

La contratación digital de obra pública*

Por Rocío Arrúa y Natalia Tanno

1. Introducción

La obra pública se refiere a toda construcción, trabajo o servicio¹ realizado por el Estado², el que puede asumir su ejecución o contratar a un tercero. Si decide ejecutarla por un tercero estaremos ante un contrato de obra pública³.

Así, tal como señala Balbín, el contrato de obra pública se celebra cuando el Estado, en tanto responsable de la realización de una obra (dirección), encomienda su ejecución (quien la hace) a un contratista particular⁴.

La contratación de obra pública, por su parte, se refiere al proceso detrás de la celebración de este tipo de contratos, y comprende tres grandes etapas: preparatoria, de selección y de ejecución.

En este trabajo vamos a referirnos a la Contratación Digital de Obra Pública, que surge a raíz del impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el proceso de contratación. Para ello, haremos una breve referencia a su concepto y surgimiento, para luego analizar el proceso de implementación en la Administración Nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizando una descripción de sus funcionalidades a fin de identificar sus características principales.

2. La contratación digital de obra pública. Concepto

Las TIC, propias de la tercera Revolución Industrial (mediados del siglo XX), se caracterizan por haber cambiado la forma de almacenar, procesar, enviar y recibir la información.

El impacto de estas tecnologías en la contratación pública originó el surgimiento de la contratación pública digital, determinada por instrumentarse mediante soporte digital.

Este soporte está constituido por plataformas virtuales, que comúnmente asumen la forma de una página web, y representan el lugar donde tramita la contratación, el sitio donde se realiza la interacción entre el Estado y los proveedores. Lo ventajoso de estas plataformas virtuales es que son informativas además de transaccionales⁵, y

* Extraído del artículo publicado en Revista de Contrataciones Públicas "Legister", n° 4, 2020.
[Bibliografía recomendada.](#)

¹ Ley 13.064, art. 1.

² Balbín, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, t. V, Bs. As., La Ley, 2011, p. 14.

³ O un contrato de concesión de obra pública. Balbín, *Tratado de derecho administrativo*, t. V, p. 15 y 16.

⁴ Balbín, *Tratado de derecho administrativo*, t. V, p. 21.

⁵ La publicación de información sobre las oportunidades de contratación se denomina contratación electrónica informativa, mientras que la capacidad de presentar ofertas en línea se conoce como contratación electrónica transaccional. *Cloud Computing Overview*, Documentos de trabajo del Banco

por estas particularidades contribuyen a la transparencia, la desmaterialización, la agilización, la simplificación y la desburocratización de los procesos de compra⁶.

Sobre esta base, podemos definir a la contratación digital de obra pública como el procedimiento, instrumentado mediante soporte digital, por el cual el Estado selecciona y encomienda la ejecución de una obra a un contratista particular.

3. La contratación digital de obra pública en la Administración Nacional

a. Regulación

La ley 13.064 establece el régimen de obras públicas de la Nación. Se trata de una norma que sido sancionada en el año 1947 y, por su antigüedad, no contempla disposición alguna referida a las TIC.

Asimismo, el decreto delegado 1023 de 2001 regula el régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional, aplicable a los contratos de obra pública, concesiones de obra pública, concesiones de servicios públicos y licencias⁷.

Este decreto contiene un capítulo dedicado 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 digital”⁸.

En el año 2016 se dicta el decreto 1030/2016 por el que se aprueba la reglamentación del decreto delegado 1023/2001, que constituye el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, a fin de impulsar el desarrollo tecnológico, incorporar tecnologías de la información y de las comunicaciones, aplicar los principios de solución registral y de ventanilla única, simplificar procedimientos con el objeto de facilitar y agilizar la interacción entre el Estado Nacional y los administrados, propiciar reingenierías de procesos, mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y sustentabilidad, luchar contra la corrupción, promover la ética y la transparencia⁹.

Mundial, 114837, Washington, DC, Banco Mundial, en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión pública. Nuevos instrumentos para empoderar a ciudadanos y Gobiernos”, Washington DC, BID, 2018, p. 25.

⁶ Ver Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión pública. Nuevos instrumentos para empoderar a ciudadanos y Gobiernos*, Washington DC, BID, 2018. Ver Clusellas, Pablo - Martelli, Eduardo - Martelo, María José, *Un Gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*, Bs. As., 2019, disponible en www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf. Ver Corrá, María Inés, *La contratación pública electrónica*, en Cassagne, Juan C., “Tratado general de los contratos públicos”, Bs. As., La Ley, 2013, p. 1018 y ss. Ver Delpiazzi, Carlos E., *Los Tres Tránsitos de la Contratación Pública*, “Rev. de Derecho Público”, año 22, n° 44, noviembre 2013. Ver Delpiazzi, Carlos E., *Caracteres e innovaciones en la contratación administrativa*, “Rev. de Direito Administrativo & Constitucional” n° 13, 2003, p. 97 y ss.

⁷ Decreto 1023/2001, art. 4.

⁸ Decreto delegado 1023/2001, Cap. II, art. 22.

⁹ Decreto 1030/2016, consid. 7.

En ese mismo año, por 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 Nacional¹⁰.

Del texto del decreto surge que CONTRAT.AR utilizará medios tecnológicos que coadyuvarán a la 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, posibilitando su operación e integración con otros sistemas de información¹¹.

Posteriormente, en el año 2018, se designa a la Oficina Nacional de Contrataciones como órgano rector del sistema de contratación de obras públicas¹², y se establece que las contrataciones de obra pública y concesiones de obra pública cuya ejecución se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto 1336/2016 deberán ser incorporadas al sistema CONTRAT.AR¹³.

b. El sistema CONTRA.AR

CONTRAT.AR es el sistema electrónico de gestión de las contrataciones del Estado Nacional. A través de la plataforma, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los constructores realizan sus propuestas. Es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones de obra pública¹⁴.

Esta plataforma se encuentra integrada con diferentes sistemas: con GDE; con el sistema financiero (e-Sidif o SAP, según el organismo), para la gestión presupuestaria desde el comienzo de la contratación hasta los desembolsos durante la ejecución de la obra; y con el sistema de precios del INDEC, para obtener de modo automático la actualización de los índices de referencia para el cálculo de la redeterminación de los precios de los contratos¹⁵.

En CONTRAT.AR pueden realizarse contrataciones digitales a través de Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa. Una vez iniciadas el sistema envía automáticamente invitaciones a los constructores con la categoría y la capacidad de las contrataciones a realizar¹⁶. Sin perjuicio de ello, todos los procesos de contratación gestionados a través de CONTRAT.AR se encuentran publicados en el portal, identificado con su respectivo nombre y número¹⁷.

El constructor que se encuentre interesado en participar de un proceso debe ingresar con el usuario y contraseña asignados, buscar el mismo y realizar la acción

¹⁰ Decreto 1336/2016, art. 1.

¹¹ Decreto 1336/2016, consid. 14.

¹² Decreto 1169/2018.

¹³ Decreto 1169/2018.

¹⁴ <https://contratar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

¹⁵ Clusellas - Martelli - Martelo, *Un Gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*, p. 76.

¹⁶ Conforme surge de <https://contratar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

¹⁷ Manual para contratistas. Ingreso de Oferta.

de “adquirir el pliego”. Esto le permitirá realizar consultas, recibir circulares y cargar su propuesta¹⁸. CONTRAT.AR, asimismo, cuenta con una funcionalidad denominada “Proyecto de obra”, que estandariza y unifica la forma de presentación de las ofertas económicas, generando para todos los oferentes una misma forma de presentar el cómputo y presupuesto, los análisis de precios, el plan de trabajo y la curva de inversión propuesta para la licitación de una obra¹⁹.

El acta de apertura de propuestas se efectúa de forma automática en el portal, y queda disponible para conocimiento de los funcionarios y constructores participantes²⁰. Luego, el contrato se perfecciona con la notificación, a través del sistema, del documento contractual al adjudicatario²¹.

En instancia de ejecución, el sistema permite administrar y gestionar de forma centralizada todos los procesos y documentos inherentes a la ejecución de una obra: el acta de inicio, el anticipo financiero, la certificación de avance de obra, las modificaciones de obra, las redeterminaciones de precios, las garantías, las notas de pedidos y las órdenes de servicio²².

4. La contratación digital de obra pública en la Ciudad de Buenos Aires

a. Regulación

Durante muchos años la Ciudad se ha regido por la ley nacional de obras públicas 13.064, en virtud de lo dispuesto en la cláusula transitoria tercera de la ley 70. Sin embargo, el 21 de noviembre de 2019 la Legislatura porteña sancionó la ley 6246, cuyo objeto es establecer el “Régimen de Contrataciones de Obra Pública” que regirá en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la que entrará en vigencia el 1° de marzo de 2021.

Esta nueva ley se encuentra compuesta por más de cien artículos organizados en diecisiete capítulos, y contiene disposiciones referidas a la digitalización de la obra pública.

En primer lugar, contempla la creación del “Sistema de Obra Pública”, el cual estará compuesto por el “conjunto de principios, normas, órganos, recursos y procedimientos utilizados durante el proceso de planificación, identificación, priorización, afectación de presupuesto, contratación, ejecución y control de las obras públicas”²³.

Este Sistema se organizará “en función del criterio de centralización de las políticas, de las normas, de la difusión centralizada de todos los procedimientos en un

¹⁸ Conforme surge de <https://contratar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

¹⁹ Clusellas - Martelli - Martelo, *Un Gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*, p. 78.

²⁰ Manual para contratistas. Ingreso de Oferta.

²¹ Conforme surge de <https://contratar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

²² Clusellas - Martelli - Martelo, *Un Gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*, p. 76.

²³ Ley 6246, art. 8.

mismo portal Web de Contrataciones electrónicas²⁴, y de la descentralización de la gestión operativa²⁵.

Se establece la obligatoriedad de contratar y ejecutar las obras públicas comprendidas en la ley mediante el sistema de contrataciones electrónicas que apruebe el órgano rector²⁶, y se pone de manifiesto que la reglamentación de esta norma deberá establecer “las normas y procedimientos para la contratación y gestión electrónica del contrato, estableciendo los documentos que puedan o deban presentarse en forma física y en forma encriptada”²⁷.

Con respecto a las características que deberá tener la plataforma en cuestión, se destaca que deberá permitir la integración de todas las etapas de la contratación, como así también deberá ser abierta y de fácil comprensión para la ciudadanía, de manera tal de garantizar la publicidad²⁸.

Así, siendo la transparencia uno de los principios rectores de toda contratación pública, su observancia ha sido debidamente legislada en esta ley, habiéndose determinado que los expedientes electrónicos correspondientes a cada procedimiento de selección y su posterior instancia de ejecución serán publicados en la plataforma virtual con libre acceso para el público en general²⁹.

En lo atinente a los contratistas, se ha regulado la creación del Registro de Contratistas de Obra Pública³⁰, cuya inscripción será obligatoria, y deberá ser gratuito, rápido y asistido, a través del sitio web que determine la autoridad competente.

b. El sistema BACO

Si bien la entrada en vigencia de la ley 6246 se encuentra prevista para el 1° de marzo de 2021, el especial contexto epidemiológico atravesado durante el año 2020, ha generado la necesidad de agilizar el desarrollo y puesta en funcionamiento del portal Buenos Aires Compras Obras, cuyo sitio de Internet es <https://buenosairesobras.dguiaf-gcba.gov.ar>.

De este modo, el pasado 24 de agosto, se emitió la disposición 8/2020 por medio de la que dispuso la implementación en fase de prueba piloto de la plataforma BAC

²⁴ Un desarrollo que existe en la órbita de la Ciudad Autónoma desde el año 2009 pero únicamente en materia de contrataciones de servicios o adquisiciones de bienes.

²⁵ Ley 6246, art. 9.

²⁶ Ley 6246, art. 19.

²⁷ Ley 6246, art. 19.

²⁸ Ley 6246, art. 19.

²⁹ Ley 6246, art. 97.

³⁰ Actualmente, existe el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP), digitalizado a partir de la emisión del decreto 116/2014 que implementó un módulo específico para la gestión de presentaciones, solicitudes, notificaciones y comunicaciones con los proveedores del Estado local. Este desarrollo permite que cada repartición contratante acceda no solo a la información societaria de las firmas o personas humanas que pretendan contratar, sino que las dota de acceso al historial de su desempeño, permitiendo así contar con datos actualizados y relevantes a la hora de efectuar la correspondiente evaluación de ofertas.

Obras como Sistema Electrónico para los procesos de contratación de obra pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³¹.

Al tratarse de una implementación en fase de prueba piloto, las reparticiones de Gobierno deberán comunicar de manera previa al inicio del procedimiento de contratación a la Dirección General de Coordinación de Contrataciones y Administración, a los fines de evaluar de manera conjunta la conveniencia de su utilización.

A su vez, a través de la disposición 8/2020 se han aprobado los procedimientos, modalidades y funcionalidades de BAC Obras y se ha facultado a la Dirección General Unidad Informática del Ministerio de Hacienda y Finanzas a actualizarlos en función de las necesidades que se susciten a lo largo del tiempo³².

Este nuevo sistema, tal como prevé la norma regulatoria, incluirá las distintas etapas que componen tanto el procedimiento de selección de contratista como la ulterior ejecución del contrato.

Inicialmente, el sistema permite registrar el proceso de selección de contratista, los parámetros legales que regirán la contratación y las características de la ejecución.

Al mismo tiempo, crea de manera automática un Expediente Electrónico en el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) que estará interrelacionado con BACO.

De este modo, la primera etapa inicia con la carga del “Nuevo Proyecto de Obra” instancia en la que deben introducirse manualmente el nombre que se le asignará al proyecto. Seguidamente, deberá indicarse el número de obra pública física generado previamente en el sistema SIGAF y, en consecuencia, el sistema incluirá la descripción que se genera de manera automática producto de la integración BACO-SIGAF.

A continuación, la plataforma avanzará hacia la etapa en la que se carga y genera información relevante del Proyecto de Obra, tales como: cómputo y presupuesto (esta información es cargada de manera previa en SIGAF por el usuario y en el sistema BACO deberá confirmarla), plan de trabajo (duración del proyecto, metas previstas y su respectivo porcentaje asignado) y gráficos de curva de inversión proyectada.

Luego, la plataforma permitirá cargar la afectación preventiva del gasto, esto es la “Solicitud de gasto”, la que reflejará la información vinculada a los datos generados en el paso previo. Resulta importante mencionar que, como en todo documento presupuestario de afectación de fondos, se generará la intervención de las áreas presupuestarias pertinentes para su autorización.

Con el objeto de contar con valores actualizados a lo largo de la posterior ejecución de la obra, el sistema BACO nos permite editar una Tabla de Variación Nominal de Referencia, para así definir una estructura de costos con los porcentajes de incidencia de cada uno de los ítems que componen la obra. Al seleccionar los insumos en cuestión, los índices corresponderán a información actualizada del INDEC y de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

³¹ Disposición 8/2020, art. 1.

³² Disposición 8/2020, art. 1.

Finalizada esta etapa eminentemente presupuestaria con la respectiva “Solicitud de gasto” autorizada, la plataforma BACO permitirá generar el “Proceso de contratación” y completar su información esencial.

Las modalidades que se podrán adoptar serán: Licitación pública o privada o bien, Contratación Directa. Esta alternativa debe ser decidida en este momento del procedimiento, debido a que el sistema no permitirá modificar luego la opción elegida.

El usuario deberá cargar una serie de datos tales como: el marco legal que regirá la contratación, el detalle financiero del proyecto, el sistema de contratación, el tipo de adjudicación, el tipo y moneda de cotización, los requisitos mínimos de participación, las cláusulas particulares, las penalidades asociadas al incumplimiento de las condiciones, el plazo de mantenimiento de la oferta y la indicación del sitio físico en el cual se recepcionará la póliza (en caso de corresponder), la forma de envío de invitaciones a los proveedores, entre otros.

Es esencial que el usuario habilitado realice la asociación de la “Solicitud de gasto” autorizada en la etapa previa con este proceso de contratación, de manera tal de que quede asignado y, a posteriori, la convocatoria refleje el monto autorizado a erogar.

Cumplimentados estos pasos, se podrá remitir el expediente electrónico a las áreas encargadas de la revisión de las actuaciones y de la proyección del acto administrativo de aprobación de Pliegos de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, Planilla de Cómputo y Presupuesto, Planos y Render y demás Anexos que resulten necesarios y la correspondiente convocatoria a presentación de ofertas hasta una fecha perentoria determinada.

Con posterioridad a la suscripción de dicho acto administrativo por parte de autoridad competente, con la debida observancia de sus requisitos legales exigibles, se podrá cargar en el sistema el cronograma de la contratación y se podrán seleccionar a los evaluadores del proceso, los que generalmente han sido designados a través del acto administrativo de convocatoria.

Una vez consignada la información relativa a la convocatoria, el sistema publicará el llamado en el sitio y, en caso de corresponder, se disparará una invitación a todos los usuarios contratistas vigentes en el Registro creado a tal fin.

Es en dicho momento entonces que se inicia la etapa en la cual los potenciales contratistas podrán adquirir los Pliegos, realizar consultas y, en caso de considerarlo oportuno, presentar su oferta hasta la fecha límite establecida.

Una vez cumplido el plazo para la presentación de ofertas, se llevará a cabo el Acto de Apertura de Ofertas a través del portal BACO, permitiendo visualizar todas las ofertas ingresadas. En este momento, la Comisión Evaluadora de Ofertas (CEO) podrá descargar la documentación acompañada y dar inicio a la instancia de evaluación de las ofertas.

Durante esta etapa, el sistema prevé la posibilidad de requerir “Documentación complementaria” en el caso de que resulte necesario para una adecuada labor de las áreas técnicas intervinientes y de la CEO. Como en todo procedimiento de selección de contratista, esta instancia culmina con la emisión del “Dictamen de Preadjudicación

de Ofertas”, el cual se genera a través del portal y es comunicado de manera automática a todos aquellos que se hayan presentado como oferentes.

A su vez, el sistema publica en su sitio web el resultado de la preadjudicación, de manera tal de cumplimentar con la debida publicidad de los actos de gobierno.

Vencido el plazo para formular impugnaciones al dictamen en cuestión y, no existiendo presentaciones en tal sentido, el BACO permite solicitar la “Afectación Definitiva del gasto”, documento presupuestario que contará con la validación de las áreas competentes en la materia.

De este modo, el área contratante se encuentra en condiciones de emitir el Acto Administrativo de adjudicación, el que luego será cargado en el portal y habilitará la opción para la confección del documento contractual.

Este documento se denomina “Orden de Contrato” y emula a la típica “Contrata” que se suscribía de manera hológrafa entre las partes en los típicos contratos de Obra Pública. Ahora, gracias a la digitalización de este tipo de procedimientos, esta podrá generarse, autorizarse y ejecutarse a través del portal BACO, garantizando así altos estándares de eficiencia, eficacia y reducción de los errores humanos³³.

5. Conclusiones

Digitalizar los procedimientos de contratación pública, en general, significa dar un enorme salto a favor de la eficiencia y la transparencia. Digitalizar los procedimientos de contratación de obra pública, en particular, genera beneficios que se proyectan sobre la economía, el desarrollo y la equidad social.

Sin embargo, pese a la evidencia de sus ventajas, aplicar tecnología en la contratación pública, exige superar resistencias y desafíos, y la contratación de obra pública, por su complejidad, se coloca en el primer lugar.

Por todo esto, hemos querido dar a conocer desarrollos como el BACO y el CONTRAT.AR, porque ponen en evidencia los pasos importantes que se han dado y se están empezando a dar, al tiempo que deben servir de ejemplo para no detener la marcha y seguir avanzando en este proceso de transformación digital.

© Editorial Astrea, 2021. Todos los derechos reservados.

³³ Todo lo expuesto, conforme surge de los procedimientos, modalidades y funcionalidades aprobados por disposición 8/2020, y el material de apoyo para el uso del sistema.