

SISTEMA DE COMPRAS ELECTRÓNICAS DEL ESTADO. SU IMPLEMENTACIÓN

Por NATALIA TANNO*

Resumen:

A partir de la revolución digital que estamos atravesando, los Gobiernos de todo el mundo avanzan en la utilización de los recursos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en la gestión pública.

En ese camino han comenzado a implementar el Comercio Electrónico en el sector de las compras públicas, dando lugar a lo que se conoce como Contrataciones Públicas Electrónicas o Digitales.

En este trabajo haremos un recorrido por todo nuestro país a fin de conocer el grado de implementación de los Sistemas de Compras Electrónicas.

Palabras clave:

Digital, Electrónico, Compras, Contrataciones, Estado.

THE SYSTEM OF STATE ELECTRONIC PURCHASES. ITS IMPLEMENTATION

Abstract:

Given the digital revolution that we are going through, governments from around the world advance in the employment of resources offered by Information and Communication Technology in public management.

In this way, they have begun to implement e-Commerce in the public procurement sector, giving rise to what is known as Electronic or Digital Public Procurement.

* Abogada. Universidad de Buenos Aires (UBA), Diploma de Honor. Maestrando por la Universidad de Buenos Aires (UBA) en la Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública. Docente en la materia Elementos de Derecho Administrativo, en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora General de Adquisiciones y Contrataciones de Seguridad del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

In this paper we will provide an overview of the degree of implementation of Electronic Purchasing Systems throughout our country.

Keywords:

Digital, Electronic, Purchases, Contracts, State.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de compras electrónicas surgen a partir de lo que se conoce como el *e-commerce* o Comercio Electrónico, que se refiere al intercambio de bienes y servicios a través de medios electrónicos, principalmente Internet.

Este concepto guarda estrecha relación con otro conocido en el mundo del marketing como “Brick2Click”, que en español es algo así como “Del ladrillo al Clic”, y hace referencia al paso de un negocio físico (tradicional) a un negocio digital (online). Surge a partir de la idea de que un negocio que vende sus productos en una tienda física comienza a vender también a través de una tienda digital¹.

En una era donde Internet se ha convertido en un gran facilitador que acorta tiempo y distancia², implementar *e-commerce* significa abrazar un nuevo modelo de negocios que influye en toda la cadena de valor³.

La experiencia en el sector privado ha servido de ejemplo para que los gobiernos de todo el mundo avancen en la incorporación del Comercio Electrónico, y Argentina no se ha quedado atrás⁴.

En este trabajo, ahondaré en el impacto del Comercio Electrónico en el sector de las compras públicas, dando lugar a lo que se conoce como Contrataciones Públicas Digitales, y describiré su implementación a lo largo y a lo ancho de nuestro país.

En efecto, he decidido comenzar con una breve recorrida por el concepto de Contratación Pública Digital, para luego detenerme en el escenario, descri-

¹ KLINGENFUSS, Alejandro, “Desafío e-commerce: la metamorfosis digital de las empresas tradicionales”, Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>, julio 2017.

² CÁMARA ARGENTINA DE COMERCIO ELECTRÓNICO (CACE), “Fashion E-commerce ¿Cómo ser exitoso en el canal digital apoyándose en un marketplace? Claves para lograr una estrategia omnicanal imbatible”, <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>.

³ KLINGENFUSS, Alejandro, “Desafío e-commerce: la metamorfosis digital de las empresas tradicionales”, Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>, julio 2017.

⁴ A diferencia de otras regiones, el E-commerce en Latinoamérica sigue siendo un rubro por desarrollar. Sin embargo, Argentina es un país con alta penetración de e-commerce. El 80% de la población argentina es usuaria de internet, 90% de los adultos argentinos conectados ya compró ONLINE alguna vez. 41% Escritorio 29% Notebook 13% Smartphone 9% Netbook 4% Teléfono celular 3% Tablet. Según Estudio de Comercio Electrónico 2016, diciembre 2016, Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE).

biendo su incipiente implementación a nivel nacional, recorriendo la situación en cada una de las provincias, para finalizar con el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ha sido pionera en nuestro país, y posee un alto grado de desarrollo.

Veremos que, muy por el contrario de lo que se suele pensar, el impacto de la ola digital en la gestión pública representa mucho más que una digitalización del procedimiento, generando una verdadera transformación. Por ello, reviste vital importancia el esfuerzo inicial que implica, no solamente tomar la decisión de innovar, sino el abandono de la zona de confort, la lucha contra la resistencia al cambio, y el desapego a viejas costumbres.

1. LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DIGITALES

Cuando hablamos de Contrataciones Públicas Digitales nos referimos al uso de los recursos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, por parte de entidades públicas, con el fin de adquirir bienes, servicios, o contratar obras.

Este tipo de compras son producto de la revolución tecnológica que estamos atravesando y que está cambiando radicalmente todas las disciplinas y todos los sectores a escala global⁵.

Como señalé al principio, los gobiernos de todo el mundo están avanzando en la implementación de un Sistema de Compras Electrónicas. Sin embargo, el camino no es fácil, los obstáculos que se presentan se replican, y se resumen principalmente, en la falta de confianza o la resistencia al cambio⁶.

Al respecto, podemos destacar: a) Social Media. El temor a recibir comentarios negativos dilata la apertura de perfiles en Facebook, Twitter y otras redes sociales. b) Mobile First. El descreimiento de que los dispositivos móviles sean una vía efectiva para el intercambio de bienes y servicios⁷. c) Zona de confort. La resistencia al abandono de lo conocido.

Específicamente, lo revolucionario en esta nueva forma de contratar es el desarrollo de plataformas virtuales específicas e integradas, que dan curso a la totalidad del procedimiento de contratación, y lo hacen, en gran parte, de manera automática.

⁵ Véase, CORVALÁN, Juan Gustavo, “Un nuevo enfoque de Administración Pública: Digital e Inteligente”, *DPI Cuántico, Diario Administrativo*, N° 166 - 29/8/2017, Buenos Aires, 2017.

⁶ Es aquella predisposición natural de los seres humanos a querer mantenernos dentro de la seguridad que brinda lo que ya conocemos. Véase CUADRADO I SALIDO, David, “Las cinco etapas del cambio”, *Capital Humano*, N° 241, Madrid, 2010, p. 54.

⁷ KLINGENFUSS, Alejandro, “Desafío e-commerce: la metamorfosis digital de las empresas tradicionales”, Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>, julio 2017.

Este tipo de plataformas virtuales se conocen como “transaccionales”, y son lo que definen a una verdadera Contratación Pública Digital.

Para poder dimensionar la importancia de estas plataformas virtuales debemos tener presente que estamos hablando de Páginas Web. Esto permite que cualquier persona, en cualquier momento y desde donde esté pueda acceder al sistema. Dentro del universo de Páginas Web nos encontraremos con aquellas que tan solo brindan información, aquellas que interactúan con otros sistemas, y aquellas que permiten realizar transacciones.

Las plataformas virtuales transaccionales reúnen (salvo excepciones) todas estas características, permiten realizar operaciones (en nuestro caso, la contratación de bienes y servicios, y de obra), brindan información, e interactúan con otros sistemas (como ser sistemas de pago).

Asimismo, a mayor grado de desarrollo, mayor cantidad de transacciones que permitan realizar, mayor cantidad de información que brinden, y mayor cantidad de sistemas con los que se encuentren vinculadas, las plataformas serán mejores en términos cualitativos.

Estas plataformas virtuales transaccionales van a posibilitar que en una Página Web se desarrolle todo el procedimiento de una contratación pública. Esto permite, por ejemplo, en una Licitación Pública, y en un sentido muy abreviado, que las unidades operativas de adquisiciones carguen los pliegos licitatorios en la Página Web, y que los oferentes puedan subir sus propuestas al portal, sin la necesidad de concurrir físicamente a la oficina licitante. Apareciendo así un concepto novedoso, el de “sobre electrónico”.

Con estos Sistemas aparecen principios nuevos como el principio de la vía electrónica, el principio de neutralidad, de seguridad, de confidencialidad, y el principio de personalización del usuario, que reviste particular importancia.

Ello porque el funcionamiento del Sistema depende de la interacción de usuarios de las partes involucradas, entonces para implementarlo será fundamental contar con un adecuado Registro, tanto de proveedores como de administración de perfiles de los organismos contratantes.

Los ciudadanos, por su parte, deberán tener la posibilidad de acceder al sistema sin necesidad de contar con ningún perfil especial, donde podrán encontrar información acerca de novedades, o compras realizadas o que se estén realizando y sus resultados. Para eso, el Sistema debe garantizar un adecuado y fácil acceso, con información completa, y actualizada.

Y finalmente, es fundamental contar con una infraestructura tecnológica suficiente, reformas normativas que den marco, un sistema de seguimiento acerca del funcionamiento del Sistema, y una adecuada seguridad que permita generar confianza en su utilización.

Estos son los pilares básicos de un Sistema de Compras Electrónicas, sobre esta base se presentarán variantes, que dependerán de diversos factores, como ser las herramientas tecnológicas con las que se cuente, decisiones políticas, recursos financieros, entre otros.

Así, del grado de desarrollo del Sistema dependerán las clases, tipos y modalidades de contrataciones que contemple, permitirá tramitar licitaciones, públicas o privadas, contrataciones directas, en los diferentes supuestos de procedencia, compras menores, licitaciones de etapa única o múltiple, con orden de compra abierta, diferida, unificada, con precio máximo, adquisición de bienes, contratación de servicios, obra pública. Y también dependerá del grado de desarrollo la cantidad de etapas que contemple el portal.

Algunos Sistemas de contrataciones contemplan lo que se conoce como contratos marco, que se utilizan para adquirir bienes o servicios de uso habitual. Generalmente, el órgano rector realiza el trámite licitatorio, cuyo resultado es la suscripción de un acuerdo marco, que contempla varios proveedores, adjudicatarios de diversos bienes o servicios, y que tienen determinado tiempo de duración. Y ante la necesidad de alguno de esos bienes o servicios, las diferentes unidades operativas de adquisiciones los compran directamente, a ese precio adjudicado y según el stock disponible, sin necesidad de realizar un trámite licitatorio propio.

En la práctica se ha verificado que estos Sistemas de Compras Electrónicas, por todas las características señaladas, garantiza la transparencia, ya que cualquier persona, de manera remota, desde donde sea y en cualquier momento, puede conocer el estado de las contrataciones; reduce el margen de error, ya que la mayoría de las etapas se cierran y se abren de manera automática; optimiza los procedimientos de compras, al hacerlos más eficaces y eficientes; garantiza mayor concurrencia, porque hay mayor difusión, al establecer un sistema de notificación automática que asegura que todos los proveedores tomen conocimiento inmediato cada vez que se inicia un procedimiento de compra de algún bien o servicio contemplado en el rubro en el que están inscriptos.

2. EL SISTEMA DE COMPRAS ELECTRÓNICAS NACIONAL

Es importante tener presente, como se dijo, que una contratación digital es aquella que se realiza a través de una plataforma web transaccional, que posibilite la realización de la totalidad del proceso de compras de manera virtual, porque no lo será cuando la plataforma tan solo brinde información en materia de contratación pública.

Entre estos dos extremos, plataformas meramente informativas y plataformas totalmente transaccionales, nos vamos a encontrar con infinidad de modalidades, desde portales de compras que, además de brindar información, otorguen la posibilidad de realizar cierto tipo de trámites, solicitar alta en registros, realizar consultas, etc., hasta plataformas que permitan realizar tan solo una pequeña parte del procedimiento de compra.

Veamos ahora las modalidades con las que nos encontramos a lo largo y a lo ancho de nuestro país⁸.

A nivel nacional, Argentina comenzó a dar los primeros pasos hacia un portal de compras transaccional, en el año 2016.

Sin embargo, no podemos desconocer que varios años antes comenzaba a vislumbrarse la voluntad de avanzar en la utilización de los recursos de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Por decreto 103/2001 se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, pero no contemplaba los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto, por lo que fue derogado por decreto 434/2016⁹.

El decreto delegado 1023/2001 establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Ya en su versión original del año 2001 surgía que

con el propósito de adecuar la normativa a las posibilidades del desarrollo científico y tecnológico operado en materia de comunicaciones e informática, se ha incluido un capítulo destinado a posibilitar las transacciones electrónicas, abriendo el camino hacia la previsible evolución que tendrán dichas materias en un futuro cercano¹⁰.

Dedica, asimismo, todo un capítulo a las Contrataciones Públicas Electrónicas, del que surge que la reglamentación establecerá la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, en particular el régimen de publicidad y difusión, lo referente al proceso electrónico de gestión de las contrataciones, los procedimientos de pago por medios electrónicos, las notificaciones por vía electrónica, la automatización de los procedimientos, la digitalización de la documentación y el expediente digital¹¹.

En el 2001 la ley 25.506 de Firma Digital reconoció la eficacia jurídica del documento electrónico, de la firma electrónica y de la firma digital, y estableció¹² que el Estado Nacional promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva “despapelización”.

⁸ He realizado un estudio de campo a fin de verificar el tipo de portal de compras vigente en cada punto del país (Nación, y cada una de las provincias), accediendo a cada página web y comprobando las funcionalidades. De modo que el trabajo es descriptivo, y las interpretaciones son personales.

⁹ Decreto 103/2001, art. 1°.

¹⁰ Decreto Delegado N° 1023/2001, considerando 14.

¹¹ Decreto Delegado N° 1023/2001, Cap. II, Art. 22.

¹² Art. 48, ley 25.506.

Asimismo, la mencionada ley predijo que el Estado Nacional utilizará las tecnologías y previsiones de dicha norma en su ámbito interno y en relación con los administrados¹³.

Finalmente, el decreto 434/2016 aprobó el plan de Modernización del Estado, contemplando entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, incorporando a tal fin las tecnologías de la información y de las comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral¹⁴.

Posteriormente, el decreto 561/2016 aprobó la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos¹⁵.

Luego, el decreto 1063/2016 aprobó la implementación de la plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, como medio de interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, escritos, solicitudes, notificaciones y comunicaciones, entre otros¹⁶.

El decreto 1265/2016 creó la Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC) en el ámbito del Ministerio de Modernización, la que brinda un servicio centralizado de información respecto de la acreditación en entornos virtuales de la identidad de los usuarios de sistemas informáticos a través de una red¹⁷.

El decreto 1030/2016 reglamentario del decreto 1023/2001, estableció como medio de notificación la difusión en el sitio de internet del sistema electrónico de contrataciones de la Administración Nacional que habilite la Oficina Nacional de Contrataciones¹⁸.

Instauró los principios rectores, estableciendo que las contrataciones públicas electrónicas se realizarán mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información¹⁹.

¹³ Art. 47, ley 25.506.

¹⁴ Decreto 434/2016, Anexo.

¹⁵ Decreto 561/2016, art. 1º.

¹⁶ Decreto 1063/2016, art. 1º.

¹⁷ Decreto 1265/2016, art. 1º.

¹⁸ Decreto 1030/2016, art. 7º, inc. h).

¹⁹ Decreto 1030/2016, art. 7º, cap. II, art. 31.

En cuanto a los procedimientos, determinó que será la Oficina Nacional de Contrataciones la que habilite los medios para efectuar en forma electrónica los procedimientos prescriptos en el reglamento y dictará los manuales de procedimiento en los que se podrán estipular condiciones específicas que se aparten de lo dispuesto en el mismo²⁰.

Y aclaró que a partir del momento en que un procedimiento deba realizarse mediante la utilización del medio electrónico se tendrán por no escritas las disposiciones relativas a actos materiales o presenciales cuya realización se traduzca en operaciones virtuales en el sistema electrónico²¹. Las disposiciones referentes a actos que solo sea posible efectuar en forma material, como la entrega de muestras, se cumplirán conforme con lo establecido en la reglamentación²².

Por Disposición 62/2016 se aprobó el Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional²³, por Disposición 63/2016 se aprobó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales²⁴, por Disposición 64/2016 se aprobó el procedimiento que los interesados deberán realizar para la incorporación y actualización de datos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO)²⁵, estableciendo que las inscripciones de los proveedores que pretendan participar en procedimientos gestionados a través del sistema electrónico de contrataciones deberán efectuarse, en todos los casos, a través de la metodología que aprueba la Disposición²⁶.

Por disposición 29/2016²⁷ la Oficina Nacional de Contrataciones habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, denominado “COMPR.AR” y cuyo sitio de internet es *www.comprar.gob.ar*, hoy reemplazada por la disposición 66/2016 de dicha Oficina Nacional, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el decreto 1030 de 2016²⁸.

Se aprobó asimismo el manual de procedimiento para las contrataciones que se gestionen en “COMPR.AR”²⁹, las políticas, términos y condiciones de uso³⁰, el procedimiento de registro y autenticación de los usuarios de los pro-

²⁰ Decreto 1030/2016, art. 7º, cap. II, art. 32, primer párrafo.

²¹ Decreto 1030/2016, art. 7º, cap. II, art. 32, segundo párrafo.

²² Decreto 1030/2016, art. 7º, cap. II, art. 32, segundo párrafo.

²³ Disposición 62/2016, art. 1º.

²⁴ Disposición 63/2016, art. 1º.

²⁵ Disposición 64/2016, art. 1º.

²⁶ Disposición 64/2016, art. 3º.

²⁷ Disposición 29/2016, art. 1º.

²⁸ Disposición 65/2016, art. 1º.

²⁹ Disposición 65/2016, art. 3º.

³⁰ Disposición 65/2016, art. 4º.

veedores³¹, y el procedimiento de registro y autenticación de los usuarios de la Administración y la matriz de asignación de perfiles³².

La implementación del sistema “COMPR.AR” se lleva a cabo a través de un cronograma determinado por el Órgano Rector en forma gradual, progresiva y consensuada con las diversas jurisdicciones y/o entidades³³.

Por decreto 29/2018 se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las subastas públicas, denominado “SUBAST.AR”, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de subasta pública que realicen las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional³⁴.

En materia de Obra Pública, mediante decreto 1336/2016 se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de Obra Pública, concesiones de Obra Pública y Servicios Públicos y licencias, CONTRAT.AR, cuyo sitio de internet es <https://contratar.gob.ar/>, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de contratación y seguimiento de la ejecución de los mencionados contratos del Sector Público Nacional³⁵.

3. LOS SISTEMAS DE COMPRAS ELECTRÓNICAS EN EL RESTO DEL PAÍS

En la provincia de Córdoba el portal Web oficial de compras y contrataciones es <http://compraspublicas.cba.gov.ar/> en él no solo se puede obtener información sobre las contrataciones, sino también desarrollar procedimientos electrónicos tales como subastas y compulsas abreviadas. Siendo Córdoba la primera provincia del país en llevar a cabo subastas electrónicas³⁶.

La subasta electrónica es una competencia de precios, dinámica, en tiempo real y de forma interactiva; en la que los oferentes presentan, durante un plazo establecido, ofertas que podrán ser mejoradas mediante el aumento o la reducción sucesiva de precios según corresponda; y cuya evaluación será automática.

La normativa³⁷ prevé dos tipos de subasta electrónica: a) Inversa: para la compra de bienes y/o servicios, en donde será ganador el que oferte el menor precio; b) Directa: para la venta de bienes, en donde será ganador el que oferte el mayor precio.

El procedimiento para la subasta inversa es el siguiente: Efectuado un llamado para subasta electrónica inversa a través de publicaciones en el portal y en

³¹ Disposición 65/2016, art. 5°.

³² Disposición 65/2016, art. 6°.

³³ Comunicación General ONC N° 46/2016.

³⁴ Decreto 29/2018, art. 1°.

³⁵ Decreto 1336/2016, art. 1°.

³⁶ Conforme surge de www.compraspublicas.cba.gov.ar.

³⁷ Ley 10.155 y su decreto reglamentario 305/2014.

el Boletín Oficial, los proveedores que se encuentren registrados podrán efectuar las ofertas de manera electrónica, durante el período de lances que tendrá una duración de cuatro a ocho horas.

Durante este período, cada participante podrá ver la mejor oferta admisible, resguardándose la identidad del oferente, el que se conocerá al finalizar la misma. Asimismo, el ciudadano podrá ver en vivo y directo, desde donde esté, el desarrollo de toda la subasta.

Finalizado el período de lances, el sistema genera automáticamente un Acta de Prelación, donde consta no solo el orden de prelación final sino también todo el desarrollo de la subasta electrónica, la que es publicada durante dos días hábiles en el portal y notificada al oferente que quedó primero para que en un plazo determinado complete la documentación requerida y así poder considerar firme la oferta, si no cumple se lo tiene por desistido y se notifica al segundo y así sucesivamente hasta contar con una oferta admisible³⁸.

Mendoza por su parte posee el portal www.compras.mendoza.gov.ar, que además de ser informativo tiene mucho de transaccional porque ha implementado el Catálogo Electrónico de Oferta Permanente de Bienes y Servicios de consumo habitual y/o periódico³⁹. Esta modalidad obliga a consultar y contratar por intermedio del Catálogo de Oferta Permanente antes, de proceder a llamar a una Licitación Pública, Licitación Privada o Contratación Directa. Si en el Catálogo de Oferta Permanente se encuentra el bien y/o servicio requerido, la entidad deberá adquirirlo por ese medio, emitiendo directamente al oferente respectivo su orden de compra.

Asimismo, la Dirección General de Compras y Suministros de la Provincia de Mendoza, creó un perfil en la red social Facebook (Compras Suministros Mendoza), a través del que brinda información sobre sus operaciones, principalmente catálogos disponibles, noticias de interés, y le permite la interacción con los ciudadanos en general, lo que puede observarse a través de los comentarios en sus publicaciones.

La provincia de Buenos Aires implementó el Sistema “Provincia de Buenos Aires Compras” (PBAC), mediante resolución 92/2017, cuyo sitio web es <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/>, de acceso público y gratuito para todos sus usuarios, el que constituye el medio a través del cual se difunden los llamados y se efectúan los procesos de contrataciones de bienes, servicios y obras, regulados por la ley 13.981⁴⁰. El Sistema de Compras Electrónicas comprende el proceso de contratación desde la solicitud de adquisición del bien o servicio, aprobación del pliego de condiciones particulares, presentación y recepción de ofertas, re-

³⁸ Todo ello, según surge de surge de <http://compras.mendoza.gov.ar>. Se destaca lo accesible que es el sitio, y la posibilidad de verificar en tiempo real el avance de la subasta, lo que fue experimentado para este trabajo.

³⁹ Conforme surge de <http://compras.mendoza.gov.ar>.

⁴⁰ Ley de Compras y Contrataciones.

cepción de garantías de ofertas, acto de apertura de ofertas, pre-adjudicación, impugnación a la pre-adjudicación y recepción de su garantía, adjudicación, perfeccionamiento del contrato/emisión de orden de compra hasta la recepción de garantía de cumplimiento de contrato inclusive⁴¹.

Ley 13.981, Ley de Compras y Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires, en su texto original del año 2009⁴² contempló las Contrataciones Electrónicas en su Capítulo II, estableciendo 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 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. Los procedimientos deberán ajustarse a los regímenes de control vigentes, a la Ley de Firma Digital y su reglamentación y a lo preceptuado por la presente ley y su reglamento. Los organismos públicos regidos por esta ley no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas y procedimientos no hayan sido recibidas y ejecutados por los sistemas electrónicos o digitales administrados por 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 sistemas⁴³.

Estableció la obligatoriedad del uso del Sistema por parte de los organismos públicos, obligatorio, y ordenó que se encuentre disponible para toda la ciudadanía, de manera gratuita⁴⁴.

En el año 2010 es modificada por la ley 14.149, la que estableció el plazo para la puesta en funcionamiento de los procedimientos electrónicos de compras⁴⁵.

Modificada, asimismo, en el año 2016 por la ley 14.815, que declaró la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general⁴⁶.

⁴¹ Resolución 92/2017, arts. 1° y 2°.

⁴² www.hcdiputados-ba.gov.ar.

⁴³ Ley 13.981, cap. II, art. 10.

⁴⁴ Ley 13.981, cap. II, art. 11.

⁴⁵ Ley 14.149, art. 29.

⁴⁶ Según surge del art. 1° de la ley 14.815.

Posteriormente, se dicta el decreto 1300/2016 reglamentario de la Ley de Compras y Contrataciones.

En julio del 2016 se dicta la ley 14.828 que creó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires⁴⁷, con el fin de llevar adelante el proceso de modernización administrativa de la Provincia, y en ese marco estableció como uno de sus objetivos fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia, y la reducción de los plazos de tramitación⁴⁸.

Asimismo, la mencionada ley estableció que la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, notificaciones electrónicas, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Administración Pública de la Provincia, tienen idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel⁴⁹.

La resolución 711/2016 aprobó el Pliego de Bases y Condiciones Generales para la contratación de bienes y servicios, tomando como eje las modificaciones introducidas por el Sistema de Compras Electrónicas⁵⁰.

Mediante resolución 34/2017 de la Contaduría General de la Provincia se aprobó el cronograma de incorporación paulatina de las Jurisdicciones y Entidades junto con las modalidades y procedimientos de selección al Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires⁵¹.

La provincia de Santa Fe aprobó el Sistema SANTAFECOMPRAS. Se trata de un sistema de contrataciones electrónicas, que permite efectuar en forma electrónica los procedimientos de contrataciones⁵², y su página Web es <http://compras.santafe.gob.ar/>.

Actualmente en SANTAFECOMPRAS podrán realizarse compras electrónicas a través del procedimiento de selección: Licitación Pública bajo la modalidad de Convenio Marco⁵³.

El decreto 1104/2016 reglamenta parcialmente ley 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de Estado en su Título III. Del mismo surge que

la Unidad Rectora Central definirá e implementará los sistemas de información necesarios para la elaboración de políticas, programación y

⁴⁷ Ley 14.828, art. 1°.

⁴⁸ Ley 14.828, art. 9.6 del Anexo Único.

⁴⁹ Ley 14.828, art. 9.3.1 del Anexo Único.

⁵⁰ Resolución 711/2016, art. 1°.

⁵¹ Resolución 34/2017, art. 1°.

⁵² Conforme <http://compras.santafe.gob.ar/>.

⁵³ Conforme <http://compras.santafe.gob.ar/>.

gestión de las contrataciones que soporten todas las instancias y actos de los procedimientos de contratación. Asimismo establecerá la regulación integral de las contrataciones electrónicas impulsando la utilización de la firma digital, en orden a la progresiva despapelización de las contrataciones públicas⁵⁴.

Mediante circular 2/17 se implementó la firma digital de los actos administrativos de la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes⁵⁵.

El Sistema de encuentra en plena implementación, y por esa razón se complementa con el portal informativo http://www.santafe.gov.ar/index.php/guia_portal_compras.

Dentro de las provincias que poseen portales informativos específicos sobre contrataciones encontramos a Tierra del Fuego en <http://compras.tierradel-fuego.gov.ar/>, Salta en <http://compras.salta.gov.ar/>, Río Negro en http://compras.rionegro.gov.ar, La Rioja en <https://compras.larioja.gov.ar/>, Tucumán en http://rig.tucuman.gov.ar/obras_publicas/compras-2017/inicio.php, y San Luis en www.sistecompras.sanluis.gob.ar, que permitió desde junio del 2009 la centralización de las compras, brindando a los ciudadanos información actualizada en tiempo real sobre Proveedores, Entidades Contratantes y Compras en curso o concretadas a través del sistema⁵⁶.

Y finalmente dentro de las provincias que brindan información sobre contrataciones en secciones de las páginas oficiales tenemos a Entre Ríos www.entrerios.gov.ar/contrataciones, La Pampa en www.lapampa.gov.ar/compras-del-estado y en www.contaduriageneral.lapampa.gob.ar, Jujuy en www.gajujujy.gob.ar/datos-abiertos/contrataciones-publicas, Chubut en www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/contrataciones, Santa Cruz en www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/licitaciones, Formosa en www.formosa.gob.ar/licitaciones, Santiago del Estero en www.sde.gov.ar brinda información sobre contrataciones en la sección de “información pública”, San Juan en www.sanjuan.gov.ar, Neuquén en www.neuquen.gov.ar/actualidad/concursos-y-licitaciones, aunque siendo una de las funciones de la Oficina Provincia de Contrataciones entender en el diseño y organización del sistema de compras electrónicas en el sector público busca avanzar en la implementación de un portal de compras electrónicas, Catamarca en www.cgp-catamarca.gob.ar/contrataciones.php, el sitio oficial de Contaduría General de la Provincia, ofrece un apartado con información sobre contrataciones, Chaco posee un portal muy similar al de Catamarca www.contaduriageneral.chaco.gov.ar, lo mismo sucede con Corrientes en www.cgp-corrientes.gov.ar, y Misiones no posee un portal centralizado de informativo o

⁵⁴ Decreto 1104/16, art. 107, inc. b).

⁵⁵ Circular 02/17.

⁵⁶ Conforme surge de www.sistecompras.sanluis.gob.ar.

transaccional, brinda información a través de los portales Web que poseen los diferentes Ministerios o unidades de adquisiciones. La gestión de proveedores y la normativa puede consultarse en www.cg.misiones.gov.ar.

En el caso de Catamarca se aprobó el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SICE, que es un sistema informático para dar soporte al Reglamento Parcial N° 2 de la ley 4938 de Administración Financiera de los Bienes y Sistemas de Control del Sector Público⁵⁷.

Este Reglamento Parcial aprobado mediante decreto acuerdo 2248/2008, reglamenta el sistema de contrataciones de la ley 4938 (arts. 86 al 105).

Del mismo surge que

los procedimientos de contrataciones comprendidos en este régimen podrán realizarse en formato digital, firmado digitalmente, utilizando los procedimientos de selección y las modalidades que correspondan. También podrán realizarse en formato digital firmado digitalmente los contratos que deriven de ellos. Los Organismos intervinientes en los distintos procesos de contratación estarán obligados a aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación establecidos en este régimen en formato digital, firmado digitalmente conforme lo establece la ley 25.506 y su Reglamentación. Se considerarán válidas las notificaciones en formato digital firmado digitalmente, en los procedimientos regulados por el presente. Los documentos digitales firmados digitalmente tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel con firma manuscrita, y serán considerados como medio de prueba de la información contenida en ellos⁵⁸.

Asimismo, establece que

las Compras Electrónicas se caracterizarán por la entrega del Pliego de Bases y Condiciones Particulares y el Pliego de Bases y Condiciones Generales y la presentación de ofertas mediante la transferencia de documentos entre el Organismo contratante y los oferentes o co-contratantes, firmados digitalmente en los términos de la ley 25.506 y su Reglamentación, utilizando la red electrónica de datos de "Internet"⁵⁹.

Se trata de un Sistema en desarrollo y, tal como se señaló, actualmente se encuentra en el sitio web de la Contaduría General de la Provincia, y permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones.

⁵⁷ Decreto Acuerdo 2248/2008, art. 1°.

⁵⁸ Decreto Acuerdo 2248/2008, cap. XVII, art. 100.

⁵⁹ Decreto Acuerdo 2248/2008, cap. XVII, art. 101.

4. LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DIGITALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La Ciudad se encuentra inmersa en un proceso de modernización administrativa muy avanzado⁶⁰. En el Año 2009 dictó la ley 3304 por la que se creó el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)⁶¹, conformado por una serie de componentes, entre ellos: *el gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación*⁶².

Este componente comprende 1) el establecimiento de sedes electrónicas⁶³, 2) la creación de una infraestructura de firma electrónica y digital⁶⁴, 3) la digitalización de procesos administrativos⁶⁵, 4) el fortalecimiento del nivel de seguridad informática⁶⁶, 5) la interoperabilidad entre sistemas de información⁶⁷, y 6) las compras electrónicas⁶⁸.

De la ley de creación del plan surge que el objetivo es fortalecer la gestión de las compras públicas a través de las compras electrónicas que garanticen la

⁶⁰ Véase MARTELLI, Eduardo N. - CLUSELLAS, Pablo - MARTELO, María J., *Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la Ciudad de Buenos Aires 2009-2014*”, Buenos Aires, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014.

⁶¹ Ley 3304, art. 1°.

⁶² Ley 3304, Anexo A, art. 3°, los cuatro componentes son: 1) Sistema de gestión por resultados. 2) Mecanismos de intervención del ciudadano en el seguimiento de la Administración. 3) Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación. 4) Gestión integral de los recursos humanos.

⁶³ Ley 3304, Anexo A, Capítulo III, art. 6.1 “Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre los mismos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública”.

⁶⁴ Ley 3304, Anexo A, cap. III, art. 6.2, “Agilizar la gestión de la administración pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos, emanados tanto de la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital”.

⁶⁵ Ley 3304, Anexo A, Capítulo III, art. 6.3, “Desarrollar los sistemas informáticos y proponer y/o adecuar la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones”.

⁶⁶ Ley 3304, Anexo A, cap. III, art. 6.4, “Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.

⁶⁷ Ley 3304, Anexo A, cap. III, art. 6.5, “Mejorar los sistemas de información y comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de evitar duplicaciones, inconsistencias en la actualización y normalizar la definición y el tratamiento de la información común”.

⁶⁸ Ley 3304, Anexo A, cap. III, art. 6.6.

eficiencia y la transparencia, y se propuso los siguientes objetivos: a) Reglamentar el régimen de las compras electrónicas para la Administración Pública de la ciudad, b) Desarrollar e implementar el sistema informático de compras electrónicas, c) Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las compras electrónicas, d) Capacitar a las distintas unidades de compras en la gestión del sistema⁶⁹.

A partir de esto se ha avanzado en la conformación del gobierno electrónico⁷⁰, y específicamente en el marco de las contrataciones se ha creado una plataforma virtual, llamada Buenos Aires Compras, a la que se puede acceder a través de la página web *www.buenosairescompras.gob.ar*⁷¹. Esta plataforma comprende la contratación de bienes y servicios.

El cambio que ha producido la implementación de un sistema electrónico de contrataciones es realmente significativo⁷², desde al antiguo expediente en papel se ha pasado a un sistema virtual, que funciona con múltiples usuarios que poseen diferentes perfiles, que en muchos casos necesita la impulsión manual pero que en otros funciona de manera automática, incluso es automático en la generación de documentación como ser acta de apertura de sobres, o dictamen de evaluación de ofertas. Y que, asimismo, se encuentra vinculado con el Expediente Electrónico (EE)⁷³, el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE)⁷⁴, el Generador de Documentos Electrónicos

⁶⁹ Ley 3304, Anexo A, cap. III, art. 6.6.

⁷⁰ Ampliar con CORVALÁN, Juan G., “Hacia una Administración Pública Digital”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, 2017, p. 621. En el apartado IV el autor señala que “la Ciudad de Buenos Aires ha sancionado numerosas normas vinculadas al gobierno y a la administración digital o electrónica en los últimos nueve años. En concreto... cincuenta y ocho (58), entre ellas: cinco (5) leyes, veinticuatro (24) Decretos, veintiséis (26) resoluciones y tres (3) disposiciones”, las que son citadas en ese trabajo en su mayoría.

⁷¹ Implementada por decreto 1145/2009.

⁷² El alcance actual de las funcionalidades del sistema BAC surge de la disposición 401/DGCYC/2017 que modifica la resolución 424/MHGC/13.

⁷³ El decreto 196/11 en su art. 1º implementa el “Expediente Electrónico”, y de sus considerandos 9, 10 y 11 surge que a lo largo de los tiempos, el expediente administrativo generado en soporte papel permitió documentar y reflejar la información recopilada para su utilización en la toma de decisiones y en el control posterior de los trámites administrativos, pero la incorporación de las nuevas tecnologías de la información en el procedimiento administrativo rediseña la función del expediente, de manera que el expediente administrativo electrónico constituye el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera sea el tipo de información que contengan.

⁷⁴ Decreto 589/09, en su art. 1º se aprueba la implementación del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos —SADE— como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del GCBA.

Oficiales (GEDO)⁷⁵, el Sistema de Administración Financiera (SIGAF)⁷⁶, y el Boletín.

La ley 2095 (Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en su texto original del año 2006, en su art. 83, establecía: “Informatización de las contrataciones. Todos los procesos de compras, ventas y contrataciones que efectúen los órganos contratantes comprendidos en la presente ley, deben realizarse utilizando sistemas electrónicos o digitales que establezca el órgano rector, abarcando todas las instancias y actos administrativos del proceso, los que contendrán como mínimo la cotización, licitación, contratación, adjudicación y despacho de materiales y servicios en proceso de compra y/o contratación. Los documentos digitales tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel y son considerados como medio de prueba de la información contenida. La reglamentación establecerá la regulación integral de las contrataciones informatizadas la que deberá implementarse en un plazo no mayor de cuatro (4) años corridos a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley”.

Más tarde, se dicta el decreto 1145/2009, por el que se aprueba la reglamentación del art. 83 (recién citado), y se implementa el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad denominado Buenos Aires Compras (BAC), con alcance a todas las dependencias del Poder Ejecuti-

⁷⁵ El decreto 765/10 en su art. 1° implementa el módulo “Generador de Documentos Electrónicos Oficiales - GEDO”, del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), como medio de creación registro y archivo de informes y providencias. En su art. 2° determina que los informes y providencias confeccionadas a través del módulo “GEDO”, son firmados con tecnología de firma digital y tienen el mismo valor legal y eficacia jurídica que los informes y providencias en soporte papel.

Posteriormente se avanzó en la incorporación de las herramientas tecnológicas a otros documentos administrativos dictados en diversos trámites seguidos ante la Administración. Así, a modo de ejemplo, el art. 1 de la res. 3707/SECLYT/13 incorpora el documento Resolución Operativa, el art. 1° de la resolución 1/SECLYT/15 incorpora el documento Informe de Auditoría, el art. 1° de la resolución 2/SECLYT/17 incorpora el documento electrónico Informe para Opinión del Auditado —IFPOA—, el decreto 6/11, instruye a los organismos del Poder Ejecutivo a la utilización del módulo GEDO para la generación de disposiciones, el art. 1° de la resolución 1/SECLYT/16 incorpora el documento electrónico Circular Sindicatura y Diagnóstico Especial, el art. 2° de la resolución 1/SECLYT/16 incorpora el documento electrónico Recomendación Autónoma, el art. 1° de la res. 32/SECLYT/12 incorpora al Módulo GEDO los siguientes documentos electrónicos: Proyecto de Decreto - Decreto Firma Ológrafa, el art. 1° de la res. 334/GCABA/SECLYT/12 incorpora Cotización/Presupuesto, Anexo Firma Conjunta, Remito, Título, Pronunciamiento Permiso, el art. 1° del decreto 398/GCABA/13 incorpora la suscripción con tecnología de firma digital para la creación, registro, guarda y archivo de los Decretos del Poder Ejecutivo, mensajes y proyectos de Ley con iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el art. 1° del decreto 424/GCABA/12 instruye a todos los organismos del Poder Ejecutivo a utilizar el módulo GEDO como único medio de creación, registro y archivo de resoluciones.

Por lo que actualmente se utiliza el Generador de Documentos Electrónicos Oficiales —GEDO— del SADE para la creación de informes, providencias, disposiciones, dictámenes, actas, convenios, Decretos, resoluciones, entre otros.

⁷⁶ Implementado por ley 2394.

vo de la CABA⁷⁷. Asimismo, se crea el portal *www.buenosairescompras.gob.ar*, de acceso público y gratuito para todos sus usuarios, el que constituye el medio a través del cual la Administración Activa difunde sus llamados y efectúa los procesos de contrataciones de los bienes y servicios, regulados por la ley 2095, sin perjuicio de la publicación de los mismos en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires⁷⁸.

El Procedimiento BAC aprobado por el decreto 1145/2009⁷⁹, estableció las normas básicas que debe observar el Sector Público de la CABA en los procedimientos de compras y contrataciones electrónicas de bienes y servicios. Del mismo surge que BAC utiliza medios tecnológicos que garantizan su neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, y se basa en estándares públicos e interoperables que permiten el respaldo de su información y el registro de operaciones. La tecnología utilizada permite operar e integrar otros sistemas de información⁸⁰.

Con posterioridad, y ante la necesidad de profundizar cada una de las instancias que conforman el procedimiento de compras y contrataciones, adaptadas a las modalidades de contratación electrónica, coherentes con las particularidades propias del BAC⁸¹, se dictó la resolución 1160/MHGC/11 que aprobó las Normas de Procedimiento de Compras y Contrataciones que realiza el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del portal BAC, complementarias del decreto 1145/GCABA/09⁸². Del mismo surge que en los procesos de compras y contrataciones desarrollados a través de BAC, ante la falta de previsión expresa en esa reglamentación, serán de aplicación las prescripciones de la ley 2095 y su decreto reglamentario, en tanto no resulten incompatibles con la modalidad electrónica de contratación⁸³.

Tratándose BAC de un sistema en permanente desarrollo, que incorpora periódicamente modalidades de las previstas en la normativa para la gestión de las contrataciones públicas, se dictó la resolución 424/MHGC/13, que estableció los procedimientos, modalidades y funcionalidades incorporadas a BAC, facultando a la Dirección de Compras y Contrataciones a modificar su contenido en función del progresivo avance⁸⁴.

Por resolución 596/MHGC/11 se aprobaron las Políticas, Términos y Condiciones de Uso del Sistema BAC, a las cuales deben sujetarse los Usuarios de

⁷⁷ Decreto 1145/09, art. 1°.

⁷⁸ Decreto 1145/09, art. 3°.

⁷⁹ Decreto 1145/09, Anexo I.

⁸⁰ Decreto 1145/09, Anexo I, art. 3°.

⁸¹ Resolución 1160/MHGC/11, considerando 6°.

⁸² Resolución 1160/MHGC/11, art. 1°.

⁸³ Resolución 1160/MHGC/11, Anexo I, art. 1°.

⁸⁴ Resolución 424/MHGC/13, art. 2°.

los Proveedores del Gobierno de la Ciudad y los Usuarios Compradores de la Administración Activa del Gobierno de la Ciudad⁸⁵.

Asimismo, se aprobó el Procedimiento de Autenticación de los Usuarios de los Proveedores de BAC⁸⁶. Ello porque el funcionamiento del Sistema depende de la interacción de usuarios de las partes involucradas, tanto de parte de los Organismos de Gobierno que procedan a instar los procedimientos de compras y contrataciones, como de quienes deseen constituirse en proveedores de bienes y servicios, la figura del usuario en su proyección al uso del sistema debe reportar seguridades básicas a quien representa. Así, este procedimiento permite que los usuarios que se incorporen a dicho régimen en representación de proveedores se sometan con carácter previo, a un procedimiento ágil y sencillo de inscripción, registro y autenticación de sus representantes y/o apoderados⁸⁷.

En el mismo sentido, por disposición 302/DGCYC/13 se aprobó el procedimiento para la Administración de Perfiles y de Usuarios BAC Ambiente Comprador⁸⁸, con el objeto de cumplir con las normativas de seguridad lógica para el alta, la baja, el alcance y la administración de los perfiles BAC para los Organismos de Gobierno que procedan a instar los procedimientos de compras y contrataciones⁸⁹.

La ley 4764/13 viene luego a modificar la ley 2095 de Compras y Contrataciones, e incorporó dentro de los principios generales que rigen las contrataciones y adquisiciones al Principio de la vía electrónica⁹⁰.

En agosto de 2017 se dictó el decreto 326/2017 que aprueba la nueva reglamentación de la Ley de Compras y Contrataciones⁹¹, con el objetivo de dictar un texto unificado de la reglamentación de la ley 2095, y derogar el decreto 95/2014, sus modificatorios, el decreto 1145/2009 y sus normas complementarias⁹², cuyo principal pilar es la contratación electrónica⁹³.

Finalmente, a raíz de las modificaciones introducidas por la nueva normativa dictada, y a fin de incluir las disposiciones relativas a los procesos de

⁸⁵ Resolución 596/MHGC/11, art. 1°.

⁸⁶ Resolución 596/MHGC/11, art. 2°.

⁸⁷ Resolución 596/MHGC/11, considerandos 5°, 6° y 7°.

⁸⁸ Disposición 302/DGCYC/13, art. 2°.

⁸⁹ Disposición 302/DGCYC/13, Anexo I, arts. 1° y 3°.

⁹⁰ Ley 4764/13, arts. 7°, 10. "Principio de la vía electrónica: Los procedimientos de compras y contrataciones deberán ejecutarse por la vía electrónica con los requisitos y a través de los instrumentos previstos en el Capítulo III, del Título II del Anexo I de la Ley 3304, siendo excepcional y procedente la tramitación de los mismos mediante documentos contenidos en soporte papel, únicamente, debido a la concurrencia de algunas de las causales previstas en la reglamentación de la presente".

⁹¹ Decreto 326/17, art. 1°.

⁹² Decreto 326/17, art. 6°, se derogan los decretos 101/2003, 1145/2009, 95/2014, 114/2016 y 411/2016, y la resolución 1160/MHGC/11, y toda norma que se oponga a lo dispuesto en el decreto 326/2017.

⁹³ Conforme surge de los considerandos del decreto 326/2017, y de su Anexo I.

compras y contrataciones a efectuarse a través del sistema electrónico BAC, en diciembre de 2017 se dicta la disposición 1274/DGCYC/17 por la que se aprueba el nuevo Pliego Único de Bases y Condiciones Generales⁹⁴.

Corresponde hacer una mención al caso de la obra pública. Si bien la Ciudad aún no cuenta con un Sistema Transaccional de Contratación Electrónica, uno de los compromisos de gobierno⁹⁵ fue el lanzamiento una plataforma donde se encuentren publicados los datos de cada una de las obras de la Ciudad, y el año 2017 se lanzó “BA Obras”, *buenosaires.gob.ar/baobras*, una plataforma en línea que tiene como objetivo aumentar la transparencia en la gestión de las obras públicas, a través de la publicación de datos bajo estándares internacionales, brindando información integrada y con una frecuencia de actualización continua. La herramienta cuenta con la visualización de las obras públicas de manera georreferenciada, con información desagregada como tipo de obra, monto de contrato, avance, fechas, empresa adjudicada, etc.⁹⁶.

5. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS ELECTRÓNICAS

A continuación, realizaré una comparación entre en sistema de compras electrónicas y el procedimiento tradicional, a fin de advertir su funcionamiento en la práctica y dimensionar el impacto de su implementación.

Tomaré como base los sistemas diseñados para las compras nacionales y las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. En la versión tradicional, los pliegos aprobados se publicaban y difundían a través del Boletín Oficial, la página web oficial del organismo contratante, y en la cartelera oficial, y los interesados, al tomar conocimiento, debían acercarse a las oficinas del organismo a retirar una copia.

En el sistema de compra electrónica, los pliegos, una vez autorizados, son publicados en el Boletín Oficial, la página web oficial del organismo contratante, y en el portal Web, y este envía, automáticamente, notificación a los domicilios electrónicos constituidos de aquellos interesados que se hayan inscripto en el rubro o clase objeto de la contratación. Asimismo, se encuentran disponibles en el portal Web para su descarga.

2. En la versión tradicional las ofertas se presentaban en sobre común o con membrete del oferente, o en caja o paquete, dependiendo del volumen, perfectamente cerrados, conteniendo en su cubierta la indicación de la contratación a que correspondía, el día y la hora de apertura. Las ofertas originales debían estar firmadas en todas sus fojas por el oferente o su representante legal.

⁹⁴ Disposición 1274/DGCYC/17, art. 1°.

⁹⁵ <http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos>.

⁹⁶ <http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/sistema-online-de-obras-publicas-abiertas>.

En el sistema de compra electrónica, las ofertas son presentadas en el portal, y toda la documentación es adjuntada electrónicamente. La oferta debe ser validada electrónicamente por el usuario legitimado. El usuario legitimado que confirma la oferta le da validez a todos los documentos que componen la oferta, sin importar que estén firmados por él.

3. En el sistema tradicional acto de apertura se realizaba en el lugar, día y hora determinados se procedía a abrir las propuestas en presencia de los funcionarios designados, y de todos aquellos que desearan presenciarlo, y se procedía a labrar un acta que registraba el resultado obtenido.

En el sistema de compra electrónica el acto de apertura se efectúa a través del sistema en la hora y fecha establecida, generándose, en forma electrónica y automática, el acta de apertura de ofertas.

4. En la versión tradicional la Comisión Evaluadora se reunía para analizar las ofertas presentadas, y emitía su dictamen, el que era publicado, y notificado⁹⁷ a todos los participantes del proceso.

En el sistema de compra electrónica la evaluación se realiza en el mismo sistema, y el Dictamen de Evaluación de Ofertas se publica en el portal y es comunicado a todos los oferentes a través del sistema de manera automática.

5. En la versión tradicional el acto administrativo de Adjudicación debía ser notificado⁹⁸ fehacientemente a los oferentes.

En el sistema de compra electrónica el acto administrativo de Adjudicación es notificado automáticamente a través del sistema al adjudicatario y al resto de los oferentes.

6. En la versión tradicional el contrato se perfeccionaba con la notificación⁹⁹ fehaciente de la Orden de Compra al adjudicatario.

En el sistema de compra electrónica el contrato se perfecciona con la recepción en el sistema de la Orden de Compra.

Las diferencias no se agotan en los puntos señalados, estos marcan las discrepancias más destacadas, pero sin lugar a duda el sistema de compras públicas ha sufrido una metamorfosis. Basta con imaginar que ahora todo el procedimiento tramita de principio a fin de manera virtual, a través de una plataforma Web, que las etapas avanzan haciendo clic, que muchas de ellas se cierran y se

⁹⁷ Refiriéndome a las previsiones del Capítulo VI (Notificaciones) del decreto 1510/1997, que aprueba las disposiciones de procedimiento administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las que requerían que algún oficial notificador se acerque al oferente o bien que el oferente se acerque a las oficinas del organismo contratante.

⁹⁸ Refiriéndome a las previsiones del Capítulo VI (Notificaciones) del decreto 1510/1997, que aprueba las disposiciones de procedimiento administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las que requerían que algún oficial notificador se acerque al oferente o bien que el oferente se acerque a las oficinas del organismo contratante.

⁹⁹ Refiriéndome a las previsiones del Capítulo VI (Notificaciones) del decreto 1510/1997, que aprueba las disposiciones de procedimiento administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las que requerían que algún oficial notificador se acerque al oferente o bien que el oferente se acerque a las oficinas del organismo contratante.

abren de manera automática, y existe un sistema de alerta temprana que avisa los usuarios involucrados el estado en que se encuentra el proceso y las opciones disponibles. Imaginemos que a partir de que el sistema notifica a los oferentes que se ha emitido el Dictamen de Evaluación de Ofertas les aparece automáticamente un botón con la opción de impugnar, y que ese mismo botón desaparece automáticamente una vez que venció el plazo previsto normativamente para hacer uso de tal opción. Y más aún, imaginemos que ahora el sistema advierte al organismo contratante que el proceso se encuentra disponible para adjudicar.

CONCLUSIÓN

La implementación de Sistemas de Compras Electrónicas representa un claro avance por parte del Estado en miras a la implementación de un Gobierno Abierto, que garantice transparencia, participación y sobre todo confianza por parte de los ciudadanos.

La adopción de todo tipo de medidas tendientes a modernizar el funcionamiento de la Administración Pública no solo mejora la calidad de la gestión pública, sino que posibilita mayor acceso por parte de los ciudadanos y el ejercicio de un seguimiento efectivo sobre la actividad administrativa.

La principal barrera por sortear es la resistencia al cambio, el temor a lo nuevo. La experiencia nos muestra que la mejor manera de afrontar el cambio es transitarlo de manera gradual y progresiva. Sin dudas habrá una primera etapa de aprendizaje, con aciertos y errores, donde el acompañamiento y la capacitación serán fundamentales.

Pero al final del camino tendremos un Sistema de Compras con mayor participación de oferentes, lo que representa compras más competitivas y eficientes, un Sistema ágil, reduciendo considerablemente el tiempo de duración de los procesos, lo que permite dar respuesta más inmediata a las necesidades y realizar una mejor administración presupuestaria, un Sistema con menor margen de error, al introducir mecanismos automáticos, lo que al final del camino nos deja con menos procesos desiertos o fracasados, y, sobre todo, un Sistema accesible y transparente.

En Argentina tenemos avanzar para que los Sistemas de Compras Electrónicas se implementen en todo nuestro país, animarse al cambio no es fácil, pero vale la pena.

BIBLIOGRAFÍA

CACE, Cámara Argentina de Comercio Electrónico, *Fashion E-commerce ¿Cómo ser exitoso en el canal digital apoyándose en un marketplace? Claves para lograr una estrategia omnicanal imbatible*, <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>.

- CORVALÁN, Juan G., “Hacia una Administración Pública Digital”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, 2017, p. 621.
- “Un nuevo enfoque de Administración Pública: Digital e Inteligente”, *DPI Cuántico, Diario Administrativo*, N° 166, 29/8/2017, Buenos Aires, 2017.
- CUADRADO I SALIDO, David, “Las cinco etapas del cambio”, *Capital Humano*, N° 241, Madrid, 2010, p. 54.
- KLINGENFUSS, Alejandro, *Desafío e-commerce: la metamorfosis digital de las empresas tradicionales*, Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), <http://www.cace.org.ar/informes-digitales>, julio 2017.
- MARTELLI, Eduardo N. - CLUSELLAS, Pablo - MARTELO, María J., *Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-201*, Buenos Aires, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014.

Recepción: 2/2/2018

Aceptación: 15/3/2018