

Presentan resultados originales o estudios empíricos, con estructura metodológica y conclusiones fundadas en evidencia.

Por **Dra. Constanza Villegas**

*Directora Provincial de Compra Centralizada
y Convenios Marco Organismo Provincial de Contrataciones.*



La contratación pública como motor de desarrollo inclusivo en la Provincia de Buenos Aires: Un Marco Estratégico para La Ley N° 13.981

I. Marco conceptual y la imperatividad de la contratación pública estratégica (CPE)

La gestión de las contrataciones del Estado ha trascendido su función tradicional de ser un mero proceso administrativo destinado a la adquisición de bienes, servicios y suministros. En la actualidad, la Contratación Pública Estratégica (CPE) se concibe como una palanca fiscal y de política pública, orientada a maximizar el valor público y alcanzar objetivos socioeconómicos más amplios. El

volumen del gasto público en bienes y servicios de la Provincia de Buenos Aires (PBA), regulado por la Ley N° 13.981, representa una inyección de demanda crítica en la economía local, con la capacidad de fomentar la equidad, la sostenibilidad y la innovación, superando la visión limitada de que su único fin es la obtención del menor precio.

I.A. Definición de la contratación pública estratégica y desarrollo inclusivo

El fundamento teórico de la CPE justifica el tránsito de la compra pública, centrada en la minimización del riesgo y el cumplimiento legal formal, hacia una gestión enfocada en el valor. Desde esta perspectiva, la contratación debe ser una herramienta deliberada para fomentar el desarrollo inclusivo, dirigiendo la demanda estatal hacia el tejido productivo local, particularmente hacia las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) y las cooperativas. La CPE y la agenda de desarrollo inclusivo están intrínse-

amente ligadas. Al dirigir el gasto público hacia actores tradicionalmente excluidos o subrepresentados, la Administración puede utilizar su poder de compra para nivelar el campo de juego económico, promoviendo así la equidad. Sin embargo, para que el gasto público alcance este potencial transformador, la eficiencia debe ser redefinida, integrando criterios de valor que van más allá del costo inicial.

I.B. Marco legal en la provincia de Buenos Aires: La Ley N° 13.981

El marco legal que rige el Subsistema de Contrataciones del Estado en la Provincia de Buenos Aires es la Ley N° 13.981, la cual fue concebida para incorporarse al Sistema de Administración Financiera del Sector Público

provincial. Es crucial delimitar el alcance de esta normativa. El objeto de la Ley 13.981 se centra en la contratación de bienes, servicios y suministros, excluyendo explícitamente la contratación de obra pública, la concesión de



obra pública y la concesión de servicios públicos. Otras exclusiones relevantes incluyen los contratos de empleo público, las operaciones de crédito público y las compras

regidas por el régimen de fondos permanentes y cajas chicas.

I.C. Principios fundamentales de la Ley 13.981

La Ley 13.981 consagra principios esenciales para la gestión de las compras públicas. Entre ellos se destacan la razonabilidad, la economía, la transparencia y la eficiencia. Sin embargo, los fundamentos de la Ley añaden un principio de orientación estratégica fundamental: la equidad.

Los legisladores justificaron la necesidad de esta norma en la búsqueda de un sistema de compras y contrataciones que sea "transparente y eficiente, de acceso más amplio y cada vez más equitativo para todas las empresas interesadas en trabajar al servicio del desarrollo de la

Provincia" (v. fundamentos de la ley 13981).

No obstante, esta orientación fundacional introduce una tensión crítica. Si bien la equidad es un objetivo legal explícito, el diseño operativo del sistema, tradicionalmente influenciado por una cultura que prioriza la economía entendida como minimización del precio inicial, a menudo socava el principio de equidad y el acceso amplio. El principal desafío estratégico para la PBA radica precisamente en equilibrar la balanza, permitiendo que la eficiencia administrativa conviva con la promoción deliberada de objetivos estratégicos y sociales.

II. Tensiones estructurales y barreras para la inclusión MiPyME y cooperativas

A pesar de la vocación de equidad contenida en los fundamentos de la Ley 13.981, la implementación y la cultura de cumplimiento han generado tensiones estructurales que actúan como fricciones, impidiendo que los

proveedores locales y pequeños accedan efectivamente al mercado público. Estas tensiones se manifiestan en el formalismo excesivo, las barreras económicas y los altos costos transaccionales.

II.A. Tensión 1: formalismo excesivo vs. flexibilidad estratégica

El sistema de compras en la PBA, moldeado por la necesidad de control y la supervisión rigurosa de los organismos externos, impone rigideces procedimentales que resultan gravosas para los actores más pequeños.

Si bien el derecho administrativo promueve el concepto

de "formalismo moderado," priorizando la sustancia de la oferta sobre la forma documental, la práctica administrativa a menudo se inclina hacia el cumplimiento documental estricto. La exigencia de formalidades secundarias, como la presentación de muestras, avales o recibos de

adquisición del pliego, se convierte en un requisito de desestimación inmediata. Por ejemplo, en un caso de impugnación analizado, la falta de presentación de muestras fue señalada como causal de desestimación. Esta rigidez revela una profunda aversión al riesgo por parte de la Administración. Los gestores públicos, ante la posible observación del organismo de control, optan por rechazar ofertas por defectos formales menores, castigando desproporcionadamente a los MiPyMEs que no cuentan con estructuras administrativas y legales robustas para manejar la burocracia de la perfección. Sin embargo, es un desafío pensar cuáles son las condiciones que permiten el acceso y hasta qué punto la administración puede ser flexible.

A esto se suma la rigidez del régimen punitivo establecido

en el Título III de la Ley 13.981. Los oferentes o cocontratantes pueden ser pasibles de penalidades severas, incluyendo la pérdida de la garantía, multas, o la rescisión por incumplimiento. Las sanciones pueden escalar hasta la suspensión, inhabilitación o eliminación del Registro de Proveedores. El riesgo de inhabilitación o de sufrir multas por incumplimiento, incluso en contratos menores, representa un disuasivo significativo para las MiPyMEs que operan con márgenes ajustados. Este alto riesgo fomenta la autocensura, llevando a los pequeños proveedores a evitar el mercado estatal, lo que paradójicamente concentra el ecosistema de proveedores en grandes empresas con la capacidad financiera y legal para asumir tales riesgos.

II.B. Tensión 2: Solvencia y capital vs. capacidad productiva

Los requisitos de solvencia económica y técnica, fundamentales para asegurar la capacidad de cumplimiento, se han transformado en barreras infranqueables que limitan la participación de los actores locales y emergentes.

Las MiPyMEs y cooperativas suelen tener dificultades financieras intrínsecas; sus actividades a menudo son intensivas en mano de obra, implicando costos fijos importantes en relación con sus márgenes de utilidad. Esta estructura financiera dificulta la obtención de capital necesario para invertir en avances tecnológicos, certificaciones de calidad o capacitación, elementos que son directa o indirectamente exigidos en los pliegos. Por ello,

la acreditación de la solvencia económica, técnica o la disposición de medios necesarios es una de las principales dificultades reportadas para acceder a las licitaciones públicas.

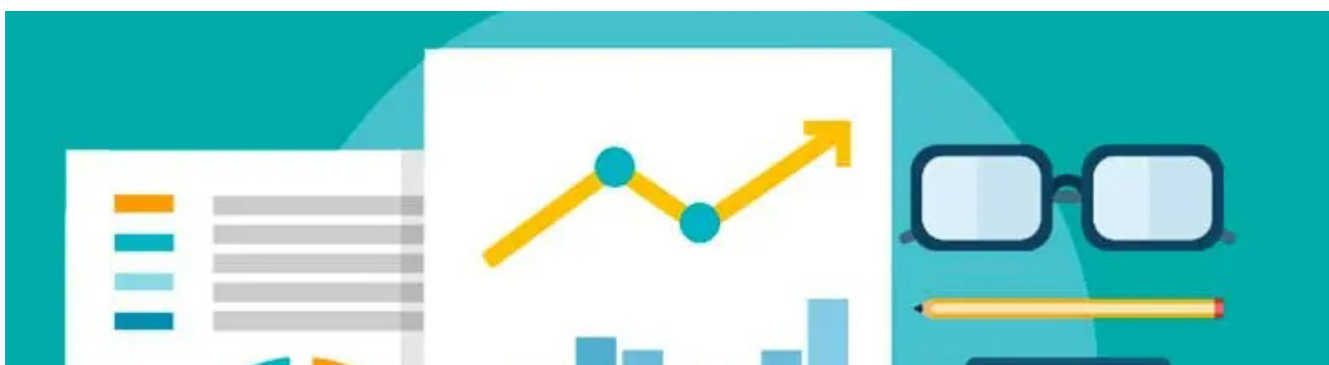
Un factor agravante es la ausencia de fraccionamiento o loteo. Cuando las licitaciones no se dividen en lotes, obligan a los oferentes a tener la capacidad de cubrir la totalidad de un gran contrato. Esta práctica favorece intrínsecamente a las grandes corporaciones con capacidad integral, excluyendo a las MiPyMEs que podrían ser altamente competitivas y especializadas en segmentos específicos del contrato.

II.C. Tensión 3: costos de transacción y burocracia de acceso

La interacción con el sistema de contratación consume tiempo y recursos administrativos, lo que constituye un costo de transacción elevado para los actores con menor escala operativa.

Otro punto de tensión crucial es la gestión de la Unidad de Contratación (UC). El Organismo Provincial de Contrataciones (OPC), como Autoridad de Aplicación, debe actualizar periódicamente el valor de la UC basándose en índices inflacionarios como el IPIM, para ajustar los rangos que determinan el tipo de procedimiento aplicable (Contratación Directa, Licitación Pública, etc.). En febrero de 2024, el valor de la UC pasó de \$335 a \$1184, reflejando la alta variación de precios.

La volatilidad inflacionaria crea un riesgo administrativo complejo. Si los umbrales monetarios para los procedimientos (determinados por la UC) no se ajustan con suficiente rapidez, los procedimientos de baja cuantía se ven obligados a migrar rápidamente hacia umbrales de mayor complejidad (Licitación Pública), lo que aumenta la carga burocrática. Si, por otro lado, los umbrales se elevan rápidamente, puede impulsarse inadvertidamente el uso de la Contratación Directa. La gestión del valor de la UC es un acto de equilibrio delicado entre asegurar la eficiencia operativa y mitigar el riesgo de procedimientos que puedan eludir los principios de transparencia y competencia.



A continuación, se sintetizan las barreras clave que enfrenta el sector MiPyME en la PBA:

Análisis de Barreras de Acceso para Proveedores Pymes en la PBA

Tipo de barrera	Impacto en la inclusión	Referencia Normativa/Operativa (PBA)
Solvencia y Garantías	Excluye a empresas con bajo capital de trabajo o historial corto.	Pliegos de Bases y Condiciones (PBC)
Complejidad Documental	Aumenta el costo administrativo y requiere capacitación legal especializada.	Requisitos de Licitación / Formalismo
Ausencia de Lotes (Fraccionamiento)	Impide la participación en contratos grandes, favoreciendo a grandes proveedores.	Diseño del Proceso de Compra
Costo Transaccional/Registro	La burocracia de inscripción puede exceder la capacidad de respuesta de MiPyMEs.	Registro de Proveedores (RAPP) / Tiempos de Validación

III. Principios rectores para una gestión estratégica y transformadora

El cambio de paradigma hacia una contratación inclusiva y transformadora exige la adopción rigurosa de principios que deliberadamente desplacen la primacía del precio

mínimo hacia la maximización del valor público a largo plazo.

III.A. Principio de valor por dinero sobre precio mínimo

El principio de Economía, consagrado en la Ley 13.981, debe interpretarse en clave estratégica como la búsqueda del Valor por Dinero (VfM). VfM implica considerar la calidad, el riesgo, el impacto socioambiental y, fundamentalmente, el rendimiento a lo largo de la vida útil del bien o servicio, y no meramente su costo inicial.

Para implementar el VfM de manera objetiva, la Administración requiere herramientas técnicas robustas, siendo el Análisis de Costo del Ciclo de Vida una de las más eficaces. El ACCV es una metodología que evalúa cómo varían los costos de un activo o servicio a lo largo de su existencia, incluyendo la adquisición, operación, mantenimiento, y disposición final. Al incorporar modelos de

análisis, la Administración puede cuantificar el costo real de un bien, superando la limitación del precio de compra. La integración del ACCV en los pliegos es un paso crítico. Permite a la Administración justificar técnicamente la adjudicación a una oferta que, si bien puede no ser la de menor precio inicial, se demuestra como la opción más económica a largo plazo bajo el criterio de VfM. Aunque la Ley 13.981 establece la Economía como principio rector 2, su reglamentación debe incorporar de manera explícita la metodología ACCV como herramienta de evaluación técnica y económica para concretar este desplazamiento estratégico.

III.B. Principio de profesionalización y estrategia

El nivel de sofisticación y eficacia de la Contratación Pública Estratégica está directamente condicionado por la profesionalización de los funcionarios encargados de su gestión.

Existe un diagnóstico generalizado que indica que la mayor parte del personal de compras en la administración pública cuenta con formación predominante en Derecho o Economía, pero con una capacitación notablemente menor en áreas cruciales como Gestión Administrativa, Ciencia de la Administración, o la propia Compra Pública Estratégica. Esta brecha de capacidades tiene un efecto directo: refuerza la burocracia de cumplimiento (el foco en la forma legal) y obstaculiza la implementación de herramientas avanzadas de CPE (como el ACCV o la ponderación de criterios cualitativos). Además, aunque la formación puede ser habitual, a menudo se centra en

cuestiones generales, con baja especialización en estrategia o prevención de la corrupción.

Para superar esta limitación, es imperativo establecer estrategias claras de profesionalización. Esto incluye el diseño de programas estructurados de formación y desarrollo de capacidades, con la posible conformación de una Comisión Técnica Interinstitucional, siguiendo modelos observados internacionalmente. El objetivo debe ser transformar al personal de "compradores" reactivos a "gestores de valor" proactivos. Una medida clave sería la implementación de un sistema de Certificación de Idoneidad por rol o perfil, con una vigencia temporal periódica (ejemplo: 5 años). Esta certificación aseguraría que los gestores posean las competencias necesarias no solo para cumplir con la ley, sino para implementar la estrategia.

III.C. Principio de proporcionalidad y evaluación cualitativa

La Ley 13.981, al referirse al criterio de evaluación y selección de las ofertas, permite la determinación de "parámetros que se contemplarán para dichos fines".² Este precepto habilita la superación de la mera evaluación económica para incorporar atributos de valor social, ambiental y técnico.

La adopción de la Compra Pública Sostenible (CPS) es esencial para la gestión transformadora. Esto requiere la incorporación y ponderación de criterios sociales y ambientales en los pliegos. La experiencia en América Latina y Europa demuestra que es viable conseguir un balance entre desempeño ambiental, consideraciones de costo y objetivos de política pública. Por ejemplo, la

Unión Europea ha establecido criterios ambientales detallados para diversos grupos de productos y servicios.

Para que este principio sea operativo, la evaluación debe ser ponderada. Los pliegos deben asignar un puntaje significativo a los atributos de impacto social, ambiental o reputacional, junto con la capacidad de respuesta del mercado. En la práctica, esto implica que la reglamentación provincial debe detallar cómo se asignará peso a estos criterios, utilizando modelos donde el impacto cualitativo puede representar una proporción considerable de la puntuación total (ejemplos internacionales muestran hasta el 25% para criterios no económicos).

IV. Oportunidades de gestión para la eficacia y la inclusión

La transformación de la Contratación Pública en la PBA requiere un conjunto de propuestas concretas de reforma que se enfoquen en la reglamentación operativa de la Ley

13.981 y en la modernización administrativa, sin necesidad de una modificación estructural inmediata de la norma principal.

IV.A. Reformas administrativas orientadas a la inclusión (MiPyMEs y Cooperativas)

Para que el régimen de preferencia hacia las MiPyMEs sea efectivo, la Administración debe abordar directamente

las barreras de acceso y simplificar el proceso de licitación.

Mandato de loteo (Fraccionamiento): La reglamentación de la Ley 13.981 debe incorporar la obligatoriedad de fraccionar las compras grandes en lotes más pequeños. Esta práctica solo debería exceptuarse cuando se demuestre, mediante un análisis técnico y

económico, que el loteo es inviable o que compromete gravemente la eficiencia o la interoperabilidad. El loteo permite que MiPyMEs especializadas y cooperativas puedan competir, evitando la concentración del mercado.

Simplificación de solvencia y garantías: Para las MiPyMEs que operan bajo regímenes de preferencia, se deben simplificar drásticamente los requisitos de solvencia y las garantías. Esto puede lograrse mediante

sistemas de garantías escalonadas, o mediante la exención de ciertas garantías contractuales, sustituyéndolas por instrumentos de cumplimiento más flexibles y adecuados a sus estructuras de capital.

Modernización digital y transparencia: El PBAC ha consolidado la digitalización de los procesos de compra y debe avanzar ahora hacia una etapa de modernización inteligente basada en IA y trazabilidad. Se propone incorporar inteligencia artificial para facilitar la clasificación de procedimientos, detectar oportunidades para MiPyMEs y actores de la economía social, y asistir en la elaboración y lectura de pliegos. Complementaria-

mente, la exploración progresiva de tecnologías blockchain permitiría reforzar la transparencia y la auditabilidad del ciclo contractual. Finalmente, la adopción gradual de estándares internacionales de datos abiertos potenciaría la interoperabilidad, el análisis predictivo y la participación estratégica de nuevos proveedores, consolidando a la Provincia como referente en compras públicas inteligentes.

IV.B. Integración de la visión estratégica en el control y la ejecución

La efectividad de la CPE depende de la adaptación de los organismos de control y la incorporación de criterios de valor en la ejecución contractual.

El Honorable Tribunal de Cuentas (HTC) de la PBA es un actor fundamental en la fiscalización de los procesos de la Ley 13.981. Tradicionalmente, el control se enfoca en la legalidad estricta y el cumplimiento formal. Para impulsar la CPE, es indispensable establecer un diálogo institucional que permita al HTC integrar la evaluación del VfM en sus dictámenes y resoluciones.

La rigidez del control, ejemplificada en la desestimación de ofertas por formalidades menores (como la falta de muestras), debe evolucionar hacia un reconocimiento de que el formalismo moderado y la flexibilidad estratégica son esenciales para la eficiencia del sistema y la equidad.

La flexibilidad sólo debe aplicarse cuando no comprometa la transparencia y la concurrencia. La Administración y el HTC deben acordar parámetros que permitan subsanar errores formales no sustanciales, especialmente de MiPyMEs, sin comprometer el principio de transparencia.

Finalmente, la aplicación de criterios cualitativos ponderados debe ser obligatoria para las compras que superen un determinado umbral. La reglamentación debe detallar los "parámetros" de evaluación para incluir métricas que premien atributos inclusivos, tales como el uso de mano de obra local, la certificación de procesos sostenibles o la inversión en investigación y desarrollo. Estos criterios deben ser cuantificables para asegurar la objetividad en la adjudicación.

Propuesta de Herramientas de Compra Pública Estratégica (CPE)

Herramienta Estratégica	Objetivo de Desarrollo Inclusivo	Mecanismo Operativo	Impacto Esperado en PBA
Ponderación Criterios S/A	Fomentar cadenas de valor responsables.	Asignación de puntaje por certificaciones ambientales o cláusulas sociales.	Adquisiciones que alinean impacto social/ambiental con el gasto público.
Loteo Obligatorio	Incrementar la participación de MiPyMEs y Cooperativas.	Fraccionamiento de grandes compras en lotes por especialidad o geografía.	Desconcentración del mercado de proveedores.
Análisis Costo Ciclo Vida (ACCV)	Orientar la compra hacia la calidad y la eficiencia a largo plazo (VfM).	Inclusión de costos de mantenimiento/disposición en la fórmula de evaluación económica.	Reducción de costos operativos post-adquisición y fomento de proveedores de calidad.
Simplificación Digital	Reducir la barrera transaccional y el formalismo.	Optimización del RAPP y uso de tecnología para clasificar licitaciones accesibles a PYMEs.	Mayor accesibilidad y reducción de la carga burocrática.

Conclusiones

El análisis realizado muestra que las tensiones presentes en el sistema de contrataciones públicas de la Provincia de Buenos Aires no deben interpretarse como fallas, sino como el resultado de un modelo en evolución que debe conciliar la seguridad jurídica-administrativa, la orientación al desarrollo productivo y la necesidad de gestionar en tiempos reales. Este equilibrio exige transitar hacia una transformación de la praxis administrativa más que únicamente hacia una modificación normativa. Ello implica dotar al Estado de capacidades para tomar decisiones estratégicas en contextos de control, donde el cumplimiento formal no sea un obstáculo para la generación de valor público, sino una base sobre la cual justificar elecciones orientadas a la calidad, la sostenibilidad y la eficiencia a largo plazo. La incorporación gradual de herramientas como el Análisis del Costo del Ciclo de Vida, el fraccionamiento inteligente de la demanda y los

mecanismos diferenciados de participación para MiPyMEs y cooperativas solo serán eficaces si se insertan en una cultura institucional basada en la planificación estratégica, la gestión del riesgo y el uso de datos como insumo para la toma de decisiones. En este camino, la profesionalización de los equipos, la claridad en los objetivos y la construcción de legitimidad técnica y política son condiciones para que las compras públicas puedan generar bienes y servicios de calidad, que perduren en el tiempo y representen un ahorro real para la administración. Una vez consolidado este cambio de praxis y fortalecida la capacidad estatal para operar bajo principios de valor público, podrá evaluarse de manera sustentada la necesidad de eventuales reformas normativas que acompañen y consoliden este proceso de maduración institucional.

Bibliografía

- Ley 13981 - Provincia de Buenos Aires |, acceso: octubre 22, 2025, <https://normas.gba.gov.ar/documentos/xDZ34hyV.html>
- Mejora en el acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en los mecanismos de - Centro de Documentación e Información, acceso: octubre 22, 2025, <https://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/unsam/ict4gp/2.pdf>
- Las medidas de apoyo a las pymes: dudas y posibles dificultades sobre su efectividad, acceso: octubre 22, 2025, <https://www.obcp.es/opiniones/las-medidas-de-apoyo-las-pymes-dudas-y-posibles-dificultades-sobre-su-efectividad>
- Inscripción al Registro de Proveedores de la provincia de Buenos Aires - UIDE, acceso: octubre 22, 2025, <https://uide.com.ar/inscripcion-al-registro-de-proveedores-de-la-provincia-de-buenos-aires/>
- Fortalecimiento del Registro de Proveedores de Compras Públicas en Colombia, acceso: octubre 22, 2025, <https://asip.org.ar/storage/2023/07/Enhancing-public-Colombia-OECD-Traduccion.pdf>
- El OPC aumentó el valor de la Unidad de Contratación - OPC :: GBA, acceso: octubre 22, 2025, <https://opc.gba.gov.ar/noticias/96>
- (PDF) TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE COSTE DE CICLO DE VIDA, UTILIZADAS PARA JUSTIFICAR LA APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE OPTIMIZACIÓN DE MANTENIMIENTO, PROPUESTAS POR LA INDUSTRIA 4.0. CASO DE ESTUDIO: SECTOR OIL AND GAS. - ResearchGate, acceso: octubre 22, 2025, https://www.researchgate.net/publication/342991620_TECNICAS_DE_ANALISIS_DE_COSTE_DE_CICLO_DE_VIDA_UTILIZADAS_PARA_JUSTIFICAR_LA_APLICACION_DE_HERRAMIENTAS_DE_OPTIMIZACION_DE_MANTENIMIENTO_PROPUESTAS_POR_LA_INDUSTRIA_40_CASO_DE_ESTUDIO_SECTOR_OIL_AND_GAS
- Análisis Costo Ciclo Vida Accv 1 | PDF | Ingeniería de confiabilidad | Science - Scribd, acceso: octubre 22, 2025, <https://es.scribd.com/document/491040794/ANALISIS-COSTO-CICLO-VIDA-ACCV-1>
- Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada, acceso: octubre 22, 2025, <https://www.redalyc.org/journal/2815/281567964004/html/>
- Estrategia de Profesionalización en Contratación Pública, acceso: octubre 22, 2025, <https://ricg.org/wp-content/uploads/2025/08/Estrategia-de-Profesionalizacion-Costa-Rica.pdf>
- Comprando Verde - IADB Publications, acceso: octubre 22, 2025, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Comprando-verde-%C2%BFC%C3%B3mo-fomentar-las-compras-verdes-en-los-proyectos-financiados-por-el-BID.pdf>
- guía conceptual y metodológica de compras públicas sostenibles - Gestión Sustancias Químicas, acceso: octubre 22, 2025, https://quimicos.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/guia_compras_publicas_sostenibles.pdf
- Las compras públicas en Paraguay están abiertas a pequeñas empresas, acceso: octubre 22, 2025, <https://www.open-contracting.org/es/2023/12/23/paraguays-procurement-is-open-for-small-business/>
- Resoluciones - Honorable Tribunal de Cuentas - Provincia de Buenos Aires |, acceso: octubre 22, 2025, <http://www.htc.gba.gov.ar/resoluciones>
- Resolución 691/2007 del Honorable Tribunal de Cuentas - Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas, acceso: octubre 22, 2025, <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/resolucion/2007/691/254626>