

CONTADOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE CARRERA

**INNOVACIÓN PROCEDIMENTAL EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

TÍTULO:

**“Ventajas de la
implementación de un sistema electrónico de
adquisición de bienes y servicios en la
Administración Pública Central de la provincia
de Río Negro”**

TESISTA: BRENDA B. LEN
DIRECTOR: MG. SERGIO ZUCAL
AÑO: 2025

Agradecimientos

Durante estos años, fueron muchas las personas que participaron de este proceso, a quienes les quiero expresar la gratitud que me han prestado en forma desinteresada.

En primer lugar quiero agradecer a mi familia, por su amor incondicional, su apoyo moral y su fe en mí, en los momentos más difíciles, han sido el pilar de este logro. Todo esto no hubiera sido posible sin ustedes.

A mi abuela, que confió en mí hasta su último día. Su amor y su fe me acompañaron en cada paso de este camino. Este logro también es suyo.

A mis amigas/os, quienes estuvieron conmigo en los momentos de estrés y alegría durante este camino. Su apoyo, confianza y cariño ha contribuido de una u otra manera.

Un sincero agradecimiento a Sergio Zucal, por todo el tiempo que me ha dado, por sus sugerencias e ideas, por el respaldo y la enseñanza.

A mis compañeros de la universidad y conocidos, con quienes compartí horas de estudio y cursadas.

A todos los profesores, quienes con su paciencia y compromiso me han enseñado y me han acompañado en este camino académico.

A la Universidad Pública de Río Negro, por abrirme las puertas a la educación pública.

Índice

INTRODUCCIÓN	3
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:	5
HIPÓTESIS A DEMOSTRAR	6
MARCO TEÓRICO	6
METODOLOGÍA DEL TRABAJO	10
CAPÍTULO 1 :	12
TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN BASE A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS: PASO DEL PAPEL A LO DIGITAL	12
1.1. INCIDENCIA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE) EN EL PROCEDIMIENTO DE COMPRAS Y ADQUISICIONES, Y SU RELACIÓN CON LA FIRMA DIGITAL.	18
1.2. PORTAL DE COMPR.AR EN LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO.	20
CAPÍTULO 2 :	22
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO DE COMPRAS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ENTRE LAS PRESENTACIONES DE OFERTAS EN FORMATO PAPEL Y LAS CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS	22
2.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL VS. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA	22
2.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	24
2.2.1. Licitación Pública	24
2.2.1.1. ETAPA 1: Planificación de la compra o contratación	25
2.2.1.2. ETAPA 2: Apertura, presentación y evaluación de la oferta	31
2.2.1.3. ETAPA 3: Adjudicación y perfeccionamiento del contrato	34
2.2.2. Contratación Directa	36
CAPÍTULO 3 :	41
ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SU IMPACTO EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN	41
3.1. VENTAJAS DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS GENERALES	41
3.2. DESVENTAJAS DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS	45
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	55
ANEXO I	58
ENTREVISTAS PERSONALES REALIZADAS PARA ESTE TRABAJO (TRANSCRIPCIÓN)	58
ANEXO II	63
ENCUESTA A PROVEEDORES DE LA PROVINCIA VÍA CORREO ELECTRÓNICO	63
ANEXO III	65
ENTREVISTA A REFERENTE DEL SISTEMA COMPR.AR EN LA PROVINCIA DE MENDOZA	65

Introducción

La Administración Pública al igual que cualquier empresa privada, tendrá la necesidad de contar con determinados bienes y servicios, que le permitirán garantizar su correcto funcionamiento así como el eficiente logro de sus objetivos.

No obstante ello, y a diferencia de lo que ocurre en las organizaciones privadas, los organismos públicos no tendrán la libertad de adquirir o contratar los bienes y servicios del proveedor que consideren pertinente según sus propios criterios, intereses o simple simpatía, puesto que se encuentran limitados y condicionados por una normativa, la cual deberá ser respetada bajo pena de nulidad de lo actuado.

El objetivo de la normativa es garantizar que las compras o contrataciones de los bienes o los servicios que adquiera la Administración Pública se realicen conforme a los principios de eficiencia transparencia, igualdad y legalidad. Todo ello mediante un procedimiento administrativo justo y equitativo para la sociedad. Ello es así, puesto que los fondos que se utilizan para adquirir esos bienes y servicios no les pertenecen a los funcionarios que ejecutan las contrataciones, sino que son propiedad de los ciudadanos que, con sus impuestos, permiten el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, cuando hablamos de contrataciones públicas, debemos recordar siempre que el objetivo que se pretende alcanzar con ellas es el de satisfacer una necesidad pública. Esto se ve reflejado en la normativa que regula las contrataciones del Sector Público. En el año 2019 se dictó el Decreto N° 123/19, el cual efectúa una profunda modificación al Decreto N° 1737/98, histórico Reglamento de Contrataciones de la Provincia que venía siendo utilizado desde el año 1998.

Ahora bien, en el año 2024 con el dictado del nuevo reglamento Decreto N° 200/24, se efectúan cambios considerables en su redacción, orientada a la implementación de la virtualidad en los procedimientos, tema central del presente trabajo:

*“Todas las contrataciones públicas podrán hacerse de manera electrónica mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información”.*¹

1 Artículo 17° Decreto 200/24.

Recordemos que históricamente para poder llevar a cabo las contrataciones, el Sector Público debe encuadrarse en los diferentes procedimientos de selección de contratantes que la normativa le ofrece, los cuales son: Licitación Pública, Licitación Privada, Concurso de Precios y Contratación Directa.

Téngase presente que, el procedimiento de Licitación Pública es la regla general para este tipo de tramitaciones, siendo las demás opciones excepcionales, puesto que su utilización deberá encuadrarse en alguno de los incisos que permiten su utilización. El más común de ellos es el monto que se estima para realizar la operación comercial.

Cabe destacar que, el mecanismo para llevar a cabo los procedimientos ha mutado a lo largo del tiempo, en eso tuvo mucho que ver tanto los criterios de las nuevas tendencias doctrinarias, como las oportunidades que nos ofrece el avance de la tecnología. De allí que, en la actualidad, las contrataciones públicas en papel estén siendo reemplazadas por sistemas electrónicos que optimizan los procesos administrativos.

El espíritu de las contrataciones electrónicas claramente aparece orientado tanto a agilizar el procedimiento administrativo como a salvaguardar y respetar al oferente, tomándolo como parte interesada y verdadero colaborador con el accionar del Estado, limitando las circunstancias que derivaban en el rechazo de la oferta presentada.

El punto de partida puede ubicarse en el año 2016, momento en el cual el Gobierno Nacional comienza a utilizar lo que hoy se conoce como expedientes electrónicos, mediante el lanzamiento del sistema GDE (Gestión Documental Electrónica), el cual consiste en una plataforma unificada para la gestión integral y electrónica de todos los documentos y actuaciones administrativas, que facilita el acceso remoto de los funcionarios y proveedores a los expedientes públicos. Es necesario mencionar que, este sistema utiliza el mecanismo de firma digital, a través del módulo GEDO (Generador Electrónico de Documentos Oficiales), para validar los documentos electrónicos que se gestionan.

Luego de la implementación del GDE, en el marco de la ejecución del Plan de Modernización del Estado aprobado por Decreto 434/16, la ONC (Oficina Nacional de Contrataciones) a través de la Disposición 65/16 habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, denominado “COMPR.AR” con el cual se llevarían a cabo de forma electrónica todos los procedimientos de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.

Si bien el sistema COMPR.AR se implementó originalmente en el ámbito nacional, a partir

de esta experiencia distintas provincias comenzaron a avanzar en la modernización de sus sistemas de contratación. En este contexto, la Provincia de Río Negro inicia un proceso de transformación que constituye uno de los ejes de análisis de este estudio.

Ante este nuevo paradigma que se nos presenta, en este trabajo de investigación se pretenderá determinar cuáles son las ventajas, si las hay, de implementar un sistema electrónico de compras en la Administración Central de la provincia de Río Negro. Asimismo se intentará dar respuesta a diversos interrogantes como por ejemplo: ¿La implementación de las contrataciones electrónicas resulta ser beneficiosa a la hora de hacer cumplir los principios generales que regulan el procedimiento de compras en la Provincia de Río Negro? ¿Es cierto que proporcionan una mayor rapidez en la tramitación?, ¿Estas tramitaciones son más eficaces y eficientes?, ¿Se produce una real economía en los costos?, ¿Y qué pasa con la transparencia?, ¿Se incrementa la concurrencia? ¿Y la competencia?.

Pero también se profundizará en la descripción del proceso de transformación de la contratación pública, detallando las características de cada una de las etapas (contratación en papel y contratación electrónica) y los sucesos y elementos que incidieron en el paso de un estadio al otro. Consecuentemente se analizará e investigará a través de entrevistas a distintos usuarios que actualmente están implementando la modalidad de GDE y COMPR.AR, si cumplen con los lineamientos establecidos en el artículo 86° de la LAF: *“Las contrataciones del sector público provincial tienen el objeto de permitir el aprovisionamiento oportuno, eficiente y eficaz de los bienes y servicios que el mismo requiera”*.

Objetivos de la investigación:

Objetivo general:

El objetivo general de la investigación consiste en conocer cuáles son las ventajas de implementar un sistema electrónico de compras, haciendo enfoque en las distintas etapas de los procedimientos de Licitación Pública y Contratación Directa, realizadas por la Administración Centralizada de Río Negro, y su repercusión en el cumplimiento satisfactorio de los principios generales que rigen las contrataciones del Estado.

Objetivos Específicos:

- Describir y analizar la transformación digital del sistema de compras y contrataciones en la Administración Central. Paso del papel a lo digital y la incidencia de la plataforma COMP.AR y

el GDE.

- Análisis comparativo de las etapas en los procedimientos de contrataciones con presentación de ofertas en papel y las contrataciones con presentación en formato digital.
- Analizar las ventajas y desventajas de implementar un sistema electrónico de compras públicas en la Administración Central, evaluando su impacto en el pleno respeto de los principios generales de la contratación administrativa.

Hipótesis a demostrar

La hipótesis que se intenta demostrar es que la implementación de las compras electrónicas en la administración central, permitirán agilizar y acelerar los trámites, garantizando el cumplimiento de todos los principios generales que rigen las contrataciones administrativas. En particular esta implementación mejorara los niveles de transparencia y mayor concurrencia, permitiendo garantizar la neutralidad, seguridad, confidencialidad que se necesitan en estos procedimientos, como así también la inequívoca identidad de los usuarios permitiendo el respaldo de la información y nos brindara datos más precisos para la toma de decisiones de los sectores que realizan las compras en el estado.

Marco teórico

Las contrataciones públicas en la provincia de Río Negro están instituidas en primer término por el artículo 98 de la Constitución provincial. En el año 1997 se sanciona la ley H N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial, reglamentada por el anexo II del decreto N° 1737/98 modificada actualmente por el Decreto 200/2024.

Cuando el Estado se dispone a poner en funcionamiento el mecanismo para la adquisición de bienes y servicios la finalidad que persigue es la de satisfacer una necesidad pública y es esta necesidad y búsqueda del bienestar general, la que habilita al Gobierno a contratar, implementando un mecanismo de contratación con la formalidad contenida en la normativa vigente.

En su Artículo 2° la LAF nos dice que *“el Sector Público Provincial estará integrado por:*

- a) La Administración Provincial, conformada por la Administración Central, Poderes Legislativo y Judicial y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las entidades que, cualquiera sea la denominación con que fueran creadas, tengan patrimonio propio y personería jurídica y a los Entes de Desarrollo*

que crea el artículo 110 de la Constitución Provincial.

- b) Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas y todas aquellas empresas donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la o en la formación de las decisiones societarias, a quienes son de aplicación las disposiciones de la presente en forma supletoria.”*

Para poder llevar a cabo las contrataciones, el sector público debe regularse y encuadrarse en los procedimientos mencionados en esa normativa, y como se mencionó con anterioridad ellos son la: Licitación Pública, Licitación Privada, Concurso de Precios y Contratación Directa. El procedimiento de Licitación Pública es la regla general para cualquier compra o contratación que el Estado realice, y como último método de excepción se encuentra la Contratación Directa. Estos métodos están definidos en el Artículo 16° del RCP de la siguiente manera:

- a) “Licitación Pública: es la propuesta de contrato hecha con carácter general, mediante la publicación y difusión de avisos, sujeta a bases y condiciones, a la que pueden presentar sus ofertas todos los interesados en dicho contrato.*
- b) Licitación Privada: es la propuesta de contrato, sujeta a bases y condiciones, hecha mediante avisos o comunicaciones a firmas o personas determinadas.*
- c) Concursos de Precios: es el procedimiento mediante el cual se solicitan cotizaciones de precios a personas o firmas determinadas.*
- d) Contratación Directa: es el procedimiento efectuado entre autoridad competente y persona o firma determinada no sujeta a los requisitos previos de licitación o concurso de precios.”*

Asimismo es necesario considerar los principios generales a los que deben ajustarse todos los procedimientos de contrataciones y que se encuentran definidos en el artículo 88° de la LAF, y que son:

- a) “El procedimiento de licitación de ofertas, debe contemplar la mayor cantidad de oferentes posibles y la igualdad de condiciones entre ellos.*
- b) La adjudicación de la oferta más conveniente a los intereses públicos, la que en principio corresponde a la de más bajo precio.*
- c) La consideración de los costos de financiación, operación y administración como puntos para programar y para formalizar las adquisiciones.”*

Pero, pueden encontrarse de una forma más desagregada en el RCP, en su artículo 8° los

principios generales:

- a) *“Igualdad de tratamiento y condiciones entre los oferentes.*
- b) *Libre concurrencia, con el objeto de lograr la mayor cantidad posible de oferentes.*
- c) *Publicidad y difusión de las actuaciones.*
- d) *Defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública.*
- e) *Transparencia de los procedimientos.*
- f) *Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.*
- g) *Programar las contrataciones acorde a la naturaleza de las actividades y a los créditos asignados por Ley de Presupuesto, considerando los costos de financiación, operación y administración.*
- h) *Principio de celeridad”.*

A su vez, el RCP en su Artículo 11° nos dice que *“El Ministerio de Hacienda establecerá la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, en particular en lo referente al proceso electrónico de gestión de las contrataciones, las notificaciones por vía electrónica, la automatización de los procedimientos, la digitalización de la documentación y el expediente digital”.*

En palabras de García López, *"el uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar estos procesos, reduce la corrupción y estimula la competencia".*²

En este sentido, según Resolución 751/2017 se aprueba la implementación de los Módulos de Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y Expediente Electrónico (EE) del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en los Ministerios de Gobierno y Economía, en la Secretaría General y Contaduría General:

“El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) es una plataforma creada por el Gobierno nacional, cuya función es gestionar los trámites de la administración pública. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Uno de los módulos es el Expediente Electrónico (EE) que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases

²García López, R. y M. García Moreno. (2010). “La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID”. Washington. (p. 90).

y consultas de expedientes electrónicos”.

En palabras de Martelli, *“el sistema GDE es un software de gestión conformado por una red de módulos integrados que se encuentran al alcance de todos los usuarios y con un sistema de firma digital que permite el procesamiento completo de todos los trámites en forma electrónica”*.³

Por otro lado, *“el portal COMPRAR es una herramienta de apoyo en la gestión de Compras y Contrataciones que llevan adelante las entidades gubernamentales, permitiendo la participación de los compradores, proveedores y la comunidad”*.⁴

Como se viene observando, la Provincia de Río Negro busca desprenderse del expediente en formato papel. Esto implica que el procedimiento administrativo vigente de las contrataciones públicas se transforme o se adapten, en base a la nueva tecnología.

Situación actual de conocimiento del tema

A partir de la búsqueda de trabajos académicos en relación al tema elegido, resulta necesario mencionar el de la Cra. Llanqueleo, Carla S. (2023) que analiza y compara cada etapa del procedimiento administrativo de una Licitación Pública, en las provincias de Catamarca, Mendoza y Río Negro, y expuso como conclusión que, *“Los avances normativos, procedimentales y tecnológicos implementados en las contrataciones gestionadas por la Administración Pública Provincial de Mendoza y Catamarca, a través del sistema COMPRAR, han permitido la transparencia y difusión de todos los procesos de compras y contrataciones. Este sistema facilita que los organismos contratantes y los oferentes realicen todas las etapas de contratación de manera rápida, transparente y segura, convirtiendo el portal de Compras Públicas de las Provincias (COMPRAR) en una herramienta que acerca al ciudadano a la gestión del Gobierno Provincial mediante el acceso público y gratuito a través de internet”*.

Por otro lado Torres, Molina. J (2014) en su tesis de grado sobre *“Contrataciones públicas electrónicas, un paso en el camino hacia el gobierno electrónico”*, expone la necesidad de modernizar el Estado y con ellos el gobierno electrónico, el cual contribuye a la eficiencia y transparencia del Estado, agilizando la gestión y disponibilidad de información de forma rápida y

3 Martelli, Eduardo Nicolás. (2019). *“Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019”*/ Eduardo Nicolás Martelli; Pablo Clusellas; María José Martelo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma Buenos Aires.(p.27).

⁴ <https://comprar.rionegro.gov.ar>.

eficiente a cualquier interesado.

Finalmente también es abordado en artículos publicados en importantes páginas web en las que se habla sobre “Contratación pública electrónica como garantía de integridad, publicidad y transparencia”. En él se abordan los beneficios de las contrataciones públicas electrónicas y analiza los principios que debe cumplir toda contratación del estado. https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=1ed2d55318f0d984cc3a66f72bc23390&hash_t=7f34d31ac7158e8fb264b2f6cb7fe0b3.

Metodología del trabajo

En este trabajo se utilizó técnicas cualitativas que se basaron en la observación, comparación, recolección de datos y su posterior análisis, como así también el estudio de las normativas vigentes en la provincia referidas a la temática. Como información adicional se indaga en trabajos de diferentes autores relacionados al fenómeno de estudio y bibliografía relacionada al mismo.

Los datos se obtuvieron mediante el acceso al sitio web al sistema de gestión de Compras de la provincia de Río Negro y, de Compras web del Boletín Oficial y de los Organismos Descentralizados del Estado, en lo referido a los reglamentos de contrataciones y los procedimientos administrativos, con base en los objetivos planteados.

Además, se realizaron entrevistas que se desarrollaron en forma presencial a distintos operadores directos de los procedimientos de compras, que participan directamente en los procedimientos de contratación pública dentro de la Administración Central de la Provincia de Río Negro con el objetivo de obtener información valiosa y de primera mano sobre el proceso investigado. La selección se realizó considerando su experiencia en la tramitación de expedientes y en la gestión de compras públicas. Amén de ello, pudimos entrevistar a un referente de este tipo de procedimientos que presta servicios en otra provincia, con el propósito de contextualizar el estudio y contrastar el funcionamiento real de las contrataciones electrónicas con el marco normativo y teórico analizado, en un ámbito donde se viene utilizando este sistema desde hace algún tiempo.

Por otro lado, y en forma complementaria, se realizaron encuestas a distintos proveedores, por vía correo electrónico, que participan habitualmente en estos procesos, con el objetivo de conocer su percepción sobre el funcionamiento del sistema actual y las posibilidades de implementación de sistemas electrónicos de compras, dando lugar a la expresión de experiencias

particulares.

Capítulo 1 :

Transformación del sistema de compras públicas en la Administración Central en base a las nuevas tecnologías: paso del papel a lo digital.

Para cumplir sus funciones y objetivos, el Estado requiere de bienes y servicios de distinta índole (bienes de consumo, de capital, servicios de terceros, entre otros). La obtención de esta variedad de bienes y servicios requiere de pautas y procedimientos definidos que permitan alcanzar no solamente la eficiencia, eficacia y economicidad de su función productiva, sino también que se haga de manera transparente y equitativa, puesto que los recursos con que estos insumos serán abonados no son propios, sino que provienen de los ciudadanos. Por lo tanto, debe procurarse que estos bienes y servicios sean de calidad y que el proceso de obtención sea el más conveniente, además se deberá garantizar el cumplimiento de principios republicanos como ser el de igualdad, transparencia, publicidad de los actos de gobierno, entre otros.

“Evidentemente, para conseguir el mejor precio para la Administración o para el usuario del servicio y evitar discrecionalidades, arbitrariedades e incluso conductas de corrupción, lo ideal es que se establezcan mecanismos de licitaciones públicas que garanticen la mejor actuación del Estado y la transparencia entre las empresas o personas que compiten por el contrato. De esta manera, se garantiza la competencia técnica del que ofrece el bien o servicio y un tratamiento igualitario entre todos los competidores. El sistema de Licitación Pública tiene de todas formas superiores ventajas a cualesquiera otra forma de selección de contratistas. No obstante, en algunas ocasiones será necesario realizar excepciones”⁵

Las contrataciones públicas en la provincia de Río Negro están instituidas en primer término por el artículo 98 de la Constitución provincial, por la LAF (1997) y reglamentada en principio por el Decreto Reglamentario, N° 1737/98, modificado por el Decreto N.º 200/24. Dicha normativa define el procedimiento a seguir por el sector público provincial, abarcando desde la etapa de formulación de la necesidad que justifica la contratación y la necesidad pública de la misma, hasta la finalización de los contratos respectivos.

Ahora bien, los procesos de compra y adquisición estatal deberán asegurar que se cumplan los principios rectores de todas las contrataciones, ya que son fundamentales para asegurar

⁵ Correa, Isabel (2002) “Manual de licitaciones Públicas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES, perteneciente a la CEPAL”.

transparencia, eficiencia y equidad en la gestión de los recursos del Estado y garantizar que la contratación pública se realice de manera justa contribuyendo al desarrollo económico y social.

“Artículo 8°- Principios generales:

a) Igualdad de tratamiento y condiciones entre los oferentes.

b) Libre concurrencia, con el objeto de lograr la mayor cantidad posible de oferentes.

c) Publicidad y difusión de las actuaciones.

d) Defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública.

e) Transparencia de los procedimientos.

f) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

g) Programar las contrataciones acorde a la naturaleza de las actividades y a los créditos asignados por Ley de Presupuesto, considerando los costos de financiación, operación administración.

h) Principio de celeridad”⁶

Según Makon ⁷“*el sistema de compras y contrataciones está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes, obras y servicios que necesitan para la gestión de las organizaciones, en la calidad y oportunidad adecuadas y en las mejores condiciones de mercado*”.

La Constitución de la provincia de Río Negro determina el marco general donde se deberá encuadrar el sistema de compras del Estado:

“Artículo 47°: La administración pública provincial y en lo pertinente la municipal, están regidas por los principios de eficiencia, austeridad, centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos. Su actuación está sujeta a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad y economía, sencillez en el trámite, plazos breves, participación y procedimiento público e informal para los administrados”⁸

“Artículo 98. CONTRATOS Y LICITACIONES. Toda enajenación de bienes provinciales, compra, obra pública o concesión de servicios públicos, se hace por licitación pública o privada

⁶ Artículo 8° Decreto 200/24.

⁷ MARCOS P. MAKON (1999). Tratado de Derecho Administrativo. Sección V“ Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”. 3ra edición, Buenos Aires. (p. 29).

⁸ Constitución Provincial de la Provincia de Río Negro.

*bajo pena de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades consiguientes. Por Ley se establecen las excepciones a este principio. Puede prescindirse de la licitación pública o privada cuando el Estado resuelva realizar las obras por administración o por intermedio de empresas cooperativas, sociedades mixtas o de otro tipo, de las cuales forma parte, y por los organismos intermunicipales o interprovinciales que se formaren al mismo efecto, para beneficiar al desarrollo y a la economía regional. Se da prioridad de contratación con el Estado a las personas físicas o jurídicas radicadas en la Provincia, según el régimen que establece la Ley”.*⁹

Asimismo, las modalidades de contratación vigentes, son las siguientes: Licitación pública, Licitación privada, Concurso de precios y Contratación directa. La licitación pública es la regla general para contratar en el sector público, mientras que la adjudicación directa es una herramienta excepcional que sólo debe utilizarse en los casos previstos por la ley que lo reglamenta, en nuestro caso la Ley 3186.

Estos métodos, como ya lo mencionamos anteriormente, están definidos en el Artículo 16° en el

Anexo I del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 200/24, el cual modifica el antiguo Anexo II del Decreto N° 1737/98, de la siguiente manera:

- a) *“Licitación Pública: es la propuesta de contrato hecha con carácter general, mediante la publicación y difusión de avisos, sujeta a bases y condiciones, a la que pueden presentar sus ofertas todos los interesados en dicho contrato.*
- b) *Licitación Privada: es la propuesta de contrato, sujeta a bases y condiciones, hecha mediante avisos o comunicaciones a firmas o personas determinadas.*
- c) *Concursos de Precios: es el procedimiento mediante el cual se solicitan cotizaciones de precios a personas o firmas determinadas.*
- d) *Contratación Directa: es el procedimiento efectuado entre autoridad competente y persona o firma determinada no sujeta a los requisitos previos de licitación o concurso de precios.”*

En el ámbito nacional, en el año 2016, el Gobierno Federal mediante el uso de las TIC promueve una profunda reforma política y administrativa, que afectara tanto a nivel provincial, municipal y al propio Estado Nacional. Instauró como premisa una forma de transformar y modernizar a las administraciones públicas mediante el Decreto 434/2016, en el cual presenta el

⁹ Constitución Provincial de la Provincia de Río Negro.

Plan de Modernización del Estado en Argentina que tiene entre sus objetivos *“constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas”*

Esto implica un cambio de paradigma en las modalidades de compras y contrataciones de los bienes o servicios tradicionales o realizados en formato papel, la redefinición de procesos, nuevos marcos normativos y sistemas o mecanismos nuevos para tal fin.

La transición de contrataciones en papel a contrataciones electrónicas implica digitalizar un proceso tradicional en sus etapas clave, desde la definición de requisitos hasta la firma del contrato y su gestión.

Cabe destacar que, previo a la implementación de las TIC en el ámbito de la provincia, como ya lo mencionamos anteriormente resultaría necesaria en principio una reforma de la normativa vigente, lo que deberá estar acompañado de una capacitación sobre el uso de las nuevas modalidades y normativas de contratación electrónica, tanto para los agentes que la operen, como a los proveedores. En ese sentido, en el 2017 se creó la Secretaría de Modernización de la provincia para adoptar y adaptar las reformas que se fueron desarrollando a nivel nacional.

A partir del año 2018, según Decreto N° 19/2018, se aprobó el Plan de Modernización del Estado Provincial y comenzaron a ejecutarse políticas de modernización del Estado con el fin de transformar las burocracias basadas en el formato papel, en burocracias digitales más ágiles y transparente.

“Entre los objetivos de este plan de modernización se destacan:

- *Desburocratización del Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos.*
- *Jerarquización del empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de los servidores públicos.*
- *Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana.*
- *Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas*

públicas.

- *Incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.*¹⁰

Por lo tanto, la modernización en contrataciones públicas implica la mejora de procesos, la promoción de la competencia, la transparencia y el uso de herramientas electrónicas para agilizar y optimizar las contrataciones.

La Provincia de Río Negro busca desprenderse del expediente físico. Esto implica la adaptación progresiva de los procedimientos administrativos de contratación al entorno digital, reemplazando gradualmente los expedientes en soporte papel.

Según Pérez Jurado, *“la despapelización en la Administración Pública es un proceso que busca la disminución del uso del papel en los trámites de la Administración Pública, procurando conseguir beneficios tales como la disminución del espacio ocupado para almacenar la documentación histórica generada y la disminución en los tiempos de búsqueda de ésta”*.¹¹

Podemos observar que en la última modificación del RCP, en el Anexo II del Decreto N° 1737/98 modificado por el Decreto N° 200/24, el cual está enfocado a las nuevas tecnologías que encaminan el accionar hacia una digitalización completa del procedimiento administrativo nos decía:

“Artículo 17°: Todas las contrataciones públicas podrán hacerse de manera electrónica mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información. Las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Artículo 1° estarán obligadas a aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación establecidos en este régimen, en formato digital firmado digitalmente, conforme lo establezca la regulación a dictar por el Ministerio de Economía. Se considerarán válidas las notificaciones en formato digital, en los procedimientos regulados por el presente. Los actos realizados en formato digital firmados digitalmente cumplen con los requisitos del artículo 13° de la Ley A N.º 2.938. Los documentos

¹⁰<https://rionegro.gov.ar/articulo/20230/rio-negro-suscribio-hoy-el-compromiso-federal-para-la-modernizacion-delestad>

¹¹Pérez Jurado, Gastón. (2009). “Firma Digital y sus implicancias en la despapelización del Sector Público”. Buenos Aires. Argentina. (p. 40).

digitales firmados digitalmente tendrán el mismo valor legal que los documentos en soporte papel con firma manuscrita, y serán considerados como medio de prueba de la información contenida en ellos.”

Este RCP, persigue el propósito de “agilizar los trámites” y acortar el procedimiento administrativo y, para eso, incorpora mecanismos y compras electrónicas. Este reglamento se enfoca en las nuevas tecnologías y en una digitalización completa de los expedientes. Para ello es necesario mencionar que en su Artículo 8° en donde se definen los “Principios Generales” que deben cumplir las contrataciones del Estado, se agregó el Principio de celeridad que resulta de gran importancia en el procedimiento administrativo de una contratación, el cual no solo favorece a la administración, sino también a los proveedores.

“h) ¹²Principio de celeridad.”

“Art. 11°.- CONTRATACIONES ELECTRÓNICAS.

El Ministerio de Hacienda establecerá la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, en particular en lo referente al proceso electrónico de gestión de las contrataciones, las notificaciones por vía electrónica, la automatización de los procedimientos, la digitalización de la documentación y el expediente digital.”¹³

“Art. 18°.- EXCEPCIONES.

Una vez implementado el sistema de contrataciones electrónicas en la jurisdicción correspondiente, la Subsecretaría de Suministros será la encargada de autorizar las excepciones a la tramitación de los procedimientos de selección en forma electrónica. A tal efecto debe encontrarse acreditada la imposibilidad de tramitación de la contratación en forma electrónica o justificada la excepción por circunstancias objetivas.”¹⁴

En síntesis, la transición de las contrataciones públicas en formato papel hacia sistemas electrónicos en la Provincia de Río Negro refleja un proceso de modernización integral del Estado, que busca optimizar la gestión administrativa, garantizar la transparencia, fortalecer el control ciudadano y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para alcanzar estos objetivos, resulta necesario contar con un sistema adecuado que permita diligenciar los trámites administrativos de manera completamente electrónica, como lo constituye el Sistema de Gestión

¹²Implica que la administración pública debe actuar de manera ágil y eficiente para resolver los trámites y procedimientos en el menor tiempo posible.

¹³ Artículo 17° Decreto 200/24.

¹⁴ Artículo 18° Decreto 200/24.

Documental Electrónica (GDE), cuya implementación marca un hito en la transformación del procedimiento de compras y contrataciones públicas.

1.1. Incidencia del sistema de gestión documental electrónica (GDE) en el procedimiento de compras y adquisiciones, y su relación con la firma digital.

El objetivo que el gobierno de la provincia se ha propuesto es implementar un Sistema Electrónico de Compras y Contrataciones Públicas, cuya gestión sea para cada paso del procedimiento administrativo de forma completamente electrónica. Más allá del tipo, del monto, de los plazos, del bien o servicio que se desee comprar o contratar, se debe considerar la incorporación de las TIC en todos los momentos de la gestión, desde el surgimiento de la necesidad hasta que se cubra mediante la recepción de un bien o servicio.

En principio, mediante Resolución 751/2017, se aprobó la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) el cual se pensó como un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, indicando que dicho sistema actuaría como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos y nos dice: *“Que es necesario de una plataforma de gestión de expedientes y administración electrónica, que permita el reemplazo progresivo de los trámites en papel por expedientes electrónicos integrados de forma completa por documentos digitales que permitan avanzar en la despapelización y desburocratización de la administración pública tal como lo prevé la Ley 25.506”*.

Este sistema está integrado por varios módulos; los principales son:

- Escritorio Único (EU): Permite navegar por todos los módulos del sistema.
- Comunicaciones Oficiales (CCOO): es el módulo que permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables
- Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO): es el módulo que permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos.
- Expediente Electrónico (EE): es el módulo que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.

“A través de la Secretaría de Modernización, se está llevando adelante un proceso intensivo de capacitaciones en los organismos públicos, que permiten la incorporación al trabajo diario del sistema de gestión documental electrónica -GDE-, para la totalidad de los trámites que

se llevan adelante en la administración.”¹⁵

Si es importante resaltar que con el GDE las compras han podido ser realizadas en un plazo más corto de tiempo, en cuanto a los tiempos de tramitación, generando una mayor eficiencia; además promueve la transparencia ya que al digitalizar los documentos se tiene acceso a la información en todo momento, por lo que el ciudadano puede consultar de manera remota todos los trámites según la fecha de inicio, el código del expediente, el estado actual, el último destino, el nombre del trámite y el motivo. En este sentido podemos decir que agiliza cada etapa del proceso de contratación permitiendo un seguimiento preciso y claro, disminuyendo los costos con relación a los sistemas no digitalizados, basados en el uso del papel.

También, otra de las novedades que demuestra este proceso de cambios es la integración, por parte del GDE, de la funcionalidad de firma digital para la firma de documentos oficiales generados dentro de la plataforma, garantizando la autoría e integridad de los mismos, de manera similar a la validación de documentos en papel.

Ahora bien hay que tener presente que el acto administrativo digital para ser válido debe contener todos los elementos esenciales que garantizan su regularidad y legalidad. La firma digital cumple la misma función que la firma de puño y letra, siendo esencial para la validez de todos los actos administrativos y los contratos electrónicos, por lo que su autenticación es crucial para garantizar la seguridad jurídica.

En el año 2001 se dictó la Ley N°25.506 para la implementación de la firma digital en Argentina, la cual la define en su Artículo 2° como *“el resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma. Los procedimientos de firma y verificación a ser utilizados para tales fines serán los determinados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos internacionales vigentes”*.

Por último, es importante resaltar que, para la implementación de un sistema electrónico, resulta necesaria una mayor capacitación del personal, la disposición de los empleados a incorporar esta nueva tecnología y la inversión, por parte de los organismos, en infraestructura y recursos digitales que garanticen su adecuado funcionamiento.

¹⁵ <https://gde.rionegro.gov.ar/articulo/49804/avanza-la-implementacion-de-los-documentoselectricos?n=Mz U0>

Es fundamental contar con una plataforma de contratación electrónica segura y confiable, que facilite todas las etapas del proceso.

1.2. Portal de COMPR.AR en las contrataciones del Estado.

Poco tiempo después de la implementación del GDE, como lo mencionamos en la introducción, COMPR.AR fue lanzada en el marco de la implementación del Plan de Modernización del Estado aprobado por Decreto N° 434/16. La ONC a través de la Disposición 65/16 habilitó el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, con el que se lleva a cabo en forma electrónica todos los procedimientos de Contrataciones, desde la solicitud de la compra realizada por cada sector, hasta la emisión de órdenes de compra.

“Todas las contrataciones tramitadas por COMPR.AR deberán contar asimismo con un Expediente Electrónico del Módulo “Expediente Electrónico – EE”, del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE.”¹⁶

“El portal de Compras Públicas de la República Argentina (COMPR.AR) es una plataforma web que permite a los organismos gubernamentales publicar, gestionar y tramitar sus procedimientos de compras y contrataciones de forma electrónica, mientras que los proveedores pueden presentar sus ofertas de manera ágil, transparente y segura. Es decir, es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de los compradores, proveedores y la comunidad. Los dos pilares fundamentales del sistema son la gestión documental electrónica y las compras electrónicas”.¹⁷

El proceso de compras públicas continúa desarrollándose de manera analógica, exigiendo que los interesados concurren personalmente al organismo para participar, lo que limita la concurrencia y extiende los tiempos administrativos.

La próxima incorporación del sistema COMPR.AR se presenta como un cambio de paradigma para el sistema de contrataciones que tiene ventajas evidentes como la reducción de costos y tiempos, ya que hay menos trámites presenciales, hay una mayor participación de los proveedores, seguridad y trazabilidad de los procesos y, una mayor transparencia visto que permite el seguimiento y difusión de todo el proceso brindando información actualizada de acceso público.

¹⁶ <https://comprar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>

¹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contratacionesonc/preguntasfrecuentesonc#:~:text=tipos%20de%20Subasta?,%C2%BFQu%C3%A9%20es%20COMPR.AR?,y%20disponible%20en%20el%20portal.>

Por lo tanto, los beneficios de la utilización de este sistema pueden resumirse en una estandarización de los procedimientos, lo que redundará en una mayor rapidez en su tramitación, seguridad, eficiencia y transparencia.

Capítulo 2 :

Análisis comparativo del procedimiento de compras en la Administración Central entre las presentaciones de ofertas en formato papel y las contrataciones electrónicas.

El proceso de adquisición de bienes y servicios en los organismos públicos ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. Se han experimentado transformaciones importantes, pasando de sistemas manuales y presenciales hacia sistemas digitales que buscan optimizar la transparencia, eficiencia, control y, por sobre todo, celeridad en la contratación. Este capítulo realiza un análisis comparativo de las distintas etapas del procedimiento administrativo entre dos modalidades principales de presentación de ofertas en los procedimientos de compras: en formato papel y a través de contrataciones electrónicas, efectuándose asimismo una breve descripción de ambas modalidades.

2.1. Contratación pública tradicional vs. Contratación electrónica.

La contratación pública tradicional la podríamos caracterizar como el conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales el Estado utiliza para seleccionar a sus proveedores de bienes y servicios, satisfaciéndose de los insumos necesarios para poder prestar el servicio pertinente, en el marco de una normativa que debe cumplirse y utilizando medios físicos como el expediente en papel.

En este tipo de gestión, los expedientes suelen ser más voluminosos en relación a la complejidad y cantidad de insumos que se pretendan adquirir. Por ejemplo, en los procedimientos de compra que comprenden varios renglones, la tramitación puede involucrar varios cuerpos compuestos por aproximadamente 200 fojas cada uno. Téngase en cuenta la necesidad de utilización de recursos materiales y físicos tales como papel, tinta, espacio de almacenamiento, etc. para la elaboración de documentos que, en la práctica, tienden a repetirse en la mayoría de los procedimientos.

En relación con los proveedores, se les exige no solo la presentación reiterada de la misma documentación en cada instancia, sino también la concurrencia en múltiples oportunidades a las oficinas públicas a los efectos de acercar las propuestas. Dichas gestiones incluyen la inscripción en el registro de proveedores, la presentación de ofertas, la participación en los actos de apertura de

sobres y, posteriormente, la firma del contrato, el retiro de la orden de compra y la percepción de la contraprestación correspondiente por las obras, bienes o servicios provistos.

Respecto del personal, este debe destinar tiempo al armado del expediente (encuadrado y foliado), así como a su traslado de una oficina a otra. Además, se presenta el riesgo de extravío de documentación relevante, la cual deberá ser resguardada en algún lugar seguro extrayéndose las copias pertinentes para ser incorporadas al expediente. Téngase presente también que, normalmente las presentaciones se efectúan con las copia necesarias lo que aumenta desmesuradamente el volumen de la documentación tramitada.

En contraste, la contratación pública electrónica, tal como se señaló en el capítulo 1, surge a partir del avance de la tecnología y la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Dicho sistema ha contribuido a la modernización del Estado, fortaleciendo la transparencia, la eficiencia en el gasto público y la confianza de la ciudadanía. En este contexto, se observa la transición desde la contratación pública tradicional, en formato papel, hacia la contratación pública digital.

*“Así, la Contratación Pública electrónica puede ser definida como aquella contratación pública que se instrumenta mediante un soporte digital. El soporte digital es, así, el elemento clave y definitorio. Lo que cambia es el medio, de papel a digital. Aparece, para dejar atrás el procedimiento en papel, apoyándose en los beneficios de las TIC, y se refiere, entonces, a la introducción de las tecnologías digitales para la sustitución o el rediseño de los procedimientos en soporte papel presentes a lo largo del proceso de contratación pública”.*¹⁸

Tabla 1: Principales diferencias entre ambas modalidades.

Aspecto	Contratación tradicional.	Contratación electrónica.
Medio	Documento físico (en papel) y presencial	Plataformas y medios digitales y en línea.

¹⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, París, OCDE, 2015,(p. 6).

Acceso a la información	Limitado y presencial, es decir, solo pueden acceder a la información quienes puedan acercarse físicamente y en determinados momentos.	Amplia, inmediata y en línea ya que la información estará disponible 24/7 sin necesidad de trasladarse.
Tiempo de Gestión	Largos y burocráticos, porque la tramitación es en papel.	Reducidos y automatizados, eliminando así los traslados físicos.
Costos administrativos	Son elevados por la utilización del papel, por la logística y el tiempo.	Son menores al digitalizar los procesos y reducir los gastos operativos.
Transparencia	Baja, con riesgos de discrecionalidad.	Alta, con trazabilidad completa

Elaboración propia.

2.2.Etapas del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo suele dividirse en distintas etapas que garantizan la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, así como el cumplimiento de los principios rectores de toda contratación.

Como principio general, toda compra, locación, arrendamiento y adquisición de servicios que se realice por cuenta del Estado debe efectuarse mediante el procedimiento de Licitación Pública.

La Ley H N.º 3.186, en su Artículo 82º Inciso a), ratifica como regla para las contrataciones estatales el procedimiento de Licitación Pública, y establece como excepción la utilización de los procedimientos de Licitación Privada, Concurso de Precios o Contratación Directa.

En este marco, se examinan los dos extremos de los procedimientos de contratación pública: la Licitación Pública y la Contratación Directa.

2.2.1. Licitación Pública.

Según Dromi 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 en el pliego de condiciones, formulen*

*propuestas de entre las cuales seleccionará la más conveniente”.*¹⁹

2.2.1.1.ETAPA 1: Planificación de la compra o contratación.

En esta etapa resulta fundamental determinar las necesidades que la Administración debe satisfacer y establecer las condiciones necesarias para llevar adelante el procedimiento. Asimismo, el proceso abarca los siguientes pasos:

✓ Inicio de la contratación.

En cada contratación, el sector solicitante debe elaborar una nota en la que se detallen, con un alto grado de precisión, los bienes y servicios requeridos, justificando su necesidad en función del interés público. En las contrataciones tradicionales, cada área solicitante confecciona la nota, la firma manuscritamente y la remite en soporte papel al área de compras.

En el caso de las contrataciones electrónicas, la nota de solicitud se genera en el módulo “Generador Electrónico de Documentos Oficiales” (GEDO), en el formato de NOTA, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). La solicitud se ingresa en línea, se firma digitalmente o a través de un usuario autenticado por el área solicitante, se dirige a la máxima autoridad y se pone en copia a la Jefa del Departamento de Suministros. Posteriormente, la nota autorizada llega al área correspondiente a través de comunicaciones oficiales (CCOO), iniciándose el trámite administrativo. Este mecanismo permite reducir los tiempos de traslado y elimina la necesidad de circulación de documentación en soporte papel.

La digitalización desde el inicio del procedimiento permite la circulación inmediata de la documentación dentro de la Administración, evitando traslados físicos y garantizando la trazabilidad desde el primer momento.

✓ Generación del expediente.

Una vez autorizada la nota por la autoridad competente, la Administración Central lleva a cabo las compras y contrataciones a través de un expediente administrativo. En este soporte deben registrarse todas las actuaciones vinculadas con el trámite, desde el inicio del proceso hasta la finalización de la ejecución contractual, incluyendo documentos, informes, dictámenes y demás actuaciones pertinentes. El expediente debe reunir la totalidad de la información necesaria para

¹⁹ DROMI, J. (1985). “La Licitación Pública. 2da edición, Buenos Aires” (p. 92).

resultar autosuficiente, de manera que los organismos de control puedan verificar el cumplimiento de la normativa vigente a partir de los elementos incorporados.

En las contrataciones tradicionales, el expediente administrativo se constituye en formato físico, mediante la acumulación de documentos en papel (actuaciones, dictámenes, informes, notificaciones, entre otros). Estos deben ordenarse cronológicamente y foliados en todas sus fojas, lo que supone una gestión manual de la documentación, su traslado entre dependencias y un mayor riesgo de extravío, duplicación o deterioro.

En las contrataciones electrónicas, el primer paso consiste en remitir la nota de solicitud a Mesa de Entradas, donde se procede a su caratulación. A partir de este momento, se inicia la vinculación de las notas de solicitud y de autorización, asegurando así la trazabilidad y el registro formal de la documentación dentro del sistema administrativo. El expediente se conforma en el módulo “Expediente Electrónico” (EE) del sistema GDE. Allí se registran y almacenan todas las actuaciones y documentos en formato digital, garantizando la trazabilidad, integridad y disponibilidad inmediata de la información. El orden cronológico se realiza de manera automática en la plataforma, lo que permite un control más ágil, reduce tiempos de gestión, elimina costos asociados al soporte papel y facilita el acceso remoto para los organismos intervinientes y antes de control.

Una vez generado el expediente y asignada su numeración, se lleva a cabo la estimación de costos correspondiente.

✓ **Estimación del costo.**

La normativa establece que, en cada contratación, se debe estimar el costo mediante un informe técnico inicial, el cual, según los usos y costumbres, implica la solicitud de al menos tres presupuestos a proveedores del ramo. A partir de dichos presupuestos se calcula un promedio y se define el presupuesto oficial.

“Estimar oficialmente su costo mediante el informe técnico inicial que lo evalúe en forma fundada y razonada acorde a los valores del mercado o sistema de precios testigos y/o informe de organismos oficiales; de modo que se propicie el cumplimiento del objeto de la contratación con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, bajo las pautas de economicidad, eficiencia y eficacia. En el supuesto que la contratación

*contenga más de un renglón deberá estimarse el costo por cada uno de ellos”.*²⁰

Es importante destacar que la última modificación del decreto reglamentario de compras en la Provincia de Río Negro, como ya hemos mencionado, fortaleció de manera significativa la implementación de las contrataciones electrónicas.

Como parte de este proceso, se refuerza también la utilización de los precios testigos, aprobado por RESOL-2024-315-E-GDERNE-ME que nos dice que: *“tiene como propósito impulsar el Sistema de Compras Electrónicas en la provincia, por medio de la implementación del Sistema COMPR.AR”*. Esta herramienta resulta especialmente relevante en el marco de los sistemas electrónicos, ya que contribuye a incrementar la eficiencia y la transparencia en las adquisiciones públicas. De este modo, se convierte en un instrumento de gestión que acompaña la contratación electrónica y asegura tanto la adecuada valoración de las ofertas como el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el nuevo Reglamento de Contrataciones.

*“La Subsecretaría de Compras y Suministros implementó un sistema de precios testigo para darle transparencia a las compras públicas, dando así cumplimiento al nuevo Reglamento de Contrataciones. El procedimiento se actualiza mensualmente, garantizando la vigencia de esta herramienta para toda la administración pública. Las administraciones pueden utilizar esa información para reducir los tiempos en los procesos de adquisición de bienes, en dos instancias centrales, cuando cotizas para saber cuánto sale lo que vas a comprar, y después para evaluar si las ofertas que me dieron son razonables”.*²¹

De lo expuesto se desprende que, en las compras electrónicas, la plena utilización de los precios testigo ha permitido una mayor precisión en la estimación de costos.

En función del monto estimado, de la complejidad o de las características del objeto, corresponde determinar si el procedimiento aplicable será una licitación pública, licitación privada, concurso de precios u otro mecanismo.

Como condición previa a cualquier trámite de compra, el organismo contratante debe verificar la existencia de crédito presupuestario disponible y efectuar la afectación preventiva del gasto, que consiste en reservar la partida presupuestaria antes de continuar con el procedimiento de

²⁰ Artículo 15° Decreto 200/24.

²¹ <https://www.panoramarnqn.com.ar/2024/11/rio-negro-activo-un-sistema-de-precios-testigo/#:~:text=La%20Subsecretar%C3%ADa%20de%20Compras%20y%20Suministros%20implement%C3%B3, vigencia%20de%20esta%20herramienta%20para%20toda%20la.>

contratación. Sin esta previsión, no resulta válido iniciar un proceso de licitación.

El registro contable y presupuestario de los gastos se realiza mediante el sistema de información contable correspondiente en la Provincia de Río Negro: el Sistema de Administración Financiera y Control Interno (SAFyC).

✓ **Elaboración del pliego.**

*“El pliego de condiciones es el conjunto de cláusulas que redacta la administración y donde especifica el suministro, servicio u obra a licitar y establece el trámite a seguir en el procedimiento y las condiciones del contrato a celebrarse”.*²² Constituyen el marco regulador de la licitación tanto para la Administración como para los oferentes, ya que determinan los requisitos a cumplir y las pautas de adjudicación.

En las contrataciones tradicionales, los pliegos se elaboran en formato papel, requieren la firma de puño y letra de la autoridad competente y se reproducen físicamente para su entrega a los interesados o para su retiro mediante el pago correspondiente.

Por el contrario, en las contrataciones electrónicas los pliegos se confeccionan de manera conjunta con Suministros de la Provincia. En este esquema, el organismo interviniente prepara un modelo de pliego y proyecto, el cual es remitido a Suministros para su aprobación. Una vez aprobado, el documento regresa al organismo para que se autorice el llamado mediante acto administrativo. Todo el procedimiento se encuentra digitalizado y los pliegos se generan en formato electrónico, publicándose en la página de compras de la Provincia de Río Negro, donde resultan accesibles para cualquier proveedor. Cabe señalar que, una vez implementada la plataforma COMPR.AR, los pliegos también deberán publicarse en dicho portal, lo que permitirá el acceso de proveedores tanto locales como de otras jurisdicciones. *“Para participar, los proveedores deben ingresar al sistema con su usuario, localizar el proceso de compra de interés y adquirir el pliego”.*²³ Este procedimiento elimina los gastos de impresión y traslado, tanto para la Administración como para los oferentes.

El RCP en su Artículo 69° nos dice: *“Es obligatorio publicar en la sitio web www.rionegro.gov.ar o en el portal de compras de la Provincia todas las licitaciones públicas, privadas, concursos de precios y contrataciones directas, en todas sus etapas realizadas por la*

²² Ivanega Miriam M. (2011) El procedimiento de la licitación pública Derecho PUCP, núm. 66 ,Pontificia Universidad Católica del Perú, (p. 268).

²³ <https://comprar.rionegro.gov.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

Administración Provincial, a través de las Oficinas Sectoriales de Suministro, o la Subsecretaría de Suministro de la Provincia dependiente del Ministerio de Hacienda o por quien corresponda para situaciones determinadas. Dicha publicación tendrá por finalidad garantizar los principios de transparencia y publicidad, sin que ello, implique asignarle efecto alguno vinculado a la eficacia de los actos administrativos, los que se regirán por las normas de procedimiento administrativo de la Provincia”.

De acuerdo al RCP, Artículo 59°, deben confeccionarse los siguientes Pliegos de Bases y Condiciones que regulan las licitaciones públicas:

- a) *“Las condiciones generales.*
- b) *Las Cláusulas Particulares confeccionadas para cada caso, las que deberán ajustarse en forma ineludible a este Reglamento, no pudiendo incluir requisitos que se aparten de lo determinado en el mismo.*
- c) *Las especificaciones técnicas cuando la naturaleza de las contrataciones así lo indiquen”.*

✓ **Publicidad y difusión del llamado.**

Una vez autorizado, por la autoridad competente, el acto administrativo que habilita el llamado a licitación, se desarrolla la etapa de publicidad y difusión. La publicidad constituye un principio esencial de las contrataciones públicas, dado que permite alcanzar dos objetivos centrales: por un lado, posibilitar el control de los actos de gobierno; y, por otro, asegurar que un mayor número de interesados tome conocimiento del llamado, ampliando así la concurrencia y competencia. Este mecanismo repercute en la obtención de mejores ofertas y, en consecuencia, en precios más convenientes para la Administración.

La publicidad debe extenderse durante todo el desarrollo de la contratación, a fin de permitir un control procedimental de la actividad económico-financiera de la Administración, tanto por parte de oferentes, de la comunidad, de los órganos de control y de la propia Administración.

La debida publicidad garantiza la concurrencia y promueve la transparencia de la contratación. Sobre ello, Ivanega ha afirmado que *“se trata del acceso a la información, cuya finalidad es justamente la provisión al ciudadano de información completa, adecuada, oportuna y veraz, con lo cual se garantiza el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad,*

*informalidad y gratuidad”.*²⁴

En ambas modalidades (tradicional y electrónica), la publicidad de la licitación pública es obligatoria en el Boletín Oficial. En el caso de la modalidad tradicional, los organismos publican la convocatoria en el sitio web oficial de la Provincia de Río Negro. Con la implementación de la modalidad electrónica y en cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, la normativa establece la obligación de efectuar la publicación en el portal de compras provincial (COMPR.AR) durante todas las etapas del procedimiento. A ello se suma el envío de invitaciones por correo electrónico, lo que garantiza una mayor difusión obteniendo constancia de las notificaciones remitidas.

*“El Sistema COMPR.AR abarca un alcance que va desde la creación de la Solicitud de Contratación hasta la generación del Documento Contractual, pudiendo ser éste una Orden de Compra, un Contrato o una Orden de Venta”.*²⁵

*“Art. 21°.- INVITACIONES. Todas las invitaciones que deban realizarse cualquiera sea el procedimiento de contratación, podrán efectuarse por notificación personal, por carta adjuntando el aviso de retorno o correo electrónico, todo ello con aviso de recibo o constancia de recepción. Asimismo deberán cursarse las invitaciones mediante el sistema de compras electrónicas que se implemente”.*²⁶

Asimismo, los organismos requirentes deben invitar una cantidad mínima de posibles oferentes, de acuerdo con la modalidad de contratación en curso y según lo estipulado en la normativa vigente.

El RCP, en su Artículo 24° dispone que la Administración deberá *“invitar a concurrir a un mínimo de seis (6) firmas del ramo correspondiente, salvo que no exista esa cantidad en el mercado. Dichas invitaciones deberán efectuarse mediante el sistema de compras electrónicas que se implemente”*

En esta instancia, corresponde señalar que, en la Administración Central, la Subsecretaría de Suministros es la encargada de gestionar las publicaciones e invitaciones.

24 IVANEGA, Ivanega Miriam M. (2011) El procedimiento de la licitación pública Derecho PUCP, núm. 66 ,Pontificia Universidad Católica del Perú. (p.266).

25file:///C:/Users/brenl/Desktop/PROYECTO%20ULTIMO/proyecto/EXP%20ELECTRONICO/mesicic5_arg_29_buenaspr.pdf

26 Artículo 21° Decreto 200/24.

*“Todos los proveedores que contraten con la Administración Pública Nacional deberán estar inscriptos en SIPRO. El Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) es el registro donde deben inscribirse los proveedores de bienes y servicios que deseen contratar con la Administración Pública Nacional”.*²⁷

2.2.1.2.ETAPA 2: Apertura, presentación y evaluación de la oferta.

Una vez publicado el llamado a licitación, los oferentes interesados presentan sus propuestas ante el organismo contratante, de acuerdo con las exigencias establecidas en el pliego de bases y condiciones.

Las ofertas se presentan de manera presencial, firmadas en todas sus fojas por el oferente o mediante su representante legal, con el sellado correspondiente y consignando el importe total de la propuesta económica expresado en letras y números. Los sobres que las contienen se entregan cerrados e identifican en su exterior la identificación del procedimiento de selección al que corresponden, así como el lugar, la fecha y la hora límite para la presentación de las ofertas y los datos del acto de apertura. Hasta dicho momento, los sobres permanecen bajo resguardo, garantizando su inviolabilidad y asegurando que ninguna persona pueda acceder a su contenido antes de la apertura oficial.

*“El acto de apertura de las propuestas será necesariamente formal y público”.*²⁸ En el ámbito de la Administración Central, el acto de apertura es conducido por funcionarios de la Subsecretaría de Compras y Suministros y con la participación de un representante del organismo requirente. Este último verifica y garantiza que las ofertas hayan permanecido cerradas hasta el momento de la apertura, y procede para garantizar la transparencia a labrar un acta en la que se consignan el número de orden asignado a cada propuesta, la identificación de los oferentes y su número de inscripción en el Registro Único de Proveedores, el monto total y unitario (cuando corresponda) de la oferta, las garantías acompañadas con sus montos y modalidades, las observaciones formuladas por los participantes, las cláusulas contrarias a las previstas en el pliego, los ofrecimientos de variantes no contempladas en el mismo y, en su caso, la remisión de muestras.

“Que a los fines de agilizar los trámites administrativos, se establece como requisito al

²⁷<https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/registro-deproveedores>.

²⁸ https://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo12.pdf (p.509).

*momento de ofertar, la presentación de un Certificado de Regularidad y Documentación Vigente expedido por el Registro de Proveedores de la Provincia, lo que permite reducir la cantidad de documentación existente en los expedientes por cada oferente, bastando la sola presentación del certificado”.*²⁹

En relación con la etapa de presentación de ofertas y su vinculación con la reciente implementación de contrataciones electrónica, debe señalarse que en la Provincia de Río Negro persiste un vacío procedimental. Si bien el trámite se desarrolla íntegramente de manera digital, el proceso se interrumpe en el momento en que las empresas presentan sus propuestas. En la práctica, los sobres cerrados continúan recepcionándose de manera presencial, se labra el acta de apertura correspondiente y, posteriormente, toda la documentación en soporte papel es digitalizada e incorporada al módulo “Expediente Electrónico – EE” del sistema GDE, a fin de dar continuidad al procedimiento administrativo. Este mecanismo resulta complejo, ya que requiere de personal capacitado, de herramientas tecnológicas adecuadas, del resguardo de la documentación original y de un tiempo considerable para efectuar el proceso de digitalización.

No obstante, existe una plataforma o portal de compras a Nivel Nacional que constituye el espacio virtual de tramitación de las contrataciones. Sin embargo, tal como lo señaló la Jefa del Departamento de Suministro del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Turismo en la entrevista realizada que se agrega en su totalidad al presente trabajo, la Provincia de Río Negro aún no ha implementado la plataforma COMPR.AR, cuya utilización se prevé para un futuro cercano, dado que ya se han realizado instancias de capacitación sobre dicho sistema. En consecuencia, todavía no se ha definido un mecanismo que garantice de manera plena los principios de transparencia, igualdad y equidad entre los oferentes en la etapa de presentación de ofertas de modo electrónico. En particular, subsiste la necesidad de determinar cómo otorgar plena validez jurídica a la firma electrónica o digital en el marco de la contratación pública, de manera que el proveedor pueda presentar su oferta y acompañar la garantía correspondiente con efectos legales equivalentes a los de la modalidad presencial.

En lo investigado por la Cra. Carla Llanqueleo en su Trabajo Final de carrera nos dice que: *“En la provincia de Mendoza y Catamarca, excepto en las situaciones mencionadas, el acto de apertura se realiza de manera electrónica a través del Sistema Electrónico COMPRAR, las ofertas deben ser abiertas el día y hora fijados en la publicación de la contratación. Dicho sistema debe*

²⁹ Artículo 76° Decreto 200/24.

*garantizar la confidencialidad de la información hasta el momento de la apertura electrónica. En el acto se hará público el nombre de los oferentes, los precios de sus ofertas, la descripción básica del bien o servicio ofrecido y la garantía respectiva. El acto de apertura de ofertas se efectúa de forma automática en el portal COMPR.AR, y la misma está disponible para conocimiento de los proveedores participantes”.*³⁰

Finalizado el acto de apertura, se procede a la evaluación de las propuestas presentadas.

En esta etapa corresponde comparar todas las ofertas y determinar cuál resulta más conveniente desde el punto de vista económico, sin perjuicio de que puedan considerarse otros aspectos (como la calidad) que justifiquen la selección de una oferta de mayor costo. Dicho trámite comprenderá la emisión del informe técnico, el análisis de admisibilidad de las ofertas, la intervención de la comisión de pre-adjudicación y, finalmente, la pre-adjudicación.

En la versión tradicional, la evaluación de la documentación, requisitos y antecedentes es realizada por las distintas áreas o comisiones de manera manual y en soporte papel. Este procedimiento implica el traslado físico del expediente entre los organismos intervinientes, el cual, en muchos casos, consta de varios cuerpos voluminosos y de difícil manipulación. Ello genera un riesgo de extravío, pérdida o adulteración de la documentación.

A diferencia de este mecanismo, en las contrataciones electrónicas la totalidad de la documentación presentada por los oferentes se encuentra digitalizada e incorporada en el expediente electrónico en esta etapa. Esta modalidad evita el traslado material de los expedientes y otorga una mayor agilidad al procedimiento, permitiendo que las áreas competentes accedan de forma inmediata, simultánea y segura a la información. De este modo, se reducen de manera significativa los riesgos de pérdida, manipulación indebida o adulteración de la documentación, a la vez que se fortalece la transparencia y la trazabilidad del proceso. Además, como mencionamos anteriormente, se refuerza la exigencia de transparencia, por ejemplo con precios de referencia “precios testigos” para verificar si una oferta es razonable.

30 Llanqueleo, Carla S. 2023 “Análisis y comparación del sistema de compras y contrataciones del Estado a través del procedimiento de licitación pública en las provincias de Río Negro, Mendoza y Catamarca en el año 2021.”[Trabajo Final de Grado de la carrera de Contador Publico, Universidad Nacional de Rio Negro] <https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/10399>

2.2.1.3. ETAPA 3: Adjudicación y perfeccionamiento del contrato:

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el procedimiento culmina con la selección del oferente que reúne las condiciones más favorables para la celebración del contrato, constituyéndose de este modo en el adjudicatario.

En consecuencia, la adjudicación representa la etapa que concluye el procedimiento de licitación pública y puede definirse como el acto mediante el cual la Administración determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más conveniente, poniendo fin al procedimiento administrativo de carácter precontractual. Ahora bien, en la Provincia de Río Negro, previo al dictado del acto de adjudicación, corresponde la intervención de la Contaduría General de la Provincia, la Fiscalía de Estado y del Área legal del organismo competente, lo cual garantiza un mayor control administrativo, contable y jurídico en forma previa al dictado del Acto Administrativo y, por ende, a la generación de efectos jurídicos a favor de terceros.

Cabe señalar que, con la modalidad electrónica, la intervención de organismos como la Contaduría General de la Provincia, la Fiscalía de Estado o las distintas áreas competentes puede efectuarse de manera electrónica e inmediata. En contraste, en el marco de la contratación tradicional resulta indispensable trasladar el expediente a la mesa de entradas o al área correspondiente, lo que genera demoras en el procedimiento. En este sentido, debe tenerse presente el principio de celeridad incorporado en el Decreto 200/24, el cual se orienta a combatir la tardanza en la tramitación administrativa.

Asimismo, en el marco de las contrataciones electrónicas, la adjudicación deberá notificarse a través de la plataforma digital (una vez implementada), lo que posibilita la auditoría y difusión de los actos, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas. Cabe destacar, además, que dicho acto se formaliza mediante la firma digital de las autoridades competentes, lo cual otorga plena validez jurídica en el entorno electrónico.

“Art. 72°.- NOTIFICACIONES:

Todas las notificaciones entre la jurisdicción o entidad contratante y los interesados, oferentes, adjudicatarios o co-contratantes, podrán realizarse válidamente por cualquiera de los siguientes medios:

a) por acceso directo de la parte interesada, su apoderado o representante legal al expediente,

b) por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta por el Código Procesal

Civil y Comercial de la Provincia y la Ley de Procedimiento Administrativo;

c) por carta documento, u otros medios habilitados por las empresas que brinden el servicio de correo postal,

d) Por correo electrónico, a la dirección o casilla previamente denunciada por el interesado en el expediente administrativo, teniéndose por notificado al destinatario de manera fehaciente al día siguiente del envío, debidamente certificada el envío por el organismo.

e) mediante la difusión en el Sitio Web. Si se pretendiera notificar por este medio se deberá dejar constancia de ello en los pliegos de bases y condiciones particulares, indicando la dirección de dicho sitio de Internet.

*f) **Mediante el sistema de compras electrónico**".³¹*

Posteriormente, una vez notificada la adjudicación al adjudicatario y emitida la orden de compra o documento equivalente (todo ello mediante medios electrónicos), se produce el perfeccionamiento del contrato. Según Gordillo nos dice que: *“En principio el contrato quedaría perfeccionado con la notificación de la adjudicación al interesado. En el contrato de suministro, él queda perfeccionados en el día posterior al de notificarse la orden de compra, siempre que el adjudicatario no la rechace dentro del plazo que se establece al efecto o de suscribirse el instrumento respectivo”*.³²

En esta instancia, tanto la Administración como el adjudicatario adquieren derechos y obligaciones específicas, entre los cuales se destacan el cumplimiento del objeto contractual, la observancia de los plazos establecidos y la aplicación de penalidades en caso de incumplimiento. En este sentido, la plataforma COMPR.AR desempeñaría un rol central, en tanto garantiza que tanto la autoridad contratante como el adjudicatario operen en un entorno íntegramente digital.

“Art. 106°.- NOTIFICACIÓN DE LA ORDEN DE COMPRA:

El contrato se perfecciona ante la notificación de la Orden de Compra indicada en el artículo 99°segundo párrafo. En tal sentido, cuando por la naturaleza de cada tipo de contratación administrativa se exija además de estos extremos, la necesidad de celebrar un contrato o instrumento suscripto entre las partes o el cumplimiento de cualquier otro acto que requiera el vínculo obligacional; el momento a partir del cual se generan los derechos y obligaciones de las partes, se determina a partir que la propuesta del oferente se considera aceptada por el Estado.

³¹ Artículo 72° Decreto 200/24.

³² https://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo12.pdf (p.586).

Las jurisdicciones, entidades u organismos contratantes podrán dejar sin efecto el procedimiento de contratación en cualquier momento anterior al perfeccionamiento del contrato, sin lugar a derecho a compensación o indemnización alguna a favor del pre-adjudicatario o los demás oferentes o interesados.”³³

Por último, en relación con las contrataciones tradicionales, corresponde señalar que el acto administrativo de adjudicación se formaliza mediante un documento físico firmado manualmente por la autoridad competente, el cual posteriormente se digitaliza y publica en el sitio web oficial de compras de la Provincia de Río Negro “<https://compras.rionegro.gov.ar/compras/WelcomeAction.do>”. En lo que respecta a la orden de compra, se aplica el mismo procedimiento, notificándose luego a través del correo electrónico institucional.

2.2.2. Contratación Directa.

La Contratación Directa, según Dromi *“es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente el co-contratante, sin concurrencia, puja u oposición de oferentes”*.³⁴ Es decir, el Estado elige directamente al contratista sin previo concurso, no habiendo un procedimiento real de selección. En los hechos, la mayoría de las Contrataciones Directas se efectúa una pequeña compulsa de precios (presentación de tres presupuestos) que respeta el principio de concurrencia.

Cuando este tipo de contratación se utiliza en razón del monto, debe ajustarse estrictamente a los límites establecidos por la normativa vigente, evitando fraccionamientos que pudieran eludir mecanismos más transparentes. Asimismo, constituye una excepción al principio general que rige el sistema de contrataciones públicas, y su utilización se encuentra limitada a las causales taxativamente enumeradas en el Artículo 92° de la Ley H N.° 3.186. Dicho artículo establece que es posible recurrir a la contratación directa en los siguientes supuestos:

“Artículo 92 - Se puede contratar directamente en los casos que se indican a continuación. En cada uno de ellos debe demostrarse, en forma adecuada y exhaustiva, la existencia de las circunstancias invocadas y de la razonabilidad del precio a pagar:

- a) Cuando existan razones de verdadera urgencia o casos fortuitos no previsibles y se demuestre que su realización por cualquiera de los procedimientos licitatorios*

³³ Artículo 106° Decreto 200/24.

³⁴ DROMI, J. (1985). La Licitación Pública. 2da edición, Buenos Aires. (p. 99).

- resienta al servicio o perjudique el erario, debiendo determinar en cada caso si ha existido imprevisión por parte de algún funcionario.*
- b) Cuando resulte desierto el proceso licitatorio y que por razones fundadas no sea conveniente realizar otro acto similar.*
 - c) La adquisición, ejecución o reparación de obras técnicas, científicas o artísticas que deban confiarse necesariamente a personal de probada especialización.*
 - d) Adquisición de bienes o servicios cuya venta sea exclusiva de quienes tengan privilegios para ello o que sólo posea una sola persona o entidad y siempre que no existan sustitutos convenientes.*
 - e) Contrataciones que sea necesario realizar en un país extranjero y siempre que se demuestre la imposibilidad de realizar la licitación.*
 - f) Cumplimiento de convenios y contrataciones en general que se efectúen con organismos públicos. En estos casos se pueden convenir pagos anticipados a la recepción.*
 - g) Cuando se trate de bienes o servicios de notoria escasez en el mercado, debidamente comprobada y demostrada.*
 - h) Reparaciones de maquinarias, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo a la licitación o concurso conviertan a éstos en operaciones onerosas. No se incluye el caso de reparaciones periódicas y normales o previsibles.*
 - i) La compra de reproductores y productos agropecuarios seleccionados y de calidad especial.*
 - j) La compra y venta de productos destinados al fomento económico o a la satisfacción de necesidades sanitarias o sociales, siempre que la venta se efectúe a los usuarios o consumidores.*
 - k) Cuando se trate de bienes o servicios cuyos precios son determinados por el Estado Nacional o Provincial, debiendo, a igualdad de condiciones, dar preferencia a los producidos o suministrados por organismos públicos.*
 - l) La compra de bienes en remate público, debiendo establecer previamente por resolución, un precio máximo a pagar en la operación.*
 - m) Venta de publicaciones oficiales, de la producción de organismos que realicen actividades agropecuarias o industriales y de servicios tarifados que preste la*

administración.

- n) Elementos tipificados según el inciso d) del artículo 89 de la presente, con las limitaciones que fije la reglamentación.*
- o) Círculos de Ahorro para fines determinados, para la adquisición de bienes de capital, maquinarias, equipos y motores.*
- p) Las adquisiciones cuyo valor no supere el monto que establece la reglamentación”.*

En este marco, resulta necesario diferenciar la Contratación Directa de la Licitación Pública. Mientras esta última constituye la regla general en materia de adquisiciones estatales, aplicable a bienes y servicios que superan los montos previstos por la normativa vigente, la primera representa una modalidad excepcional, autorizada únicamente en los supuestos previamente enumerados. Su aplicación exige la justificación de la imposibilidad de recurrir a un procedimiento de mayor apertura y competencia. En consecuencia, el procedimiento es más breve y simplificado, dado que no contempla la elaboración de un pliego de bases y condiciones, la etapa de admisibilidad de ofertas ni la constitución de una comisión de pre-adjudicación.

A continuación se detallan las etapas diferenciadas respecto de la Licitación Pública:

✓ **Publicación.**

En la modalidad tradicional, la publicidad en las contrataciones directas es limitada, ya que en muchos casos se reduce a comunicaciones telefónicas o invitaciones cursadas por correo electrónico a proveedores previamente registrados o habituales. Aunque la convocatoria se publica en la página web de compras de la Provincia de Río Negro, la difusión resulta acotada y restringe la competencia.

Con la implementación del sistema electrónico, además de la publicación en la página web oficial, todo el procedimiento debe difundirse en la plataforma COMPR.AR, lo que permite que todos los proveedores registrados en el sistema puedan acceder a la convocatoria y participar del proceso. Ello amplía el alcance y la transparencia, si bien su nivel de publicidad sigue siendo más limitado que el de la licitación pública.

En este sentido, el RCP en su Artículo 69° Punto 4 nos dice: “*Cuando se realice una Contratación Directa se publicará en el sitio de Internet la solicitud, con las especificaciones necesarias para la exacta identificación de la provisión, con indicación de la fecha para presentar*

la cotización. Luego se publicará la adjudicación por la que se aprueba el gasto, mediante Resolución suscripta por el funcionario con facultades otorgadas según Artículo 33 de la Ley H N° 3.186 y su reglamentación”.

✓ **Presentación de las ofertas y evaluación:**

Luego de la publicación, el Departamento de Suministro envía invitaciones formales a los proveedores a través de correo electrónico, quienes presentan sus propuestas y la documentación de respaldo por la misma vía, procediéndose a su digitalización. Estas ofertas se incorporan digitalmente al sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), mediante el módulo GEDO, como documento COPDI “copia digitalizada”, el cual pasa a formar parte del expediente electrónico (EE). A diferencia de la licitación, los plazos de presentación de ofertas son más cortos y los requisitos menos complejos, lo que permite agilizar la adquisición en casos de urgencia o de menor monto.

En cambio, en la modalidad tradicional, las invitaciones formales a los proveedores pueden enviarse a través del correo institucional o, alternativamente, se les acerca una planilla de cotización formal para que la completen manualmente y la firmarán. En esta modalidad, todas las propuestas se incorporan en soporte papel al expediente físico, lo que implica la entrega presencial de la documentación y su posterior integración manual al expediente. Este procedimiento requiere un mayor tiempo administrativo y genera riesgos asociados al traslado, manipulación o posible extravío de los documentos.

Es importante resaltar que, a diferencia del procedimiento de Licitación Pública, en el cual la etapa de presentación de ofertas mantiene aún un carácter presencial, la contratación directa en la Provincia de Río Negro se desarrolla íntegramente en forma electrónica, es decir, las ofertas se reciben vía correo electrónico y el archivo digitalizado se vinculan como documento COPDI al Expediente electrónico (EE) en el sistema GDE, dejando de ser física y reduciendo así la utilización de documentación en soporte papel y acortando los tiempos administrativos.

Las propuestas recibidas son analizadas de forma simplificada, limitándose a la comparación de las ofertas de los proveedores invitados. La evaluación recae en las áreas técnicas, legales y de control interno, seleccionándose la oferta más conveniente en términos económicos, de adecuación técnica y cumplimiento normativo. A diferencia de la licitación pública, no existe una etapa de admisibilidad formal de ofertas ni la constitución de una comisión de pre-adjudicación.

En la modalidad tradicional, el expediente debía circular físicamente por las distintas áreas intervinientes, lo que generaba mayores demoras y riesgos de extravío. En la modalidad electrónica, en cambio, el análisis se desarrolla íntegramente en formato digital, con acceso simultáneo de los organismos competentes, lo que otorga celeridad y eficiencia al procedimiento.

Además, corresponde mencionar que, se estima que la implementación de la plataforma COMPR.AR para el procedimiento de compras directas, comenzará a utilizarse en un futuro cercano, con anterioridad al procedimiento de Licitación Pública.

✓ **Adjudicación y formalización del contrato.**

La autoridad competente dicta el acto administrativo de adjudicación, el cual se firma digitalmente y se publica en la plataforma COMPR.AR.

La formalización se perfecciona con la emisión de la orden de compra, también firmada digitalmente, la cual se notifica al proveedor mediante el sistema electrónico y por correo electrónico institucional.

Para finalizar este capítulo y considerando lo expresado por la Subsecretaría de Suministros en la entrevista realizada, corresponde señalar que, la contratación tradicional en formato físico, en muchos casos, dificulta la participación de proveedores provenientes de otras provincias, quienes encuentran obstáculos para presentar la documentación exigida, lo que restringe la concurrencia. Asimismo, este mecanismo suele generar demoras significativas en los tiempos administrativos, pudiendo transcurrir varios meses desde la publicación de un pliego licitatorio hasta la adjudicación y firma del contrato. En este sentido, la implementación de las contrataciones electrónicas nos permite acortar los plazos administrativos de cada etapa, dando cumplimiento al principio de celeridad, eliminar el uso excesivo de papel, evitar la duplicación de información y optimizar la gestión documental. Al mismo tiempo, esta modalidad contribuye a garantizar la transparencia en todo el procedimiento, fortalecer la igualdad de oportunidades entre los oferentes, es decir, que cualquier proveedor pueda presentarse ya sea local o de otra provincia, y consolidar un sistema de contratación más eficiente y accesible.

Capítulo 3 :

Análisis de las ventajas y desventajas de implementar un sistema electrónico de compras públicas en la Administración Central y su impacto en los principios generales de la contratación.

El presente capítulo tiene por finalidad evaluar las ventajas y desventajas que conlleva la implementación de un sistema electrónico de compras públicas en la Administración Central, analizando de qué manera dicha modalidad incidirá en el cumplimiento de los principios rectores de toda contratación administrativa. Asimismo, se procura determinar si la adopción de un sistema electrónico podría contribuir al fortalecimiento de dichos principios o, por el contrario, si su implementación podría generar desafíos o limitaciones que afecten su aplicación en la práctica.

*“El mundo globalizado incentiva a las empresas a pensar constantemente de manera innovadora y buscar diferencias que puedan hacerlas destacar en el mercado. Garantizar ventajas competitivas en el feroz mercado actual y garantizar la rentabilidad son desafíos diarios en la vida de gerentes y empresarios. Tiene sentido sustituir el modelo tradicional en el sector de compras, en el que el equipo asumía una forma de trabajo mecánica y repetitiva, por un concepto reformulado y alineado con la estrategia de la empresa y las mejores prácticas del mercado”.*³⁵

3.1. Ventajas del sistema electrónico de compras y su relación con los principios generales.

La adopción de un sistema electrónico en los procedimientos de contratación pública ofrece una serie de ventajas que inciden de manera directa y positiva en el cumplimiento de los principios generales de la contratación administrativa.

*“La Contratación Pública Digital, emerge como una versión superadora de la contratación pública tradicional, con beneficios que impactan sobre múltiples espacios. Provoca la desmaterialización, agilización, simplificación y desburocratización de los procesos de compra, tiene el potencial para generar grandes ahorros, optimizar la calidad de los servicios públicos, aumentar la eficiencia y la eficacia, garantizar la transparencia, prevenir y combatir la corrupción, y sobre todo, promover una transformación sistemática”.*³⁶

✓ Mayor transparencia y trazabilidad.

³⁵ <https://es.institucional.me.com.br/evolucao-da-gestao-de-compras/>.

³⁶ <https://fiscalia.chubut.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/TANNO-La-contratacion-publica-digital.pdf>

Una de las ventajas más relevantes de las contrataciones electrónicas radica en el incremento de la transparencia.

El uso de plataformas digitales permite que toda la información vinculada al procedimiento de contratación sea publicada y se encuentre disponible en tiempo real, evitando la ocultación o manipulación de datos y documentos, fortaleciendo la confianza tanto entre los oferentes como también con la ciudadanía en general. En efecto, cualquier persona interesada puede acceder en línea a los expedientes y procedimientos, garantizando así el principio de publicidad.

Este incremento de la transparencia se ve potenciado por la trazabilidad de las operaciones electrónicas, la cual posibilita un seguimiento constante de cada etapa del proceso: desde la nota de solicitud, la elaboración del pliego, la presentación de ofertas, la evaluación, la adjudicación y hasta la firma del contrato. Todas las actuaciones quedan vinculadas electrónicamente en el expediente electrónico, incorporando datos precisos sobre fechas, horarios, usuarios intervinientes y documentos generados.

En consecuencia, se facilita la identificación, el control y el seguimiento de cada una de las acciones y decisiones adoptadas a lo largo del procedimiento, reduciendo así la posibilidad de manipulación, pérdida o alteración de la información.

De este modo, la transparencia se ve fortalecida de manera integral desde la etapa inicial de preparación y publicación del llamado a licitación hasta la adjudicación del contrato, consolidando los principios de publicidad y legalidad.

*“Finalmente, la trazabilidad y transparencia de la contratación electrónica puede facilitar la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas orientadas a dirigir el gasto hacia objetivos innovadores, sostenibles e integradores”.*³⁷

✓ **Simplificación de procesos y reducción de tiempos.**

Por otra parte, la digitalización del procedimiento administrativo que conllevan las contrataciones estatales genera una notable reducción de los tiempos de tramitación. Con la futura implementación de la plataforma COMPR.AR, se eliminarían por completo las etapas presenciales innecesarias.

Estas plataformas electrónicas facilitarían la presentación y evaluación de ofertas,

³⁷ Comisión Europea (2010). *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea*. Bruselas, (p. 19).

optimizando los plazos y reforzando los principios de eficiencia, economía y celeridad. A su vez, permitirían que la Administración optimice sus recursos humanos y materiales, contribuyendo a la disminución de la burocracia y promoviendo una gestión más ágil y simplificada.

✓ **Igualdad de oportunidades y mayor concurrencia.**

La implementación de la plataforma COMPR.AR también ampliará la posibilidad de participación de oferentes provenientes de distintas provincias, promoviendo así una competencia más amplia y equitativa. Este acceso igualitario favorece el cumplimiento de los principios de igualdad, concurrencia y publicidad, ya que los proveedores podrán realizar presentaciones de manera remota, descargar los pliegos de forma gratuita y enviar sus ofertas a distancia. De esta manera, se eliminan barreras geográficas que anteriormente limitaban la participación y se fomenta un entorno competitivo más equilibrado, donde la selección del contratista se base en la propuesta más conveniente para la Administración.

En consecuencia, se evita que los oferentes queden excluidos por motivos de distancia o por la imposibilidad de presentar sus ofertas físicamente en tiempo y forma.

*“Una posibilidad muy interesante que ofrecen estos sistemas es la creación de competencia. Es decir, la empresa presenta su propuesta y el volumen que desea negociar y varios proveedores pueden aportar lanzas con diferentes ofertas. Esta táctica es sumamente ventajosa para el sector de compras, ya que el equipo podrá analizar las alternativas y elegir la que ofrezca mejor costo-beneficio”.*³⁸

✓ **Ahorro de recursos públicos.**

Si bien el papel aún se utiliza en la etapa de presentación de ofertas, la implementación del sistema electrónico de compras públicas ha permitido reducir de manera significativa el uso de papel, eliminando la necesidad de expedientes físicos y de su traslado material.

La automatización administrativa de las distintas etapas del procedimiento, gracias a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), posibilita la carga digital de documentos y la verificación automática de requisitos, traduciéndose ello en una mayor agilidad y en una reducción de errores humanos.

Este proceso contribuye al ahorro de recursos materiales y humanos, tanto para el Estado

³⁸ <https://es.institucional.me.com.br/evolucao-da-gestao-de-compras/>.

como para los oferentes, al eliminar traslados, copias físicas, tareas repetitivas y pérdida de tiempo, además de optimizar el uso del espacio físico. De este modo, se fortalece el principio de economía administrativa, al mismo tiempo que se generan mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública.

En consecuencia, la Administración podría destinar los recursos ahorrados a otras áreas prioritarias, cumpliendo con los principios de eficiencia y economía en el gasto público.

*“Por tratarse de dineros públicos, la entidad contratante debe procurar hacer el mejor uso de ellos al adquirir los bienes o servicios que requiera. Ello implica tratar de impulsar un proceso de selección que en el menor tiempo posible le permita conseguir la mejor de varias ofertas y tomar la que ofrezca una mejor propuesta en términos de calidad y de costo”.*³⁹

✓ **Mejora del control y auditoría**

La conservación digital de los registros y documentos vinculados al expediente electrónico permite fortalecer los mecanismos de control sobre los procesos de contratación pública. El acceso inmediato a la información facilita tanto el control interno como el control externo, contribuyendo al cumplimiento de los principios de legalidad y transparencia.

En la Provincia de Río Negro intervienen diversos organismos de control. Entre los organismos de control interno se encuentran la Contaduría General de la Provincia de Río Negro y la Fiscalía de Estado de la Provincia de Río Negro. Por su parte, el control externo es ejercido principalmente por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Río Negro y la Legislatura de la Provincia de Río Negro, organismos encargados de supervisar la legalidad y transparencia de la gestión pública.

De esta manera, el acceso digital a los expedientes permite detectar irregularidades, verificar la correcta aplicación de la normativa vigente y garantizar la responsabilidad de los funcionarios intervinientes, agilizando además los procesos de revisión y auditoría.

*“Un sistema electrónico totalmente integrado también simplifica el trabajo y la comunicación entre departamentos. Cada sector puede tener acceso a datos relevantes para cada uno, agilizando los procesos y decisiones internos”.*⁴⁰

39 Suarez Beltrán, G., LAGUADO GIRALDO, R. (2007). “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina. Colección documentos de Proyectos, CEPAL”. (p. 15).

⁴⁰ <https://es.institucional.me.com.br/evolucao-da-gestao-de-compras/>.

Tabla 2: Beneficios de la contratación pública electrónica.

Reducción en el costo final de las adquisiciones.	Acceso equitativo a la información	Mejor control interno y externo.
Reducción de los costos operacionales de los adquirentes: como el papel, el tiempo , costo de almacenamiento físico, etc.	Mayor cantidad de oferentes y fomento de la competencia.	Accesibilidad y disponibilidad permanente las 24hs de todo el proceso de contratación.
Mayor nivel de transparencia en el procedimiento.	Estandarización e innovación administrativa.	Sustentabilidad ambiental.
Menores riesgos de manipulación de documentación.	Eficiencia y celeridad administrativa.	Favorece significativamente la etapa de presentación de ofertas, al permitir que los oferentes presenten sus propuestas de forma digital.

Elaboración propia.

*“Las ventajas del Gobierno Electrónico por sobre el modelo burocrático tradicional son múltiples. Cuando un Gobierno gestiona de manera electrónica, sus procedimientos se vuelven más ágiles, más participativos, más transparentes, más seguros, más trazables y confiables”.*⁴¹

3.2.Desventajas del sistema electrónico de compras.

Si bien la contratación electrónica presenta múltiples beneficios, su implementación en la Administración Central de la Provincia de Río Negro también podría enfrentar diversas dificultades y limitaciones que deben ser consideradas para garantizar un procedimiento exitoso y sostenible.

Estas desventajas no invalidan la adopción del sistema de compras electrónicas. Sin embargo, señalan aspectos que requieren una adecuada planificación, inversión y acompañamiento institucional a fin de evitar que los principios rectores de la contratación administrativa se vean comprometidos.

✓ **Brecha tecnológica o desigualdad digital.**

Uno de los principales desafíos que plantea la implementación de un sistema electrónico radica en la existencia de una brecha tecnológica o desigualdad digital. No todos los proveedores

⁴¹ <https://fiscalia.chubut.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/TANNO-La-contratacion-publica-digital.pdf>

cuentan con acceso a una conexión de internet estable ni con los conocimientos técnicos necesarios para operar en un entorno digital. Esta situación podría generar desigualdades entre los oferentes y, en consecuencia, afectar el principio de concurrencia, al limitar la participación de aquellos que no poseen las condiciones y los conocimientos tecnológicos adecuados.

Cabe destacar que, según las entrevistas realizadas, se están llevando a cabo diversas capacitaciones destinadas tanto a los agentes de los organismos públicos como a los proveedores, con el fin de mitigar estas dificultades.

Asimismo, dentro de la propia Administración Pública, si bien ya se dispone de equipamiento básico y de una conectividad suficiente para sostener la gestión digital, resulta necesario continuar fortaleciendo la infraestructura tecnológica a medida que el sistema se consolide.

✓ **Dificultades técnicas o fallas en la plataforma.**

La implementación de la modalidad electrónica depende de la existencia y el mantenimiento constante de una infraestructura tecnológica adecuada, así como de la disponibilidad de software confiable y de sistemas de seguridad informática robustos.

Dado que la dependencia de estos sistemas será cada vez mayor, su correcto funcionamiento resulta esencial para el éxito del procedimiento. La eventual ocurrencia de fallas técnicas, como interrupciones del servicio de internet, problemas en los servidores o deficiencias en el mantenimiento del sistema, podría generar demoras en etapas críticas del proceso, tales como la presentación o apertura de ofertas, afectando la celeridad, la transparencia y la seguridad jurídica de las contrataciones.

Por ello, se requiere una supervisión constante del sistema y la adopción de medidas preventivas que garanticen su disponibilidad continua, minimizando los riesgos operativos y preservando la integridad del procedimiento.

✓ **Falta de capacitación del personal o proveedores, y resistencia al cambio.**

La transición desde un sistema de contrataciones tradicional hacia uno electrónico exige una capacitación constante tanto del personal administrativo como de los proveedores, a fin de asegurar una correcta implementación.

No obstante, este proceso puede generar resistencia por parte de algunos actores,

especialmente de aquellos acostumbrados a la gestión en formato papel. En particular, ciertos agentes públicos de mayor edad pueden presentar mayores dificultades para adaptarse a las nuevas herramientas tecnológicas, lo que puede derivar en errores, demoras o ineficiencias en el desarrollo del procedimiento.

La falta de formación adecuada, o una capacitación insuficiente, podría incidir negativamente en los principios de eficiencia y seguridad jurídica, al afectar la correcta tramitación de los expedientes electrónicos.

Sin embargo, estas limitaciones no deben interpretarse como obstáculos definitivos, sino como aspectos que deben ser previstos y abordados mediante estrategias de acompañamiento, sensibilización y formación continua. De este modo, será posible garantizar una transición ordenada hacia un modelo electrónico plenamente consolidado y confiable.

*“El diseño e implementación de planes de contención, información, difusión, y capacitación, son esenciales para el abordaje de la gestión del cambio, y en definitiva, para garantizar el éxito de la transformación”.*⁴²

✓ **Riesgos de ciberseguridad.**

Otra desventaja relevante que debe considerarse se vincula con los riesgos asociados a la ciberseguridad.

Las contrataciones públicas involucran información sensible, tanto de la Administración como de los oferentes, por lo que resulta indispensable garantizar mecanismos de protección informática que resguarden la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los datos.

Una vulnerabilidad en el sistema podría permitir filtraciones, manipulaciones indebidas de documentos o accesos no autorizados, comprometiendo la transparencia del procedimiento y afectando la confianza pública en la gestión estatal.

En consecuencia, se torna imprescindible desarrollar políticas de seguridad informática sólida, acompañada de auditorías periódicas, protocolos de respaldo y medidas de prevención frente a posibles ataques informáticos. Solo de este modo podrá asegurarse el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y confianza pública en el ámbito de las contrataciones electrónicas.

⁴² <https://fiscalia.chubut.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/TANNO-La-contratacion-publica-digital.pdf>.

✓ **Desafíos contables y de administración financiera en la implementación del sistema electrónico de compras.**

Asimismo, la implementación de sistemas electrónicos de compras públicas plantea desafíos en materia contable y de administración financiera. En particular, resulta necesario garantizar la adecuada integración entre las plataformas de compras y los sistemas de administración financiera del Estado (SAFyC), de manera que operaciones como la reserva interna, la imputación presupuestaria y el registro contable puedan realizarse correctamente. También es necesario adaptar los mecanismos de control interno y auditoría a entornos digitales, asegurando la trazabilidad de las operaciones. En este sentido, resulta necesario realizar adecuaciones en los procedimientos administrativos y contables de los organismos públicos. En particular, se requiere capacitar al personal en el uso de estas herramientas digitales y adaptar los circuitos internos de registración y control del gasto. La transición desde procedimientos tradicionales en soporte papel hacia sistemas electrónicos implica también revisar los mecanismos de validación, autorización y registro de las operaciones, a fin de garantizar la confiabilidad de la información contable y la correcta rendición de los recursos públicos.

Conclusiones

Del análisis integral del proceso de implementación de la contratación pública electrónica en la Administración Central se desprende que la transición hacia un modelo digital constituye un avance sustancial en la modernización del Estado provincial. Si bien el sistema tradicional cumplió una función relevante en su contexto histórico, las exigencias actuales de eficiencia, transparencia y accesibilidad a la información hacen imprescindible la adopción de mecanismos electrónicos que optimicen la gestión pública.

A lo largo del desarrollo de los tres capítulos, quedó demostrado que la incorporación progresiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procedimientos de contratación no se limita a una transformación del soporte documental, sino que configura un cambio estructural en la administración estatal, orientado hacia una gestión más dinámica, controlable y conforme con los principios generales de toda contratación administrativa.

En primera instancia, el estudio del marco normativo y operativo evidenció que herramientas como el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y el Decreto N° 200/24 sientan las bases de una administración electrónica que fortalece principios esenciales, tales como legalidad, publicidad, igualdad y eficiencia. La digitalización de procesos, junto con la utilización de la firma digital, proporciona seguridad jurídica y trazabilidad a los actos administrativos, reforzando la legitimidad y validez de la gestión digital. Asimismo, la incorporación del expediente electrónico y la futura implementación integral de la plataforma COMPR.AR se presentan como elementos decisivos para garantizar la transparencia, la concurrencia, la celeridad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

De igual manera, el análisis comparativo efectuado en el segundo capítulo permitió constatar que el procedimiento en soporte papel genera mayores costos, mayor carga burocrática y consumo de recursos humanos y materiales. Por contraste, la contratación electrónica posibilita una simplificación administrativa sostenida, con reducción de tiempos y costos, mayor control de los procedimientos y una mejora sustancial en la publicidad de los actos estatales. No obstante, se advirtió que en la Provincia de Río Negro persisten características tradicionales en la presentación y apertura de ofertas, lo cual restringe la participación de proveedores foráneos y afecta parcialmente los principios de igualdad y publicidad. Este escenario reafirma la necesidad de avanzar con la implementación del sistema COMPR.AR como plataforma única para los procesos licitatorios.

Las entrevistas realizadas a funcionarios públicos ratificaron que aún no se ha implementado la plataforma COMPR.AR como medio exclusivo para la gestión de los procedimientos de Contratación Pública. Su incorporación plena impactará de manera positiva en la etapa de presentación de ofertas, dado que el procedimiento migrará desde presentaciones físicas hacia un modelo completamente digitalizado. Ello permitirá a los oferentes cargar su documentación en línea, eliminando la necesidad de traslados físicos y reduciendo los riesgos vinculados con la manipulación o pérdida de documentación. A su vez, la utilización de mecanismos de encriptación y firma digital asegurará la integridad y confidencialidad de las propuestas, reforzando la transparencia y equidad del proceso.

En una nota realizada en Junio del año 2025 a la Subsecretaria de Suministros expresaba: *“para el 2026 la idea es tener todo digitalizado para que los proveedores desde el sistema Compr.ar accedan con su usuario a todas las licitaciones, realicen sus ofertas, ofrezcan cotizaciones, hagan un seguimiento de los procesos y tengan un sistema más ágil para presentarse. Esto va a facilitar la concurrencia, se podrá hacer la oferta digital y con esto se dará la posibilidad que más proveedores participen y la provincia tiene un mayor mapa para elegir la oferta más conveniente”*.⁴³

Por otra parte, la experiencia de otras jurisdicciones, como la Provincia de Mendoza, confirma que la adopción plena del sistema COMPR.AR, articulado con el Expediente Electrónico, deriva en mayor celeridad, despapelización y eficiencia, siempre que vaya acompañada de una adecuada capacitación de los operadores y apoyo institucional. Esta constatación empírica refuerza la conclusión de que la digitalización integral del procedimiento licitatorio no solo es posible, sino también beneficiosa para el cumplimiento de los principios generales de la contratación administrativa, especialmente transparencia, concurrencia y economía procedimental.

En el tercer capítulo, el examen de ventajas y desventajas de los sistemas electrónicos permitió concluir que los beneficios de la digitalización superan ampliamente las limitaciones actuales. Entre los elementos positivos se destacaron la transparencia, la trazabilidad de las actuaciones, la igualdad de oportunidades, la ampliación de la concurrencia y la mejora en los controles internos y externos. Paralelamente, se reconocieron desafíos asociados a la infraestructura tecnológica, la formación del personal, la adaptación de los proveedores y la necesidad de adecuar los procedimientos administrativos y contables, así como la integración con los sistemas de

⁴³ <https://www.rionegro.com.ar/politica/rio-negro-ensaya-cambios-para-agilizar-las-compras-del-estado/>.

administración financiera del Estado; Sin embargo, estos se interpretan como dificultades propias de un proceso de transición hacia la plena digitalización de las contrataciones públicas.

Finalmente, se concluye que la contratación pública electrónica genera un aporte significativo al cumplimiento de los principios generales que rigen la actividad contractual estatal, configurando un modelo más eficiente, inclusivo y responsable. En consecuencia, la Provincia de Río Negro se encuentra ante una transformación positiva y necesaria, que requiere profundizarse mediante la consolidación normativa, la mejora tecnológica, la integración con los sistemas de administración financiera del Estado y la capacitación continua de los actores involucrados, con el objetivo de alcanzar una digitalización integral que fortalezca el interés público y la confianza ciudadana en la gestión estatal.

Recomendaciones Finales

En función de los resultados obtenidos a lo largo de esta investigación, se considera pertinente formular una serie de recomendaciones orientadas a consolidar y perfeccionar la implementación del sistema electrónico de contrataciones públicas en la Provincia de Río Negro:

En primer lugar, se propone avanzar en la adecuación del marco normativo a las nuevas dinámicas digitales, de modo que el procedimiento administrativo electrónico abarque la totalidad del ciclo de la contratación, desde la identificación de la necesidad hasta la recepción del bien o servicio adquirido. Ello implica reemplazar progresivamente los instrumentos del modelo tradicional por sus equivalentes digitales, garantizando su plena validez jurídica.

En este sentido, se recomienda la sustitución del pliego en soporte papel por el pliego electrónico; de la presentación tradicional de ofertas por la oferta electrónica; del buzón físico de sobres cerrados por el buzón electrónico; de la firma manuscrita por la firma digital o “Firma electrónica”; del expediente en papel por el expediente electrónico con reconocimiento legal; y de los actos administrativos y órdenes de compra tradicionales por sus versiones electrónicas, asegurando la trazabilidad y autenticidad correspondiente. Todo ello debe acompañarse de normas que regulen la seguridad del sistema y la protección de la información administrada. A modo de ejemplo, una cláusula del pliego podría establecer lo siguiente:

Las ofertas deberán presentarse a través del sistema electrónico oficial, firmadas digitalmente por el oferente conforme lo establece la Ley Nacional N° 25.506 de Firma Digital y la normativa provincial vigente aplicable en materia de

administración financiera y contratación pública, en particular la Ley H N° 3186 de Administración Financiera de la Provincia de Río Negro. La Administración reconocerá plena validez jurídica y probatoria a las ofertas así suscriptas. Asimismo, las garantías de mantenimiento de oferta podrán constituirse en forma electrónica, siempre que se encuentren emitidas por entidad autorizada y suscripta digitalmente, de manera que su validez pueda ser verificada en línea (Elaboración Propia).

En segundo lugar, se recomienda implementar plenamente la plataforma COMPR.AR como medio único para la gestión integral de los procedimientos de contratación pública, asegurando que todas las etapas, incluidas la presentación y apertura de ofertas, se realicen en entornos electrónicos, seguros y auditables. Esto permitirá ampliar la concurrencia de oferentes, reducir los costos asociados a la presencialidad y fortalecer los principios de igualdad, transparencia y publicidad.

En tercer lugar resulta recomendable avanzar en el desarrollo de mecanismos de interoperabilidad entre el sistema electrónico de compras públicas, el sistema de gestión documental electrónica (GDE) y el Sistema de Administración Financiera y Control de la Provincia de Río Negro (SAFyC), a fin de lograr una adecuada integración entre estas plataformas. Dicha integración permitiría que operaciones esenciales del proceso de contratación, como la reserva interna de crédito, la imputación presupuestaria y el control de la programación financiera, se registren automáticamente dentro de los procedimientos de contratación, fortaleciendo el control del gasto público, la trazabilidad administrativa y la correcta registración contable.

Asimismo, debe considerarse que en el proceso de contratación pública intervienen otros sistemas relevantes, como el Registro de Proveedores y el sistema de publicaciones de los procedimientos. Actualmente, estos sistemas no se encuentran plenamente integrados con la plataforma COMPR.AR ni con el GDE, lo que implica que parte de la información deba gestionarse de manera paralela entre distintas herramientas informáticas.

En caso de no lograrse una adecuada integración entre estos sistemas, muchas de estas operaciones continuarían realizándose de manera manual entre las distintas plataformas, lo que podría generar demoras administrativas, duplicación de tareas y mayores riesgos de errores en la gestión de la información.

En este contexto, la implementación progresiva de la plataforma COMPR.AR en la Provincia de Río Negro constituye un avance significativo en el proceso de digitalización de las contrataciones públicas. No obstante, resulta conveniente que en etapas posteriores se continúe

trabajando en la interoperabilidad e integración entre los distintos sistemas involucrados. En este sentido, la consolidación de mecanismos de integración tecnológica entre los sistemas administrativos del Estado constituye un elemento clave para fortalecer la eficiencia de la gestión pública, mejorar la transparencia de los procedimientos de contratación y optimizar el control sobre la utilización de los recursos públicos.

En cuarto término, resulta esencial desarrollar programas permanentes de capacitación dirigidos tanto a los funcionarios responsables del proceso como a los proveedores del Estado. La formación continua en el uso de herramientas tecnológicas permitirá optimizar la gestión administrativa, reducir errores operativos y favorecer la adaptación al nuevo sistema.

Se advierte la necesidad de garantizar una infraestructura tecnológica y seguridad informática. Por un lado, tenemos la necesidad de que las oficinas cuenten con conexiones estables a Internet y con los insumos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de la contratación pública por medio de canales informáticos; y, por otro lado, el acceso de los ciudadanos a Internet (que es desigual y heterogéneo). A la par, se considera necesario promover políticas públicas que reduzcan la brecha digital, con el fin de garantizar una igualdad real de oportunidades para participar en los procedimientos de contratación.

Finalmente, se estima conveniente establecer mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación del desempeño del sistema electrónico, que permitan identificar oportunidades de mejora, fortalecer el control interno y externo y garantizar que el modelo de gestión continúe alineado a los principios rectores de la contratación administrativa.

Reflexión final a futuro

El avance hacia un sistema de contratación pública completamente electrónico constituye un proceso irreversible y coherente con la tendencia global de modernización de la gestión estatal. En la actualidad, el Estado provincial transita una etapa de transformación profunda que demanda no solo ajustes normativos y tecnológicos, sino también una evolución cultural por parte de los agentes públicos, proveedores y ciudadanía en general.

En un escenario próximo, la Provincia de Río Negro se encuentra en condiciones de avanzar hacia un modelo de gestión plenamente digital, interoperable y automatizada, capaz de garantizar mayor eficiencia, control y accesibilidad. Para ello, será imprescindible que la tecnología se ponga al servicio de las personas, asegurando un acceso equitativo, ágil y participativo. Este proceso no

implica únicamente la incorporación de herramientas tecnológicas, sino también la consolidación de una cultura administrativa orientada a la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas, en un marco jurídico robusto que acompañe y legitime la transformación digital.

La contratación pública electrónica se presenta, así, no solo como un instrumento de modernización, sino como un componente estratégico de un Estado más inclusivo, eficiente y alineado con las exigencias del siglo XXI, donde la participación ciudadana y el control social adquieren un rol cada vez más relevante.

En definitiva, el futuro de las contrataciones públicas será digital, pero también deberá ser profundamente humano. La innovación tecnológica y la responsabilidad institucional deberán avanzar de manera conjunta, con el propósito de fortalecer la confianza pública, ampliar oportunidades y asegurar que cada decisión adoptada en materia de compras se encuentre orientada al interés general y al bienestar de la comunidad.

Bibliografía

Bibliografías consultadas:

Comisión Europea (2010). Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea. Bruselas.

Correa, Isabel, (2002) “Manual de licitaciones Públicas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES, perteneciente a la CEPAL”.

DROMI, J. (1985). La Licitación Pública. 1ra edición, Astrea, Buenos Aires.

García López, R. y M. García Moreno. (2010). “La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID”. Washington.

IVANEGA, Miriam M. (2011) El procedimiento de la licitación pública Derecho PUCP, núm. 66 ,Pontificia Universidad Católica del Perú.

Llanqueleo, Carla (2023). Análisis y comparación del sistema de compras y contrataciones del estado a través del procedimiento de Licitación Pública en las provincias Río Negro, Mendoza y Catamarca en el año 2021. [Trabajo final de grado. Universidad Nacional de Río Negro].

MARCOS P. MAKON (1999). Tratado de Derecho Administrativo. Sección V “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”. 3ra edición, Buenos Aires.

Martelli, Eduardo Nicolás. (2019). “Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019” / Eduardo Nicolás Martelli; Pablo Clusellas; María José Martelo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, París, OCDE, 2015.

Pérez Jurado, Gastón. (2009). “Firma Digital y sus implicancias en la despapelización del Sector Público”. Buenos Aires. Argentina.

Suarez Beltrán, G., LAGUADO GIRALDO, R. (2007). “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina. Colección documentos de Proyectos, CEPAL”.

Normativas consultadas:

Constitución Provincial de Río Negro.

Ley de Administración Financiera de la República Argentina N° 24.156.

Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial de Río Negro H N° 3186.

Ley Nacional N° 25.506 - Firma Digital.

Ley 27.446 - Ley de simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional.

Resolución Aprueba la implementación de los Módulos de Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y Expediente Electrónico (EE) del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en los Ministerios de Gobierno y Economía, en la Secretaría General y Contaduría General., Pub. L. No. No 751/2017. (2017). resolución 751-17 ccoo gedo ee del gde.pdf.

Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Rio Negro: Anexo II al Decreto H N° 1737/98. Modificado por el Decreto N° 200/2024.

Decreto Plan de Modernización del Estado Provincial, Pub. L. No. 19/2018 (2018). https://rionegro.gov.ar/contenido/Innova/Decreto%2019_18%20Modernizaci%C3%B3n%20del%20Estado%20RN.pdf.

DECRETO (PEN) 434/2016. PLAN DE MODERNIZACION DEL ESTADO. CREACIÓN DE LA SECRETARIA DE MODERNIZACION EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/259082/texto#:~:text=Actividades:,tr%C3%A1mites%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20desempe%C3%B1o>.

Decreto 561/2026. SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm>.

Páginas Web consultadas:

<https://gde.rionegro.gov.ar/gde>.

<https://modernizacion.rionegro.gov.ar/programa/203/gde?n=MzA4OzY0MQ>.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-estado-de-rio-negro-avanza-en-ladigitalizacion-de-sus-tramites>.

<https://comprar.rionegro.gov.ar>.

<https://rionegro.gov.ar/articulo/20230/rio-negro-suscribio-hoy-el-compromiso-federal-para-la-modernizacion-del-estado>.

<https://gde.rionegro.gov.ar/articulo/49804/avanza-la-implementacion-de-losdocumentoselectricos?n=MzU0>.

<https://www.Panoramarnqn.com.ar/2024/11/rio-negro-activo-unsistemadepreciostestigo/#:~:text=La%20Subsecretar%C3%ADa%20de%20Compras%20y%20Suministro%20implement%C3>

% B3, vigencia% 20de% 20esta% 20herramienta% 20para% 20toda% 20la.

<https://comprar.gob.ar/ComprasElectronicas.aspx>.

<https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/registro-de-proveedores>.

<https://es.institucional.me.com.br/evolucao-da-gestao-de-compras/>.

<https://fiscalia.chubut.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/TANNO-La-contratacionpublica-digital.pdf>.

ANEXO I

Entrevistas personales realizadas para este trabajo (transcripción).

-Entrevista realizada a Camila De La Cruz, Jefa del Departamento de Suministros del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Turismo el día 12 de Septiembre del 2025.

Pregunta 1: En su organismo realizan compras electrónicas o en formato papel o ambas?

Respuesta: Utilizamos ambas, pero si no me equivoco en el 2024 se aprobó una Resolución donde todos los expedientes tenían que ser por formato electrónico. Desde ahí solo seguimos trabajando en formato físico todo lo que ya venía de antes y continúa por ejemplo algo que sea mensual. Todo lo que se empezó a hacer desde esa Resolución es electrónico.

Pregunta 2: Con respecto a la etapa de presentación de ofertas, tanto de las Licitaciones y de las compras directas, ¿Me explicaría como es el mecanismo en base a esta implementación?

Respuesta: En cuanto las compras directas, en esta instancia las invitaciones es todo vía mail oficiales, que generalmente lo sacó desde la página de compras de la provincia, ahí están los datos de los proveedores que están inscriptos o muchas veces también busco en google alguna empresa de determinados servicios. Publicamos en la página de compras de la provincia el pedido de cotización con lo que se requiere para garantizar la transparencia y que cualquier oferente que esté interesado en participar de la compra pueda mandarnos la cotización por mail.

Antes la metodología era, se imprimía la cotización, se la llevábamos al proveedor y ahí te lo completaban a mano que, hoy en día no cambia mucho en ese sentido porque se digitaliza todo en un COPDI en el sistema GDE.

En cuanto la Licitación Pública difiere porque trabajamos en conjunto con Suministro de la Provincia, nosotros acá iniciamos el trámite, se manda el formulario de bienes y servicios que tiene autorizado el gasto, se manda un modelo de contrato, de las condiciones de la Licitación, y ellos arman el pliego formal. Luego vuelve al Ministerio, se aprueba la resolución y el pliego, y vuelve a Suministro de la Provincia, donde ellos se encargan de gestionar las invitaciones y la publicación y reciben las ofertas de manera presencial.

Pregunta 3: ¿Acá se frena la modalidad electrónica?

Respuesta: Si, yo creo que esto va a estar más establecido en el COMPR.AR. Hoy en día todavía no usamos la Plataforma COMPR.AR , se prevé que se va a utilizar a futuro pero todavía no se está utilizando, si bien se hizo una capacitación hace poco, es un sistema que viene de Nación.

De todas formas cuando se hace la apertura de sobres allá en Suministro de la Provincia, la transparencia igual esta, aunque se hace muy engorroso, porque imagínate que hay sobres que a veces son extensos con mucha documentación, entonces digitalizar todo es complejo. Aparte se necesita recursos humanos capacitados para digitalizar, porque para algunos es sencillo pero para otros no, y además necesitas recursos físicos como un scanner, una buena impresora, tener las herramientas para hacerlo, que eso se tiene que rever porque si bien la idea de modernización esta, por ahí se requieren de los insumos para modernizar. Hoy un scanner es muy costoso, son cosas que por ahí quedan esos vacios en donde si bien la propuesta de digitalización es buenísima porque te evitas el recurso del papel, tóner, pensado en lo ambiental es positivo, pero falta una vuelta en esta etapa, además de capacitar a las personas en todo esto de la digitalización.

Pregunta 4: Qué ventajas y desventajas trajo este sistema electrónico de compras?

Respuesta: como ya lo mencione antes la transparencia, los costos, el traslado, el resguardo de la documentación, resulta más conveniente lo electrónico, o por lo menos personalmente para mí.

Pregunta 5: En cuanto los principios si bien se deben cumplir en toda contratación que realice el estado, a su juicio, ¿Cree que esta implementación de compras electrónica los favorece en forma positiva?

Respuesta: Si, a mi criterio hay mayor transparencia porque en lo electrónico no se puede modificar una fecha, una firma, que si bien no se puede hacer, por ahí en lo físico, si tenias un error de tipeo, de una fecha o lo que fuera, no por ingerir en el expediente, sino por un error humano que todos podemos llegar a tener, tenías la posibilidad de salvarlo. Hoy en el expediente electrónico, todo lo que se vincula una vez que realizas el pase, queda vinculado y es imposible de modificar por eso creo que es mucho más transparente y yo creo que esto de las compras electrónicas es mucho más eficiente por el costo del tiempo administrativo, más sencillo, se resguarda mucho la información. Por ejemplo en cuanto a los controles externos, hoy en día no necesitas de una persona del Ministerio para que salga a entregarlos. En cambio con un expediente físico sacándolo del Ministerio corres el riesgo de que se pierda, de que se vaya a otro lugar. Hoy el exp. Electrónico lo podes seguir continuamente, yo lo busco por sistema y se quien los adquirió, en qué momento,

cuánto tiempo lo tuvo, es decir se puede llevar un control de los tiempos administrativos y una visualización continua.

Pregunta 6: ¿Esta implementación, le resultó beneficiosa? que mejoraría?

Respuesta: Si, es beneficiosa, yo creo que la parte de modernización y las herramientas que hoy tenemos tecnológicas, tienen que ser utilizadas. La tecnología está todos los días avanzando y son beneficiosas porque por algo avanzamos así que hay que utilizarlas.

Creo que sí hay cosas para mejorar pero más que nada en cuanto al sistema de GDE, no sé si es el mejor programa pero por ahí habría que hacer una comparativa con otras provincias, pero creo que dentro de todo está actualizado. Por ahí quizás la forma de carga, la posibilidad de que si te confundiste al vincular una orden, se pueda desvincular porque hay que estar muy atento a las cosas que se cargan porque no hay forma de sacarlo.

Pero yo creo que es positivo esta implementación, es un avance y está bueno adaptarse a esta parte de modernización del sistema, no podemos quedarnos con lo físico y estar corriendo con un expediente que tiene muchos cuerpos, porque es un montón así que, me resulta positivo esto de las compras electrónicas.

-Entrevista realizada a Cyntia Tamara Ruiz, Subsecretaria de Suministros de la provincia el día 15 de Septiembre del 2025.

Pregunta 1: En su organismo realizan compras electrónicas o en formato papel, o ambas?

Respuesta: Todavía no en su totalidad. Todavía se está desarrollando el programa que se va a llamar COMPR.AR, que es la plataforma que van a tener que utilizar los proveedores para presentar las ofertas, por eso se está gestionando algunos temas como la autogestión de los proveedores. Ahora si bien ya tenemos el marco de cómo va a ser la implementación en lo que es licitaciones, ahora nos acotamos a trabajar solo en el procedimiento de forma directa. La idea es centrarnos en las compras directas, buscar el circuito, como para poder empezar a usar la plataforma.

Como medida estimamos que la contratación directa a fines de octubre de este año 2025 se empiece a implementar en esta plataforma.

Pregunta 2: Con respecto a la etapa de presentación de ofertas, tanto de las Licitaciones y de las compras directas, ¿Me explicaría como es el mecanismo en base a esta implementación?

Respuesta: Las aperturas se siguen haciendo en forma física, entonces lo que hacemos es: cuando llega toda la documentación o sobres de los oferentes los tenemos que escanear y junto con el acta de apertura lo subimos en el expediente electrónico.

En cuanto a las compras directas acá no manejamos, solo manejamos lo que es licitaciones.

Pregunta 3: ¿En esta etapa se frena la modalidad electrónica?

Respuesta: Si, la plataforma COMPR.AR viene como a terminar de completar el procedimiento electrónico. La compra electrónica no solo es el Expediente electrónico también tiene otra impronta, que la idea es que todo se haga por la plataforma. En el COMPR.AR se van a poder pedir las ofertas por ahí, van a presentar sus ofertas por ahí, con fecha y horario, entonces ya no se van a tener en papel ni se va a tener que escanear ni nada como lo hacemos ahora. Todos los documentos generados son los que van al Expediente electrónico. Una vez hecho este Expediente electrónico pasa por los organismos de control, y demás.

Pero bueno el COMPR.AR está contemplado para que todo se haga en un organismo solo y no está contemplado para las intervenciones que hace la Subsecretaría de Compras y Suministros que son en 4 o 5 etapas, entonces tenemos que ver como lo vamos a aceptar a eso cambios.

Pregunta 4: Qué ventajas y desventajas trajo este sistema electrónico de compras?

Respuesta: Al principio nos vamos a tener que ayornar con todo esto porque va a traer muchas preguntas, pero va a traer mucha agilidad, eficiencia, la despapelización. Un expediente electrónico lo que hace es que lo puedes pasar a cualquier horario, y hasta desde tu casa, en cambio con lo físico a veces no tenemos la disponibilidad para llevarlo a otro organismo.

También se van a hacer menos cosas manuales, eso hace más margen de error.

El proveedor también va a agilizar mucho, porque muchas veces los sobres no llegan en tiempo y forma, porque son de Córdoba o de Buenos Aires, y eso no conviene porque lo que queremos es la mayor concurrencia posible.

Creo que también se va a poner más competitivo ya que los que se van a poder presentar no solo van a poder ser de la provincia sino también proveedores foráneos, desde forma remota, van a poder presentar su oferta.

La desventaja es que se va a tener que capacitar a los proveedores y también a los empleados, que ya se empezó, pero bueno la idea es que cuando se empiece a implementar ellos ya sepan subir sus ofertas y a manejarlo.

Pregunta 5: En cuanto los principios si bien se deben cumplir en toda contratación que realice el estado, a su juicio, ¿Cree que esta implementación de compras electrónica los favorece en forma positiva?

Respuesta: Si, exacto. Lo que busca el gobierno desde hace mucho tiempo, sobre todo la libre concurrencia. Vamos a tener participación mucho más masiva, no tan centralizada porque por ejemplo en el caso de alimentos siempre se presentan los mismos, entonces podemos tener otro abanico. En las cosas de refrigerio y demás capas no hay problema pero por ejemplo, ahora estamos con una compra importante con un programa que hay sobre la emergencia del El Bolsón de vehículos, tractores, desmalezadoras, camionetas con ciertas características y por lo general en Viedma o en la provincia los proveedores no están entonces hay muchos que nos dicen que no llegan, o si se puede postergar el llamado, y lo que hacemos es que quede desierto y que se haga un segundo llamado. Hay que pensar en la economicidad de nuestra administración, si podemos pagar menos y en calidad, bienvenido sea. Entonces esta es nuestra impronta porque creemos que no va a importar dónde esté el proveedor, mientras que el participe y nos mande la oferta, después verá en base a las condiciones establecidas en el pliego como envía el producto.

Pregunta 6: ¿Esta implementación, le resultó beneficiosa? que mejoraría?

Respuesta: Si, y yo creo que es todo un proceso que va a llevar su tiempo pulirlo en su totalidad. Hoy por hoy todavía se hace muy engorroso lo del Expediente electrónico, esto de abrir cada archivo uno por uno, el tema de cómo rotular cada documento que está en el expediente, pero el día de mañana cuando ya sean por excelencia y ya no exista el expediente físico, vamos a tener que buscar algo más ágil. La otra es que también tenemos que capacitar para lograr esto.

ANEXO II

Encuesta a proveedores de la provincia vía correo electrónico.

Preguntas:

- 1) Teniendo en cuenta la nueva implementación electrónica de las contrataciones ¿Qué diferencias encuentran con respecto a las contrataciones en formato papel?
- 2) ¿Qué pasos son los que más dificultan o que los hacen dudar a la hora de presentarse a una licitación o incluso a las contrataciones directas?
- 3) ¿Observan que ahora con las contrataciones electrónicas los principios de toda contratación resultan fortalecidos y adquieren un carácter más favorable en su aplicación práctica?

Respuestas:

Federico Paveto - Empresa Sanigas- Viedma.

-La diferencia con la licitación en papel es que la electrónica puede facilitar fraude a la hora de la adquisición por parte de un oferente. Siendo posible una asociación ilícita entre el administrativo quien pudiera brindar información sensible del procedimiento y favorecer o perjudicar directa o indirectamente a uno de las partes involucradas, esto al ser en sobre cerrado y de forma electrónica, creo que no sería posible de llevar a cabo.

-El principal inconveniente es que los pagos se realizan a muchos días de la entrega de los productos o servicios ofrecidos. También ocurre que son requeridos por parte de la administración gubernamental mucha documentación que en algunos casos por haber calificado para unos pocos ítems del total, la ganancia de los mismos no justifica todo el procedimiento. Y si ocurre lo contrario, en caso de que la adjudicación fuera total, el monto de inversión a tantos días respecto del pago, se hace difícil poder mantener el margen de ganancias, por lo cual a veces se oferta caro para poder ofrecer una cotización, pero con el fin de no ganarla. Pero creo que con la modalidad electrónica eso va a cambiar a la hora de presentar la documentación.

-Hay mayores oferentes porque la actualización de las licitaciones se va a poder verificar en tiempo real y de esa manera el proveedor puede elegir qué sí o que no ofertar en ciertos casos, sobre un determinado ítem. Por lo expuesto anteriormente creo que va a generar una mayor transparencia ya que las cotizaciones son visibles para todos, pero también no va a ser factible a que la información

sea manipulada a conveniencia de un proveedor determinado por parte de un empleado gubernamental para poder favorecerlo en caso de que exista alguna relación.

Sergio Hernán Zumárraga - Librería Pido Gancho - San Antonio Oeste

-Presentar sobre cerrado en mi caso es un inconveniente siempre, ya que estoy en San Antonio Oeste, a 180 km. de Viedma. Creo que se debería poder buscar la forma de que las presentaciones se hagan por medio electrónico.

Pero lo que me genera dudas a la hora de cotizar son los tiempos del Estado para evaluar, adjudicar y eventualmente abonar. Si la cotización es muy ajustada en precios, se corre el riesgo de vender a pérdida.

-Creo que hay mayor transparencia.

ANEXO III

Entrevista a referente del sistema COMPR.AR en la Provincia de Mendoza

La información incluida en este anexo surge de una entrevista realizada el 17 de Octubre de 2025, mediante modalidad virtual, a una referente de capacitación y soporte del sistema COMPR.AR de la Provincia de Mendoza. Con el fin de evitar extensiones innecesarias, se incorporan únicamente los fragmentos de la transcripción que resultan relevantes para los objetivos del trabajo, omitiéndose partes que no aportan información significativa al análisis. Asimismo, se acompaña material ilustrativo provisto durante la entrevista.

Transcripción de videollamada – Comunicación personal, 2025.

Apenas aparece el expediente electrónico, empezaron las capacitaciones porque el Director quiso que inmediatamente se empiece a utilizar porque quería que desapareciera el papel, las impresoras y todo lo que tenga que ver con el servicio de impresiones, y así fue como lo logró. Se hicieron capacitaciones por sector porque todos tenían que empezar a usar el expediente electrónico.

Una vez que se empezó a usar había otra plataforma que era para las órdenes de compra nomás y para determinadas cosas, hasta que se trajo el sistema COMPR.AR. Para las oficinas compradoras se hizo un trabajo de campo, tuvieron que llenar planillas porque se tenía que saber el DNI de todos los agentes, hacerles usuario, y demás.

El sistema COMPR.AR lo trajeron desde Nación acá en Mendoza y se empezó a implementar. Se inicia el expediente electrónico, los datos van al COMPR.AR y los documentos que le piden a un proveedor se reflejan en el expediente electrónico, la evaluación también se hace por acá. Es decir, primero el expediente electrónico, pasa al COMPR.AR y luego devuelta al expediente electrónico. Se termina todo el proceso por el expediente electrónico.

Capturas del sistema COMPR.AR utilizado en la Provincia de Mendoza.



Institucional Normativa Atención al usuario

Ing

Jueves 13 de Noviembre, 20

Proceso de compra

Número de proceso 10875-0041-LPU25	Número de expediente EX-2025-06533484- -GDEMZA-DGGYRF#MSDSYD
Nombre descriptivo del proceso ADQUISICIÓN AMBULANCIA CON EQUIPAMIENTO ALTA COMPLEJIDAD	Unidad Operativa de Contrataciones 1-08-75 - Subsecretaría de Salud

Información básica del proceso

Nº de proceso 10875-0041-LPU25	Nombre descriptivo de proceso ADQUISICIÓN AMBULANCIA CON EQUIPAMIENTO ALTA COMPLEJIDAD	Objeto de la contratación PEDIDOS
Procedimiento de selección Licitación Pública	Etapa Única	Modalidad Sin modalidad
Alcance Nacional	Moneda Peso Argentino	Encuadre legal Ley Nº 8706 Art. 140
Tipo de cotización No admite cotización parcial por renglón Podrán cotizar, uno, varios o todos los renglones	Tipo de adjudicación Cada renglón se adjudicará en forma total Adjudicación por renglón	Tipo documento que genera el proceso Orden de compra
Lugar de recepción de documentación física SISTEMA COMPRAR	Plazo mantenimiento de la oferta 30 Días hábiles Acto de apertura	
Requiere pago No	Otras condiciones	
Genera Recursos No		

Solicitudes de contratación asignadas al proceso

Número solicitud de contratación	Estado	Unidad Ejecutora	Rubro	Tipo de urgencia	Fecha creación
10875-260-SCO25	Autorizada en Proceso	1-08-75 - Subsecretaría de Salud	RODADOS (AUTOMOTOR GRAL, MAQUINARIA VIALY OTROS)	Normal	4/9/2025

Detalle de productos o servicios

Número renglón	Objeto del gasto	Código del ítem	Descripción	Cantidad	Acciones
1	0.0.0	270020022.2	AMBULANCIA CON EQUIPAMIENTO MEDICO, INST RUMENTAL Presentación: UNIDAD	6,00 UNIDAD/S	
2	0.0.0	270020022.2	AMBULANCIA CON EQUIPAMIENTO MEDICO, INST RUMENTAL Presentación: UNIDAD	2,00 UNIDAD/S	

Cronograma	
Fecha y hora estimada de publicación en el portal 22/09/2025 11:00 Hrs.	
Fecha y hora inicio de consultas 22/09/2025 11:00 Hrs.	Fecha y hora final de consultas 10/10/2025 13:00 Hrs.
Fecha y hora inicio recepción de documentos en soporte físico 22/09/2025 11:00 Hrs.	Fecha y hora fin recepción de documentos en soporte físico 14/10/2025 13:00 Hrs.
Cantidad de días a publicar	Fecha y hora acto de apertura 14/10/2025 13:00 Hrs.

Ofertas al proceso de compra			
Proveedores participantes: 5	Ofertas confirmadas: 4	Ver cuadro comparativo	Descargar cuadro comparativo

Actos administrativos

Documento	Número GDE	Número especial	Fecha vinculación	Opciones
Autorización llamado	RS-2025-07340946-GDEMZA-SEGE#MSDSYD		22/9/2025	
Autorización pliego	RS-2025-07340946-GDEMZA-SEGE#MSDSYD		22/9/2025	

Circulares

Nº	Fecha de publicación	Tipo	Acciones
1	13/10/2025	Con consulta	

Actas de apertura

Documento	Fecha creación	Acciones
Acta de Apertura	14/10/2025	