudad, sería aprobado mediante el Decreto n.º 1599/16 de la provincia y haría posible la cesión de las herramientas tecnológicas necesarias para implementar la plataforma electrónica de compras⁸.

Finalmente, en el año 2017, las Resoluciones provinciales conjuntas de la Contaduría General n.º 92/17 y del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros n.º 20/17 (este último Ministerio en reemplazo del disuelto Ministerio de Coordinación y Gestión Pública) habilitaron formalmente la implementación del sistema electrónico de compras en la provincia de Buenos Aires. Dicho sistema llevó el nombre de Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC). Con la implementación del PBAC, todos los procesos de compras ahora podían gestionarse completamente a través de una plataforma electrónica.

En la siguiente sección, presentaremos las tres olas que atravesó la provincia en el camino hacia la implementación de su plataforma transaccional de compras electrónicas.

3. Las tres olas de evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires

El proceso de evolución del sistema de compras en la provincia de Buenos Aires se mantuvo en eje con lo que acontecía en los países vecinos de la región. La nota distintiva fue producto de lo que Berry y Berry (2010) fundamentaron bajo el modelo de innovación en la difusión de políticas públicas. Este no será el foco del presente trabajo, pero ayuda a comprender los disparadores de la reforma⁹. Estos modelos contribuyen a explicar cómo las mejores prácticas en materia de compras utilizadas en otros países, e incluso dentro de la propia Argentina, provocaron que la provincia adoptara herramientas de gestión innovadoras.

Mediante el Decreto n.º 363/99 B del Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, se establecía que la Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Tecnología de la Información, crearía, mantendría y actualizaría un sitio especial en Internet, dedicado únicamente a la gestión de compras por medios electrónicos. A partir del año 2000, todas las necesidades de compras de bienes y servicios gestionadas por la administración centralizada y descentralizada se harían públicos a través del sitio web oficial de la provincia; suministraría información básica relacionada a los procesos de

⁸ Para un análisis completo de caso sobre la colaboración entre los gobiernos de CABA y de la provincia de Buenos Aires, ver Fiscante (2018).

⁹ Los modelos incluyen los de difusión regional, isomorfismo, influencia vertical, interacción nacional, y el modelo de líderes y rezagados. Estos han sido identificados dentro del proceso de reforma y modernización de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires. Ver Fiscante (2018).

compras y contrataciones (fecha y lugar de la apertura de ofertas, montos presupuestados, pliegos, datos de la dependencia a cargo de la contratación, etc.). Esto colocaría a la provincia dentro de la primera ola en la evolución de su sistema de compras. De este modo, la etapa informativa se daba por iniciada, lo cual marcaba el primer paso del proceso de reforma.

Tras este primer salto, llegaría el siguiente paso importante hacia la implementación del sistema electrónico de compras. Así, la etapa informativa le abriría paso a la etapa interactiva a fines de 2007, con lo que se ponía en marcha la segunda ola de la reforma. Ahora los proveedores podían interactuar con las áreas de compras y ofrecer la posibilidad de realizar una preinscripción en línea a través de la plataforma interactiva Proveedores BA dentro del ámbito de la Contaduría General. Esto marcaría el inicio de la etapa interactiva y el consecuente crecimiento de la cantidad de proveedores inscriptos a raíz del uso de las TIC. Durante esta etapa, la Ley de Compras 13981 logró sancionarse, pero no así su reglamentación, por lo que no pudo ponerse en práctica el apartado correspondiente a las compras por medios electrónicos¹⁰.

Por último, como resultado de las elecciones nacionales del año 2015 y la consecuente alineación partidaria del Poder Ejecutivo de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional¹¹, se allanaría el camino hacia la última fase de la reforma. A raíz de esto, se reglamentaría, finalmente, la Ley 13981 mediante el Decreto n.º 1300/16, y comenzarían las negociaciones para la adopción del sistema de compras electrónicas utilizado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires¹². Mediante un convenio de cooperación técnica entre la provincia de Buenos Aires y la Ciudad, formalizado por el Decreto n.º 1599/16 de la provincia, se pondría en marcha la implementación de la plataforma transaccional denominada PBAC en el año 2017.

La plataforma transaccional, finalmente, se tornaría operativa y el primer proceso de compra gestionado por el órgano rector¹³ se produciría en el mes de julio de 2017, lo que

¹⁰ El artículo 10 establecía: «COMPRAS Y CONTRATACIONES POR MEDIOS ELECTRONICOS. 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 que establezca a tal efecto la Autoridad de Aplicación que determine el Poder Ejecutivo. 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 marcos que celebre la Autoridad de Aplicación» (Ley n.º 13981, 2009).

¹¹ Cambiemos/Propuesta Republicana (PRO) logró imponerse en las elecciones generales del año 2015 con sus candidatos Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la Ciudad, María Eugenia Vidal como gobernadora en provincia de Buenos Aires y Mauricio Macri como presidente de la Nación. Ver Fiscante (2018).

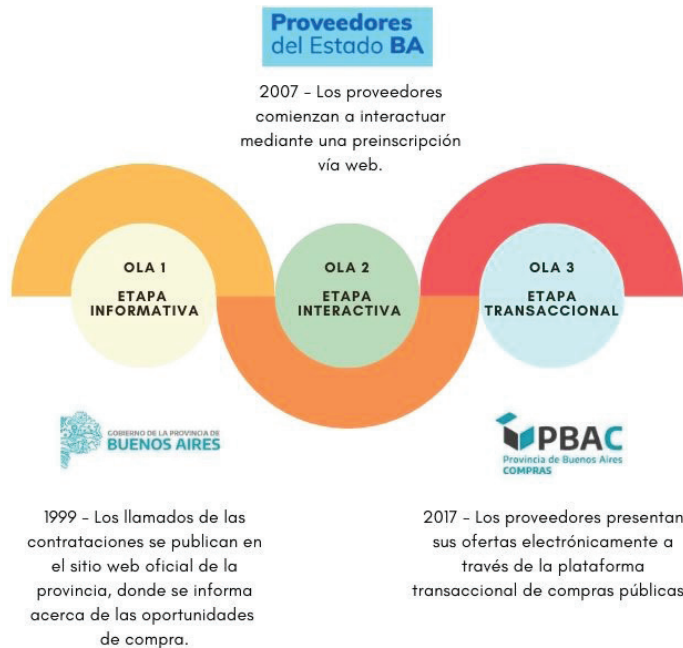
¹² La plataforma transaccional Buenos Aires Compras (BAC). Esta misma plataforma, adoptaría el Gobierno nacional con el nombre COMPR.AR.

¹³ La Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires había sido designada mediante Decreto n.º 1300/16 (art. 3º) como autoridad de aplicación ejerciendo la función de órgano rector en materia de compras y contrataciones públicas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

marcaría un hito en la historia de la evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires.

La siguiente ilustración resume las tres olas en el proceso de evolución de las compras públicas en la provincia durante el período 1999-2017:

ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1999-2017)



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

En el proceso de reforma de las compras públicas llevada adelante en la provincia de Buenos Aires, han sido determinantes varios factores críticos. Desde las influencias devenidas de experiencias de buenas prácticas de compras en países vecinos como Chile hasta la adopción del sistema electrónico de compras BAC utilizado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el camino hacia la modernización del sistema de compras públicas a nivel provincial pasó por varias etapas. Las innovaciones en materia normativa, seguida por la implementación de herramientas tecnológicas, hicieron posible la reforma. Factores a nivel normativo, institucional y tecnológicos jugaron un papel crítico en este proceso.

Como pudimos apreciar, las tres olas del proceso de modernización de las compras públicas fueron claramente manifestadas siguiendo el análisis conceptual identificado por los autores. La primera ola se evidenció a partir del año 1999; la segunda, a fines del año 2007, y por último, la tercera, en el año 2017. El resultado final de este proceso se formalizó mediante la implementación del sistema PBAC. Desde el punto de vista institucional, la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires como órgano rector en materia de compras públicas y organismo de control con rango constitucional tuvo un rol protagónico en el proceso de reforma.

Afirmamos que, durante el proceso de reforma, se siguieron las principales etapas establecidas por la literatura en cuanto a la evolución en la implementación de un sistema electrónico de compras. Primero, fue necesario establecer una etapa informativa donde los proveedores pudieran recibir información sobre oportunidades de compras públicas a través de un sitio web oficial del gobierno, sin tener que visitar físicamente oficinas públicas para conocer la demanda de bienes y servicios por parte del Estado. Esto se evidenció a partir del año 1999, cuando se hizo obligatorio subir la información de los procesos de compras en el sitio web oficial del gobierno provincial. La etapa interactiva siguió a finales del año 2007 con la preinscripción en línea de los proveedores en registro de proveedores de la provincia. Esto ocurrió, principalmente, por el avance de las TIC, mediante la implementación de la plataforma interactiva Proveedores BA. Nuestra última etapa hacia el proceso de reforma llegó debido a factores políticos que ocurrieron después de las elecciones del año 2015 y la alineación partidaria de los partidos políticos. En el año 2016, se reglamentó la Ley 13981 y, hacia mediados del 2017, la implementación de la plataforma electrónica de compras transaccional PBAC se hizo realidad.

Todavía está por verse qué futuro le depara al sistema de compras públicas en la provincia de Buenos Aires. Debemos esperar qué avances sufrirán las compras públicas a raíz del uso de las TIC y qué efectos podrán tener sobre la evolución del sistema provincial de compras y contrataciones. Los nuevos adelantos en materia tecnológica, como el uso de *blockchain*, inteligencia artificial y la implementación de los *e-marketplaces*, tendrán un impacto en las compras públicas provinciales y en los futuros intentos de reforma. La región de América Latina y el Caribe continúa avanzando con herramientas innovadoras que pueden aplicarse para mejorar la gestión de gobierno y, por tanto, los sistemas de compras. La provincia de Buenos Aires deberá proponerse la modernización permanente mediante la aplicación de estas innovaciones en la materia con el fin de seguir mejorando y evolucionando su propio sistema de compras en el futuro.

Referencias

- Ackerman, S. R. (2010). Corruption: Greed, Culture, and the State. *The Yale Law Journal Online*, vol. 120, 125-140. Recuperado de: <https://www.yalelawjournal.org/forum/corruption-greed-culture-and-the-state>
- Agaba, E. y Shipman, N. (2007). *Public Procurement Reform in Developing Countries: The Ugandan Experience*. Boca Ratón, FL: Academics Press.
- Berry, F. S. y Berry W. D. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. *Teorías del proceso de las políticas públicas (241-281)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Carrillo Castro, A. (1988). *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta) (1.a edición)*. México: Miguel Ángel Porrúa, S. A.
- De Michele, R y Pierrri G. (2020). *Transparencia y gobierno digital. El Impacto de COMPR.AR en Argentina*. Documento para Discusión N.º IDB-DP-767. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dimitri, N.; Piga G. & Spagnolo, G. (Editors) (2006). *The Handbook of Procurement*. London: Cambridge University Press.
- Fiscante, L. M. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, período 1999-2017* (Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas). Argentina: Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales. <http://hdl.handle.net/10908/16546>
- Harper, L.; Calderón A. & Muñoz, J. (2016). Elements of Public Procurement Reform and their Effect on the Public Sector in LAC. *Journal of Public Procurement*, Volume 16, Issue 3, 347-373.
- Harper, L. & Sánchez, D. (2017). Electronic Government Procurement in Latin America and the Caribbean. *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement (203-228)*. USA: Advisory Board.
- Leeuw, F. L. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, no. 2, 92-102.
- Martínez, A. C. I. (Coord. y Trad.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (1.ª edición). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Randazzo, F. (2004). *Modernizar el Estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E. y Beffermann, E. (2009). Does eprocurement save the State Money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 5878.
- Schapper, P. R. (2007). *Corruption and Technology in Public Procurement* (Document prepared for the Procurement Harmonization Project of The Asian Development Bank, the Interamerican Development Bank and The World Bank). Washington, DC.

Schapper, P. R.; Veiga Malta, J. N. & Gilbert, D. L. (2009). Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement. *International Handbook of Public Procurement, Public Administration and Public Policy*, 146. Boca Raton: CRC Press y Taylor & Francis Group.

Thai, K. V. (2004). Challenges in Public Procurement. *Challenges in Public Procurement: an International Perspective*, 3. Boca Raton, FL, USA: PrAcademics Press.

The World Bank. (2012). *Why Reform Public Procurement*. Washington, D.C.

Normativa

Argentina - Decreto n.º 363/99 B – Provincia de Buenos Aires – Portal informativo para la publicación de procesos de compras.

Argentina - Decreto n.º 1824/02 - Provincia de Buenos Aires - Aprueba plan estratégico de gobierno electrónico y crea el consejo de gobierno electrónico.

Argentina - Resolución n.º 5/04 - Provincia de Buenos Aires - Aprueba el Plan Trienal para la Gestión Pública.

Argentina - Decreto n.º 787/04 - Provincia de Buenos Aires - Compras Públicas.

Argentina - Resolución n.º 990/07 - Provincia de Buenos Aires – Registro de Proveedores.

Argentina - Resolución n.º 1646/08 - Provincia de Buenos Aires - Registro de Proveedores.

Argentina - Decreto n.º 1969/08 - Provincia de Buenos Aires - Crea la Dirección general de Contrataciones (Órgano Rector de Compras Públicas).

Argentina - Ley n.º 13981 (2009) - Provincia de Buenos Aires - Compras Públicas.

Argentina - Ley n.º 14828 (2016) - Provincia de Buenos Aires – Aprueba el Plan de Modernización provincial.

Argentina - Decreto n.º 1300/16 - Provincia de Buenos Aires – Reglamenta la Ley n.º 13.981.

Argentina - Decreto n.º 1599/16 - Provincia de Buenos Aires – Convenio de Cooperación con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la cesión de la plataforma de compras.

Argentina - Resolución n.º 712/16 - Provincia de Buenos Aires – Registro de Proveedores.

Argentina - Resolución Conjunta n.º 92/17 y N° 20/17 - Provincia de Buenos Aires - Implementación PBAC.

Argentina - Resolución n.º 34/17 - Provincia de Buenos Aires – Aprueba la agenda para la incorporación de procesos y modalidades a gestionarse por PBAC.

Argentina - Decreto n.º 59/19 - Provincia de Buenos Aires – Modifica el Decreto n.º 1300/16.

Argentina - Resolución n.º 360/19 - Provincia de Buenos Aires - Registro de Proveedores.

Chile - Exenta n.º 1275-B Gobierno Nacional - Convenio de Cooperación para la cesión de la plataforma ChileCompra.

Bibliografía ampliatoria

- Arozamena, L. y Weinschelbaum, F. (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Programa ICT4GP, Serie de Documentos de Trabajo 1. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Berry, F. S. & Berry W. D. (June 1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84, 397-415.
- Camacho, M. G. (2000). *Teoría de la Administración Pública* (1.a edición). México: Editorial Porrúa.
- Croom, S.R. & Brandon Jones, A. (2005). Key Issues in E-Procurement: Procurement Implementation and Operation of the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, 5(3), 367-387.
- Fiscante, L. M. y Piana, R. S. (primer semestre de 2018). Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, 4(7), 214-242. ISSN: 2422-7803.
- García Sánchez, M. I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría General de la Gobernación; Subsecretaría de la Gestión Pública (2005). Conceptos y convicciones que guían el proceso de recuperación y modernización estatal en la Provincia de Buenos Aires. *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*, 1. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Harper, L.; Calderón, A. & Muñoz, J. (2016). Elements of Public Procurement Reform and their Effect on the Public Sector in LAC. *Journal of Public Procurement*, 16(3), 347-373.
- Vaidya, K.; Sajeev, K. A. S. M. & Callender, G. (2006). Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 70-99.
- Volosin, N. A. (2010). *Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo. Análisis comparativo de Brasil, Chile y México y recomendaciones para una agenda de incidencia e implementación en la Argentina*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.