

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMIA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

(GESTIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES. ANÁLISIS
CONCEPTUAL Y HERRAMIENTAS OPERATIVAS)

“OPTIMIZACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS: ANÁLISIS DE
INEFICIENCIAS Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA
EN EL SECTOR PÚBLICO”

FERNANDEZ BRUERA, MARIA JOSEFINA CARMEN
(F-1508/3)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: GONZALO SAGLIONE
1º Cuatrimestre de 2023

Resumen

La adquisición de bienes y la contratación de servicios por parte del sector público representan una parte considerable del gasto público. El presente trabajo aborda la ineficiencia en las compras públicas del Estado Nacional de la República Argentina y propone medidas para mejorar la eficiencia en el sector público. Se enfatiza la necesidad de evaluar el desempeño del sector público, centrándose en las contrataciones de obras públicas, identificando factores de ineficiencia en comparación con el sector privado y proponiendo medidas de mejora. Se señala la falta de incentivos en el sistema de contratación del personal del Estado, generando ineficiencias en los procesos de compras y contrataciones públicas.

Se proponen medidas como la normalización y simplificación de la normativa, mejorar la capacidad administrativa, fortalecer el área de compras y utilizar mecanismos de contratación más eficientes. Además, se destaca la importancia de mejorar la gestión de proyectos, la transparencia en el proceso de contratación pública y fomentar una mayor competencia en los procesos de contratación pública. También se proponen medidas para abordar aspectos económicos que generan ineficiencia, como garantizar un amplio acceso a los mercados de contratación pública y establecer mecanismos para reducir el riesgo de cambio y agilizar los pagos.

1. Introducción

Las compras y contrataciones públicas son un eslabón clave en la gestión de un país.

La eficiencia en el ámbito público es esencial para el desarrollo económico, social e institucional de los países, y constituye un requisito imprescindible para formular políticas económicas coherentes con las necesidades reales de la población.

En los Estados modernos, cada vez más se recurre al sector privado para la provisión de bienes y servicios públicos. En los países de la OCDE, las compras públicas representan entre un 10% y un 15% del PBI (en muchos países no pertenecientes a la OCDE, esa cifra es aún mayor), lo cual demuestra la importancia de analizar la gestión de estas adquisiciones con el objetivo de fomentar un gasto público eficiente y efectivo.¹

Las compras públicas son de gran relevancia debido a su impacto en las economías y su influencia tanto en la eficiencia de la actividad económica como en el nivel de gasto público.

El Estado tiene la responsabilidad de actuar de manera eficiente, efectiva y rendir cuentas a los ciudadanos, priorizando los objetivos de desarrollo y progreso social. Para lograr esto, es necesario que las políticas públicas sean coherentes con un marco institucional propio de sistemas democráticos, evitando conflictos de intereses y previniendo riesgos de corrupción.

En la labor del Estado, se deben realizar esfuerzos constantes para mejorar la transparencia, el seguimiento y los mecanismos de control de procesos, así como brindar mayores oportunidades de acceso a la información pública, tanto para las entidades que conforman la sociedad civil como para la ciudadanía en general.

El estudio de los sistemas de contratación y adquisición llevados a cabo por los Estados ha sido uno de los principales enfoques de atención de la comunidad internacional en los últimos años. Esto busca promover mecanismos que empoderen la gestión en términos de agilidad, eficiencia, transparencia e inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas en las oportunidades de venta al Estado.

Este trabajo se iniciará con la elaboración de un marco conceptual que permitirá identificar los factores responsables de la ineficiencia en las compras públicas en la República Argentina. Seguidamente, se analizarán las razones subyacentes que explican por qué estos factores conducen a ineficiencias en el proceso de adquisiciones gubernamentales, y se presentarán propuestas para abordar y superar estos obstáculos.

La reflexión al cerrar el trabajo, no es más que una opinión personal, justificada meramente en las exposiciones en el desarrollo de dicho trabajo.

2. Marco conceptual

A continuación se presentarán los conceptos que resultan de relevancia en el marco del presente trabajo. Estos conceptos son fundamentales para comprender la temática que abordaré y proporcionarán una base sólida para analizar y discutir los temas clave que se desarrollarán a lo largo del trabajo.

2.1 Normativa regulatoria

Las normas básicas que regulan las contrataciones del Estado Nacional en la República Argentina son las siguientes: Decreto Delegado N° 1023/2001 (Régimen de Contrataciones del Estado Nacional) y Decreto N° 436/2000 (Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional).

¹ Véase OCDE (2005, 2007) Bribery in Public Procurement - METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES

Existen asimismo otras normas vinculadas con el tema, entre las que se pueden destacar: Ley N° 13.064 (Obra Pública); Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional); Ley N° 25.188 (Ética en la Función Pública); Ley N° 25.551 (Compre Trabajo Argentino); Decreto N° 1818/2006 (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas); Decreto N° 1545/1994 (Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones. Misiones y Funciones); Resolución SIGEN N° 79/2005 (Sistema de Precios Testigo); Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 24.759), en su artículo 5 inc. 3 (aplicabilidad de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren publicidad, equidad y eficiencia); Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 26.097), en su artículo art. 9 (establece los valores mínimos que cada Estado parte deberá considerar a la hora de establecer los sistemas de contratación pública basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos para la adopción eficaz de decisiones).

2.2 Contrataciones públicas. Concepto.

Las contrataciones públicas se refieren a los procedimientos y procesos a través de los cuales los gobiernos, ya sean nacionales, estatales o locales, adquieren bienes, servicios y obras para el beneficio del sector público y de la sociedad en general. Estas contrataciones se rigen por normativas legales y regulaciones específicas, y se realizan con el objetivo de garantizar la transparencia, la competencia, la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos públicos.

Las contrataciones públicas pueden abarcar una amplia gama de actividades, que incluyen desde la compra de suministros y equipos básicos hasta la contratación de servicios profesionales o la ejecución de grandes proyectos de infraestructura. Estas actividades suelen involucrar la participación de proveedores externos, ya sean personas naturales o jurídicas, y se llevan a cabo a través de un proceso competitivo y transparente.

En muchos países, las contrataciones públicas se rigen por leyes y regulaciones específicas que establecen los principios y procedimientos que deben seguirse. Estas normas suelen establecer requisitos de publicidad, competencia, igualdad de trato, evaluación objetiva de ofertas, selección basada en criterios predefinidos, entre otros aspectos. El objetivo de estas regulaciones es promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, evitar prácticas corruptas o fraudulentas, y garantizar que los contratos sean otorgados a proveedores calificados y que ofrezcan la mejor relación calidad-precio.

Según Raigorodsky (2007), se debe determinar el tipo de procedimiento de selección del proveedor que se va a utilizar, junto con su respectiva clase y modalidad de corresponder, conforme el tipo de contratación que se quiera efectuar, de acuerdo a las definiciones establecidas por la norma marco en cada caso.

No obstante lo señalado precedentemente, para definir qué procedimiento de selección del proveedor resulta más adecuado y conveniente a los intereses públicos, se deberán evaluar las siguientes circunstancias:

1. Cumplimiento con los objetivos de economicidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos.
2. Características de los bienes o servicios a contratar.
3. Monto estimado del contrato.
4. Condiciones de comercialización y configuración del mercado.
5. Razones de urgencia o emergencia.

Para la elección del procedimiento de selección se considerará el monto estimado del contrato como principal variable. Los diferentes procedimientos para las contrataciones son los que se describen a continuación:

- Licitación o concurso público.
- Licitación o concurso privado
- Contratación directa
- Trámite simplificado

Si bien la regla general debe ser la Licitación Pública, además de las variables mencionadas basadas en los montos del contrato, la normativa de la República Argentina (Decreto 1023/2001) prevé excepciones a dicha regla en casos tales como urgencia, exclusividad, obras artísticas y científicas, contrataciones entre organismos o con universidades, o para reparación de equipos.

En resumen, las contrataciones públicas son los procesos a través de los cuales los gobiernos adquieren bienes, servicios y obras necesarios para el funcionamiento del sector público, siguiendo principios de transparencia, competencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

2.3 Licitaciones

Según Correa (2002), la licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. La licitación puede ser pública o privada y puede ser internacional o restringida al ámbito local.

La licitación pública se puede definir como el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual por el que un ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente (Correa (2002)).

No es un acto, sino un conjunto de actos; un procedimiento integrado por actos y hechos de la administración y actos y hechos del oferente, que concurren a formar la voluntad contractual. En efecto, la licitación no es el contrato público que celebra la administración, el contrato sea de suministros, obras públicas, concesiones de servicio público, u otro, surge de la licitación (Correa (2002)).

Las licitaciones se caracterizan por su rigor y sentido formalista. En mayor o menor medida, todo ordenamiento jurídico establece una serie de trámites, formalidades, etapas y procedimientos que deben cumplirse antes de emitirse la voluntad administrativa contractual (Correa (2002)).

El incumplimiento de tales preceptos, sean legales, reglamentarios o de otra naturaleza, vicia la voluntad pues no se ha preparado según el orden normativo aplicable a la República Argentina. Consecuentemente, la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes y por ello es tan importante una revisión exhaustiva de la normativa mencionada en el punto 2.1 Normativa regulatoria antes de iniciar un proceso de licitación. La finalidad del rigor y formalismo radica en asegurar la igualdad de los licitantes e imprimir transparencia a las decisiones administrativas.

El formalismo lo encontramos presente desde la etapa de preparación, es decir antes de emitir la voluntad administrativa hasta la entera ejecución del contrato. La exteriorización de la voluntad, debe realizarse a través del procedimiento especial, la licitación, que abarca la formación de la voluntad, la selección, la adjudicación y el posterior perfeccionamiento del vínculo contractual (Correa (2002)).

2.4 Eficiencia

La eficiencia es una manera de hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad.

Según Izquierdo et. al. (2018), la eficiencia en el gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que refiere a la capacidad de obtener mejores resultados en función de una serie de recursos técnicos, y la eficiencia asignativa, cuyo fin es priorizar entre partidas de gastos alternativas basándose en la evidencia y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas. Ambos tipos de eficiencia del gasto público resultan cruciales para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad.

¿Cómo se pueden identificar las ineficiencias técnicas? La eficiencia técnica en el gasto público explora cuantos más insumos de lo necesario se utilizan para obtener un resultado o cuánto cuesta llevar a cabo un programa manteniendo un cierto nivel de calidad en comparación con otros años de referencia o con otros países, o como los gobiernos obtienen diferentes resultados a partir de un cierto nivel de gasto. La eficiencia se puede medir determinando la cantidad de recursos públicos malgastados para producir resultados de una determinada calidad.

Parte del malgasto en el gasto público está relacionado con las ineficiencias técnicas: los gobiernos hacen las cosas adecuadas pero de forma incorrecta, utilizando más recursos de los necesarios para alcanzar un determinado resultado.

Para producir servicios públicos, el gobierno debería combinar sus insumos de manera eficiente al menor costo. La clasificación económica del gasto público se centra en los insumos, a saber: bienes y servicios, inversiones, trabajo y transferencias. Las ineficiencias provienen no solo de la cantidad de trabajo sino también de su costo. Por ejemplo, si para una determinada calificación laboral los salarios son mucho más altos en el sector público que en el sector privado, hay espacio para mejorar. Los salarios y el costo de los bienes y servicios están relacionados con los costos de producción asumidos por el propio gobierno. Los subsidios, las ayudas y los beneficios sociales están relacionados con las transferencias monetarias o en especie y en las adquisiciones a terceras partes de bienes y servicios para otros destinatarios, normalmente empresas y hogares.

Si bien hacer mal las cosas correctas puede significar pérdidas, hacer las cosas equivocadas de forma correcta puede significar incluso pérdidas mayores. Dicho en términos más sencillos, la eficiencia asignativa se refiere a cómo los gobiernos asignan su gasto en diferentes funciones (educación, salud, promoción social, inversión y defensa; entre generaciones, en distintos niveles de gobierno, etc.), con el fin de maximizar la productividad y el crecimiento de la economía (Izquierdo et. al. (2018)).

Uno de los objetivos básicos en economía es canalizar los recursos hacia su uso más productivo. En la medida de lo posible, el gobierno debería al menos llevar a cabo un análisis de costo-beneficio y estimaciones de tasa de retorno de todos los grandes componentes del gasto. Así, tendría que priorizar los componentes del gasto; si la tasa de retorno de un sector es más alta, su gasto debería aumentar. El premio Nobel de Economía James J. Heckman declaró en una carta al Congreso “La responsabilidad fiscal no consiste sencillamente en reducir el gasto. La responsabilidad fiscal consiste en estudiar los costos y los retornos e invertir los recursos donde los retornos sean los más altos con el menor riesgos. La pregunta no es donde recortar si no dónde invertir, y en que invertir” (Izquierdo et. al. (2018)).

3. Factores que generan ineficiencia en las compras públicas

Comenzaré esta sección destacando que el enfoque principal será analizar la eficiencia técnica, específicamente en lo que respecta a los costos en los que incurre el Estado al contratar obras con terceros. En este contexto, no me focalizaré sobre las decisiones del Estado, sino que me centraré en evaluar la eficiencia en la ejecución de proyectos y las

implicaciones económicas que esto conlleva. Abordaré cómo el Estado argentino gestiona sus recursos y cómo esto puede afectar los costos asociados a la realización de obras públicas en busca de una mayor eficiencia técnica.

En el presente realizaré una descripción de aquellos factores que generan ineficiencia en las compras por parte del sector público comparado con el sector privado, distinguiendo la corrupción de los demás factores que potencialmente pueden traer aparejadas ineficiencias.

Las adquisiciones de bienes y la contratación de servicios por parte del sector público ocupa una porción significativa del gasto público. En este marco, el potencial nocivo de las prácticas corruptas, en pequeña o gran escala, sobre la asignación de recursos y sobre el nivel de gasto resulta considerable.

Según Arozamena et. al. (2011), es habitual que se asocie la ineficiencia a corrupción en virtud de que las prácticas corruptas pueden aparecer y generar efectos en todas las etapas del proceso de compra: tanto en la definición de qué adquirir, como en la recepción y evaluación de ofertas, y en el control del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los proveedores.

La primera decisión relevante en el proceso de compra es la determinación de lo que se va a adquirir, incluyendo sus especificaciones más precisas. La corrupción puede manifestarse en especificaciones contractuales que colocan a un proveedor potencial en una posición ventajosa en relación a sus rivales. Este problema, por otra parte, es particularmente grave si se considera que una situación competitiva desfavorable puede incentivar a los rivales de quienes son favorecidos a no participar del proceso licitatorio. El número de participantes es una variable crucial para el éxito de cualquier licitación (Arozamena et. al. (2011)).

En los casos de los bienes estandarizados hay un margen menor para favorecer a algún proveedor con las especificaciones elegidas que en las demás categorías de bienes y servicios. Sin embargo, de todas formas existe un margen de discrecionalidad para la autoridad a cargo: debe definir los plazos de entrega, o la cantidad a adquirir. En el primer caso, pueden especificarse plazos que favorezcan a un proveedor sobre otro. En el segundo, sencillamente puede aumentarse la magnitud de la compra en relación con las necesidades de la dependencia que la realiza (Arozamena et. al. (2011)).

Una segunda forma factible de manipulación está dada por la posibilidad de que un bien con una descripción standard se convierta, a través de la introducción de especificaciones innecesarias o no habituales, en un bien con características especiales, para el cual el número de los proveedores potenciales es inferior (Arozamena et. al. (2011)).

Las legislaciones que regulan las adquisiciones publicas suelen condicionar el procedimiento exigido al monto involucrado en una compra. Las sumas más altas generalmente implican la obligatoriedad de una licitación pública. Para montos menores, en cambio, se permite el empleo de licitaciones privadas o incluso de compras directas. Entonces, la autoridad a cargo puede dividir lo que por razones operativas debería ser un pedido de una magnitud que requiriese una licitación pública en un número de pedidos menores a fin de ser sometida a controles más bajos (Arozamena et. al. (2011)).

En la etapa preparatoria, otra forma en que puede manifestarse la corrupción, tiene que ver con los requisitos que se exigen a los potenciales oferentes para participar de la licitación. En ocasiones, puede ocurrir que se soliciten requisitos por encima de lo deseable al sólo efecto de reducir la competencia y/o direccionar la compra (Arozamena et. al. (2011)).

Durante el proceso de recepción y evaluación de ofertas, las formas de manipulación son diferentes. En general, giran alrededor del manejo de la información en la licitación. Puede tratarse de información sobre la existencia misma de la licitación, o sobre las características exactas de lo que se vende. En ambos casos, se puede favorecer a un proveedor potencial brindándole mejor información que a sus rivales. Es posible, asimismo, que se revelen a un participante detalles sobre las ofertas o posiciones rivales de forma que se viole la integridad

del proceso licitatorio en un extremo, se puede permitir a un oferente definir el precio ofrecido conociendo las ofertas rivales (Arozamena et. al. (2011)).

Si las ofertas deben evaluarse en función de variables que exceden al precio propuesto por cada participante, tales como la calidad o las especificaciones técnicas de lo que se plantea proveer, la evaluación de estas variables por parte de la autoridad pública puede estar sesgada (Arozamena et. al. (2011)).

En cuanto a la ejecución del contrato, la autoridad pública puede controlar impropiaamente el cumplimiento de las condiciones contractuales por parte del ganador. Es posible que la autoridad a cargo permita que los plazos originalmente estipulados no sean cumplidos, o que las especificaciones de lo entregado reflejen una calidad menor que la originalmente ofrecida. En términos generales, el contrato puede ser renegociado, por una autoridad de control, de una forma que favorezca al proveedor. Existe la posibilidad de introducir modificaciones al contrato (por ejemplo, extensiones o reducciones de un proyecto de construcción originalmente determinado) para favorecer al contratista (Arozamena et. al. (2011)).

En un hipotético escenario de corrupción cero o de absoluta falta de corrupción en un proceso de contratación es de esperar que existan otros factores que graviten y puedan traer como consecuencia una ineficiencia en los procesos de contratación pública los cuales se detallan a continuación:

3.1 Aspectos institucionales y de procedimiento del Estado pueden disminuir la eficiencia de sus contrataciones

3.2 Mercados concentrados

3.3 Incertidumbre financiera

3.1 Aspectos institucionales y de procedimiento del Estado pueden disminuir la eficiencia de sus contrataciones

La afirmación de que la burocracia genera ineficiencia en las compras del Estado es una perspectiva comúnmente compartida por muchos. La burocracia, entendida como el conjunto de procedimientos y trámites administrativos que deben seguirse para la realización de actividades gubernamentales, puede, aunque no necesariamente suceda, tener efectos negativos en la eficiencia de los procesos de adquisiciones estatales. Algunos de los aspectos asociados con la burocracia en las compras del Estado incluyen:

a. Multiplicidad de regímenes de contratación

En Argentina se evidencia una falta de normas integrales en materia de compras y contrataciones públicas lo cual genera una serie de complicaciones prácticas que ponen en situación de vulnerabilidad al sistema. Uno de los principales inconvenientes está dado por la multiplicidad de regímenes que conviven y se relacionan y que, en algunos casos, cuentan con reglas propias.

Un ejemplo es el régimen de la Ley Nacional de Obra Pública 13064/1947 en la Argentina que no es aplicable a todas las construcciones, solamente aplica a la obra pública construida por las entidades o jurisdicciones que han recibido la delegación expresa del Poder Ejecutivo. Esta situación está dada por una gran dispersión normativa que se multiplica con la existencia de leyes provinciales de obras públicas, y regímenes o reglamentaciones propias para entes autárquicos, empresas con participación estatal mayoritaria, y empresas públicas nacionales, provinciales y/o municipales, entre otros, ajenos a aquella ley nacional.

b. Requisitos para participar en la licitación

Para poder participar en una licitación existe un determinado volumen de documentación que se debe presentar que supone un esfuerzo de tiempo y económico que no asegura ganar la misma. Del mismo modo existen sellados, garantías, constancias de cumplimiento fiscal,

constancia de visita a obra, declaraciones juradas que deben ser tenidos en cuenta para ser contratista del Estado.

Por otro lado, las empresas deberán tener al día y en orden los tributos municipales, provinciales y nacionales y estar inscritos en el registro de licitadores.

Es crucial reconocer que el proceso de licitación para contratar con el Estado implica un doble efecto en relación con la documentación requerida y los requisitos fiscales y administrativos. Por un lado, actúa como una barrera de entrada que puede restringir o reducir la competencia en el mercado de contratistas gubernamentales. El volumen de documentación necesaria, los sellos, garantías, y otros requisitos pueden ser prohibitivos para muchas empresas, especialmente las más pequeñas o nuevas en el sector. Esto limita la diversidad de oferentes y puede resultar en un mercado menos competitivo.

Además, para las empresas que logran superar estas barreras y cumplir con todos los requisitos, se traduce en un costo adicional considerable tanto en términos de tiempo como de recursos económicos. Mantener al día los tributos, así como cumplir con los registros y declaraciones necesarios, representa una carga administrativa adicional que no está presente en el ámbito del sector privado. Es importante destacar que el pago puntual de impuestos es una responsabilidad fundamental de los contribuyentes al momento de establecer contratos con el Estado.

Aunque esta exigencia no implica necesariamente ineficiencia, sí puede incidir en el precio final de los productos o servicios, explicando la posibilidad de que estos sean más elevados en comparación con el sector privado. Este factor podría desmotivar la participación de empresas, especialmente las más pequeñas, y tener un impacto negativo en la eficiencia del proceso de licitación.

c. Costos indirectos (o ítems complementarios)

La comparación de los costos indirectos en una licitación pública y una licitación privada puede variar dependiendo del contexto específico y las regulaciones de cada país. Sin embargo, a continuación se presentan algunas consideraciones generales:

- **Proceso de licitación:** En general, las licitaciones públicas tienden a tener procesos más formales y estructurados, lo que puede implicar una mayor carga administrativa y, por lo tanto, costos indirectos más altos en comparación con las licitaciones privadas. Esto se debe a que las licitaciones públicas deben cumplir con normativas legales y reglamentarias específicas, como la publicación de anuncios en medios oficiales, la participación de comités de evaluación, la elaboración de informes detallados, entre otros.
- **Publicidad y divulgación:** Las licitaciones públicas a menudo requieren una mayor inversión en publicidad y divulgación, ya que se deben seguir procedimientos específicos para garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades para los posibles licitantes. Esto puede implicar la publicación en periódicos de circulación amplia, en portales electrónicos gubernamentales u otras plataformas especializadas.
- **Requisitos de cumplimiento:** En las licitaciones públicas, los licitantes pueden estar sujetos a una serie de requisitos de cumplimiento adicionales, como garantías o seguros específicos, certificaciones o documentos legales adicionales. Estos requisitos pueden generar costos indirectos más altos en comparación con las licitaciones privadas, donde los requisitos pueden ser menos exigentes.
- **Transparencia y control:** Las licitaciones públicas están sujetas a una mayor transparencia y control, lo que puede requerir la participación de entidades supervisoras o auditorías externas. Estas actividades de control pueden generar costos indirectos adicionales en comparación con las licitaciones privadas, donde los procesos de control pueden ser menos rigurosos.

Es importante tener en cuenta que los costos indirectos pueden variar significativamente según el tipo y el alcance de la licitación, así como las políticas específicas de cada entidad licitante.

d. Mecanismos de control poco eficientes

Existe un fuerte debate en torno a los controles (tanto internos como externos) que se realizan en el marco de las compras y contrataciones estatales.

Los mecanismos de control poco eficientes durante la ejecución de obras públicas pueden dar lugar a una serie de problemas, que van desde el aumento de costos y retrasos en la obra hasta la corrupción y la mala calidad de la infraestructura. Algunos de los mecanismos de control ineficientes más comunes incluyen:

- **Falta de capacidad técnica y supervisión adecuada:** En algunos casos, los organismos encargados de supervisar las obras pueden carecer de personal con la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo una supervisión efectiva. La falta de supervisión por parte de ingenieros y especialistas durante la ejecución de la obra puede llevar a errores, malentendidos y la falta de cumplimiento de los estándares de calidad y seguridad.
- **Cambios constantes en el diseño:** Los cambios frecuentes en el diseño de la obra pueden generar retrasos y aumentar los costos debido a la falta de planificación adecuada.
- **Insuficiente control de calidad:** La falta de inspecciones y pruebas de calidad durante la construcción puede dar lugar a obras defectuosas que requieren correcciones costosas.
- **Falta de participación ciudadana:** La falta de participación ciudadana y transparencia en el proceso de toma de decisiones puede dificultar la rendición de cuentas y la supervisión de las obras públicas.
- **Ineficiencia en la gestión de proyectos:** Una gestión ineficiente de proyectos, como la falta de planificación adecuada, la asignación inadecuada de recursos y la falta de seguimiento, puede conducir a retrasos y costos adicionales.

e. Falta de discrecionalidad

Según Farje et. al. (2003), en algunos casos se evidencia una falta de incentivos en el sistema de contratación del personal del Estado para mayor discrecionalidad. Esto guarda relación con el problema de principal – agente verificado en el manejo de los recursos en el seno del Estado. Muchos autores han analizado los procesos de asignaciones de recursos en el marco del Estado, poniendo especial énfasis en el diseño de los procesos de contratación y en sus condiciones respecto de la eficiencia productiva. Es decir, las contrataciones públicas encuentran un problema de principal-agente el cual condiciona la posibilidad de que dichas contrataciones puedan ser realizadas al menor nivel de costo medio posible.

En efecto, la contraposición entre los procesos de compra del sector privado y el sector público da cuenta de que en los primeros el organizador del proceso tiene muchas más discrecionalidad para establecer incentivos que orienten al logro de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Estos se debe principalmente, a que en las compras del gobierno el contratante final es la comunidad y esta delega en el Estado (el principal) y en el organizador de la adquisición (el agente) la responsabilidad última de la gestión de la contratación. Las posibilidades de que los intereses del agente difieran de los del principal llevan al establecimiento de una serie de controles que minimizan los grados de libertad (discrecionalidad) del agente en el cumplimiento del fin encomendado. La discrecionalidad del agente puede ser atacada por medio del establecimiento de normas, por medio de control ex ante o ex post (Farje et. al. 2003).

3.1.1 ¿Por qué generan ineficiencia los aspectos institucionales y de procedimiento del Estado en los procesos de compras y contrataciones públicas?

- Complejidad y falta de uniformidad: Cuando existen múltiples regímenes de contratación pública, cada uno con sus propias normativas y procedimientos, puede resultar en una falta de uniformidad y coherencia en el proceso de contratación. Esto puede hacer que sea difícil para los proveedores comprender y cumplir con las reglas, lo que lleva a retrasos y errores en la presentación de ofertas.
- Mayor carga administrativa: La necesidad de cumplir con diferentes requisitos y procedimientos en función del régimen de contratación puede aumentar la carga administrativa tanto para las entidades contratantes como para los proveedores. Esto puede requerir más tiempo y recursos para gestionar los procesos de contratación, lo que puede resultar en retrasos y costos adicionales.
- Falta de competencia: La multiplicidad de regímenes puede limitar la participación de proveedores, especialmente aquellos que no están familiarizados o no tienen los recursos para cumplir con los requisitos específicos de cada régimen. Esto puede reducir la competencia en las licitaciones públicas, lo que a su vez puede resultar en precios más altos y menor calidad en los servicios o bienes adquiridos.
- Riesgo de corrupción: La falta de uniformidad y transparencia en los procesos de contratación puede aumentar el riesgo de corrupción. Cuando las reglas no son claras o son difíciles de cumplir, puede abrir la puerta a prácticas corruptas, como el soborno o la influencia indebida.
- Ineficiencias operativas: La multiplicidad de regímenes puede llevar a ineficiencias operativas en las entidades contratantes, ya que deben dedicar más tiempo y recursos para administrar y supervisar los diferentes procedimientos de contratación. Esto puede resultar en un uso ineficiente de los recursos públicos.
- Desconfianza y falta de predictibilidad: Los proveedores pueden sentirse frustrados y desconfiados cuando se enfrentan a una multiplicidad de regímenes, ya que no pueden prever de manera confiable cómo se llevará a cabo el proceso de contratación. Esto puede desalentar la participación en licitaciones públicas y generar incertidumbre en el mercado.
- Falta de discrecionalidad: la existencia de controles suele incrementar los costos de los procesos de contratación en aras del cumplimiento del fin encomendado al agente.

3.1.2 Propuestas para abordar estas ineficiencias

Para abordar estas ineficiencias las propuestas son las que se detallan a continuación:

a. Normalización, actualización y simplificación de la normativa

Uno de los puntos centrales, tiene que ver con los problemas generados por la dispersión normativa que existe en nuestro país. En ese marco, se recomienda una discusión profunda en el ámbito legislativo, a fin de unificar la normativa vinculada a compras y contrataciones públicas y a la contratación de obras públicas. A su vez, se recomienda la inclusión, en una misma norma, de los distintos esquemas, herramientas y medidas tendientes a mejorar la eficiencia e integridad del sistema, asignando roles claros, tanto en materia de planificación como de control.

b. Mejorar la capacidad administrativa a fin de reducir riesgos de corrupción

Muchas situaciones de irregularidad se generan por prácticas que se desvían de lo establecido por los procesos formales. Sumado a la poca capacidad de control estatal, esto genera que el sistema de compras y contrataciones públicas se encuentre en permanente vulnerabilidad ante riesgos de corrupción.

En dicho marco, contar con equipos técnicamente sólidos en cada entidad contratante, resulta de crucial importancia. Por ello, se recomienda diseñar herramientas que permitan a

las y los distintos agentes estatales, detectar, con la debida antelación, potenciales riesgos a la integridad de los procesos.

A su vez, se recomienda profundizar los esquemas de capacitación al personal de modo periódico, a fin de transmitir las herramientas desarrolladas y tomar un rol más activo en la búsqueda de nuevos potenciales proveedores, incentivando una mayor competitividad en los procesos.

c. Mejorar la accesibilidad de la información relacionada con las compras y contrataciones públicas

Según Castresasana et. al. (2023), el acceso a la información pública de modo oportuno, completo y veraz es fundamental para, por un lado, garantizar la transparencia de los procesos de compras y contrataciones, y para garantizar un adecuado control por parte de la ciudadanía por el otro.

En dicho marco, se recomienda unificar las plataformas en las que se brinda información pública sobre compras y contrataciones, ya sea en un único sitio o en varios, pero con criterio unificados, garantizando la mayor cantidad de información posible, desde la planificación de la contratación hasta el efectivo cumplimiento del contrato.

Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de solicitudes de acceso a la información pública, de modo que aquella persona que solicita información pueda contar con ella en un plazo razonable y de modo oportuno, sin trabas burocráticas que desincentive la utilización de la herramienta.

d. Fortalecimiento institucional del área de compras

La implementación de incentivos en el régimen de administración de personal del Estado representa un paso fundamental hacia la optimización de la eficiencia y la efectividad en la gestión pública. Este cambio propone la incorporación de un sistema de premios y castigos, análogo a los ya consolidados en el sector privado, con el objetivo de dotar a los agentes gubernamentales de mayores niveles de libertad y discrecionalidad en la toma de decisiones (Farje et. al. 2003). Este enfoque busca no solo incentivar el rendimiento individual, sino también fomentar la agilidad y eficacia en los procesos de contratación, con miras a mejorar significativamente la administración pública.

La introducción de este mecanismo de incentivos refleja la comprensión de que el capital humano es un factor crítico en el desempeño gubernamental. Al otorgar a los empleados públicos la posibilidad de recibir reconocimientos por su esfuerzo y dedicación, se crea un entorno propicio para el florecimiento del talento y la innovación en el ámbito gubernamental.

A través de este sistema, se espera que los servidores públicos encuentren una mayor motivación para superar desafíos, implementar soluciones creativas y, en última instancia, contribuir a la eficiencia global de la administración pública. Además, la posibilidad de enfrentar consecuencias negativas en caso de un desempeño deficiente actúa como un elemento disuasorio que puede impulsar a los empleados a mantener altos estándares de rendimiento y responsabilidad.

En el contexto de la contratación, la introducción de incentivos podría permitir a los agentes gubernamentales tomar decisiones más informadas y estratégicas al tener en cuenta factores más allá de las restricciones burocráticas. Este enfoque más flexible y dinámico en la gestión del personal podría traducirse en una administración pública más ágil y capaz de adaptarse a las cambiantes demandas de la sociedad.

En resumen, la implementación de un sistema de premios y castigos en el ámbito gubernamental representa un cambio paradigmático hacia una gestión de recursos humanos más eficiente y orientada a resultados. Al otorgar mayores niveles de libertad a los agentes públicos, se busca impulsar la innovación, la responsabilidad y la eficacia en el servicio público, en última instancia, beneficiando a la sociedad en su conjunto.

e. Mecanismos de contratación

Según Farje et. al. (2003) la utilización de la licitación pública como procedimiento de selección del contratante, aún en los casos de menor cuantía (donde se encuentran permitidos otros procedimientos e incluso la contratación directa), ha redundado en marcadas ineficiencias desde el punto de vista productivo y asignativo por parte del Estado.

La permisibilidad de la normativa, la cual en aras del cumplimiento del principio de transparencia, otorga la opción al órgano del Estado de hacer uso de un procedimiento de selección más riguroso al establecido por la ley (licitación pública en lugar de un concurso de precios) y, en contraposición, prohíbe el reemplazo de la licitación por un procedimiento más ágil y dinámico, ha conducido a una utilización abusiva de la figura, llevándose a la práctica en muchos casos sin que hubiera exigencia legal en tal sentido. Coadyuva a tal resultado, entendemos, el recelo de los funcionarios públicos a realizar compras en forma directa o concurso de precios (o el sistema que la normativa aplicable prevea a este respecto), pues tales procedimientos no aseguran la tranquilidad del funcionario y están teñidas de ciertas sospechas en su utilización, lo cual conduce a un innecesario desgaste de los recursos públicos. El logro de la eficiencia requiere adoptar aquel procedimiento de contratación que posibilite la obtención de una cantidad dada de producto con la menor utilización de recursos posible (recursos humanos, materiales, tiempo, etc.) haciendo imprescindible adoptar el procedimiento legal que menos recursos insuma (Farje et. al. 2003)..

f. Flexibilidad

Según Farje et. al. (2003), es sabido que el Estado, en aras de lograr la transparencia de las contrataciones, instrumenta un conjunto importante de instancias de control las cuales suelen ser ex - ante, en el momento y ex - post a las contrataciones. Tales instancias de control, aunque deseables, debieran ser establecidas con algún criterio de eficiencia. La teoría económica recomienda el establecimiento de modalidades ex post de carácter centralizado o descentralizado e interno y externo como solución a los posibles problemas de transparencia del agente público.

Respecto del control ex - post centralizado o descentralizado se plantea la existencia de un organismo único o delegado que realice el control ex post de las contrataciones públicas y tenga la potestad suficiente para penalizar el accionar por fuera de las normas. Respecto del control interno o externo, se plantea la posibilidad de que el control sea por parte de la estructura de control establecida dentro del propio Estado o que sea externa a este (en general, el control INTERNO se refiere al interior del Poder Ejecutivo, mientras que el EXTERNO al que realiza el Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo; pero siempre dentro del ESTADO).

La importancia de establecer correctamente las instancias de controlador pueda ser justificada en términos de eficiencia productiva. En tal sentido, la superposición de funciones en materia de control y la existencia de múltiples organismos e instancias en las que este toma lugar, plantean aplazamientos en los procesos de contratación y un elevado costo para el Estado en términos de recursos. Luego, lejos de mejorar las contrataciones del sector público, las instancias de control posibilitan contrataciones transparentes pero de alto costo medio y poca eficiencia relativa (Farje et. al. 2003).

g. Lograr eficiencia mediante un enfoque de calidad en el proceso de contratación

Según OECD (2021) al considerar la eficiencia del sistema de contratación pública, es necesario tomar en cuenta los resultados que logra la contratación, es decir, saber si el proceso mismo de contratación proporciona valor por el dinero a su beneficiario final. En otras palabras, conocer si la contratación cumple los objetivos y entrega los bienes y servicios que los usuarios solicitan y en realidad necesitan. Garantizar estos resultados requiere un enfoque en varias dimensiones relacionadas con la calidad a lo largo del proceso de contratación.

Para lograr mayor eficiencia en la contratación pública, el Estado podría enfocarse en aumentar la calidad de los procesos. Ello implica garantizar que la licitación esté diseñada para responder a las necesidades del beneficiario final. Al enfocarse en la calidad, las autoridades contratantes aseguran que el dinero de los contribuyentes se inviertan y logre valor por el dinero (OECD (2021)).

OECD (2021) plantea tres áreas claves para la preparación de licitaciones en las cuales las autoridades contratantes pueden garantizar que se refleje la calidad:

1. El análisis de las necesidades debe ir más allá de la planeación de las adquisiciones

Para lograr los beneficios de una contratación eficiente, el primer paso es tener un panorama claro de las necesidades del usuario final. Para este propósito, los compradores deben dedicar tiempo a comprender estas necesidades de manera estructurada mediante un análisis exhaustivo de las mismas. Esta etapa no debe limitarse a recabar cantidades de los bienes y servicios requeridos, sino basarse en la comprensión de las necesidades en términos del desempeño y las funcionalidades que se esperan del producto o servicio.

Generar una planificación detallada para las contrataciones y hacerla accesible al público sería un aspecto clave. La divulgación de programas de adquisición se revela como una práctica esencial que arroja luz sobre el panorama de las futuras oportunidades de contratación. La ausencia de transparencia podría incidir de manera desfavorable en la participación de proveedores potenciales en las oportunidades de adquisición y, consecuentemente, afectar el grado de competencia en este ámbito.

Aunque importante, la planeación de las contrataciones no sustituye un análisis profundo de las necesidades relacionadas con la adquisición de un bien o la contratación de un servicio. A través de la planeación, la autoridad contratante identifica sus necesidades agregadas, mientras que el análisis de necesidades define las características específicas para un solo proceso de contratación. La entidad compradora, particularmente el área usuaria, necesita invertir tiempo significativo en comprender los requisitos de las autoridades contratantes para recabar información suficiente sobre las mejores soluciones para cumplir con las necesidades subyacentes.

2. Optimización de especificaciones técnicas y evaluación integral en el proceso de contratación pública

Las pautas técnicas se encuentran definidas en las condiciones de licitación de cada procedimiento.

En términos generales, las entidades adjudicadoras llevan a cabo un análisis de mercado restringido para determinar dichas especificaciones técnicas. Este análisis de mercado suele evaluar la existencia de un producto específico, establecer el precio máximo para futuras adquisiciones y detallar las características de precios y servicios disponibles en el mercado. Se podrían intensificar los esfuerzos para mejorar estos estudios de mercado y contar con especificaciones técnicas más precisas y adecuadas.

Además de las especificaciones técnicas requeridas para cada proceso, algunos bienes y servicios precisan una evaluación técnica de diversos sectores para su validación.

3. Utilizar criterios de adjudicación para mejorar la calidad

Los criterios de adjudicación se emplean para valorar las propuestas de los licitadores y asignar el contrato a la oferta más favorable. A nivel global, se observan dos categorías de criterios aplicados en la adjudicación de contratos. El primero, conocido como criterio de menor precio, implica otorgar el contrato a la oferta más económica. En este enfoque, solo se considera el factor del monto para determinar la adjudicación.

Por otro lado, podría pensarse en incorporar un nuevo criterio de mejor relación precio-calidad, que tomaría en cuenta otros elementos, además del precio como calidad, tiempo de

entrega y servicios post-venta. Este criterio podría tener varias ventajas, principalmente si la autoridad contratante busca los productos de mejor calidad.

Aunque, en teoría, las autoridades podrían visualizar los beneficios del criterio mejor relación-calidad-precio, en la práctica, no suelen aprovechar los beneficios del mismo. Efectivamente, ir más allá del menor precio permitiría a las autoridades contratantes premiar a las ofertas que mejor cumplan con sus necesidades respecto a varias dimensiones relacionadas con calidad, tales como características funcionales, diseños, atributos de sustentabilidad o sociales, servicios post-venta, términos de entrega. Dependiendo del contexto, una o varias de estas dimensiones podrían ser de mayor pertinencia. Con criterios de adjudicación adecuados, la autoridad contratante puede dar prioridad a aquellos aspectos que mejor responden a sus necesidades.

El diseño de criterios de adjudicación es una tarea compleja, particularmente si existe poco uso de este tipo de método. Con frecuencia, los funcionarios de contratación prefieren utilizar los mismos métodos que se han utilizado en el pasado ya que perciben que esta estrategia no los pone en una situación de riesgo de impugnación. Sin embargo, también significa que las autoridades contratantes no están aprovechando oportunidades importantes para diseñar procesos de contratación eficientes que brinden valor por el dinero.

3.2 Mercados concentrados

La segunda de las consideraciones guarda relación con elementos institucionales del mercado al que se enfrenta el organizador de la adquisición que, incentivados o no por el sistema de contratación del Estado, pueden condicionar la eficiencia de este.

Los mercados concentrados tienen la característica particular de reducir la competencia determinando un incremento de los costos por unidad de producto y una menor eficiencia de la contratación. Este grado de concentración de los mercados puede ser un factor institucional propio de la economía o puede estar condicionado por el propio diseño de los procesos de contratación.

3.2.1 ¿Por qué generan ineficiencia los mercados concentrados en los procesos de compras y contrataciones públicas?

Según Farje et. al. (2003), algunos elementos que contribuyen a una menor eficiencia relativa de las contrataciones públicas debido a la concentración de los mercados son las siguientes:

a. Procesos de preselección de oferentes: estos procesos tienden a circunscribir el mercado al conjunto de oferentes seleccionados, concentrando de modo manifiesto el mercado. Esta situación es más grave aun cuando en la invitación a participar del concurso/licitación se procede a informar los nombres de todos los oferentes participantes, hecho que posibilita contar con la información necesaria para arribar a una colusión o acuerdo de cooperación. La situación antes mencionada determina, potencialmente, la posibilidad de pagar sobrepagos por los productos contratados impidiendo viabilizar la eficiencia productiva del Estado.

b. Requisitos de calificación de oferentes: el establecimiento de requisitos mínimos de calificación de oferentes para constituirse en potenciales adjudicatarios de un proceso de contratación es una práctica habitual en todos los procesos de adquisiciones, sea del Estado, sea del sector privado. La necesidad de cumplir criterios mínimos de calificación responde a la necesidad de garantizar, por parte del contratante, que el contratista/adjudicatario será capaz de cumplir con el fin de orden público que le es encomendado en los tiempos y formas estipulados por la administración. No obstante, y aunque deseables, los requisitos de calificación tienden a circunscribir el mercado a determinado tipo de oferentes (solo aquellos que puedan cumplirlos), condicionando potencialmente la eficiencia relativa del contratante. Si bien en este punto se plantea un trade off entre circunscripción del mercado y elección del contratista más idóneo, los requisitos de calificación deben ser establecidos siguiendo criterios

de eficiencia, esto es, posibilitando la máxima participación de oferentes posibles de modo de visualizar la competencia y eficiencia del proceso de contratación.

c. Constitución de garantías de mantenimiento de oferta y cumplimiento de contrato: la necesidad de garantizar el cumplimiento de determinado fin de orden público por parte de la Administración lleva a esta a establecer requisitos que posibiliten asegurar que determinado oferente o adjudicatario cumplirá con lo propuesto.

En tal sentido, es común la introducción de cláusulas en las que se establece la obligatoriedad de constituir garantías de mantenimiento de oferta y/o de ejecución de los contratos. El establecimiento de tales condicionalidades encuentra un trade off similar al enunciado en el punto precedente.

Las mismas tiene un efecto no deseado como el de limitar la competencia (ya que aquellos que no puedan constituir la garantía o no estén dispuestos a hacerlo, quedan excluidos del proceso de adquisición) e incrementar los costos de las contrataciones públicas. Respecto de esta última consideración, la menor eficiencia relativa deviene tanto de la circunscripción del mercado que enfrenta el contratante (oferente que constituye la garantía) como de los incrementos de precio de las cotizaciones (asociado al mayor costo financiero de los participantes el cual es potencialmente trasladado al precio de la prestación).

Tal situación de ineficiencia relativa podría evitarse o al menos minimizarse con la inclusión de algún mecanismo de penalidad a oferentes/adjudicatarios por incumplimiento (tales como la suspensión en el registro de proveedores, de multas por incumplimiento de contrato, rescisión contractual, entre otros) y/o de la disminución de los porcentajes establecidos por la norma para la constitución de garantías. En cualquiera de los casos, las acciones sugeridas posibilitarían una mayor eficiencia relativa de las contrataciones públicas.

3.2.2 Propuestas para abordar estas ineficiencias

Para abordar estas ineficiencias las propuestas son las que se detallan a continuación:

a. Mayor competencia

La competencia es un elemento esencial para fomentar la eficiencia en los procesos de contratación. Un proceso competitivo permite obtener mejores precios y alta calidad de bienes y servicios, pero estos resultados ocurren únicamente cuando los licitantes compiten gratuitamente. Por lo tanto, el gobierno debe garantizar un amplio acceso a los mercados de contratación pública para promover la competencia, y finalmente, lograr valor por el dinero.

b. Modificar el diseño de los procesos de contratación disminuyendo los requisitos necesarios para convertirse en un proveedor del Estado (disminuir las barreras a la entrada)

Para que mayor cantidad de empresas puedan participar de una licitación pública y ser contratista del Estado es necesario establecer requisitos mínimos de calificación de oferentes para constituirse en potenciales adjudicatarios de un proceso de contratación. La necesidad de cumplir criterios mínimos de calificación responde a la necesidad de garantizar, por parte del contratante, que el contratista/adjudicatario será capaz de cumplir con el fin de orden público que le es encomendado en los tiempos y formas estipulados por la administración.

c. Establecer estrategias para involucrar a los proveedores y maximizar su participación.

Para lograr esto, el Estado debería contar con una buena comunicación con sus proveedores para impulsar su participación. Ejemplo: crear nuevos canales de comunicación o mejorar los ya establecidos.

3.3 Incertidumbre financiera

El tercer aspecto está relacionado a la incertidumbre en los pagos como así también al contexto inflacionario por el cual se encuentra la Argentina atravesando y sus mecanismos de actualización establecidos (redeterminación de precios).

a. Pagos

Más allá de que las contrataciones estatales estén sujetas a plazos máximos establecidos por las normas vigentes para llevar a cabo el pago en el momento en que se presta el servicio, se factura el servicio o se certifica la obra, es decir, en relación a los diversos objetos que se pueden adquirir o contratar con el Estado, la presencia de incertidumbre impulsa a la contratista a aumentar el presupuesto inicial.

Esta medida precautoria se fundamenta en la falta de certeza en cuanto al momento y la forma en que se materializará el pago, generando un ambiente de inseguridad financiera que impacta directamente en la planificación y ejecución de los proyectos. Esta situación, caracterizada por la falta de predictibilidad en los flujos de fondos, representa un desafío significativo para las empresas contratistas, ya que deben afrontar mayores costos financieros y operativos para hacer frente a la incertidumbre asociada con los plazos de pago estatales.

b. Redeterminación de precios

El régimen de redeterminación de precios (Decreto 691/2016 Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública) consiste en la aplicación automática de fórmulas tendientes a compensar los aumentos en los principales componentes del costo a los fines de asegurar la intangibilidad de la remuneración del contratista estatal y el equilibrio en la ecuación económica financiera del contrato. La finalidad de la redeterminación es el mantenimiento de un valor a lo largo del tiempo para que el precio o la remuneración del contratista estatal se mantenga constante.

Las re-determinaciones de precios entre el sector público y el sector privado son diferentes. Las diferencias entre ambos son las siguientes:

b.1 Fijación de un porcentaje mínimo en las redeterminaciones públicas que no existen en las privadas. Existe una fijación de un 5% (según Decreto 691/20216 Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública) de incremento de costos acumulados para solicitar la redeterminación de precios. Este aspecto puede generar fuertes erosiones en la ecuación económica financiera del contrato ya que los incrementos en los costos pueden ser graduales. De esta manera el contratista, al momento de cotizar el servicio, deberá prever todos los incrementos de costos que sufrirá durante aquellos meses en que no pueda re-determinar el precio por no alcanzar el porcentaje establecido como mínimo, durante toda la vigencia del contrato, calcular el valor actual de dichos diferenciales con una tasa razonable e incorporar su incidencia mensual a la cotización (con toda la incertidumbre, contingencia y subjetividad que esto genera).

b.2 Por otra parte, las cláusulas que hacen referencia a que 'los precios re-determinados, calculados conforme al mecanismo previsto, regirán a los 90 días; sin embargo, cuando el aumento en el mes sea superior al 5%, este se aplicará al mes en que se cumplieron las condiciones para la re-determinación'. En tiempos de elevada inflación, esta disposición afecta directamente la rentabilidad del contratista. Por lo tanto, al momento de cotizar la obra y/o servicio, se deberán anticipar todas las re-determinaciones que se solicitarán durante la vigencia del contrato. Esto implica calcular el incremento de costos correspondiente al mismo mes en que se verifican las condiciones para la re-determinación (que no será reconocido por el comitente), determinar el valor actual de estos diferenciales con una tasa razonable e incorporar su impacto en la cotización. La demora en la publicación de los índices es un problema para el público, mientras que en el caso de los privados, las re-determinaciones son mensuales por norma, aunque también se puede acordar una frecuencia bimestral o trimestralmente.

b.3 El porcentaje en el que impacta la inflación en los costos de la obra o servicios debe evaluarse a partir de los diferentes elementos que la componen. El contexto condiciona absolutamente, ya que en él se ubica la realidad del mercado de los materiales, de la cuestión salarial de los obreros y personal de la construcción y de la gran variedad de insumos que completan el universo que requiere la realización de una obra pública. Se puede subdividir según el rubro del cual estoy hablando. Para los aumentos de mano de obra podemos decir que los mismos índices son procesos, ya que las paritarias de la UOCRA son valores generales y por todos conocidos, por lo que estas variaciones son bien cubiertas por los índices. Algunos materiales que hacen al costo de los equipos como los combustibles también en general tienen aumentos conocidos que los índices reflejan bien.

Ahora con otros materiales, por ejemplo el hormigón, los índices pueden tener una evolución distinta al precio del hormigón del proveedor de turno.

Para el caso de los privados, se utiliza un único indicador (CAC: Cámara Argentina de la Construcción).

b.4 Publicación de los índices. La publicación de los índices que se requieren para calcular la redeterminación de precios se realizan con un plazo mayor a los que se toman cuando es un privado. Por lo cual se retrasa aún más el pago de las diferencias.

3.3.1 ¿Por qué genera ineficiencia la incertidumbre financiera en los procesos de compras y contrataciones públicas?

a. Condicionamientos respecto de la fecha de pago

Es común en la Administración establecer, dentro de los pliegos de adquisiciones, condicionamientos respecto de la fecha de vencimiento de las obligaciones y pago de las mismas. Estos condicionamientos se fundamentan, por lo general, en una respuesta a la burocracia implícita en los tramitaciones las cuales requieren de extensos plazos para estar en condiciones de ser canceladas.

La fijación de cláusulas legales que condicionan una discrecional definición de los cronogramas de pagos por parte de la Tesorería del Estado (en cualquiera de sus niveles) actúa limitando seriamente la eficiencia productiva en la asignación de los recursos públicos. Particularmente, esto se manifiesta de dos maneras concretas:

1. En primer lugar, puede identificarse una potencial fuente de ineficiencia derivada del diferente costo de financiamiento para el Estado y para el conjunto de sus contratistas. En tal sentido, en tanto el Estado se vea imposibilitado de adelantar el pago de los compromisos asumidos con sus proveedores y contratistas, las empresas proveedoras del Estado habrán de internalizar dicha información y lo habrán de volcar en sus respectivas cotizaciones, incluyendo su costo de financiamiento.

De esta manera, se puede dar el caso de que el Estado disponga de recursos líquidos con una escasa o nula generación de beneficios (por constituir acreencias depositadas en cuantas corrientes bancarias) y estar pagando, simultáneamente, el costo financiero incorporado por la empresa en su cotización.

2. En segundo lugar, y aún más importante, la falta de discrecionalidad, y aún más importante, la falta de discrecionalidad por parte de la administración para la definición de su cronograma de pagos, le imposibilita al Estado enviar señales a sus proveedores respecto de una conducta diferenciadora ante diversos grupos de ellos.

Lo antedicho, deriva en el hecho de que el grado de mora que manifieste la administración respecto de sus proveedores resulta indistinto del tipo de proveedor de que se trate, como consecuencia de lo cual el costo financiero que internaliza el Estado (cargado por los proveedores en sus respectivas cotizaciones) es el costo financiero medio de sus diversos proveedores.

b. Riesgo de cambio.

Según Farje et. Al. (2003) la situación de inestabilidad macroeconómica por la que atraviesan las economías en desarrollo suele condicionar el establecimiento de cláusulas relacionadas con el riesgo de cambio en los controles que efectúa la administración. Ante tal situación, el Administrador público muchas veces entiende conveniente trasladar el riesgo cambiario al oferente de modo de modificar posibles aplicaciones a los organismos de control en relación al pago de sumas diferenciales respecto de las cotizadas. Esta situación plantea, no obstante, un incentivo que atenta contra la eficiencia de las contrataciones públicas. Atento el riesgo de cambio es a costa del oferente, los precios ofertados incluirán expectativas de modificación cambiaria normalmente superiores a la modificación cambiaria del tipo de cambio verificado ex post. Esta situación determina el pago de un precio más elevado y atenta contra la posibilidad de lograr la provisión a nivel de costo medio mínimo.

3.3.2 Propuestas para abordar estas ineficiencias

Para abordar estas ineficiencias una de las propuestas definidas por Farje et. Al. (2003) es la de establecer condicionamientos respecto de la fecha de pago. Por un lado, parecería ventajoso que la normativa permitiese un mayor grado de discrecionalidad para la definición de las fechas de pago por parte de la administración, facilitando, de tal suerte, una más adecuada asignación de los costos financieros involucrados en la provisión o prestación contratada por el Estado.

Si tal fuera el caso, las empresas oferentes tendrían mayor incertidumbre respecto de la fecha de pago de la obligación a asumir por parte de la administración, incorporando la posibilidad de que el Estado efectivice el pago previo a la fecha de vencimiento de la misma. En tal caso, las empresas cotizantes habrán de incorporar un costo financiero que no necesariamente cubrirá toda la extensión de tiempo transcurrida entre la prestación o provisión contratada y la fecha de vencimiento legal para la cancelación de la acreencia originada, sino que, podrá proyectar un pago anticipado y, por ende, un menor costo financiero.

En segundo lugar, y aún más importante, si el Estado tuviera cierto margen de discrecionalidad en la configuración de su cronograma de pagos, estaría habilitando para enviar señales claras a las diversas categorías de proveedores, pudiendo, en tal caso, establecer una política de pagos que tendiera a minimizar el atraso en los pagos a los proveedores con mayor costo para financiarse a través del mercado (probablemente pequeños contratistas, con un financiamiento de cortísimo plazo logrado a través del descubierto otorgado por la entidad bancaria con la que opera) y a postergar un poco más el pago a los proveedores con un menor costo de financiamiento en el mercado (probablemente grandes empresas, con financiamiento logrado a través del mercado de capitales, a más largo plazo).

Si así fuera, el Estado lograría reducir el costo financiero medio que los proveedores cargan en sus respectivas cotizaciones, lo que claramente actuaría a favor del objetivo planteado de eficiencia productiva en las contrataciones públicas.

4. Conclusiones

El desafío que se viene presentando y el cual se renueva constantemente es el lograr hacer más con menos, pero nótese que no se habla de hacer menos o gastar menos, sino encontrar el grado de eficiencia necesario para cumplimentar los objetivos preestablecidos. De hecho, todas las entidades gubernamentales luchan frente a: restricciones presupuestarias implacables, mayor transparencia en la contratación pública (y, por consiguiente, rendición de cuentas); y mayores preocupaciones sobre eficiencia.

Este trabajo propone el incremento de la eficiencia en las compras del Estado Nacional en la República Argentina, que implica buscar los mejores resultados posibles de la

contratación y generar la competencia más fuerte posible por los contratos públicos que se adjudican. Se considera crucial incrementar la eficiencia en los procedimientos de contratación pública como tales.

La eficiencia en las compras estatales seguirá siendo un objetivo clave en el futuro. Es esencial que los funcionarios gubernamentales, las agencias de compras y los responsables de la toma de decisiones continúen buscando formas de mejorar la eficiencia en las compras del estado. Esto implica la inversión en tecnología, la capacitación del personal, la promoción de la transparencia y la colaboración con expertos en adquisiciones. Al hacerlo, se garantiza un uso más efectivo de los recursos públicos y proporciona mejores servicios a los ciudadanos.

La ineficiencia en las compras públicas trasciende mucho más allá de simples problemas administrativos o económicos. En su núcleo, refleja un desafío fundamental en la gestión de los recursos y el poder del Estado argentino. Cuando las compras públicas se vuelven ineficientes, se erosiona la confianza en la capacidad del gobierno para administrar adecuadamente los fondos de los contribuyentes. Esto tiene un impacto directo en la legitimidad y la credibilidad de las instituciones gubernamentales.

Además, la ineficiencia en las compras públicas puede llevar a la corrupción y el abuso de poder, erosionando aún más la confianza de la ciudadanía en sus líderes y en el sistema en sí. Esta falta de transparencia y rendición de cuentas puede tener consecuencias graves en la igualdad y la equidad, ya que a menudo beneficia a intereses particulares en lugar de servir al bien común.

Por lo tanto, abordar la ineficiencia en las compras públicas no es solo una cuestión de eficiencia económica, sino también un imperativo ético y democrático. La mejora de la gestión de las adquisiciones gubernamentales no solo ahorra dinero y recursos, sino que también fortalece la democracia al garantizar que el gobierno funcione de manera efectiva, transparente y en beneficio de todos los ciudadanos. En última instancia, la eficiencia en las compras públicas es un componente esencial para la construcción y el mantenimiento de una sociedad justa y equitativa.

La llamada a la acción radica en la necesidad de reformas en el sector público para mejorar la eficiencia en las compras estatales, tomando lecciones del sector privado sin sacrificar la transparencia y la equidad. Esto implica la revisión constante de políticas, la simplificación de procesos gubernamentales, promoción de la competencia y la innovación, la inversión en tecnología y la capacitación del personal para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y beneficien a la sociedad en su conjunto. La colaboración entre el sector público y privado también puede ser clave para impulsar la eficiencia en las compras y fomentar una competencia saludable que beneficie a todos los ciudadanos.

En resumen, los mecanismos privados de compras a menudo superan a las compras públicas en eficiencia debido a su capacidad para tomar decisiones ágiles, aprovechar la competencia del mercado y adaptarse rápidamente a las necesidades cambiantes. Sin embargo, es importante recordar que las compras públicas tienen la responsabilidad adicional de la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad. Aunque los mecanismos privados pueden ser más eficientes en algunos aspectos, las compras públicas son esenciales para garantizar que el gasto gubernamental se realice de manera justa y en beneficio de toda la sociedad. La clave está en encontrar un equilibrio que incorpore las mejores prácticas del sector privado en el ámbito público, garantizando al mismo tiempo la integridad y la igualdad en el proceso de adquisición.

5. Bibliografía

- Arozamena, Leandro; Weinschelbaum, Federico (2011), "Mecanismos de contratación pública y corrupción", pág. 145-176.

- Castresasana, Inés; Emanuele, Germán; Bladimirsquy, María; Lattanzi, Leandro; Navarro Cafferata, Eugenia (2023). “Poder Ciudadano – Integridad en compras y contrataciones públicas en Argentina. ¿Nuevas? Recomendaciones para reducir riesgos de corrupción”.
- Correa, Isabel (Diciembre 2002), “Manual de licitaciones públicas”. Manuales Serie 21. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones.
- Decreto 691/2016 Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública.
- Editado por Izquierdo, Alejandro; Pessino, Carola; Vuletin Guillermo (2018), “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos (BID) – Capítulo 3 La (in)eficiencia del gasto público”.
- Farje, Cesar Iza; Leone, Gustavo Federico; Rangel, Pablo (Noviembre 2003). “La eficiencia. Nuevo principio rector del accionar público”. Posgrado en Contrataciones Públicas. Universidad Nacional de San Martín.
- OCDE (2005, 2007) Bribery in Public Procurement - METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES.
- OECD (2021), Contratación Pública en el Estado de México: Mejorando la Eficiencia y la Competencia, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.
- Raigorodsky, Nicolás (Noviembre 2007). “El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas”.