

La modernización del sistema de compras y contrataciones: el portal Buenos Aires Compras

Por: Andrés Gilio

Introducción: Transparencia e Innovación en compras públicas

Dada la envergadura que tienen los Estados y el impacto social y económico que logran como instituciones demandantes de bienes, el buen desempeño de los sistemas de compras resultan clave para el buen funcionamiento de una economía y su desarrollo.

La comprensión sobre esta situación se ha ampliado de modo significativo en los últimos años. Ello se ha manifestado en la promulgación de leyes y reglamentaciones que apuntan a modernizar los procedimientos de compra y volverlos más competitivos, intentando incrementar la transparencia, el empleo de procedimientos electrónicos, incentivando la conciencia ambiental y fomentando la participación de firmas pequeñas (Arozamena y Weinschelbaum, 2010)

A través del desarrollo de acciones que comprenden la gestión de capacidades y la introducción de instrumentos tecnológicos y normativos capaces de posibilitar el uso eficiente de los recursos y la generación de sinergias para el logro de objetivos de responsabilidad pública, se puso en marcha el portal electrónico de adquisiciones y contrataciones, denominado Buenos Aires Compras (BAC).

El BAC permitió avanzar en la modernización del Estado y, en particular, del Sistema de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la incorporación de mejores prácticas que permiten mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la totalidad de las transacciones realizadas.

En este sentido, el objetivo de este caso pedagógico será describir y reflexionar sobre el proceso de implementación de Buenos Aires Compras, el nuevo sistema innovador de compras y contrataciones electrónicas del sector público de la Ciudad, que

permite la interacción de los compradores, los proveedores y los ciudadanos en un mismo portal.

La creación del BAC forma parte de una estrategia integral del gobierno porteño con el fin de modernizar e innovar la gestión pública estableciendo mejores estándares en materia de transparencia, eficiencia y eficacia en los procesos de compra gubernamentales a través de la implementación de mecanismos electrónicos de selección, adquisición y contratación.

Esta política supuso un doble proceso de innovación y transformación estatal. Por un lado, implicó la adaptación, modificación y actualización la normativa y los procesos administrativos vinculados al sistema de compras y contrataciones del gobierno porteño. Por otro lado, permitió el desarrollo de una serie de capacidades tecnológicas y administrativas, a lo largo de todo el aparato estatal, con el objetivo de lograr una correcta y eficaz implementación de la política, haciendo que las compras realizadas por las unidades administrativas atravesen de forma ágil, transparente y segura las instancias para ofertar y adquirir los productos.

Sistema de Compras y Contrataciones en la Ciudad de Buenos Aires

El sistema de compras y contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una compleja ingeniería normativa que debió desarrollarse para darle sustento jurídico a Buenos Aires Compras.

Se debe tener cuenta, que hasta el pleno funcionamiento del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones se produjeron casi una docena normas (decretos, resoluciones y disposiciones) que conforman el corpus jurídico del proceso de adquisiciones en la Ciudad de Buenos Aires. Es por ello que nuestro cuerpo bibliográfico se encuentra integrado en su mayoría por las normas y disposiciones que se han establecido para poder establecer jurídicamente el nuevo sistema de compras y contrataciones y entrevistas realizadas a las autoridades de la Dirección General de Compras del Ministerio de Hacienda del gobierno porteño.

En este sentido, tuvimos que remontarnos y dar cuenta de los antecedentes anteriores al BAC y del estado de situación legal del sistema de contrataciones en la Ciudad de Buenos Aires. De dicho análisis se desprende que hasta el año 2007 las contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se regían por las disposiciones del Reglamento de las Contrataciones del Estado nacional aprobado por Decreto N° 5720/72. Este último fue derogado en 2000 y reemplazado por uno nuevo (Decreto N° 436/2000), el cual va a alcanzar a todos los organismos del Estado nacional excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires quien había obtenido su autonomía a partir de la reforma constitucional de 1994. En consecuencia, no fue hasta la sanción de la Ley N° 2095 Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reglamentada posteriormente por el Decreto GCBA 408/07 que se iniciaría el camino para la implementación del nuevo sistema de

compras y contrataciones porteño. Así, en 2009 con el Decreto 1145 - publicado en el BOCBA el 4 de enero de 2010- se aprueba la reglamentación del artículo 83 de la Ley 2095 y se implementa el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones, Buenos Aires Compras (BAC).

En la normativa se establecieron los requisitos principales para llevar adelante la Administración Pública de la Ciudad en relación a la adquisición de bienes y servicios. La novedad de la normativa radica en la unificación de la forma de actuar de la Administración ya que todos los organismos se encuentran alcanzados y deben respetar el régimen que la misma establece.

El espíritu de la Ley es procurar transparencia y racionalidad a las adquisiciones de bienes y/o servicios que realice la Administración de la Ciudad para resguardar el interés público y el de los particulares que desean establecer contratos con ella. En este sentido, se prevé una gestión eficaz y eficiente y se intentará evitar gestiones y trámites innecesarios.

Ahora bien, ¿Por qué fue necesaria la modernización del sistema de compras y contrataciones en la Ciudad de Buenos Aires? En primer lugar, la modernización del sistema de compras se encuentra relacionada con los cambios a nivel internacional y regional que en los últimos años los países debieron afrontar debido al impacto de las crisis fiscales en el mundo desarrollado que hicieron visible la relevancia de la necesidad de una buena gestión de los recursos públicos.

Así, cobró relevancia el debate en relación a la eficacia y transparencia del gasto de los Estados cuando se pretende llevar una gestión pública de cara a la ciudadanía. De esta manera, la experiencia internacional demuestra que pensar la política fiscal únicamente en términos cuantitativos de las cuentas públicas, es decir, a través de reglas matemáticas sobre la deuda pública, el gasto y las contrataciones no garantiza un desarrollo estable y adecuado de la economía. De allí, emerge la configuración de un nuevo enfoque de la gestión en general, y de las compras públicas en particular, que se vincula con la Planificación para el Desarrollo (PpD) y el fortalecimiento de una nueva arquitectura estatal. En este sentido, se verifica la importancia de la planificación del sector público para establecer una administración transparente e interactiva con la ciudadanía.

En este marco, se insertan las modificaciones impulsadas por el gobierno porteño y dado que los Estados nacionales, provinciales y locales son los principales compradores de bienes y servicios de un país y, debido al tamaño del sector público, las decisiones estatales sobre qué, cuánto y a quiénes comprar los bienes y servicios deviene en una herramienta clave para la Administración de lo público.

La incorporación de este enfoque implicó además un fuerte cuestionamiento al viejo sistema de compras que estaba basado en un diseño completamente tradicional y burocrático que acarrea graves problemas vinculados no sólo a los costos económicos de los procedimientos sino también a los costos administrativos y políticos. El primer problema detectado era que al no poseer una ley de contrataciones propias de la Ciudad, el gobierno porteño continuó utilizando una normativa ya derogada en el ámbito nacional.

Este sistema de compras y contrataciones implicaba además una multiplicidad de procedimientos y pasos, que en muchos casos eran repetitivos y en otros innecesarios. Entre sus características principales se encuentran las siguientes: se trata de un sistema largo y complejo; las contrataciones y compras realizadas bajo dicho marco podían tardar más de un año en adjudicarse debido al engorroso proceso interno que debía atravesar la adquisición; cada proceso, el de compra y el de pago, se tornaban repetitivos; cada operación era esencialmente manual; se propiciaba el burocratismo; su duración era impredecible; era costoso en insumos y tiempo; ineficaz; excesiva manipulación de los expedientes en papel producía el deterioro de la documentación solicitada para cada compra y en muchos casos sufría alteraciones insalvables haciendo caer la ejecución y volviendo a iniciar nuevamente la compra; impulsaba un ambiente de poca competencia; bajos niveles de transparencia; encarecía los bienes y servicios adquiridos; facilitaba la discrecionalidad y la corrupción; había una ausencia de homogeneidad en los procedimientos y una poca sistematización.

En resumen, el sistema anterior de compras y contrataciones era un fiel representante de la lógica weberiana administrativa que apuntaba a preservar los procesos y procedimientos administrativos en detrimento del logro de los resultados/objetivos, favoreciendo lógicas corruptas y discrecionales en la toma de decisiones.

La situación expuesta se empezó a modificar a partir de la sanción de la Ley N° 2095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad número 2557, con fecha 2 de noviembre de 2006 y cuya entrada en vigencia corresponde al 1 de mayo de 2007.

Los principios generales que se establecen en la norma intentan dar respuesta a los problemas presentes en la vieja ley. En primer lugar, el principio de libre competencia fomenta la más amplia y objetiva concurrencia, pluralidad y participación de los proveedores y oferentes del Estado.

El principio de Concurrencia e Igualdad establece que todo oferente de bienes y servicios debe tener participación y acceso en las mismas condiciones a las de los demás prohibiendo la existencia de privilegios, ventajas y prerrogativas.

Además, el principio de eficiencia y eficacia implica que se deben respetar los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega. Esto se complementa con dos principios más: el de economía donde se aplican los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos en las etapas de selección y adjudicación de los contratos, y el de transparencia que se basa en la publicidad y difusión de las actuaciones, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficacia de los procedimientos y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. También, la normativa establece los principios de razonabilidad, es decir, de existencia de una vinculación directa e íntima entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido.

Por último, se dejó en claro que el principio de la vía electrónica era fundamental para darle sentido a los cambios impulsados e iniciar una verdadera

modernización del Estado. Así se estableció que los procedimientos de compras y contrataciones deberían ejecutarse por los mecanismos digitales.

Así, la nueva Ley 2095 inauguró una reestructuración normativa única que continuó en 2013, con la sanción de la Ley N° 4764 donde se actualiza y se profundizan algunos aspectos vinculados a la modernización de la gestión de lo público retomando el lenguaje electrónico en la letra de la normativa.

Además, se modificaron algunos artículos de la anterior ley como por ejemplo, el artículo 3° donde se especifican los procesos comprendidos dentro del sistema de compras y contrataciones que son los de compraventa, de suministro, de servicios, las permutas, locaciones, alquileres con opción a compra, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación, y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial.

También, el artículo 4° se cambió quedando excluidos los siguientes contratos: los de empleo público; las locaciones de servicios u obra a personas físicas; las compras regidas por el régimen de caja chica; los que celebre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional y con instituciones multilaterales de crédito; las que se financien con recursos provenientes de los estados y/o de las entidades a que se hace mención en el inciso anterior, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley 70 confiere a los Organismos de Control; los comprendidos en operaciones de crédito público; los de obra pública, concesión de obra pública y concesión de servicios públicos; los permisos de uso de inmuebles de dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad.

Se incorporó el principio de Sustentabilidad de las Compras Públicas que luego se traduciría en políticas concretas enfocadas a compras sustentables y el camino para la informatización de todos los procesos. Así fue como junto a las modificaciones antes enumeradas y el Decreto 1145/09 se formalizó el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones denominado “Buenos Aires Compras” BAC.

En síntesis, la nueva normativa y su posterior robustecimiento tuvo y tiene como objetivo institucionalizar un nuevo sistema de compras y contrataciones, haciéndolo más dinámico, transparente y con mayor eficacia en el gasto.

Buenos Aires Compras y su implementación

Frente a este contexto, el gobierno del entonces Jefe de Gobierno porteño Mauricio Macri decidió llevar adelante una reforma integral del Estado que avanzara con eficiencia y eficacia en todos los procesos y procedimientos estatales. De esta manera,

como parte de su plan de modernización del Estado se presentó la renovación del sistema de compras y contrataciones impulsando no sólo una transformación normativa sino –principalmente- un cambio sustantivo y tecnológico para la gestión pública.

El primer intento para crear un sistema electrónico de compras fue en 2008. La política fue encarada por la Agencia de Sistema de Información (ASI) del gobierno porteño. En dicho momento, se tomó como modelo el sistema de compras de Chile y se contrató a la misma empresa para que lleve adelante la implementación. Sin embargo, el proyecto nunca cobró impulso por problemas de instrumentalización del sistema y la empresa contratada.

Tuvieron que pasar tres años para que el proyecto recobrara fuerza y se inicie el camino para la creación del BAC. Esto fue posible gracias a la intervención del Ministerio de Modernización, la Jefatura de Gabinete y la Secretaría Legal y Técnica del GCBA. Estos tres ministerios que eran los impulsores de la modernización del Estado lanzaron una mesa interministerial y convocaron al Ministerio de Hacienda para encaminar la iniciativa.

Además, se estableció a la Dirección General de Compras y Contrataciones del Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema con el objetivo de organizar las políticas de adquisiciones y de coordinar todas las propuestas y pedidos de cada área gubernamental de acuerdo a las Unidades Operativas de Adquisiciones, que tienen lugar en cada una de dichas jurisdicciones. Las Unidades Operativas son las encargadas –por tener asignado presupuesto- de llevar adelante los procedimientos de compras para su área. En este momento, la cantidad de Unidades Ejecutoras son 640 pero las que utilizan el BAC son 544. Por su parte las Unidades Operativas de Adquisiciones del GCBA vigentes a la fecha son 411. Como parte de la misma estrategia de implementación se nombraron “Administradores locales” en cada ministerio para que fueran el nexo entre las áreas y la Dirección General de Compras y Contrataciones.

Por su parte, la Dirección tiene como funciones las de sugerir políticas de contrataciones; normativa en la materia, administrar el sistema de información y el funcionamiento de los Registros Informatizados Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) y de Bienes y Servicios (RIBS); brindar los precios de referencia y aplicar sanciones a oferentes y adjudicatarios en caso de corresponder.

Así en 2011 se institucionalizó la Mesa que nucleaba a todos los actores gubernamentales permitiendo que sus intereses se articulen en miras a la implementación de una política transversal y de cara al ciudadano.

El objetivo del principio de vía electrónica que plasma el BAC consiste en sistematizar la normativa de contrataciones vigentes, reorganizar los procesos con el fin de dotarlos de agilidad, transparencia y eficiencia permitiendo el acceso a la información tanto del ciudadano como a proveedores, funcionarios y empleados públicos. Este nuevo paradigma de las compras públicas se encontraba en sintonía con la Ley N° 3304 con la cual se creó en 2009 el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, el Buenos Aires Compras surge como una iniciativa enmarcada en la nueva mirada sobre la gestión de lo público impulsada por el gobierno porteño que privilegia la gestión por resultados y el gobierno abierto. Así se buscó que el BAC organice de forma ágil, transparente y eficiente la relación entre los diferentes usuarios del sistema de compras y contrataciones (áreas gubernamentales y proveedores) para una continua mejora e innovación de la gestión pública.

Como vimos en el apartado anterior, esto fue posible en primer lugar por una serie de transformaciones normativas que permitieron establecer los procedimientos, formularios y pliegos para el efectivo funcionamiento del sistema electrónico.

En paralelo al desarrollo normativo, el BAC en términos técnicos y políticos-administrativos implicó un proceso de implementación incremental. Es decir, la institucionalización del sistema electrónico de compras se realizó a partir de ajustes graduales y realistas de acuerdo a los objetivos e intereses de todos los actores involucrados: gobierno, proveedores y ciudadanos. Esta metodología posibilitó el aprendizaje vez por vez y la evaluación permanente de la iniciativa.

Como bien afirma María Inés Gaig, Gerente Operativa de Coordinación y Asuntos Legales de la Dirección General de Compras y Contrataciones, “el proceso por el cual se puso en marcha Buenos Aires Compras se caracterizó por varias etapas que implicaron en primer lugar la modificación normativa. Y, en paralelo a dicha modificación, y de manera progresiva se fueron incorporando los distintos procesos y trámites al sistema electrónico, estableciendo su obligatoriedad e impulsando la capacitación adecuada a todas las áreas involucradas y afectadas por la nueva herramienta de gestión. De esta manera, el BAC determinó los diferentes pasos para ofertar y adquirir los productos de forma online, ágil, transparente y segura”.

Luis Ricardo, Gerente de Contrataciones de la Dirección General de Compras y Contrataciones, explicó que “actualmente en BAC se puede realizar compras electrónicas a través de diferentes procedimientos de selección: licitación pública y privada; contratación directa, orden de compra abierta, compra unificada, convenio marco de compras, subasta inversa y contratación menor”. Para llevar adelante alguno de dichos procesos es necesaria la creación de un usuario para poder entrar al sistema y adquirir los pliegos.

Actualmente, si bien la gran mayoría de los procesos se realizan mediante sistema electrónico existen excepciones –autorizadas por la Dirección General de Compras y Contrataciones- a dicho procedimiento que deben tramitarse en soporte papel como el concurso público y privado (Disposición DGCYC 121/2015).

Ahora bien, según las autoridades de la Dirección General de Compras y Contrataciones el procedimiento más instrumentado es el Convenio Marco de Compras, que establece precios y condiciones de compra para bienes y servicios, seleccionando a los proveedores a través de una licitación pública realizada por la misma Dirección.

Estos Convenios devienen en un Catálogo Electrónico BAC donde se describen los bienes y servicios ofrecidos, el precio unitario y la cantidad disponible por proveedor adjudicado para cada ítem del Catálogo. De esta manera, “los proveedores garantizan

un stock mínimo disponible y las distintas áreas gubernamentales buscan en el Catálogo lo que desean comprar y realizan la adquisición directamente”. La duración máxima de este tipo de convenio es de un año con la posibilidad de prórroga hasta un año y medio.

En contraposición al Convenio Marco de Compras, la subasta inversa electrónica es el procedimiento menos utilizado hasta el momento por la cual una jurisdicción puede adquirir bienes y servicios por medio de una selección que se adjudica al precio más bajo luego de haberse realizado la verificación electrónica e interactiva de todos los precios.

De esta forma, se estableció la estructura básica técnica del BAC y se inició su funcionamiento por áreas y por modalidades de contratación. Los primeros Ministerios que empezaron a utilizar el sistema fueron los miembros de la Mesa interministerial –el resto de las dependencias se fueron incorporando en tandas hasta 2012- y el primer proceso que se instrumentó fue el Convenio Marco ya que era el más sencillo de aplicar. La primera compra realizada a través del BAC fue de muebles para las áreas de los cuatro ministerios.

Fue en 2012, a través de la Resolución 424 que se determinó la obligatoriedad para todas las jurisdicciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Así, todas las áreas dependientes del Poder Ejecutivo porteño deben publicar en el BAC sus avisos de compras y gestionar los procesos electrónico de adquisición y contratación de bienes y servicios a través de sus Unidades Operativas, en las que se seleccionan a los proveedores en relación a las ofertas que aparecen y que fueron cargadas con anterioridad en el sistema.

En 2014, se producen dos cambios importantes en relación al BAC: el primero se relaciona con la inscripción de proveedores y la documentación que estos últimos deben presentar para participar de los procedimientos. En primer lugar, para llevar adelante contratos con la administración pública el proveedor tiene que estar inscripto en el Registro informatizado Permanente de Proveedores (RIUPP). “Para inscribirse es necesario completar un formulario de pre-inscripción electrónico y finalizar el trámite con la presentación de la documentación. De esta manera, los proveedores están en condiciones de cargar sus ofertas en los procesos de compras. A su vez, todas las personas que deseen operar en el sistema electrónico deben poseer un usuario BAC”, aclaró Angeles Ferreyra, asesora de la Dirección General de Compras y Contrataciones”. Además, los usuarios deben tener en cuenta los requerimientos técnicos mínimos para poder acceder al BAC.

Esta modificación implicó que los proveedores que antes tardaban entre 3 y 4 meses para inscribirse en el Registro, con el BAC lo hagan en 3 clicks ya que también se simplificó la documentación solicitada. Además, una vez inscriptos la información de los proveedores queda disponible para ser utilizada por toda la Administración pudiendo entrar en contacto con todas las áreas del gobierno de la Ciudad.

Según las autoridades de la Dirección, el total de proveedores inscriptos es de 3498 hasta el momento. Anualmente se obtuvieron los siguientes datos:

2010	703
2011	592
2012	674
2013	485
2014	512
2015	532

La segunda modificación importante que tuvo lugar en marzo de 2014 fue la integración del BAC con el expediente electrónico configurando lo que se denomina “inteligencia digital”, ya que toda compra se realiza por medio de un expediente y es el Sistema electrónico el medio para que se lleve adelante. Esta articulación trajo como consecuencia sustancial, por un lado, el aumento de la transparencia en la gestión de las compras y contrataciones y, por el otro, la agilización de los tiempos burocráticos para la adjudicación de los procedimientos. De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires cumple con lo establecido en la ley N° 2751 de 2008 donde se adhiere a la Ley Nacional N° 25.506, que regula el tema de la “Firma Digital”, “Firma Electrónica” y el “Documento Digital”. Asimismo, por medio del Decreto N° 196/2011. (B.O.C.B.A. 3652) se implementa el Expediente Electrónico según lo establecido en la Ley de Modernización de la Administración Pública N° 3304.

Por otra parte, la implementación del sistema electrónico de compras y contrataciones requirió el desarrollo de capacitaciones tanto para los empleados de las distintas jurisdicciones como para los proveedores que deseen mantener algún contrato con el Estado. Para ello, el gobierno de la Ciudad viene ofreciendo cursos de capacitación presencial y virtual para poder operar en el BAC. En relación a las capacitaciones presenciales que se realizaron desde el 2011 hasta la fecha se registraron 1322 empleados del GCBA y 567 proveedores, siendo un total de 1889 usuarios. Además, se llevaron a delante capacitaciones virtuales en las cuales participaron un total de 1468 personas de las cuales 1082 fueron empleados públicos y 386 proveedores del Sistema de Compras.

También, se estableció una mesa de ayuda que a través de un mail institucional (mesadeayudabac@dguiaf-gcba.gob.ar) y una línea telefónica. “Hay una cartera de proyectos abierta donde se vuelcan las dudas y consultas de los usuarios a través de la mesa de ayuda permitiendo una mejora continua del sistema”, explicó la Dra. Gaig. “Además durante agosto de 2016 se llevó adelante una encuesta de satisfacción a los usuarios que arrojó una evaluación positiva sobre la agilidad del sistema y su amigabilidad. El 89% de los encuestados considera que el servicio que ofrece el BAC es muy bueno. Pero también hemos recibido algunos comentarios sobre la cantidad de convenios marcos -un 40% está disconforme con la cantidad de convenios marcos existentes- que nos va permitir pensar dar nuevas y mejores respuestas a los usuarios.”

Para las autoridades de la Dirección, si bien no existe forma de garantizar den forma contundente el éxito de una reforma como la implementada por el GCBA en su sistema de compras, existe un amplio consenso sobre algunos factores que ayudaron a que este proceso sea una política pública reconocida tanto por los empleados públicos como por los ciudadanos: existe un compromiso importante de los líderes políticos, al más alto nivel, para llevar a cabo estas reformas; el diseño claro por parte del gobierno de un esquema de modificaciones incrementales donde cada órgano responsable iba cumpliendo con sus funciones, los tiempos estipulados y los procesos de monitoreo y un canal de comunicación directa con el usuario. Este último factor brinda a los funcionarios un apoyo externo, y a su vez una clara señal del compromiso del gobierno en llevar a cabo las reformas.

En términos numéricos, el monto anual expresado en pesos y la cantidad de operaciones realizadas por BAC puede reflejar el crecimiento año a año del uso del BAC en los procesos de compras. Esto se debe al desarrollo de nuevas funcionalidades e inclusión de nuevos procedimientos al Sistema Electrónico de acuerdo a las sugerencias y necesidades de los usuarios y a los errores detectados, sumado a la confianza que los usuarios fueron adquiriendo gracias al plan de capacitaciones dado por el GCBA. “De igual manera, la incorporación de más Convenios Marco de Compras y de la inclusión de más ítems dentro de los mismos hizo que se viera reflejado un gran crecimiento a nivel de importes del sistema BAC, amén de las actualizaciones de precios que surgen de los índices publicados por la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA que se toman como base para los Convenios Marco”, afirmaron en la Dirección de Compras.

Información	2013	2014	2015	2016 (al 31/8)
Importe	292.815.456,87	1.428.634.361,21	7.305.777.217,87	3.166.961.743,66
Operaciones	3.175	4.318	8.219	7.140

En síntesis, para la implementación del BAC se necesitó un cambio normativo acorde a las necesidades jurídicas del nuevo sistema, una ingeniería técnica que se pensó de acuerdo a las necesidades de los usuarios, un equipo operativo que se avocara a la resolución de los problemas que surgieran y a la asistencia tanto para los proveedores como para las áreas gubernamentales y voluntad política para encarar una reforma integral de tal magnitud.

Buenos Aires Compras reunió estos cuatro elementos y además contó con una herramienta coercitiva fundamental para una instrumentalización exitosa. Dicho instrumento implica el bloqueo del presupuesto a aquella dependencia que no utilice el BAC como sistema de compra y contratación, ya que éste último se encuentra vinculado al Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF).

Esta integración entre sistemas se produce en 2013 cuando el Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales de Compras y Contrataciones y de Unidad Informática de Administración Financiera quedan como el organismo encargados de la implementación operativa del Sistema.

En este sentido, el BAC inauguró una nueva etapa en el acceso, desarrollo y ejecución de los procedimientos de las contrataciones públicas. El uso de las herramientas digitales para los procesos de compras posibilitan a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos “más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre los mismos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública” (Capítulo III, título II, anexo I de la Ley 3304).

Así, la formulación de una política pública implica ciertos procedimientos que guían la implementación para el logro de los resultados deseados o esperados con base en determinados supuestos. Sin embargo, una amplia experiencia en el estudio de la administración pública, observa que la implementación puede desviarse de los cursos de acción previstos por causas diversas que pueden incidir en su ejecución.

Para el enfoque incremental (Lindblom, 1963 y Aguilar Villanueva, 2000) de las políticas públicas, éstas son diseñadas e implementadas desde el Estado, pero también potencialmente sujetas a reelaboración durante la misma interacción dinámica con los actores sociales.

Siguiendo dicha perspectiva, el diseño y ejecución de la política BAC-Compras, no fue el producto de un delicado cálculo tecnocrático o de una preferencia gubernamental. Esta política del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue el producto del análisis, discusión y comunicación recíproca de los diversos actores sociales, políticos y gubernamentales, involucrados en su formulación, aceptación y puesta en marcha. En definitiva de todos los actores y sectores involucrados en la construcción de una política innovadora.

Como hemos visto, la adopción de las compras electrónicas en sucesivas etapas atravesó múltiples interacciones y ajustes continuos, que hicieron que la misma deba ser apreciada como un proceso, más que como una simple acción/decisión tomada en un solo momento.

En definitiva, la implementación del Sistema Electrónico de Compras y contrataciones-BAC implicó un cambio de paradigma a favor de una gestión abierta, innovadora y moderna que trae como consecuencias: la transparencia y la difusión de los procesos de compras y contrataciones; la simplificación de la administración de la relación con el proveedores; el impulso para la participación competitiva de los proveedores; la eficiencia y eficacia a través de novedosos mecanismos de selección, adquisición y contratación; la consolidación de información actualizada en un único sistema y la reducción de los tiempos administrativos.

El BAC como estrategia de Gobierno Abierto

En abril de este año el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, lanzó la agenda de transparencia e innovación institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En ese marco, el BAC se redefinió como una de las iniciativas porteñas claves en la estrategia gubernamental en materia de gobierno abierto.

La modificación del antiguo Sistema de Compras y Contrataciones y la creación de Buenos Aires Compra implicaron un paso en dirección a una gestión pública más transparente y abierta a la ciudadanía. La apuesta por desarrollar este tipo de políticas fue la impronta del gobierno porteño desde la llegada del entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri y su equipo liderado por Andrés Ibarra y Rudi Borrman quienes en 2012 lanzaron la iniciativa de un Gobierno Abierto y la apertura de datos públicos.

El lanzamiento del BAC significó la institucionalización del uso de las nuevas tecnologías a la gestión pública y especialmente a un área estatal muy sensible como son las compras y contrataciones públicas. La obligatoriedad de las transacciones a través de la vía digital inauguró un tipo de gestión enfocada a la eficiencia, eficacia y transparencia, es decir, orientada al servicio del ciudadano.

En este marco, el actual gobierno porteño busca avanzar en el camino de apertura de datos y gobierno abierto a partir de las llamadas “contrataciones abiertas” que consisten en la divulgación y el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las compras y contrataciones gubernamentales para alcanzar la participación de los ciudadanos y de las empresas en la identificación de problemas y soluciones de forma conjunta.

El acceso a información gubernamental y el proceso de toma de decisiones es considerado como un principio democrático fundamental. Abrir los datos públicos es una condición necesaria para garantizar dicho acceso. Es por ello que se puede distinguir dos estrategias presentes del gobierno porteño para alcanzar dicho objetivo: por un lado, profundizar el gobierno abierto en todas las áreas administrativas de la Ciudad y, por el otro, robustecer el BAC y alinearlos en una política integral de transparencia.

En relación a la primera estrategia, uno de los pasos importantes que se tomaron fue la incorporación de la Ciudad a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), junto a capitales como Berlín, Seúl y París conformando un programa piloto que impulsa el Gobierno Abierto trabajando junto a gobiernos sub nacionales. La iniciativa promueve prácticas innovadoras y el intercambio de experiencias entre diversos gobiernos, representantes de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, en general con el fin de facilitar el acceso a datos y fomentar la transparencia.

Con la realización de este programa piloto para gobiernos locales, el gobierno porteño trabajará junto a organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de compromisos específicos para promover el gobierno abierto. La implementación de estas iniciativas será monitoreada por un comité independiente de la AGA (en inglés, Independent Reporting Mechanism).

La participación de la Ciudad de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto se encuentra en total sintonía con la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto

que presentó el Ministro de Modernización de la Nación, Andrés Ibarra, en marzo de este año. La Argentina desde 2012 integra la AGA y ha presentado dos Planes de Acción bianuales donde el Poder Ejecutivo se comprometió a llevar adelante políticas de gobierno abierto centradas en la transparencia, la participación y la innovación tecnológica, co-creadas con la sociedad civil.

En este sentido, estos pilares representan una prioridad del gobierno porteño y, a su vez, una oportunidad para potenciar dicha agenda en la Ciudad. En este marco, toma relevancia Buenos Aires Compra ya que desde la Dirección General de Compras y Contrataciones se impulsa actualmente la apertura los datos que genera el sistema permitiendo su reutilización por parte de la comunidad en general.

En 2015, a través del BAC se hicieron casi 8100 contratos por 7000 millones de pesos. Dicha información se va a abrir para que sea reutilizable, pudiendo acceder a detalles sobre proveedores, pliegos, órdenes de compra y montos de contratos. Además, el desafío de la apertura del BAC a toda la comunidad implica la promoción de una mayor competencia y eficiencia en el gasto público estimulando la participación y el ingreso de nuevos proveedores al sistema. En ese sentido, el Sistema de Compras ofrecerá datos abiertos para que puedan ser reutilizados y así generar información para mejorar la competencia y producir una mayor estimulación para la participación de nuevos proveedores.

Ahora bien, abrir datos no es una tarea fácil, por tanto resulta prioritario tener en cuenta el objetivo de dicha política de apertura, es decir, para qué se van a usar los datos que se publican. En cuanto a las contrataciones abiertas, la ciudadanía puede acceder a los datos no procesados respecto a cómo compra el gobierno en sus distintos estamentos, todos los bienes, obras y servicios contratados. "Es necesario generar una educación para el uso de datos abiertos que permita por un lado, que la administración pública internalice que la contratación pública es una de las formas en las que el dinero de sus contribuyente se transforma en rutas, escuelas, medicamentos, libros, etc. y a partir de allí se puedan tomar decisiones inteligentes y que por otro lado, los ciudadanos empiecen a demandar cada vez más los datos a sus gobiernos y que los datos disponibilizados sean materia prima para estudiantes que están haciendo tesis, trabajos de investigación científica/docente, para la prensa con las investigaciones del área económica política, como para la comunidad internacional", afirmó Gaig.

Es decir, la apertura de los datos en formato abierto del BAC es el primer paso en el camino hacia la transparencia del proceso de procurement del GCBA. "Comenzamos con el BAC que es el sistema que centraliza las compras y contrataciones de la gestión pública de la Ciudad de Buenos Aires y continuaremos en ese camino", explicaron las autoridades de la Dirección de Compras y Contrataciones.

Los gobiernos del mundo gastan aproximadamente 9.5 billones de dólares en contratos por año. Sin embargo, la información y datos sobre dichas contrataciones normalmente no se encuentran disponibles para la sociedad civil. Por ello, la propuesta de la OCP y su Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS) impulsa la divulgación de datos y documentos en todas las etapas del proceso de contratación al definir un modelo de datos comunes, promoviendo y facilitando que las organizaciones aumenten la transparencia en sus contrataciones y permitiendo la

posible reutilización y análisis más profundo de los datos por parte de la comunidad y de diferentes usuarios.

En este contexto, el gobierno porteño se encamina a trabajar hacia la aplicación de Open Contracting Standards buscando ampliar la divulgación de procesos de adquisición y contratación del gobierno y sus decisiones. La adaptación a dichos estándares de OCP está prevista para fin de año. Para ello, Open Contracting Partnership no solo se encuentra supervisando el proceso a medida que se avanza en la apertura de datos, sino que además está participando de los talleres y capacitaciones para funcionarios del gobierno como para la sociedad civil sobre la importancia y las oportunidades que brinda la transparencia en el proceso de compras.

Open Contracting Partnership (OCP) es una propuesta internacional que tiene como objetivo abrir los datos de las contrataciones generando una mayor transparencia y mejores herramientas para la ejecución de contratos, que también son impulsados por el gobierno nacional. En el caso de las contrataciones públicas surge en el 2012 la Alianza para las Contrataciones Abiertas y se comenzó a trabajar colaborativamente en un estándar que pudiera utilizarse en todo el mundo para abrir datos de contrataciones públicas.

En el estándar Open Contracting (OCDS) debe establecerse un identificador único para llevar adelante el proceso de contratación, y un Open Contracting ID (OCID) asociado. Éste último permite identificar globalmente cada uno de los procesos de contratación. Es decir, teniendo en cuenta los estándares de OCP todo proceso de contratación se debe iniciar con una planificación, seguido de una convocatoria y luego pueden existir adjudicaciones, contratos e implementaciones asociados al mismo proceso.

En síntesis, el proceso para adoptar el estándar de datos abiertos de la Alianza de Open Contracting permitirá que la comunidad internacional pueda comparar datos de comportamiento de las compras públicas a nivel mundial e intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas. Como también encarar la lucha contra la corrupción con información accesible y mejorar la prestación de servicios y eficiencia del mercado.

La Ciudad de Buenos Aires hoy se encuentra en un lugar de avanzada en comparación a otras ciudades de la región en lo que a Open Contracting se refiere. El gobierno porteño al adherirse a dichos estándares posee una guía práctica y un conjunto de herramientas en línea que le permite hacer sus contrataciones públicas más abiertas. Además, de contar con nuevo conocimiento sobre cómo y qué tipos de documentos del proceso de compras y contrataciones se deben publicar en línea. Es decir, por primera vez, la gestión pública tiene la herramienta necesaria para abrir sus datos sobre contrataciones de una manera coherente, visible y accesible para hacer de las compras públicas un proceso más eficiente y transparente.

Uno de los desafíos a futuro en esta línea de trabajo se vincula con la publicación activa de los datos relacionados a los pagos de las Compras y Contrataciones (plazos, etc.). Otro de los puntos a desarrollar y avanzar, teniendo en cuenta dicha perspectiva, es la generación de una comunidad y una cultura del uso de los datos para que tanto los ciudadanos como los decisores políticos se encuentren informados para que los primeros puedan participar de las iniciativas del gobierno o proponerlas de manera responsables, y los segundos puedan tomar decisiones inteligentes.

En este sentido, la proliferación de iniciativas a nivel nacional, provincial y local vinculadas a la implementación de políticas de gobierno abierto y datos públicos en Argentina significa una gran apuesta por parte de los gobiernos y una gran oportunidad por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía para generar un verdadero impacto en el mejoramiento de la gestión de lo público.

Dentro de este contexto, el BAC y la apertura de sus datos que impulsa el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires permitirá sentar una base institucional para que los ciudadanos porteños puedan adquirir toda la información presupuestaria y de ejecución de las compras y contrataciones, con el objetivo de que puedan acceder fácilmente a cómo se invierte el dinero público en la Ciudad. Esto garantizará una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas ciudadana generando una política pública de calidad basada en información real.

Para resumir, los beneficios de las contrataciones abiertas son los siguientes:

- Para el gobierno, se establece un sistema más justo, eficiente y con resultados más eficaces y fiables. Asimismo, se incrementa la confianza y la transparencia;
- Para las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, se puede acceder y monitorear los procesos de contratación pública. Además, se pone a disposición los datos para ser analizados e interpretados, creando la oportunidad para que el público se involucre en los procesos de toma de decisiones.
- Para el sector privado, permite aumentar la transparencia al acceder a los datos y analizar los mercados, y así crecer de forma más eficiente y más competitiva. Las empresas pueden competir los contratos del gobierno en igualdad de condiciones.

Además, Buenos Aires Compra forma parte de un plan operativo de compras públicas sustentables que pretende alentar la compra inteligente, el consumo responsable y promover el crecimiento gradual y sostenido de un mercado innovador, respetuoso del medioambiente y persuadido de la importancia de su participación en el logro de una mayor equidad social.

El Estado tiene un rol como ejemplo para otras empresas de la economía y también tiene un alto poder de mercado para establecer requisitos para sus proveedores. En consecuencia, al incorporar en sus adquisiciones criterios sustentables, aumentan los niveles de eficiencia en la gestión pública y se generan incentivos competitivos a las empresas para que desarrollen sus propias políticas en la materia.

Por ello, la Dirección de Compras y Contrataciones de la Ciudad ha tomado diferentes medidas para promocionar las consideraciones de sustentabilidad en las adquisiciones que realizan los distintos organismos del Estado con el objetivo de promocionar la sustentabilidad en sus tres ámbitos (social, económico y ambiental). “Aunque hay un largo camino por recorrer para incorporar de manera integral la sustentabilidad en las compras públicas, el gobierno porteño trabaja por apalancar las políticas en sintonía con los cambios que también están desarrollando en Nación, relacionadas con la materia, y por asegurar la coherencia de la política de compras públicas con las medidas implementadas desde las entidades técnicas, a través de un trabajo colaborativo”, explicó Ferreyra.

Por último, es necesario destacar dos debilidades que posee el BAC y que significan un desafío para la gestión pública de la Ciudad: la primera es la falta de articulación e integración con todos los sistemas electrónicos que funcionan en la administración pública porteña y la segunda, es la incorporación de las obras públicas como procedimientos posibles de ser ejecutados a través del BAC.

A modo de conclusión, se puede afirmar que Buenos Aires Compra-BAC se caracteriza por ser una política pública innovadora y de gobierno abierto al incorporar a la gestión pública las herramientas digitales mejorando la calidad de los servicios públicos; al reunir de forma interactiva y colaborativa en un mismo sistema tres actores claves de toda política pública: ciudadanía, gobierno y sector privado y al encarar una reforma normativa y administrativa integral que permite llevar adelante el monitoreo y la evaluación continua de dicha iniciativa.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (2000). *La implementación de las políticas*. Miguel Angel Porrúa. México

Arozamena, Leandro y Weinschelbaum, Federico (2010). "Compras públicas: Aspectos conceptuales y buenas prácticas". Programa ICT4GP, Documento de Trabajo N° 1. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.

Lindblom, Charles E. (1963), "The science of muddling through" en Polsby, Nelson; Dentler, Robert & Paul Smith en *Politics and Social Life; an introduction to political behavior*. Ed. Houghton Mifflin Company. USA. p.879.

Regazzoni Carlos (2015). *Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentada y Concordada*. Abeledo Perrot Editores. Buenos Aires.

Notas periodísticas y documentos consultados

<http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/iniciativas-de-innovacion-y-transparencia-institucional-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

<http://www.puraciudad.com.ar/presentaron-la-agenda-de-transparencia-e-innovacion-institucional/>

<http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/compras/prensa>

<http://www.uape.org.ar/documentos/gcba/docs/manual.pdf>

Entrevistados

María Inés Gaig, Gerente Operativa de Coordinación y Asuntos Legales de la Dirección General de Compras y Contrataciones (GCBA);

Luis Ricardo, Gerente de Contrataciones de la Dirección General de Compras y Contrataciones (GCBA)

Angeles Ferreyra, asesora de la Dirección General de Compras y Contrataciones (GCBA);

Andrés May, Asesor de Innovación Estratégica de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional de la Secretaría General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Marcelo Bufacchi Director de Economía, Hacienda y Finanzas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

Anexo I. Cuadro Resumen de Normativa

Tipo de Norma	Nro.	Fecha	Descripción
Decreto	1.145	28/12/09	Aprueba la reglamentación del artículo 83 de la Ley N° 2095 e implementa el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones (BAC) - Procedimiento para compras del Poder Ejecutivo - Licitaciones Públicas y Privadas - Contrataciones directas - Compras directas - Informatización de las contrataciones
Resolución	596	25/4/11	Aprueba las políticas, términos y condiciones de uso del Buenos Aires Compras (BAC) - Proveedores del Gobierno - Usuarios Compradores de la administración Activa del Gobierno - Sistemas electrónicos o digitales
Resolución	1.160	14/7/11	Aprueban normas de procedimiento de compras y contrataciones realizadas por el sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Portal Buenos Aires Compras -BAC.
Disposición	396	6/6/14	Establece que las compras y contrataciones cuyo monto no supere las 30.000 unidades retributivas deberán ser tramitadas por el módulo expediente electrónico - EE del Sistema de Administración de documentos electrónicos - SADE - Procedimiento administrativo para las compras y contrataciones de la Ciudad - Reglamentación de la LEY de Compras - Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones - Buenos Aires Compras
Resolución	9	31/8/11	Régimen de Compras y Contrataciones - Establece que los procedimientos de selección de proveedores para la suscripción de convenios marco de compras deberán tramitar por el módulo expediente electrónico EE - Expediente digital - Reglamentación - Procedimiento
Resolución	12	31/8/11	Procedimiento para la contratación bajo la modalidad de subasta inversa electrónica - Tramitación

			<ul style="list-style-type: none"> - Módulo expediente electrónico - EE - Sistema de expedientes electrónicos - SADE - Secretaría Legal y Técnica - Sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del GCBA - Buenos Aires Compras BAC - Procedimiento administrativo electrónico.
Resolución	417	13/12/12	<p>Implementa la figura del administrador local del sistema de contrataciones electrónicas Buenos Aires Compras</p> <ul style="list-style-type: none"> - BAC - Requisitos - Conocimientos de la materia de compras y contrataciones presupuesto y administración financiera usuario avanzado del entorno windows y navegadores - Habilidades para la comunicación y la pedagogía - Tareas - Actualizar las tablas de sectores internos de la repartición - Capacitar y prestar asistencia a los usuarios internos de la repartición - Elevar los diagnósticos y las consultas - Dirección General Unidad Informática de administración financiera - Ministerio de Hacienda
Resolución	424	9/5/12	<p>Establece obligatoriedad para todas las jurisdicciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del 1 de agosto de 2013 de tramitar las adquisiciones y contrataciones regidas por la Ley N° 2.095 por medio del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del GCBA, Buenos Aires Compra (BAC)</p>
Resolución	607	15/7/13	<p>Modificación del art. 3 de la Resolución N° 424/MHGC/13</p>
Disposición	372	8/7/13	<p>Modificación del art. 3 de la Resolución N° 424/MHGC/13</p>
Disposición	121	3/3/15	<p>Modificación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anexo I Resolución N° 424-MHGC-13 - Obligación para todas las jurisdicciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Ciudad

			<ul style="list-style-type: none"> - Gestionar todas las compras y contrataciones por Buenos Aires Compras -BAC- 1 de agosto de 2013 -Modalidades y limitaciones - Dirección General de Compras y Contrataciones facultada para modificar contenido del Anexo I - Actualizar procedimientos, modalidades y funcionalidades que se incorporen a BAC en el futuro
Ley	2.751		Adhesión a la Ley Nacional N° 25.506 de Firma Digital
Ley	3.304		Ley de Modernización de Administración Pública
Ley	4.736		Estableció que los documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel.
Disposición	302	2013	Aprueba Procedimiento de Administración de Perfiles y Usuarios BAC de Organismos GCABA.