



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

***“LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LOS
SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS.
EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”***

CIPPEC

Programa ICT4GP

Documento de Trabajo N°4

Buenos Aires, Junio de 2011

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	4
1. Los sistemas de compras públicas.....	6
1.1 Caracterización.....	6
1.2 Buenas prácticas internacionales	7
2. La economía política de las compras públicas	9
2.1. El proceso de formación de las políticas públicas de la Argentina.....	9
2.2. La estructura económica de los mercados de compras publicas.....	10
2.3. La economía política de los sistemas de compras públicas	11
3. El Caso de la Provincia de Buenos Aires	12
3.1. Enfoque metodológico	12
3.2. El mercado y el sistema de compras públicas bonaerense.....	13
3.3. El Intento de Reforma.....	17
3.4. La Contrarreforma	20
Conclusiones.....	23
Referencias.....	24
Anexo 1: Línea de tiempo del proceso de reforma y contrarreforma del Sistema de Compras Públicas de la Provincia de Buenos Aires	0

Gráficos y tablas

Gráfico 1: Evolución de las compras públicas bonaerenses por año.....	13
Gráfico 2: Composición de las compras públicas bonaerenses por organismo	14
Gráfico 3. Compras públicas bonaerenses por modalidad de contratación, 2004-2009.....	14
Gráfico 4: Resultado primario y financiero de la Provincia de Buenos Aires.....	21
Gráfico 5: Coparticipación más gasto discrecional del Gobierno nacional per cápita por provincia.	22
Tabla 1: El proceso del sistema de compras públicas	6
Tabla 2. Buenas prácticas internacionales en la gestión de SCP	8
Tabla 3: Concentración de los proveedores del Estado bonaerense.....	15

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a los funcionarios, ex - funcionarios y empresarios que amablemente prestaron su tiempo para realizar las entrevistas: Diego Gorgal, Miguel Ángel Mouriño, Héctor Bonatto, Raúl Cao y Abdul El Kadri. Asimismo, agradecemos las colaboraciones voluntarias de Benjamín Echeverz y Agustina Baudino.

Introducción

Por su tamaño, la Provincia de Buenos Aires (PBA) es considerada la principal economía subnacional de la Argentina. Aglomera a casi un 40% de la población y representa un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) argentino. La magnitud del sistema de compras públicas (SCP) bonaerense se corresponde con las dimensiones provinciales; de acuerdo a estimaciones oficiales, la adquisición estatal de bienes y servicios privados alcanza casi un punto porcentual del Producto Bruto Geográfico (PBG) bonaerense de más de US\$ 80 mil millones.

Luego de un proceso iniciado en 2008, la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) de la Provincia de Buenos Aires (PBA) realizó un intercambio de experiencias y tecnología con *ChileCompra* -un sistema descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda de Chile- que fue el puntapié inicial para un intento de reforma integral del sistema SCP bonaerense.

ChileCompra participó activamente en el proceso de “*buy in*” de la reforma al interior del Ejecutivo y el Poder Legislativo provinciales, a través de presentaciones a funcionarios y legisladores clave. Asimismo, el organismo público transandino donó en forma gratuita el software necesario para implementar el nuevo SCP. A su vez, la iniciativa reformista contó con el apoyo político del más alto nivel en la Gobernación. De esta manera, la reforma fue aprobada como Ley por unanimidad por el Parlamento provincial y promulgada en abril de 2009. Sin embargo, a la fecha, la nueva ley no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo, y por lo tanto, el nuevo SCP no ha sido finalmente implementado.

¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron el origen y la aprobación unánime en el Parlamento provincial del proyecto de reforma? ¿Cuáles fueron las características del “grupo reformista” y como se vincularon con la reforma y posterior contrarreforma? ¿Hubo algún “campeón de la reforma” dentro del Gobierno provincial? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales el nuevo SCP no fue finalmente llevado a la práctica? Este trabajo busca dar un principio de respuesta a estos interrogantes a través del análisis de la economía política del intento de reforma y posterior “contrarreforma” del SCP bonaerense.

El marco analítico se basa en la llamada “nueva economía política” que entiende a las políticas públicas, en este caso las compras que realiza el Estado de bienes y servicios privados, como el resultado endógeno de interacciones e intercambios intertemporales entre múltiples actores políticos y socioeconómicos, que se desarrollan en distintas arenas institucionales y bajo un conjunto determinado de “reglas de juego” formales e informales. (Saiegh y Tommasi, 1998) En tal sentido, entendemos a las características de funcionamiento del SCP bonaerense y a las dinámicas de sus recientes procesos de reforma y contrarreforma como consecuencia de un equilibrio de economía política particular.

Para aplicar este marco analítico, combinamos el análisis estadístico de la información disponible sobre el SCP, con entrevistas semi-estructuradas a actores clave públicos y privados vinculados al proceso de adquisición de bienes y servicios privados por parte del Estado provincial. Asimismo, relevamos las noticias vinculadas con el SCP bonaerense en los principales medios gráficos de comunicación y las minutas de los debates parlamentarios del proyecto de Ley del nuevo SCP.

Del análisis se desprenden dos resultados principales. Primero, el éxito inicial de la reforma estuvo vinculado a la presencia de un grupo reformista cohesionado y de un campeón de la reforma al más alto nivel político, que posibilitó en gran parte que los reformistas estuvieran relativamente aislados de posibles actores de veto privados y públicos. Segundo, el ulterior fracaso de la reforma del SCP bonaerense se explica por una combinación de factores políticos y técnicos: (a) la creciente alineación del Gobierno provincial, explicado a su vez por la crítica situación fiscal de la provincia, forzó la salida del

equipo reformista y del campeón de la reforma, y, (b) el nuevo SCP demandaba capacidades de gestión tecnológica que no estaban presentes en ese momento en la Administración Pública Provincial (APP).

El resto del documento se encuentra estructurado de la siguiente manera. La sección 1 caracteriza en términos generales a los SCP e identifica y describe algunas mejores prácticas internacionales. La sección 2 presenta el marco analítico para comprender la estructura económica de los mercados de compras públicas y las dinámicas de economía política vinculadas a su funcionamiento. La sección aplica ese enfoque al análisis del caso del SCP de la Provincia de Buenos Aires, y de los recientes procesos de reforma y contrarreforma. Finalmente, la sección 5 concluye.

1. Los sistemas de compras públicas

Esta sección presenta, primero, una caracterización general de los sistemas de compras públicas, el proceso por el cual el Estado adquiere bienes y servicios producidos por el sector privado. Segundo, identifica, a través del análisis de la literatura existente y de un breve examen de algunos casos exitosos, las mejores prácticas internacionales en cuanto a la regulación y gestión de los SCP.

1.1 Caracterización

Los SCP abarcan mucho más que las plataformas tecnológicas utilizada por los Estados para la compra y contratación de bienes y servicios. En un sentido más amplio, los SCP comprenden el complejo proceso que comienza con la formulación presupuestaria de cada agencia gubernamental, continúa con la definición legal de las condiciones de contratación y pago, luego con la entrega de los bienes y servicios por parte de las empresas proveedoras privadas, y finaliza con el control posterior por parte de los organismos de contralor públicos.

De esta manera, el análisis de los SCP requiere tener en cuenta ciertos aspectos fundamentales “aguas arriba” y “aguas abajo”. “Aguas arriba”, el elemento central es la planificación de las compras públicas a realizar durante el año fiscal. Esta planificación implica el establecimiento de estrategias de compras por rubros, considerando cuestiones de segmentación y tipo de proveedores, y previendo, adecuadamente, el volumen y las características de la demanda futura dentro del año fiscal.

Los elementos condicionantes “aguas abajo” son cuatro: la modalidad de pago, el grado de control, los plazos de entrega y los lugares de entrega. La modalidad de pago comprende el tipo de moneda (en moneda local, extranjera o bonos públicos) y los plazos reales de cancelación de facturas. Fijar la modalidad de pago con antelación y de forma exacta, disminuye el grado de incertidumbre de los proveedores permitiendo, en ocasiones, una merma de los costos por reducción de riesgo sin traslado de costos financieros a lo cotizado.

Poseer un régimen de control de la recepción y/o certificación de los bienes y servicios adquiridos brinda una mayor transparencia y posibilita, entre otras cosas, la autoselección de los proveedores más eficientes en términos de entrega y de calidad. Los plazos y lugar de entrega impactan sobre la cantidad de oferentes cuando se trata de plazos relativamente cortos, y puede generar preferencias sobre los proveedores radicados en la jurisdicción que contrata o compra. La Tabla 1 sintetiza los distintos componentes de los SCP.

Tabla 1: El proceso del sistema de compras públicas



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, como parte del proceso más amplio de tramitación de compras y contrataciones, el registro de proveedores y el catálogo de bienes y servicios tienen activa participación. Ambos subprocesos corren en paralelo o por fuera del proceso central del trámite, pero lo condicionan en su inicio y resultados.

En resumen, un sistema de compras públicas contempla todas las etapas de la adquisición de los bienes y servicios demandados por el sector público, tanto a nivel nacional, provincial o municipal. Así, los sistemas deben abarcar el origen de la necesidad de compra del bien, el proceso de elección del proveedor, y el monitoreo y control de las condiciones de la entrega.

Según el tipo de bien adquirido, y siguiendo a Arozamena y Weinschelbaum (2010), las compras públicas pueden ser a su vez clasificadas en cuatro categorías. Primero, los proyectos que involucran un proceso de investigación y/o desarrollo especializados, como bienes que requieren innovaciones o novedades tecnológicas. Segundo, las contrataciones en proyectos complejos con un fin específico, o compras que demandan un conocimiento técnico particular. Tercero, las compras de productos estandarizados, de producción y consumo habitual, son bienes generalmente conocidos, que poseen un mercado desarrollado. Y por último, las compras de productos habitualmente disponibles en mercados desarrollados, pero que precisan una adaptación particular. La diferencia con la anterior radica en que no son necesariamente estandarizados sino adaptables a los requisitos específicos del demandante.

En el caso que el SCP sea un sistema electrónico, se presentan dos grandes tipos. Por un lado, sistemas que funcionan únicamente como medio de información (difusión) de las demandas específicas. Por otro lado, sistemas que permiten que el proceso de compra se realice total o parcialmente a través de medios electrónicos.

1.2 Buenas prácticas internacionales

En las últimas décadas, la necesidad de contar con SCP más eficientes y transparentes se ha convertido en un tema central de la agenda internacional, dado el peso fundamental de las compras públicas en los presupuestos públicos nacionales y subnacionales. Por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado nacional representa en promedio el 15 por ciento del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE, 2006).

Siguiendo esta tendencia mundial, algunos países en América Latina, como Chile y Brasil, han implementado profundas reformas de sus SCP (ver recuadro 1). En esa misma dirección, se fundó en 2003 la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) integrada por prácticamente todas las instituciones gubernamentales responsables de la regulación, gestión y modernización de las compras públicas en la región.

Tabla 2. Buenas prácticas internacionales en la gestión de SCP

Concepto	Descripción
Tarea esencial y estratégica del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Componente de la agenda gubernamental • Compromiso de los líderes políticos, hasta los de mayor jerarquía, para modernizar los sistemas • Diseño de un esquema de reformas determinando los órganos responsables, los tiempos estipulados y los procesos de monitoreo • Foros de discusión incluyendo a organismos internacionales de financiamiento. Lo que implica apoyo externo y una señal del compromiso asumido.
Desarrollo de capacidades propias	<ul style="list-style-type: none"> • Amplio compromiso de los actores relevantes • Relevamiento profundo de las necesidades de cada país • Elaboración de plan estratégico para el desarrollo de las capacidades de compras • Monitoreo permanente y la flexibilidad en la implementación
Discusión de buenas prácticas y sistema de monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de indicadores para identificar las fuerzas y debilidades contrastados con los estándares internacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores para evaluar las reglas existentes (<i>baseline indicators</i>) - Indicadores para evaluar el cumplimiento de las reglas (<i>compliance indicators</i>) • Conjunto de herramientas para el monitoreo y la medición de la performance de los mecanismos de compras

Fuente: Arozamena y Weinschelbaum (2010).

En base a la experiencia regional e internacional, Arozamena y Weinschelbaum (2010) identifican las recomendaciones de buenas prácticas en la gestión y control de los SCP. La Tabla 2 resume las principales recomendaciones identificadas.

Recuadro 1. Las reformas de los SCP de Brasil y de Chile

En 1997, el Gobierno Federal de Brasil implementó una plataforma informática de compras públicas llamada *ComprasNet*. En sus inicios, el portal sólo difundía información sobre las compras públicas federales. Luego en 2003, fue convertido en un sistema electrónico que realiza las compras del Estado federal en su totalidad. Actualmente, la mayoría de los estados brasileños han adoptado en forma voluntaria.

ComprasNet es administrado por un ente central que a la vez actúa como contralor. La metodología de las compras se basa en subastas inversas electrónicas, en donde los competidores realizan sus ofertas como en un remate, aunque la dinámica del precio es a la baja. A través de *ComprasNet*, Brasil también ha dispuesto medidas de promoción de las PYMES como proveedoras del Estado. El sistema también posee programas de formación y capacitación, incluyendo la identificación de proveedor del Estado como una oportunidad de negocio para PYMES. Por otro lado, el sistema brasileño es uno de los primeros en contener criterios de sustentabilidad, aplicados, por ejemplo, a los procesos productivos de los bienes a adquirir.

Chile, por su parte, es considerado uno de los países líderes en lo que se refiere a SCP. La reforma se inició en 2003 durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos. De esta manera, se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública como el ente gubernamental responsable de la regulación y operación de las compras públicas. Luego, se puso en funcionamiento el mercado electrónico *ChileCompra* junto con un registro electrónico oficial de proveedores del Estado. Finalmente, se estableció un sistema de convenios marco de compras mediante catálogos electrónicos (estandarización de los bienes); y se destinó una institución jurídica con dedicación exclusiva a la contratación pública.

De la misma manera, se establecieron programas de capacitación y asistencia orientadas a las firmas proveedoras para que la etapa de adaptación al nuevo sistema fuese más amigable. Posteriormente, el funcionamiento de este sistema de compras públicas contribuyó al desarrollo de las PYMES, y hoy en día es un tema de la agenda estatal.

ChileCompra funcionó como herramienta contracíclica durante 2009 y a principios de 2010 luego del terremoto que azotó al país, aseguró ingresos a las empresas con transacciones de hasta US\$ 6,193 millones (3.5% del PIB). La cantidad de empresas proveedoras asciende a 40,000 (2009); más de 850 organismos públicos son abastecidos, generando ahorros (tanto por procedimientos como por precios) próximos a US\$ 180 millones. (*ChileCompra*, 2010).

2. La economía política de las compras públicas

Esta sección describe el marco analítico utilizado para analizar el funcionamiento y los procesos de reforma y contrarreforma de los SCP. Primero, analiza la economía política del proceso de formación de las políticas públicas en la Argentina como el marco general donde se encuadran los SCP. Segundo, examina las características específicas de la estructura económica de los mercados de compras públicas en general. Finalmente, describe la economía política de las reformas de los SCP.

2.1. El proceso de formación de las políticas públicas de la Argentina

Siguiendo a Stein *et al* (2007) y Murillo *et al* (2007), es posible caracterizar a las políticas públicas como el **resultado endógeno de un proceso de tomas de decisiones colectivo en el cual una multiplicidad de actores políticos y no políticos interactúan en una amplia variedad de arenas formales e informales**. En otras palabras, las políticas públicas son el resultado de un equilibrio de economía política particular.

Este **proceso de formación de políticas públicas (PFPP)** puede ser entendido como el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones entre actores públicos (el Congreso, el Poder Ejecutivo, la burocracia estatal, etc.) y privados (empresas y cámaras gremiales empresarias, sindicatos, etc.). El tipo de acuerdos se encuentra, a su vez, determinado por las características de la arena institucional en la que se producen las interacciones entre estos actores políticos y socioeconómicos.

El comportamiento de los participantes del PFPP depende de los intereses que persigue cada uno (sus funciones objetivo) y de los intercambios posibles con el resto de los actores. De esta manera, se entretiene una multiplicidad de incentivos y mecanismos combinados con los objetivos intrínsecos de la política pública en cuestión. Para entender este entretendido, deben considerarse las interacciones de los diversos intereses llevadas a cabo en una arena política determinada. Simultáneamente, estas instituciones se encuentran dirigidas por actores políticos que poseen sus propios incentivos e intereses.

De acuerdo a Urbiztondo *et al* (2009) el PFPP de la Argentina se caracteriza en términos general por su **“cortoplacismo”**. Es decir, un equilibrio de economía política en el cual los intercambios y acuerdos entre los agentes tanto privados como públicos se basan en consideraciones de corto plazo.

En esta dinámica, ante un shock económico o político, el Gobierno nacional – generalmente caracterizado por la presencia de un Poder Ejecutivo fuerte- adopta medidas de política de corto plazo en detrimento de soluciones de más largo plazo. En paralelo, el sector privado reacciona con conductas encuadradas en el mismo reducido horizonte temporal. De esta manera, el equilibrio de economía política que se alcanza es relativamente inestable y suele estar impregnado también de un sistema de creencias dominado por la volatilidad ideológica.

El PFPP argentino está protagonizado por una multiplicidad de actores como los partidos políticos como: las asociaciones empresariales sectoriales (como la Unión Industrial Argentina (UIA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), entre otras); los sindicatos (como la Confederación General del Trabajo (CGT), o la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)); organismos internacionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial) y, más recientemente, por los grupos “piqueteros” (como la Corriente Clasista y Combativa (CCC), entre otros).

Estos actores carecen, sin embargo, de una arena institucional donde realizar sus intercambios y celebrar sus acuerdos en forma intertemporal, en gran parte como resultado de la ausencia de una burocracia profesional en el Estado en la cual delegar el cumplimiento

de estos acuerdos. Este hecho se ve agravado por la presencia de un Poder Judicial tradicionalmente poco independiente del Ejecutivo y con baja capacidad de garantizar el cumplimiento de los contratos formales. Estas características del PFPP argentino derivan en políticas públicas que son el resultado de un juego no cooperativo en el cual cada jugador adopta un comportamiento oportunista buscando maximizar sus beneficios de corto plazo.

Dos consecuencias negativas emergen de esta dinámica del PFPP argentino. Por un lado, el oportunismo económico y la confiscación de activos privados se convirtieron en la solución inmediata ante coyunturas críticas, mermando el nivel de inversión en proyectos que requieren de un horizonte temporal más amplio.¹

Por otro lado, las sucesivas crisis han generado un mal uso de los recursos, reasignándolos de actividades productivas hacia sectores improductivos con mayor poder de presión. Asimismo, dada la estructura de la coparticipación federal y la relación fiscal entre el Poder Ejecutivo y las Provincias existe un mecanismo, difícil ya de erradicar, apoyado en el intercambio de apoyo político en el Congreso Nacional y en las elecciones nacionales por fondos del Gobierno Nacional.

2.2. La estructura económica de los mercados de compras públicas

Desde el punto de vista de **la demanda**, en los mercados de compras públicas el Estado decide su consumo de bienes y servicios como cualquier agente representativo de la teoría económica. De esta manera, el consumidor público elige su canasta de consumo a partir de la minimización del gasto sujeto a restricciones presupuestarias y a una restricción de provisión mínima de bienes públicos. Dependiendo de las preferencias estatales, es posible que la decisión de consumo sea utilizada como un instrumento de política económica y/o social.

Sin embargo, la demanda de bienes y servicios del Estado también puede estar sesgada hacia grupos privados que hayan “capturado” a la administración pública. Esta “demanda sesgada” genera una redistribución de ingresos de los contribuyentes –que financian el gasto público vía el pago de impuestos al fisco- hacia las empresas proveedoras favorecidas. Para mantener este flujo de transferencias –una suerte de cuasi renta- es indispensable evitar el ingreso de nuevos competidores al mercado de compras públicas, incentivando la imposición de barreras de entrada –formales y/o informales- por parte del Estado, y reduciendo de esta manera la competencia, y con ello, el bienestar social.

Del lado de **la oferta**, es más que probable la presencia de prácticas colusivas en los mercados de compras públicas. Las empresas proveedoras del Estado no suelen ser numerosas, por la presencia de importantes barreras a la entrada, usualmente de tipo legal. El mercado de los SCP también se encuentra usualmente segmentado regionalmente, dada la presencia de cláusulas de preferencia según residencia legal del proveedor (como los regímenes de “compre nacional o provincial”). En el caso de las contrataciones directas, la estructura es aún más cerrada y probablemente la elección del oferente no se ajuste a la dinámica tradicional de oferta y demanda en mercados competitivos.

Los regímenes de discriminación de origen o de “compre nacional/provincial” generan distintos resultados dependiendo de la estructura productiva de cada economía y el peso de la demanda pública. En una situación donde los bienes nacionales e importados son sustitutos y la demanda del Estado supera la producción nacional, se espera que el régimen

¹ Como por ejemplo, la decisión de aumentar los derechos de exportación frente al aumento de los precios internacionales de las materias primas en mediados de 2008, y más recientemente, la estatización de los fondos de las administradoras de jubilaciones y pensiones a fines de ese mismo año.

discriminatorio resulte en un aumento de la producción doméstica. El único precio que se ve afectado por la discriminación es el que paga el Estado, que tiende a ser mayor que el precio de mercado. Otros efectos posibles, que dependen de las elasticidades de oferta y demanda, son una disminución de las cantidades adquiridas por Estado y cambios en la política fiscal. En general, este caso es aplicable a las economías subdesarrolladas donde la producción se centra en productos primarios y bienes intermedios (Ulloa, 2006).

Las empresas proveedoras del Estado también suelen agruparse en instituciones gremiales que facilitan la acción colectiva para presionar al Estado por sus intereses comunes. De esta manera, la presencia de un número reducido de empresas bien organizadas posibilita la aparición de acuerdos colusivos en los mercados de compras públicas. Las prácticas colusivas más comunes son la fijación de precios por encima de los costos marginales y la repartición o “cuotificación” de mercado entre las empresas oferentes.

De forma central, los mercados de compras públicas presentan problemas de información asimétrica del tipo principal-agente. Por un lado, el Estado (el principal) no conoce los costos productivos de las empresas proveedoras (los agentes), dificultando una demanda que minimice costos. Por otro lado, los consumidores de bienes públicos (los contribuyentes) son muy numerosos y heterogéneos y por lo tanto solo tienen débiles incentivos para monitorear que la provisión de esos bienes por medio de las compras de bienes y servicios del Estado se haga de forma costo-efectiva. (Matoo, 1996; Laffote y Tirole, 1993)

Por todas estas características, los mercados de compras públicas suelen estar fuertemente regulados en todo el mundo. El eje de la regulación suele estar dado en reducir las barreras de entrada a nuevos proveedores, evitar la aparición de prácticas colusivas y garantizar la transparencia de los procesos de licitación, entrega y control de las adquisiciones estatales de bienes y servicios.

2.3. La economía política de los sistemas de compras públicas

Las características específicas de los mercados de compras públicas en gran parte determinan los atributos básicos de su PFPP asociado. Primero, aparece la disyuntiva entre centralizar o descentralizar el SCP. Por un lado, un sistema centralizado implica la posibilidad de generar economías de escala (a mayor cantidad, menores costos) en la adquisición de bienes y servicios. Por otro lado, un sistema descentralizado posibilita una mejor información sobre que bienes, cómo y cuándo adquirirlos. Este *trade off* entre escala e información determina en gran parte los márgenes para la aparición de prácticas colusivas y corrupción en el proceso de compras públicas.

De esta manera, es posible identificar como un primer grupo de actores en el PFPP de los SCP a los estratos de la administración pública en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que demandan bienes y servicios. Otro actor relevante son los organismos de control y las agencias especializadas, en caso de un SCP.

Del mismo modo, puede pensarse en el mecanismo utilizado en la selección de un proveedor estatal, el cual puede ser una licitación pública -con todas las posibilidades de este tipo de mecanismos- o una compra directa. De esta manera, se agregan como actores al PFPP todos los posibles oferentes, como participantes del mercado del oferente (“aguas arriba” y “aguas abajo” de la cadena productiva del bien o servicio), sindicatos, otras organizaciones gremiales y asociaciones empresarias.

Asimismo, se requiere de un horizonte temporal de la definición del tiempo que dure cada uno de los acuerdos o decisiones. Aquí juegan, además de todos los actores mencionados, los contextos políticos y económicos referidos a previsibilidad, estabilidad,

incertidumbre y a oportunidades latentes. La arena formal donde estos actores realizan sus intercambios y celebran sus acuerdos está dada por el SCP –electrónico o de papel- en sí mismo, las normas presupuestarias de cada organismo estatal y las regulaciones de los organismos de contralor.

3. El Caso de la Provincia de Buenos Aires

Esta sección tiene por objetivo aplicar el marco analítico descrito en la sección 2 al sistema de compras públicas de la provincia de Buenos Aires. Primero, se presenta el enfoque metodológico utilizado para el análisis del SCP bonaerense. Segundo, se examina la estructura del mercado de compras públicas y del PFPP del Estado bonaerense. Finalmente, se analiza, en base al marco analítico presentado en la sección anterior, la economía política del intento de reforma y posterior contrarreforma del SCP de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, en el Anexo 1 se presenta una línea de tiempo con los principales hitos del proceso reformista y contrarreformista.

3.1. Enfoque metodológico

Este proceso de formación de políticas públicas (PFPP) del SCP puede ser entendido como el resultado de una serie de acuerdos y negociaciones entre actores públicos (el Congreso, el Poder Ejecutivo, la burocracia estatal, etc.) y privados (empresas y cámaras gremiales empresarias, sindicatos, etc.). El tipo de acuerdos entre actores está, a su vez, determinado por las características de la arena institucional en la que se producen las interacciones entre estos actores políticos.

En base a este marco metodológico, se buscó delinear el “juego del SCP bonaerense”, a través del análisis de sus reglas de juego formales e informales, el análisis de la normativa existente y de entrevistas con un cuestionario semi-estructurado con actores clave dentro de la Administración Pública Provincial (APP) y del sector privado.

Específicamente, se concertaron entrevistas con los funcionarios que llevaron adelante el intento de reforma: el Lic. Miguel Ángel Mouriño, ex Director Provincial de Gestión Pública, y el Lic. Diego Gorgal, ex Subsecretario de Modernización del Estado. También se intentó concertar entrevistas con sus sucesores, los Dres. Abdul R. El Kadri y Omar El Kadri². También se entrevistó al Dr. Raúl Cao del Honorable Tribunal de Cuentas provincial y al presidente de la Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires (FEMAPE), Sr. Héctor Bonatto.

Siguiendo la misma metodología, se realizó un análisis de las arenas formales (por ej. licitaciones) e informales (contactos directos y fuera de los canales formales) de interacción entre el sector público y privado dentro del SCP. De la misma manera, se buscó identificar y caracterizar a los principales actores dentro de la APP, el Poder Legislativo (por ej. la comisión de compras y contrataciones públicas) y el sector privado (por ej. actores socioeconómicos como los principales proveedores y cámaras de proveedores del Estado) provincial. A su vez, se buscó, a través del análisis de la información estadística existente en la DCP de la SGP, dimensionar la importancia del SCP para la economía bonaerense y para los distintos sectores económicos participantes.

En cuanto al proceso de reformas en curso con la adopción del sistema de ChileCompra se buscó identificar a los “campeones” de la reforma y a los principales “actores de veto” (opositores a la reforma), examinando sus motivaciones (funciones objetivo) para impulsar o

² Se contactó a ambos, pero sólo contestó el Dr. Abdul El Kadri.

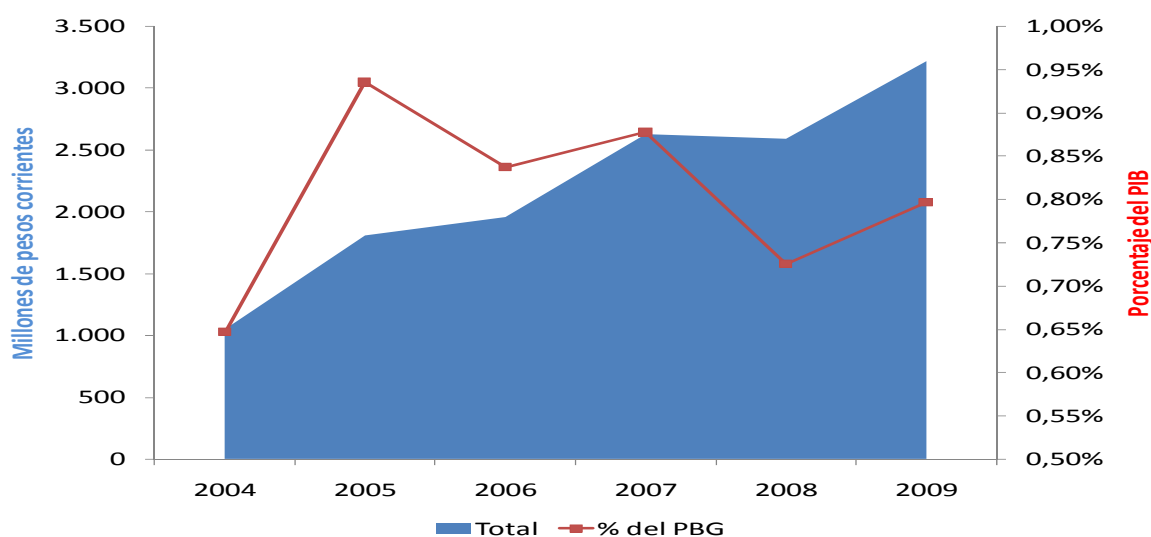
rechazar el cambio del SCP. Asimismo, se indagó cómo se lograron los consensos y acuerdos dentro de la APP y de la legislatura provincial para impulsar el proyecto de ley de reforma. Por su parte, se investiga la participación, si hubo alguna, del sector privado en la decisión del Estado Provincial de adoptar el nuevo SCP. Finalmente, se buscó delinear algunas lecciones del caso de la PBA así como recomendaciones de política para la mejora del SCP bonaerense.

3.2. El mercado y el sistema de compras públicas bonaerense

La información de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (CGPBA) indica que en 2009 las compras públicas del Estado bonaerense superaban los \$ 3,000 millones, es decir, alrededor de un punto porcentual del Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial, tal como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1: Evolución de las compras públicas bonaerenses por año

En pesos corrientes



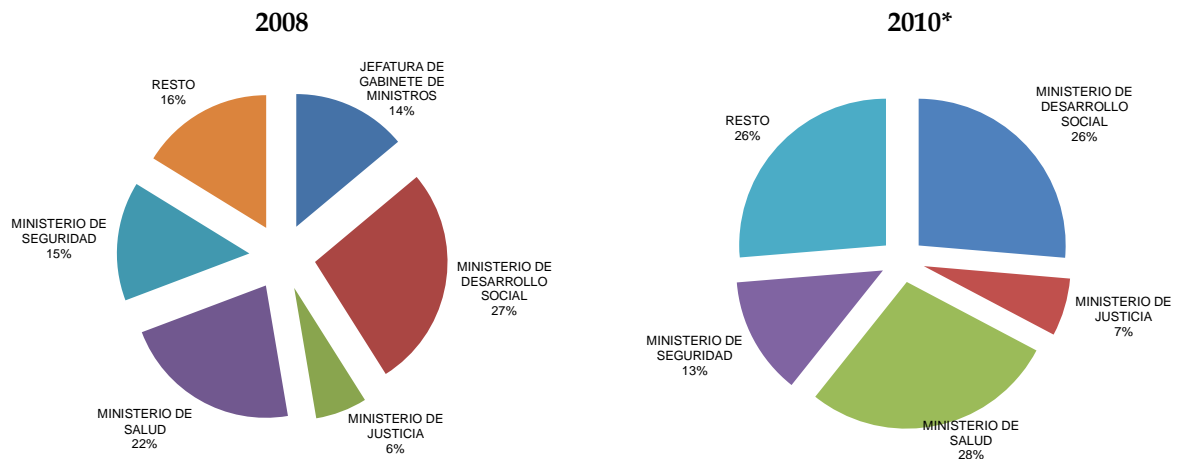
Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (2010).

En términos nominales, esto implica que el volumen de compras públicas del Estado bonaerense prácticamente se triplicó desde 2004. Sin embargo, como porcentaje del PBG, su importancia aumentó sólo 23 por ciento en el mismo período (pasando de 0,6% a 0,8%). En promedio, el peso de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado provincial ha sido equivalente a 0,8% del PBG para el período 2004-2009.

El Gráfico 2 sugiere que los Ministerios de Salud y Desarrollo Social dominan las compras públicas provinciales. Sumadas, las dos reparticiones explican el 60% del gasto en bienes y servicios del Estado bonaerense entre 2008 y 2010 según el monto total.

Gráfico 2: Composición de las compras públicas bonaerenses por organismo

En porcentaje del monto total



Nota: * datos disponibles hasta julio de 2010.

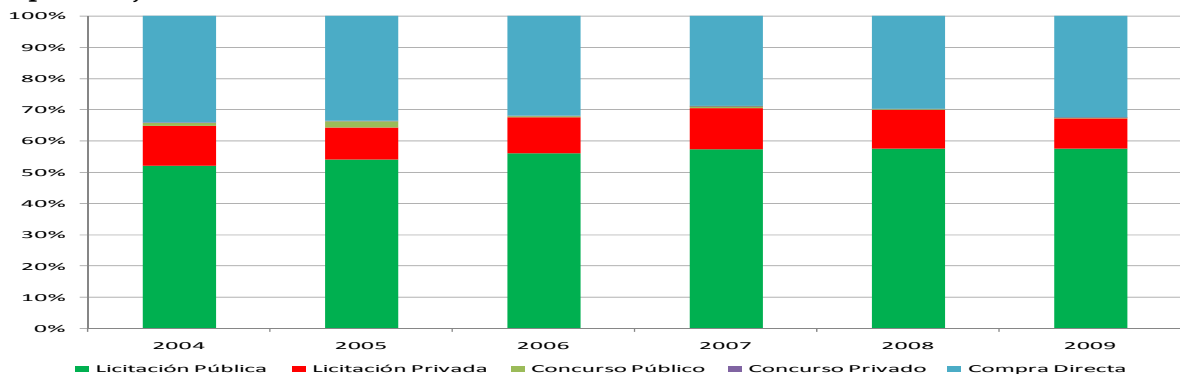
Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (2010).

El Ministerio de Seguridad sigue en importancia, con un peso cercano al 15% de las compras públicas bonaerenses. Otro organismo con una importancia significativa es el Ministerio de Justicia (7% del total). El resto se reparte entre otras reparticiones públicas que no llegan a explicar individualmente el cinco por ciento de las adquisiciones del Estado provincial. Cabe destacar, que el SCP de la provincia está compuesto por casi 60 Ministerios, Secretarías y Direcciones que dependen directamente del Poder Ejecutivo, agencias descentralizadas, organismos autárquicos y obras sociales estatales. Lamentablemente no disponemos de información desagregada por tipo de bien y servicio.

El Gráfico 3 clasifica a las compras públicas de la PBA de acuerdo a su modalidad de contratación. Sugiere que alrededor de un tercio se realizan por medio de compras directas y un 10% adicional ocurre a través de licitaciones privadas. De esta manera, **más de un 40% de las adquisiciones de bienes y servicios que realiza el Estado bonaerense tienen lugar mediante medios no completamente públicos.**

Gráfico 3. Compras públicas bonaerenses por modalidad de contratación, 2004-2009

En porcentaje del total



Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (2010).

Esta distribución entre modalidades de contratación se ha mantenido relativamente estable en los últimos cinco años. Vale mencionar, sin embargo, una leve reducción en la importancia relativa de las compras directas y licitaciones privadas que cayeron cinco puntos porcentuales entre 2004 y 2009.

Del lado de la demanda, si bien no disponemos de información para el sistema en su conjunto, es posible apreciar importantes diferencias entre organismos en cuanto al grado de concentración de los proveedores del Estado provincial (Tabla 3).

**Tabla 3: Concentración de los proveedores del Estado bonaerense
Los casos de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social, 2010**

Ministerio	Cantidad de empresas	Porcentaje del total
Desarrollo Social	6	81%
Salud	41	81%

Fuente: CIPPEC sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (2010).

Mientras sólo seis empresas explican el 81% de las compras públicas del Ministerio de Desarrollo Social, 41 firmas son las responsables de la misma proporción del gasto en bienes y servicios del Ministerio de Salud. Lo que brinda una idea de la concentración de proveedores en algunas dependencias bonaerenses.

Cabe destacar, que no fue posible obtener información detallada por tipo, monto y precio de bienes y desagregada por repartición pública. Queda pendientes para futuras investigaciones, el estudio de la calidad de la oferta de bienes y servicios privados para el Estado, las condiciones de la demanda, y si además de concentración de oferentes, existe concentración de productos o servicios.

Las “reglas de juego” del SCP bonaerense

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el SCP bonaerense se caracteriza por **una normativa anticuada y la ausencia de mecanismos rigurosos de evaluación y control**. El principal instrumento legal es el Decreto Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, N° 7764 de 1971, que ha sido sujeto a un gran número de modificaciones a partir de 1983, y especialmente, luego de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. Esta reforma entregó el manejo de los sistemas educativos, sanitarios y de previsión social a los gobiernos provinciales con el consecuente aumento en el gasto provincial dedicado a compras públicas en esas áreas de política.

Se ha argumentado también con respecto al SCP bonaerense que la transparencia de las operaciones son objetables, los costos como los tiempos de tramitación elevados, y se ha puesto en duda el acceso a la información de licitaciones y su adjudicación con reglas claras combinado con pliegos de licitación confusos. (SSC, 2010)

En el año 2000, se aprobó la Ley N° 12.496 que incorporó el “**Compre Bonaerense**” al SCP provincial. La nueva ley exige que el 15% de las contrataciones sea provisto por pequeñas y medianas empresas (PYME) y establece una preferencia por empresas radicadas en el territorio nacional en las adquisiciones de bienes y servicios que realiza el Estado bonaerense.

Esto determina que estas “reglas de juego” del SCP bonaerense impongan **elevadas barreras de entrada**, creando una situación de información asimétrica entre proveedores ya existentes y posibles nuevos proveedores. Las barreras a la entrada son impuestas por el Estado y por el sector privado. El “Compre Bonaerense” restringe la competencia al plano doméstico y aún más a la provincia en caso de licitaciones privadas.

Además, los proveedores ya establecidos gozan de los beneficios de su acceso a información privilegiada sobre el funcionamiento del SCP. Por ejemplo, solo las empresas que ya son proveedoras del Estado provincial pueden acceder a información detallada sobre los procesos licitatorios que provee la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Más allá de las barreras formales, la pertenencia a los organismos gremiales de proveedores ya existentes facilita el acceso a información privilegiada y la formación de acuerdos colusivos, convirtiéndose en una significativa barrera de entrada informal a nuevos jugadores.

Por otro lado, la rigidez del SCP provee un **incentivo a comportamientos discrecionales** como lo demuestra la alta proporción de adquisiciones de bienes y servicios a través de compras directas y licitaciones privadas. A su vez, la **debilidad de los sistemas de control y la opacidad de la información disponible** facilita la manipulación de los procesos de licitación y la aparición de prácticas colusivas entre los proveedores.

La estructura del mercado y la economía política de las compras públicas bonaerenses

Por el lado de **la demanda**, las reglas de juego del SCP determinan que el Estado bonaerense utilice en algunos casos su demanda por bienes y servicios como un mecanismo para **transferir renta desde los contribuyentes a grupos privados**. Por su parte, la rigidez de los procedimientos de adquisición, y en general, la duración de los procesos licitatorios **incentiva la utilización de compras directas y licitaciones privadas**. Tal como se mencionó en la sección anterior, los dos tipos de procedimientos explican más del 40% de las compras públicas bonaerenses.

Desde una óptica del Estado como un “planificador benevolente” –que busca maximizar alguna función de bienestar social- estas prácticas pueden ser vistas como una forma de asegurar la adquisición efectiva de bienes y servicios esenciales para la provisión pública de bienes (como salud, educación, seguridad, etc.) frente un marco regulatorio rígido y lento que hace que las consideraciones de precio / calidad aparezcan muchas veces como secundarias. En cambio, desde la óptica menos optimista de un “Estado rapaz” el uso de estos procedimientos puede ser visto como un recurso para la generación de oportunidades de enriquecimiento ilegal de los funcionarios públicos y transferencia de rentas a empresas privadas vinculadas al aparato público.

Por el lado de la oferta, encontramos una **estructura oligopolística** con un número reducido de empresas proveedoras bien organizadas en agrupaciones intermedias empresarias bien cohesionadas. Esta concentración organizada **favorece la coordinación de la acción colectiva de las empresas para influenciar al Estado y distintas prácticas colusivas**. De hecho, de acuerdo a la información recabada en las entrevistas, las prácticas más usuales en el SCP de la PBA son el diseño de pliegos licitatorios “a medida” para un determinado proveedor, la confección de pliegos directamente por los privados que son finalmente favorecidos, la alternancia entre proveedores cartelizados para distintos procesos de licitación, entre las principales.

Según la Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires (FEMAPE), no existen grandes diferencias entre las grandes empresas y las PYMES asociadas. Esto sugiere, que la pertenencia a la asociación, con sus externalidades de coordinación frente al Estado provincial, posiblemente prime en cuanto a posibles diferencias de intereses entre empresas de distinto tamaño.

Los crónicos problemas fiscales de la provincia de Buenos Aires, primero, estiran los plazos de pago elevando el **riesgo financiero** para los proveedores. De acuerdo a FEMAPE, el Estado bonaerense en promedio tarda un periodo de siete meses en cancelar sus compromisos con los proveedores privados. En segundo lugar, crean una suerte de **riesgo cambiario** generado por la posibilidad que el Estado bonaerense termine pagando sus pasivos recurriendo a “cuasimonedas” (bonos públicos que se aceptan como medio de pago de pasivos con el Estado como impuestos) que usualmente cotizan por debajo de la moneda

oficial nacional, como ocurrió hacia al fin del régimen de Convertibilidad y la subsecuente crisis de 2001-2002³. A esto se agrega el **costo de la inflación** que licua el valor en términos reales de los pasivos sostenidos por el Estado provincial con los proveedores privados en un contexto de plazos de pago elevados.

La combinación de una demanda sesgada sin incentivos para minimizar costos o aumentar el bienestar social, niveles elevados de riesgo financiero, cambiario e inflacionario con una oferta colusiva determina un equilibrio donde **los precios se ubican por encima de los costos marginales** de las empresas proveedoras, **la provisión de bienes y servicios de calidad es subóptima**,⁴ **los comportamientos privados de búsqueda de rentas son comunes**, y existen **importantes espacios para comportamientos oportunistas en el sector público del SCP**.

Desde el punto de vista del bienestar social, estas características del mercado de compras públicas bonaerense y su PFPP asociado provocan la reducción de las cantidades ofertadas de bienes provistos por el Estado con su consecuente aumento de precios. Si bien, en general, estos bienes son gratuitos –por lo que el precio es no monetario, sin considerar el pago de impuestos–, sí tienen un valor social o precio sombra. Si un hospital no puede brindar atención médica adecuada por falta de suministros o por mala calidad de los mismos, el precio sombra deberá calcularse en función del valor de la salud e inclusive de la vida. Una escuela con maestros no capacitados impacta directamente sobre el nivel educativo de sus alumnos y de allí puede influenciar negativamente en su futuro.

Por último, cabe destacar que el SCP de compras públicas presenta un “sendero de dependencia” en cuanto a su permanencia. El marco normativo formal e informal existente genera incentivos al veto de cualquier intento de reforma que pueda afectar las rentas creadas por el sistema tanto para los agentes públicos como privados. Se suma el costo hundido de reformar un sistema anticuado y complejo que implica transformar no sólo los subsistemas tecnológicos sino una vasta operación de modernización de los recursos humanos y de la misma cultura organizativa involucrada en el proceso de compras públicas.

3.3. El Intento de Reforma

El principal impulsor del intento de reforma del SCP bonaerense, o “**grupo reformista**”, fue la Dirección Provincial de Gestión Pública (DPGP), dirigida por el Lic. Miguel Mouriño, bajo la órbita de la Subsecretaría de Modernización del Estado (SSME), a cargo del Lic. Diego Gorgal. Asimismo, el grupo contó con un “**campeón de la reforma**” al máximo nivel político, el Secretario General de la Gobernación (SGG), José Scioli, que además es el hermano del gobernador, Daniel Scioli.

El grupo reformista se caracterizaba por estar **políticamente cohesionado** alrededor de un **proyecto más amplio de reforma de la administración pública bonaerense**. Este proyecto de modernización estatal tenía, a su vez, cuatro pilares dirigidos a mejorar la “governabilidad”: (i) los recursos humanos de la Administración Pública provincial; (ii) el acceso y el manejo de la información; (iii) el sistema de gestión de los expedientes; y por último, (iv) la gestión de los recursos financieros.

Los tres primeros pilares fueron mejorados, de acuerdo a Mouriño y Gorgal, a partir de la implementación de tres nuevos sistemas: el Sistema Integral de Gestión de los RRHH, el Sistema de Data Center Centralizado y el Sistema Único de Gestión de Expedientes. Si bien la

³ Ver De la Torre, Levy Yeyati y Schmuckler (2003)

⁴ En palabras de uno de los entrevistados para este proyecto: “el Estado provincial compra caro y mal”.

Ley de Administración Financiera dictada en 2007 fue el principio de solución del cuarto pilar, aún se precisaba una reestructuración del sistema de compras públicas.

Para llevar adelante la reforma del SCP, el grupo reformista evaluó distintas alternativas posibles a nivel internacional para la implementación del nuevo sistema. Luego de una importante investigación, **se decidió elegir como modelo el SCP utilizado por la administración pública de Chile, ChileCompra**. Este sistema es reconocido como un ejemplo a nivel mundial, y ya ha sido adoptado por numerosos países latinoamericanos, e incluso, por los Estados Unidos. De acuerdo al “grupo reformista”, los beneficios del nuevo SCP que tomaba como modelo a *ChileCompra* para la administración pública bonaerense eran los siguientes: (a) una mayor eficiencia en el proceso de compras públicas; (b) mayor competencia y transparencia; y, (c) un incremento en el ahorro público en las adquisiciones de bienes y servicios.

De esta manera, en abril de 2008 se conformó una comisión del Poder Ejecutivo provincial integrada, entre otros, por Mouriño, Gorgal y el Secretario General de la Gobernación, José Scioli, que inició un intercambio de información con las autoridades chilenas. Luego, una comisión chilena presentó *ChileCompra* a miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo bonaerenses. Finalmente, la plataforma del software de *ChileCompra* fue cedida gratuitamente al gobierno provincial. Estas actividades se llevaron a cabo dentro del marco de la firma de un convenio de asistencia y colaboración entre el Secretario General de la Gobernación y el Director de Compras y Contratación Pública del Gobierno de Chile, Felipe Goya Goddard.

A continuación, los órganos de control del Estado bonaerense (la Fiscalía de Estado, la Asesoría General de Gobierno, la Contaduría General y el Honorable Tribunal de Cuentas) formaron una comisión redactora del anteproyecto de Ley que implantaba el nuevo SCP. El anteproyecto fue evaluado y corregido por el Poder Ejecutivo. A fines de 2008, finalmente el proyecto de Ley fue presentado al Poder Legislativo para su discusión.

La Cámara de Senadores fue la primera en tratar el proyecto, previo paso por las Comisiones de Legislación General y Presupuesto e Impuestos. De acuerdo a los diarios de sesiones, el bloque oficialista del Frente para la Victoria (FPV) presentó el proyecto, que fue apoyado casi en su totalidad por los bloques de la oposición de la Coalición Cívica (CC) y de la Unión Cívica Radical (UCR). Cabe destacar, sin embargo, que los legisladores de la oposición no formaron parte ni de las comisiones ni de la reunión con el Secretario General de la Gobernación en la cual se informó y se clarificaron dudas con respecto al nuevo SCP. Una situación similar ocurrió en la Cámara de Diputados provincial. Finalmente, el proyecto fue aprobado en general por unanimidad y en particular (exceptuando ciertos artículos, ver Recuadro 2)

Recuadro 2: La ley de Reforma del SCP bonaerense

Los objetivos fundamentales de la Ley de Reforma eran el fortalecimiento de la competitividad de la economía y la mejora de la eficiencia de la Administración pública provinciales. Entre las características más sobresalientes de la Ley, se encuentran las siguientes:

- El direccionamiento de la totalidad de los procedimientos de adquisición de bienes, servicios e insumos a través de un sistema de contrataciones por vía electrónica;
- El fomento a las PYMES mediante el otorgamiento de preferencia en tanto su oferta supere en hasta cinco por ciento la de sus competidores; o hasta diez por ciento cuando pueda acreditarse niveles de calidad;
- La incorporación de un catálogo con la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, sus condiciones y la individualización de los proveedores. El catálogo posibilitaría la adquisición mediante compra directa pero siguiendo niveles de estandarización; y,
- El Estado asumiría un rol de garante a través del Banco Provincia brindando liquidez financiera a los proveedores dado que posibilita operar descuentos y/o adelantos de fondos sobre derechos emergentes de los contratos establecidos dentro del sistema.

Los artículos 7º, 13º y 18º fueron votados en contra por la oposición. Tratan sobre las facultades y obligaciones de la autoridad administrativa. Uno de los puntos más controvertidos es el artículo 7º inciso b) que permite aumentar hasta un 20 por ciento el objeto de un contrato y que por reglamentación el aumento puede alcanzar el 100 por ciento. Según el artículo 13º, los procedimientos de adquisición quedarán determinados en la reglamentación de la Ley lo que le otorgaría al Poder Ejecutivo libertad de acción; así la Ley no define provisiones explícitas respecto a los mismos. El artículo 18º establece cuándo se podrán realizar adquisiciones por medio de la compra directa y también deja librado a la reglamentación cuál es el monto máximo para realizar este tipo de contrataciones

Fuente: Proyecto de Ley, Diarios de Sesiones de las Cámaras Diputados y de Senadores de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

De esta manera, la nueva ley de compras públicas fue sancionada el 12 de marzo de 2009, derivándose al Poder Ejecutivo para su reglamentación el 19 del mismo mes. En abril de 2009, la reglamentación estaba casi completa, pero la comisión designada para su redacción fue disuelta, y por ende, el nuevo SCP nunca fue puesto en marcha.

Del análisis de toda la situación se desprende que la unanimidad en la aprobación parlamentaria de la reforma y el gran impulso dado por parte del Poder Ejecutivo provincial se debió en gran parte a la posibilidad de que todos los actores se apropiasen políticamente de los resultados de la reforma. Asimismo, la presencia activa de un actor externo al SCP provincial como *ChileCompra* con éxito probado en el uso del nuevo SCP fue otro factor de peso del “*buy in*” legislativo.

En primer lugar, los funcionarios provinciales de la SGP y la SGG acordaron iniciar un proceso de reforma, y luego la elección del caso de Chile como modelo. Considerando la aprobación de la Ley, pueden identificarse dos momentos. Primero, el traspaso de información desde el Poder Ejecutivo a los legisladores oficialistas como una suerte de guía de acción. Segundo, los legisladores opositores acompañaron en general la propuesta al momento del debate en el Congreso, conscientes de que el presentar trabas podría jugarles en contra a la hora de que la opinión pública realizara la identificación de las posiciones respecto de la transparencia y el desarrollo tecnológico bonaerense.

En este sentido, especial atención merecen los principales actores socioeconómicos involucrados, los proveedores del Estado provincial. **Durante la búsqueda de un nuevo sistema y la confección de la propuesta de reforma, las empresas proveedoras**, en forma individual y por medio de sus instituciones gremiales como FEMAPE (Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la Provincia de Buenos Aires) y la UAPE (Unión Argentina de Proveedores del Estado) **no participaron de las reuniones de comisión ni estuvieron presentes en la votación de la ley**. Se estima que esta omisión fue realizada por el grupo reformista con el propósito de evitar algún tipo de oposición contra el nuevo sistema.

Los proveedores podían salir perjudicados tanto por el aumento de transparencia y control, como por la pérdida de ganancias dado que algunos de los servicios prestados por estas instituciones a sus socios hubieran sido realizados por el nuevo sistema de forma gratuita.⁵

Por su parte, el estado chileno destinó recursos propios para la presentación de su sistema, para la capacitación al gobierno provincial, y principalmente, cedió su plataforma electrónica en forma gratuita. Más allá de las relaciones diplomáticas, la política y el convenio de colaboración firmado, si *ChileCompra* se implementaba en la provincia de Buenos Aires, el país trasandino se hubiera beneficiado por el hecho de continuar difundiendo su sistema extendiéndose en toda Latinoamérica con el objetivo de unificar los sistemas a nivel regional, facilitando a futuro las inversiones extranjeras directas. Al mismo tiempo, se hubiera alzado con prestigio y renombre como consecuencia de abogar por la transparencia en ámbitos gubernamentales y la colaboración regional.

3.4. La Contrarreforma

Como se mencionó en el apartado anterior, la reglamentación de la nueva Ley de compras públicas debía dictarse en el primer semestre de 2009 pero la **comisión creada para su reglamentación fue disuelta**, dejando que el periodo legal para reglamentar la ley venciera. Actualmente, la provincia se rige por el régimen del SCP nacional.

De la misma manera, se firmó un acuerdo de colaboración y asistencia entre la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional y la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, apoyado por FEMAPE, y otras asociaciones empresariales como la UAPE.⁶ De acuerdo a ese documento, ambas partes se comprometieron a realizar “actividades tendientes a incrementar la transparencia, eficacia, eficiencia, economía, agilidad y sustentabilidad de las contrataciones públicas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y en la medida de sus respectivas competencias”.⁷

Este cambio de rumbo estuvo asociado, al menos parcialmente, a un **alineamiento político más profundo del gobierno provincial con las autoridades nacionales**. En los inicios del mandato de Daniel Scioli, la gobernación bonaerense mantuvo una línea discursiva y de gestión bastante diferenciada del Gobierno Nacional. A lo largo del 2008, de hecho, pudieron observarse importantes diferencias en lo que concierne a la política agropecuaria; en especial luego de la polémica Resolución N° 125 del Ministerio de Economía de la Nación sobre un nuevo régimen de gravámenes a las exportaciones.⁸

En junio del año 2009, se llevaron a cabo las elecciones legislativas nacionales como así también en varias provincias. Estos comicios eran clave en dos aspectos. Se trataba de la elección anterior a las próximas presidenciales del año 2011 y porque era factible, de hecho lo fue, que el gobierno nacional perdiera la mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional. En este contexto, el alineamiento de Buenos Aires con el Gobierno Nacional fue más que evidente. El gobernador Scioli fue candidato a diputado nacional por la lista oficial, además de unificar las elecciones legislativas provinciales con las nacionales.

⁵ Por ejemplo, el aviso vía Internet de las nuevas licitaciones o demandas abiertas por tipo de producto, rubro y dependencia pública, y el registro de proveedores.

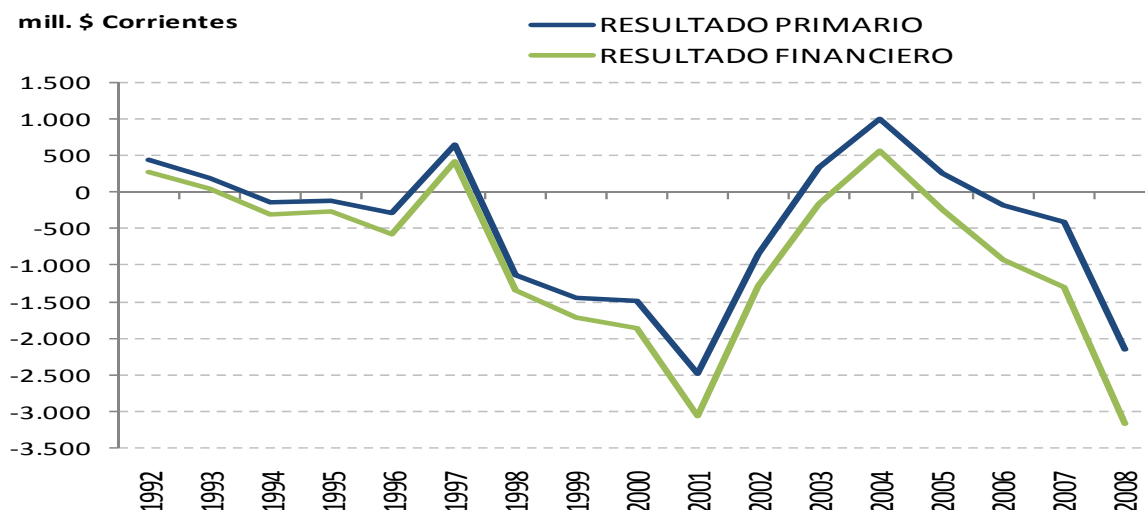
⁶ A la fecha de finalización de esta investigación, pudo comprobarse que dichas instituciones colaboran en el proceso de reglamentación del “compre bonaerense”.

⁷ http://www.sgp.gov.ar/contenidos/uci/actividades_realizadas/paginas/2010/julio-12-10-Acuerdo_contaduria_general_provincia_buenos_aires.html

⁸ Ver por ejemplo <http://www.eldia.com.ar/edis/20081219/laprovincia6.htm>

Al mismo tiempo, **la situación fiscal de la provincia se volvió cada vez más crítica**. Buenos Aires registró en 2008 un resultado primario fiscal negativo de 2,000 millones de pesos –ver Gráfico 4–, acumulando un stock de deuda de más de 38,000 millones de pesos. La capacidad para pagar salarios estatales, aproximadamente 57% del total de gastos corrientes, estuvo en duda en varias ocasiones y fue solventada por la ayuda del gobierno nacional.⁹

Gráfico 4: Resultado primario y financiero de la Provincia de Buenos Aires
En millones de pesos corrientes



Fuente: CIPPEC sobre la base de CEPAL y Secretaría de Hacienda (2010)

La Ley de Responsabilidad Fiscal vigente no permite a ningún gobierno provincial endeudarse por encima del 15% de los recursos coparticipables transferidos a los municipios, ni tampoco la emisión de cuasimonedas para paliar el déficit de las cuentas provinciales. Asimismo, la legislación argentina requiere la autorización del Gobierno Nacional para el endeudamiento provincial. De esta manera, puede entenderse la necesidad de Buenos Aires de brindar su apoyo a las políticas nacionales a cambio de un flujo de fondos constante en un contexto de emergencia fiscal.

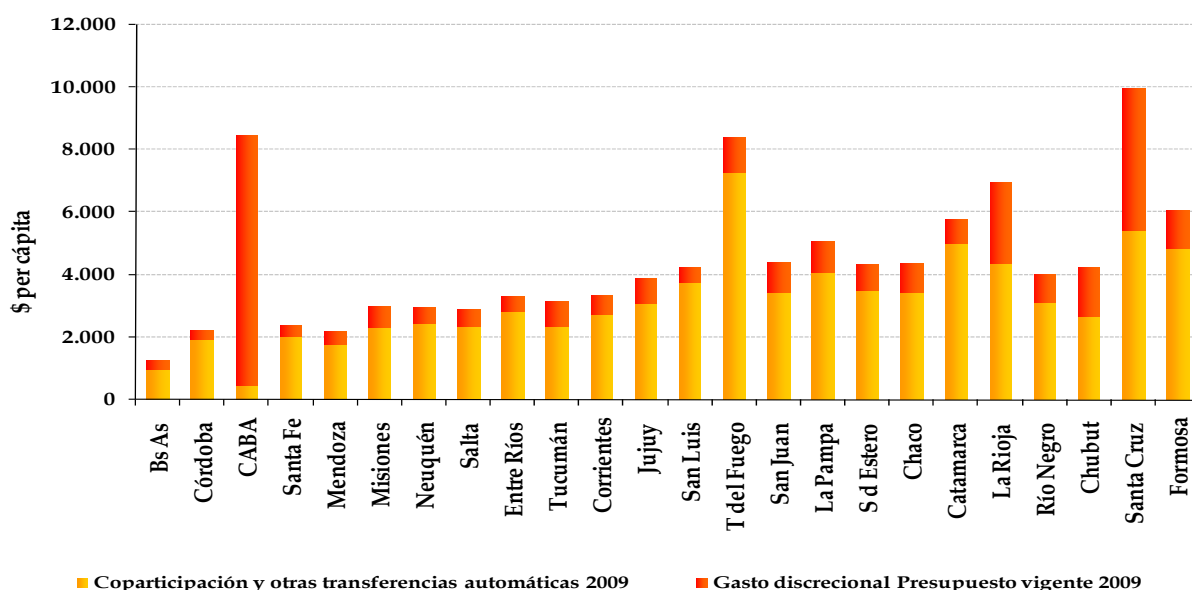
En ese marco de creciente alineación de la provincia con el Gobierno Nacional, se produce **la salida de la administración pública provincial del “campeón de la reforma”**, el Secretario de la Gobernación, José Scioli en diciembre de 2009, y su pase al espacio opositor del oficialismo casi en forma inmediata. En paralelo, se produce el **descabezamiento del grupo reformista**, con las renuncias de Diego Gorgal y de Miguel Mouriño, y finalmente su **reemplazo por funcionarios más alineados con el Gobierno Nacional** en abril de 2010.

Las hipótesis sobre las causas que originaron la contrarreforma rondan entonces los aspectos políticos y económicos de la coyuntura nacional y provincial. El aspecto político se basa en un Poder Ejecutivo bonaerense y un sistema burocrático débiles. Por un lado, el Poder Ejecutivo demostró que no podía gobernar aislado o en malas relaciones con el Gobierno Nacional.

El componente económico está dado por el deterioro de las cuentas fiscales provinciales y el requisito fundamental de contar con fondos fiscales nacionales, principalmente si se considera que Buenos Aires es una de las provincias que menos recursos coparticipados recibe en términos per cápita, tal como se observa en el Gráfico 5.

⁹ Cálculos de CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 5: Coparticipación más gasto discrecional del Gobierno nacional per cápita por provincia. En miles de pesos, 2009



Fuente: CIPPEC (2010).

La dependencia fiscal de las provincias ha sido utilizada como factor de presión a lo largo de la historia argentina por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Así como también frente a la necesidad de poseer el aval nacional para una eventual emisión de deuda.

Por último, las entrevistas realizadas identifican la presencia de **dificultades técnicas** como otra de las causas posibles de la contrarreforma. El nuevo SCP requería avances e infraestructura tecnológica que al parecer no habrían estado disponibles en la provincia de Buenos Aires.

Conclusiones

En este trabajo, se conceptualiza a los sistemas de compras públicas y se identifican las mejores prácticas internacionales. Asimismo, se propone un marco de análisis de la estructura de los mercados de compras públicas y de la economía política de los procesos de reforma y contrarreforma de los SCP. Finalmente, se presenta un estudio detallado mercado y del reciente intento de reforma y posterior contrarreforma del SCP de la Provincia de Buenos Aires en la Argentina.

Encontramos que el Estado bonaerense puede sesgar su demanda hacia grupos de interés sin considerar aspectos sociales, redistributivos o de bienestar social adquiriendo bienes y servicios a precios por encima del mercado. Estas características se ven agudizadas por un SCP altamente rígido y poco transparente que incentiva a realizar compras directas y licitaciones privadas en vez de licitaciones competitivas. Por otro lado, una oferta concentrada y organizada facilita la presencia de prácticas colusivas. Un marco legal anticuado con débiles mecanismos de control y con significativas barreras a la entrada, completa una estructura regulatoria con escasas capacidades de influenciar en forma positiva en el funcionamiento del mercado de compras públicas. El resultado es perjudicial en términos del bienestar social ya que aumenta el costo de la provisión pública de bienes para el Estado provincial con efectos negativos sobre el volumen y calidad de su oferta.

En cuanto a la toma de decisiones, se identificó que el equilibrio de economía política que dio lugar al intento de reforma se basó en la capacidad del “grupo reformista” para conseguir un “campeón de la reforma” al más alto nivel político –el Gobernador mismo y su hermano-, anudar una red eficaz de alianzas y aumentar los costos de oponerse de los posibles actores de veto de la oposición en el Parlamento provincial. Otro factor determinante fue la habilidad del equipo reformista en “aislar” el proceso de reforma casi en su totalidad del sector privado, que fue notificado sólo cuando la Ley de reforma ya había sido aprobada parlamentariamente. Un último elemento de peso fue la participación activa de un actor externo de prestigio y éxito probado en el uso del nuevo SCP que se buscaba implementar durante el proceso de reforma, *ChileCompra*.

Por último, la “contrarreforma” del SCP bonaerense puede ser entendida a partir de una confluencia de factores. Primero, la creciente dependencia fiscal de la provincia de Buenos Aires de las transferencias directas del Gobierno Nacional facilitó el alineamiento estrecho con las políticas nacionales. Este factor tuvo algún peso en la remoción de los funcionarios que llevaban adelante la reforma del SCPN y en general del aparato del Estado provincial. Segundo, la ausencia de una burocracia permanente o de un Poder Legislativo autónomo del Poder Ejecutivo dificultó la continuación de la reforma del SCP bonaerense una vez que el equipo reformista fue removido de sus cargos. Tercero, la presencia de un sector privado de proveedores del Estado provincial cohesionado y organizado fue un factor importante en evitar la reglamentación de la Ley, hecho que finalmente dio por terminada la iniciativa reformista.

Aunque no esté estrictamente relacionado con cuestiones de economía política, de acuerdo a las entrevistas realizadas, existe un cuarto factor: la limitación del desarrollo tecnológico. La implementación de la reforma requería un nivel de tecnología avanzado, tanto desde el lado estatal como desde el lado de las empresas proveedoras. Si bien la provincia no cuenta, según las entrevistas, actualmente con este requisito; el solo intento de implementación habría generado un salto en este sentido.

Referencias

- Arozamena, L., Weinschelbaum, F. (2010). *Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas*. Documento de Trabajo N° 1, Programa ICT4GP, Buenos Aires.
- Brülhart, M. y Trionfetti, F. (2000). *Public Expenditure and International Specialisation*, Cahiers de Recherches Economiques du Departement d'Econometrie et d'Economie politique (DEEP) 00.23, Université de Lausanne, Faculté des HEC, DEEP.
- ChileCompra* (2007) "Plan estratégico 2008-2010" Disponible en www.chilecompra.cl.
- De la Torre, A., Levy Yeyati, E. y Schmukler, S. (2003) "Living and dying with hard pegs: the rise and fall of Argentina's currency board" World Bank. Policy Working Paper. Washington D.C.
- Deltas, G. and Evenett, S. (1995), *Quantitative Estimates of the Effects of Preference Policies*, paper presented at a conference on Government Procurement, Geneva.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en www.hcdiputados-ba.gov.ar.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en www.senado-ba.gov.ar/diario_sesion.aspx
- Laffont, J.-J. and Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mattoo, A. (1996). *The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory*, *World Economy*, 19 (6).
- Murillo, M.V., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2008) "The political economy of productivity: actors, arenas, and policies. A framework of analysis" Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Research Department Working Papers. Washington D.C.
- OECD (2006) *OCDE Factsheet December 2006*. Development Assistance Committee. Paris.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (eds) (1998) *La nueva economía política*. Buenos Aires: EUDEBA.
- SSC in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners in South-South and Triangular Cooperation. Produced for the Task Team on South-South Cooperation (March 2010) http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49337_201&ID2=DO_TOPIC
- Tirole, J. (1988) *The Theory of Industrial Organization*. MIT. , Cambridge.
- Ulloa, A. (2006). "El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico" Serie Comercio Internacional Nro. 69, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.
- Urbiztondo, S., Cristiani, M., Moskovits, C. y Saiegh. S. (2009). "The Political Economy of Productivity in Argentina: Interpretation and Illustration". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Department of Research and Chief Economist. Washington DC.

Anexo 1: Línea de tiempo del proceso de reforma y contrarreforma del Sistema de Compras Públicas de la Provincia de Buenos Aires

