



# JORNADA ADECUACIÓN DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA LEY 13.064

## PRESENTACIONES PROPUESTAS Y CONSENSOS

[Descripción breve](#)

UN APORTE DE PROPUESTAS Y CONSENSOS DE DISTINTOS ACTORES PARA  
AVANZAR EN LA ADECUACIÓN DE LA LEY 13.064 DE OBRA PÚBLICA

JORNADA REALIZADA EL 18 DE ABRIL DE 2023

CENTRO ARGENTINO DE INGENIEROS  
CÁMARA ARGENTINA DE CONSULTORAS DE INGENIERÍA

27 de junio de 2023

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Prólogo</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Entidades participantes</b> .....	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Consensos relevantes</b> .....	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Aspectos con diferentes miradas</b> .....	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Propuestas</b> .....	<b>6</b>
6.1.	<b>Ley de Obra Pública - Ley 13.064 – Su modificación</b> .....	<b>6</b>
6.2.	<b>Marco Normativo</b> .....	<b>6</b>
6.3.	<b>Definición: ¿Qué es Obra Pública?</b> .....	<b>7</b>
6.4.	<b>Equilibrar derechos y obligaciones de las partes</b> .....	<b>7</b>
6.5.	<b>Resolución de Controversias y Conflictos</b> .....	<b>8</b>
6.6.	<b>Redeterminación de Precios</b> .....	<b>9</b>
6.7.	<b>Falta de pago</b> .....	<b>9</b>
6.8.	<b>Financiación</b> .....	<b>10</b>
6.9.	<b>Procesos de Contratación y adjudicación</b> .....	<b>10</b>
6.10.	<b>Recepción de obra</b> .....	<b>11</b>
6.11.	<b>Rescisión</b> .....	<b>11</b>
6.12.	<b>Revocatoria de contratos</b> .....	<b>11</b>
6.13.	<b>Riesgos</b> .....	<b>11</b>
6.14.	<b>Fortalecimiento de los sectores</b> .....	<b>12</b>
6.15.	<b>Gestión, capacitación, uso de nuevas tecnologías</b> .....	<b>12</b>
6.16.	<b>Mecanismos de Consenso</b> .....	<b>13</b>
6.17.	<b>Registro de Contratistas y Consultores de Obra Pública</b> .....	<b>13</b>
6.18.	<b>Planificación</b> .....	<b>14</b>
6.19.	<b>Prevención de la corrupción</b> .....	<b>15</b>
6.20.	<b>Triple impacto - Control</b> .....	<b>15</b>
6.21.	<b>Aspectos ambientales</b> .....	<b>16</b>
6.22.	<b>Oportunidad y urgencias</b> .....	<b>16</b>

<b>7</b>	<b>Desarrollo de la Jornada - Programa.....</b>	<b>17</b>
<b>8</b>	<b>Presentaciones.....</b>	<b>18</b>
<b>8.1.</b>	<b>Apertura .....</b>	<b>18</b>
<b>8.1.1.</b>	<b>Ing. Pablo Bereciartua .....</b>	<b>18</b>
<b>8.1.2.</b>	<b>Ing. Cristian Mattana Besozzi .....</b>	<b>19</b>
<b>8.2.</b>	<b>Panel 1.....</b>	<b>20</b>
<b>8.2.1.</b>	<b>Moderadora: Lic. Analía Wlazio.....</b>	<b>20</b>
<b>8.2.2.</b>	<b>Dr. Julio Crivelli .....</b>	<b>20</b>
<b>8.2.3.</b>	<b>Dr. Guillermo Sauro.....</b>	<b>23</b>
<b>8.2.4.</b>	<b>Dr. Jorge Muratorio.....</b>	<b>29</b>
<b>8.3.</b>	<b>Panel 2.....</b>	<b>34</b>
<b>8.3.1.</b>	<b>Moderador: Ing. Roberto Massa .....</b>	<b>34</b>
<b>8.3.2.</b>	<b>Ing. Nicolás Gallo.....</b>	<b>34</b>
<b>8.3.3.</b>	<b>Lic. María Bence Pieres.....</b>	<b>37</b>
<b>8.3.4.</b>	<b>Dr. Marcos Serrano .....</b>	<b>40</b>
<b>8.3.5.</b>	<b>Ing. Luis Perri .....</b>	<b>45</b>
<b>8.3.6.</b>	<b>Dr. Ricardo Barreiro-Deymonnaz .....</b>	<b>47</b>
<b>8.4.</b>	<b>Cierre de la Jornada.....</b>	<b>52</b>
<b>8.4.1.</b>	<b>Ing. Gustavo Weiss.....</b>	<b>52</b>

**Uso del material:** Se autoriza el uso del presente material, citando la fuente.

**Reconocimientos:**

Un especial agradecimiento a todos quienes han colaborado en la realización de esta Jornada y participaron en la misma.

*Equipo organizador:* Julio Crivelli, Angel Ferrigno, Roberto Massa, Cristian Mattana Besozzi, Verónica Santamaría e Ing. Pablo Chelmicki.

*Equipo de apoyo:* Gerente del CAI: Andrea Shin, y personal: Rocío Haedo, Diego Garcia, Claudia Digon, y Silvana Ballanti, Secretaria adjunta de CADECI.

## **1 Prólogo**

El Presente trabajo sintetiza las diferentes propuestas, consenso y aspectos en los que hay diferentes miradas sobre determinados temas, expuestos en la Jornada sobre la Ley de Obra Pública, realizada el pasado 18 de abril de 2023.

La ley vigente cumple 75 años. Ha sido una norma de gran valor que ha producido efectos muy productivos. No obstante, se coincide que es necesario readecuarla a los tiempos actuales.

Crear una nueva ley, puede llevar a pérdidas significativas en términos de doctrina y jurisprudencia, de allí la importancia de trabajar en base a los consensos y propuestas presentadas, para mejorar la actual ley.

## **2 Introducción**

El objetivo del encuentro ha sido escuchar opiniones, propuestas, sacar conclusiones y lograr aportes sobre aspectos claves que son necesarios modificar e incorporar en la actual Ley, que permita contar con una legislación, que, con menos discrecionalidad, posibilite una rápida resolución de conflictos y resuelva en forma rápida situaciones que no admiten más demora.

En definitiva, lograr mayor seguridad jurídica para todas las partes intervinientes.

En el presente documento se presenta un resumen de los aspectos más destacados expuestos por los panelistas. Algunas de las propuestas pueden ser similares, pero con distinto enfoque. Otras presentan criterios diferentes. Todas son válidas. Las mismas han sido ordenadas por temas, a efectos de facilitar su análisis e incorporación, en el proceso de reforma de la actual ley.

## **3 Entidades participantes**

- ANI - Academia Nacional de Ingeniería - Ing. Nicolás Gallo
- CADECI – Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería – Lic. en Economía María Bence Pieres
- CAMARCO - Cámara Argentina de la Construcción - Dr. Julio Crivelli
- CICARE – Centro de Investigación para la Contratación Administrativa y la Regulación Económica- Dr. Marcos Serrano
- CPIC – Consejo Profesional de Ingeniería Civil – Ing. Luis Perri
- MOP - Ministerio de Obras Públicas de la Nación – Dr. Guillermo Sauro
- SADEC – Sociedad Argentina de derecho en la Construcción – Dr. Ricardo Barreiro-Deymonnaz
- UA - Universidad Austral – Dr. Jorge Muratorio

## **4 Consensos relevantes**

En gran parte de las propuestas presentadas por los participantes hay consenso.

De las mismas, se destacan por su relevancia:

- Adecuar la Ley 13.064 en lugar de una reforma integral, considerando su vigencia y sus efectos positivos.
- La necesidad de consensos en la revisión del marco normativo.
- Incorporar los Principios Generales del Derecho en la ley, para abordar aspectos como el mantenimiento de la Ecuación Económica Financiera del contrato.
- Definir adecuadamente qué se entiende por Obra Pública: aquella ejecutada por los organismos públicos y empresas del estado, independientemente de su fuente de financiación.
- Incluir en la definición a todas las partes involucradas en la Obra Pública: Actores y contratos necesarios que participan en las distintas etapas de proyecto, construcción, inspección, operación y mantenimiento. Empresas constructoras, y de servicios de consultoría vinculadas al proyecto y/o la inspección.
- Establecer mecanismos claros para la toma de decisiones en la contratación, como el “doble promedio”, calidad o “valor por dinero”, como métodos de adjudicación, para aliviar a los funcionarios de la difícil tarea de determinar cuál es la oferta más conveniente.
- Incorporar mecanismos ágiles alternativos especializados de resolución de controversias como existen en muchos países, y así evitar la discrecionalidad y los litigios innecesarios.
- Trabajar en la gestión de la obra pública para prevenir conflictos.
- Incluir en la norma mecanismos de redeterminación de precios / Sistemas de Variaciones de Precios, que permitan recomponer en forma rápida la ecuación económica-financiera de un contrato.
- Establecer la obligación de incluir en el llamado una definición clara del alcance de las tareas a realizar u obra, el precio oficial, y la distribución de riesgos y responsabilidades. Aportaría transparencia ya que contribuye a igualar la información al momento de presentar las ofertas.

## **5 Aspectos con diferentes miradas**

Hay temas que presentan diferentes miradas e incluso con discrepancias de opinión, todas atendibles, las que, en el marco de un trabajo colaborativo, pueden ser atendidas y resueltas adecuadamente.

De las mismas, se destacan por su relevancia:

- El desafío es revisar una ley vigente desde hace 75 años, procurando consenso y abordando todos los temas relevantes. Se debe aprovechar esta oportunidad para desarrollar un marco normativo adaptado a la obra pública que necesita nuestro país, en términos de proyectos de inversión, de consolidación y la introducción de las perspectivas multidisciplinarias que generen impacto en la obra pública.
- La situación vigente requiere hacer ajustes urgentes en temas específicos, en que hay consenso: Por ej.: recomponer la ecuación económica de los contratos, adjudicar por doble promedio, establecer mecanismos de ágiles de resolución de conflictos.
- Temas como la participación ciudadana, protección del medio ambiente, género, anticorrupción, son clave, pero debiera ser materia de otras leyes.
- El Estado no puede tener una ley de protección ecológica para la obra pública y otra para otros contratos, de suministro o de servicio. Se propone una ley general y reglamentaciones específicas para cada uno de los tipos de actividades.
- En el caso de la resolución de conflictos, si bien hay acuerdo en incorporar mecanismos alternativos ágiles para resolver las controversias, una mirada desde el Estado, plantea que debe existir la opción de la instancia judicial.

## **6 Propuestas**

Propuestas y criterios a seguir, presentados por los panelistas agrupados por temas.

### **6.1. Ley de Obra Pública - Ley 13.064 – Su modificación**

- Adecuar la Ley 13.064, en lugar de una reforma integral, considerando su vigencia y sus efectos positivos. La ley vigente ha producido efectos muy productivos. Crear una nueva ley, puede llevar a pérdidas significativas en términos de doctrina y jurisprudencia.

### **6.2. Marco Normativo**

- Revisar el marco adaptativo de la ley de la contratación de la obra pública. Esta discusión debe darse también en el ámbito de la ingeniería. La gestión y los procesos de contratación son componentes esenciales en este contexto.
- Determinar la inaplicabilidad del Artículo 24 de la Ley de Administración Financiera, el cual dificulta la previsión presupuestaria para las obras públicas al no tomar en cuenta el presupuesto ni los compromisos contractuales.
- Comparar los procesos de contratación de obra pública en Argentina con estándares internacionales y evaluar su eficiencia.
- Incorporar principios clave en la revisión del marco normativo, como el valor por dinero, que busca tomar decisiones basadas en criterios de eficiencia y calidad.
- Establecer una normativa uniforme, fomentar la concurrencia y diversidad de contratistas en obra pública. *(Cumpliendo las exigencias de los Pliegos y normas vigentes).*
- Reforma normativa interdisciplinaria y un cambio cultural para adaptarse a los nuevos estándares y exigencias actuales. Avanzar hacia modelos de Contratos colaborativos entre las partes intervinientes.

### 6.3. Definición: ¿Qué es Obra Pública?

- Definir adecuadamente qué se entiende por Obra Pública. Es obra pública aquella ejecutada por los organismos públicos, cómo también la ejecutada por las empresas del estado.
- Regular integralmente la obra pública, en la misma norma, sin importar su fuente de financiamiento.
- Incluir en la definición a todas las partes involucradas en una Obra Pública. Son partes todos los actores y contratos necesarios que participan en las distintas etapas (proyecto, construcción, inspección, operación y mantenimiento); las empresas constructoras, de servicios de consultoría vinculadas al proyecto y/o la inspección.
- Incluir en los fondos del Tesoro Nacional, los préstamos internacionales, como parte de los fondos públicos relacionados con la obra pública.
- Definir en forma amplia a la obra pública, como infraestructura destinada a prestar un servicio público.
  - Desde el punto de vista material, la obra pública incluye construcciones, trabajos, remodelación y conservación de inmuebles, instalaciones, y obras en general.
  - Idem, lo accesorio a la obra construida, como la provisión de máquinas, aparatos, materiales, proyectos integrales, transferencias de tecnología y proyectos de infraestructura (*Servicios de Ingeniería*).
  - Desde el punto de vista subjetivo, obra pública cuando el comitente es un órgano estatal, aunque hay discusiones sobre las empresas públicas y descentralizadas.
  - También se incluyen en los sujetos que pueden celebrar contratos de obra pública a privados con delegaciones estatales, cooperativas y fideicomisos públicos.

### 6.4. Equilibrar derechos y obligaciones de las partes

- Se ha equilibrado la preeminencia del Estado en el ámbito internacional.
- Ha cambiado la concepción del derecho administrativo, y el problema no es solo de la contratación pública, sino del Derecho Administrativo en general.
- Se requiere equilibrar las prerrogativas y garantías, en el marco del derecho administrativo.



- Los principios de buena fe y fundamentación de decisiones, son esenciales para equilibrar los derechos y obligaciones.
- El mecanismo de Solución de Controversias es fundamental para equilibrar los derechos y obligaciones.
- El problema central son los plazos de pago que no se cumplen, y la necesidad de mantener la Ecuación Económica Financiera original del contrato.
- Regular la modificación de contratos, la suspensión de la obra, el tasado del pago de gasto improductivo y la figura de cesión contractual.

## **6.5. Resolución de Controversias y Conflictos**

- Los sistemas actuales de resolución de conflictos en obras públicas no son efectivos ni eficientes.
- Actualmente la ley en Argentina prevé que las controversias se diriman exclusivamente en la jurisdicción contencioso administrativa.
- Argentina debería seguir el ejemplo de otros países y adoptar el Panel Técnico y el Arbitraje como medios de solución de controversias en la obra pública.
- Otros países de la región y de la Unión Europea tienen tribunales administrativos y mecanismos de resolución de controversias en contratos públicos.
- Establecer un marco regulatorio para la resolución de conflictos, con mecanismos ágiles de resolución de controversias con la participación de paneles técnicos, tribunales arbitrales, etc. para resolver en forma rápida situaciones que eviten la paralización de los trabajos, la discrecionalidad o litigios innecesarios.
  - Los Paneles Técnicos, interdisciplinarios resuelven los problemas a nivel transaccional para que la obra se pueda realizar sin interrupciones o disminuciones de ritmo. Permiten resolver conflictos de manera rápida y simultánea. Participan durante todo el proceso, desde la contratación y durante el desarrollo de la obra.
  - Cuando los Paneles Técnicos no encuentran una solución transaccional para el problema, actúa el Tribunal Arbitral. Un Tribunal altamente especializado formado por ingenieros o arquitectos (según el tipo de obra), profesionales de ciencias económicas y abogados.
  - El arbitraje es un instrumento fundamental para resolver controversias debido a los plazos de resolución y la especialización que ofrece.

- Creación de tribunales administrativos especializados en obra pública, como una solución para evitar la judicialización de los conflictos.
- El arbitraje ha sido utilizado en ciertos casos, pero se requiere una ley específica para su implementación generalizada.
- Independientemente de la incorporación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje, es necesario trabajar en la gestión de la obra pública para prevenir conflictos.
- A nivel internacional, en diferentes países, se aplica mucho la figura del DAAB (Dispute Avoidance Adjudication Board) como herramienta de prevención de disputas en contratos.

## **6.6. Redeterminación de Precios**

- Incluir en la norma mecanismos de redeterminación de precios / Sistemas de Variaciones de Precios, que permitan recomponer en forma rápida la Ecuación Económica-Financiera de un contrato.
- Es importante sustituir los Sistemas de Redeterminación de Precios por Sistemas de Variaciones de Precios. El sistema de Redeterminación de Precios vigente en muchos organismos y empresas del Estado no funciona, tienen altas demoras en su gestión, no cubren las reales variaciones de precios, etc.

## **6.7. Falta de pago**

- Incluir las consecuencias de la falta de pago por parte de la Administración.
- Establecer un sistema automatizado para abordar la falta de pago por parte de la Administración.
- Introducir la Boleta de Deuda como un instrumento ejecutivo que permita emitir un documento en el plazo de 15 días, descontable en el mercado de capitales, en caso de falta de fondos y luego compensar en el ejercicio siguiente a través de impuestos y cargas sociales.

## **6.8. Financiación**

- Establecer la exigencia de contar con el financiamiento adecuado y respaldado, para garantizar la viabilidad de las obras.
- Propender a financiar gran parte de los costos a través de la iniciativa privada.
- Implementar a futuro el uso de contratos de colaboración público privada.

## **6.9. Procesos de Contratación y adjudicación**

- Comparar los procesos de contratación de obra pública en nuestro país con los estándares internacionales.
- Establecer requisitos más estrictos en cuanto a la publicidad de las licitaciones y la divulgación de información relevante para prevenir la corrupción y fomentar la competencia.
- Establecer la obligación de incluir en el llamado una definición clara del alcance de las tareas a realizar u obra, presupuesto oficial, y la distribución de riesgos y responsabilidades. Esta obligación, aportaría transparencia ya que contribuye a igualar la información al momento de presentar las ofertas.
- Introducir cambios en las exigencias documentales y los criterios de evaluación y adjudicación, para evitar encarecer las ofertas innecesariamente.
  - La gratuidad de la documentación licitatoria, de los procesos de impugnación, entre otros.
  - Limitar la exigencia de presentar antecedentes y documentación repetitiva en cada llamado, utilizando la información ya requerida y disponible en algún momento previo del proceso, o en el Registro de Constructores y Consultores de Obra Pública.
- Establecer mecanismos para la toma de decisiones en la contratación, como el “doble promedio” como método de adjudicación, para aliviar a los funcionarios de la difícil tarea de determinar cuál es la oferta más conveniente.
- Introducir el “valor por dinero” como uno de los criterios de adjudicación, siguiendo estándares internacionales, donde la calidad de la oferta, sea un factor destacado.

- Introducir mecanismos de evaluación y selección más rigurosos. Se sugiere considerar criterios basados en la experiencia previa, la capacidad técnica y financiera, y el cumplimiento de estándares de calidad para asegurar que los contratistas sean idóneos y capaces de llevar a cabo las obras de manera eficiente.
- Incluir mecanismos que eviten ofertas a precio vil o temerarios.
- Establecer con claridad el concepto de precio vil.

### **6.10. Recepción de obra**

- Regular con mayor detalle la Recepción Provisoria y Recepción Definitiva, en caso de silencio de la administración.
- Regular los efectos de suspensión y neutralización. Establecer mecanismos de renegociación contractuales.

### **6.11. Rescisión**

- Incluir la posibilidad de rescisión del contrato de mutuo acuerdo.
- Establecer la rescisión por falta de pago como una opción.

### **6.12. Revocatoria de contratos**

- Agregar la revocación de los contratos de obra y establecer las consecuencias correspondientes.

### **6.13. Riesgos**

- Establecer la obligación de incluir en el llamado una matriz de riesgos y responsabilidades.
  - Esta obligatoriedad a incorporar en la modificación de la Ley actual permitiría mitigar demoras y modificaciones durante la ejecución de los contratos.

- La asignación de riesgos debe estar en cabeza de quien tiene mayor capacidad de gestionarlo.
- Ampliar el concepto de caso fortuito para incluir no solo los eventos naturales, sino también otros acontecimientos extraordinarios de cualquier índole.

#### **6.14. Fortalecimiento de los sectores**

- Planificar el desarrollo del sector de la Consultoría en Ingeniería y de la Construcción, por parte del Estado, brindando un horizonte de los llamados futuros.
- Defender y fortalecer a la industria local, limitando la participación de empresas extranjeras en ciertas licitaciones, para evitar perder capacidad local (por el uso de antecedentes de obras del país) aspecto clave cuando se debe competir en el exterior.
- Exigir a las empresas extranjeras asociarse con empresas locales, cuando no haya suficiente experiencia local, estableciendo incentivos para lograr la mayor transferencia de tecnología.
- Fomentar la exportación de servicios de ingeniería, como mecanismo para impulsar la exportación de otros equipamientos y bienes, como mecanismo generador de divisas.

#### **6.15. Gestión, capacitación, uso de nuevas tecnologías**

Se destaca la importancia de la introducción de la tecnología y la transformación digital en los procesos de gestión de la obra pública. El uso de herramientas como BIM y el monitoreo en tiempo real pueden contribuir a evitar conflictos y mejorar la forma en que se gestiona la obra pública.

- Trabajar en la gestión de la obra pública para prevenir conflictos. Independientemente de la incorporación de mecanismos alternativos de resolución de controversias, como el arbitraje.
- Incluir en los temas de gestión al ámbito de la ingeniería. La gestión y los procesos de contratación, son componentes esenciales en este contexto.
- Enfatizar la necesidad de avanzar en la transformación digital y la contratación digital en obras públicas.

- Avanzar en la transformación digital e innovación tecnológica en cada etapa de los servicios vinculados a las obras: diseño, construcción, supervisión, operación y mantenimiento.
- Garantizar el acceso a la información para una gestión más eficiente y transparente.
- Promover la transformación y profesionalización de la contratación pública y estandarizar procesos, como factores clave para mejorar eficiencia y transparencia.
- Establecer claramente que todos los profesionales que intervienen deben estar matriculados.
- Asegurar mecanismos de inversión en fortalecimiento y capacitación del sector público y privado, integrando el uso de las nuevas herramientas.

#### **6.16. Mecanismos de Consenso**

- Establecer por ley un órgano permanente al estilo del Observatorio de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas, donde confluyan como lugar de encuentro y de debate, instituciones productivas, profesionales y académicas vinculadas al sector, y se generen desde allí normativas y políticas públicas con mayor base de legitimación.

#### **6.17. Registro de Contratistas y Consultores de Obra Pública**

- Incluir y regular en la Ley el Registro de Constructores y Consultores de Obra Pública, claro y transparente, que registre capacidades técnicas y antecedentes. (Actualmente está normado por Decreto 1169/18 y por una disposición 16/19 de la ONC); con el fin de darle carácter legal a la institución del órgano rector del sistema, junto con las competencias necesarias.
- Establecer mecanismos de información y retroalimentación del Registro con los organismos públicos para evaluar la calidad de los trabajos realizados, y que los entes y organismos deban consultar.
- Definir con precisión a las personas no habilitadas para contratar. La inhabilidad supone un procesamiento confirmado por segunda instancia.

## **6.18. Planificación**

- La planificación y financiación son fundamentales para el funcionamiento y dimensionamiento de la obra pública, la inversión y el desarrollo.
- La Planificación de la inversión pública debe ser a mediano y largo plazo, con mecanismos de participación y consenso ciudadano.
- La obra pública debe contar con justificación estatal, formar parte de los proyectos públicos y estar respaldada por la jurisdicción administrativa correspondiente.
- Considerar la importancia de la planificación estratégica y el ciclo de vida de una obra, en la gestión de proyectos de obra pública.
- Incluir el concepto del “Ciclo de Vida” de las inversiones en obra pública, a los efectos de lograr los beneficios que las motivaron.
- Considerar el “Ciclo de Vida” en su totalidad, implica la obligatoriedad de seguir un proceso, desde la idea o surgimiento de una necesidad, su proyecto, construcción, supervisión, hasta su control de operación, mantenimiento, desactivación productiva y eventuales remediaciones ambientales, sin saltar etapas, atendiendo todos los requerimientos técnicos, ambientales y sociales.
- Trabajar para contar desde el Estado con buenos proyectos, y que éstos incluyan como un componente el mantenimiento posterior de la obra.
- Fortalecer la obligatoriedad (existente, pero que muchas veces no se cumple) para que todo llamado a licitación cuente con su respectivo proyecto completo. Está probado que siempre hay menores dispersiones de sobrecostos y plazos si se licitan las obras cuando éstas disponen de un proyecto completo.
- Definir bien la estructuración de los distintos roles: Comitente, financiamiento, entes diversos, contratista y consultoras.
- La inversión debe incluir, por un lado, estudios de planificación, factibilidad técnica, económica, socioambiental, anteproyectos y proyecto ejecutivo. Durante la construcción, la construcción misma y también la supervisión independiente de la obra.
- Importancia de la planificación a mediano y largo plazo y los consensos. La experiencia positiva del proyecto de puente entre Chaco y Corrientes se destaca como ejemplo; proyecto hecho por empresas argentinas, muestra los consensos desde las provincias y la participación integral de los sectores involucrados.

### **6.19. Prevención de la corrupción**

- Incorporar en los pliegos de licitación el alcance de la ética, su importancia y mecanismos para la prevención de la corrupción.
- Fortalecer los mecanismos de control y prevención de la corrupción en la contratación de obras públicas.
- Establecer sanciones más severas para aquellos que incurran en actos de corrupción.

### **6.20. Triple impacto - Control**

- Promover una mayor participación y control ciudadano en la actividad estatal, incluyendo denuncias y aportes.
- Normalizar la ejecución de la obra pública y enfocarse en la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia.
- Importancia de la rendición de cuentas y la participación de organismos en la inversión en obras públicas.
- Fortalecer la función de inspección de obras a cargo de la ingeniería privada.
- Se propone incluir en la ley la perspectiva de triple impacto (económico, social y ambiental).
- La participación ciudadana, la protección del medio ambiente, la perspectiva de género y la lucha contra la corrupción, podrían abordarse en leyes específicas. Es importante tener una ley general y regulaciones específicas para cada tipo de actividad.
- Importancia de la participación ciudadana y la inclusión de perspectivas como el triple impacto (económico, social y ambiental) en la planificación y ejecución de obras públicas.
- Reconocer la necesidad de consensos en los procesos de contratación y la importancia de la participación ciudadana.
- Destacar la importancia del consenso a largo plazo y la revisión del marco normativo como elementos esenciales para el desarrollo del país.



## **6.21. Aspectos ambientales**

El atraso vigente en los aspectos ambientales y sociales no se limita solo a la Ley de Obras Públicas, sino al sistema de contratos públicos en general.

- La función social y la consideración ambiental son elementos clave en cualquier proyecto de obra pública.
- Se propone tener una única ley que abarque los aspectos ambientales y sociales para todas las contrataciones del Estado.
- La ley debe ser adaptable a cada contrato mediante reglamentos.
- Se debe decidir si se quiere un sistema que regule todos los contratos públicos en una sola ley o si se prefiere regular cada contrato por separado.

## **6.22. Oportunidad y urgencias**

- El desafío es revisar una ley vigente desde hace 75 años, procurando consenso y abordando los temas relevantes. Se debe aprovechar esta oportunidad para desarrollar un marco normativo adaptado a la obra pública que necesita nuestro país en términos de proyectos de inversión, de consolidación y la introducción de las perspectivas multidisciplinarias que generen impacto en la obra pública.
- La situación vigente requiere de hacer ajustes urgentes en los temas específicos en que hay consenso: incorporar los Principios Generales en la ley, mantener la Ecuación Económica Financiera original del contrato, establecer el Doble de Promedio como mecanismo de adjudicación, y crear Paneles Técnicos y de Arbitraje, como medio de solución de las controversias.

## **7 Desarrollo de la Jornada - Programa**

### **Adecuación de la Ley 13.064 de Obra Pública**

Fecha de realización: martes 18 de abril de 2023 – CAI - Cerrito 1250-CABA

#### **Apertura**

Ing. Pablo Bereciartua – Presidente del CAI

Ing. Cristian Mattana Besozzi – Presidente de CADECI

#### **Panel 1 -Adecuación de la Ley de Obra Pública: La mirada de los sectores productivos y del Estado**

*Aspectos clave a ser considerados para resolver situaciones que dificultan contar con una normativa a la altura de las necesidades de nuestro país.*

*Moderadora: Lic. Analía Wlazlo (Directora Revista Vial)*

- CAMARCO - Cámara Argentina de la Construcción - Dr. Julio Crivelli
- MOP - Ministerio de Obras Públicas de la Nación – Dr. Guillermo Sauro
- UA - Universidad Austral – Dr. Jorge Muratorio

#### **Panel 2- La ingeniería y la Ley de la Obra Pública**

*Aportes de la ingeniería para lograr un mejor uso de nuestros recursos y capacidades, con obras en mejor costo, calidad y plazo.*

*Moderador: Ing. Roberto Massa (Presidente del Departamento Técnico del CAI)*

- ANI - Academia Nacional de Ingeniería - Ing. Nicolás Gallo
- CADECI – Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería – Lic. en Economía María Bence Pieres
- CICARE – Centro de Investigación para la Contratación Administrativa y la Reg. Económica- Dr. Marcos Serrano
- CPIC – Consejo Profesional de Ingeniería Civil – Ing. Luis Perri
- SADEC – Sociedad Argentina de derecho en la Construcción – Dr. Ricardo Barreiro-Deymonnaz

#### **Cierre**

Ing. Gustavo Weiss – Presidente de CAMARCO

## 8 Presentaciones

Los textos corresponden a transcripciones realizadas de cada presentación, revisadas por sus autores.

### 8.1. Apertura

#### 8.1.1. *Ing. Pablo Bereciartua*

Presidente del Centro Argentino de Ingenieros – CAI

Hola, bienvenidos al Centro Argentino de Ingenieros. Esta jornada, es una jornada para la cual, junto con CADECI, la Cámara de Argentina de Consultoras de Ingeniería, en un tema en el que hemos trabajado por un largo tiempo. Pensamos que un tema central para promover la inversión en la Argentina, para promover el desarrollo, y para dar continuidad a un instrumento que es esta Ley, que ha sido muy útil en las últimas décadas, pero que posiblemente ahora deba ser adecuada, para contemplar cambios que hacen a diversas dimensiones, entre ellas: a volver más eficiente en términos de mantener la ecuación económica financiera de los contratos, incorporar la utilización de nuevas tecnologías de gestión de proyectos, incluir modos alternativos de resolución de conflictos o diferencias, incluir de una manera más efectiva las posibilidades de inversión conjunta del sector público y el sector privado, incluyendo formatos como concesiones, alianzas público privadas, pagos diferidos o pagos sujetos a inversiones vinculadas al desarrollo de proyectos entre otros.

En ese sentido creo que es clave ver y revisar y aportar desde, no solo la experiencia de las dificultades que hemos enfrentado, sino también las posibilidades que no hemos utilizado. Y para eso quisiera mencionar un par de ejemplos que sí probamos hace unos años atrás con esta misma ley de Obras Públicas, por ejemplo, para promover la inversión privada en infraestructuras. Uno de ellos es las licitaciones que hicimos para la Cuenca de Río Salado, en la Provincia de Buenos Aires. Allí llevamos adelante un conjunto de licitaciones, pero dos de ellas utilizaron la Ley de Obras Públicas con pago diferido. Están siendo ejecutados esos dos contratos por cientos de millones de dólares, permitiendo que las empresas hayan utilizado su capacidad de financiamiento para lograr aumentar, en definitiva, el volumen total de inversión que se pudo alocar. Esos contratos, los dos contratos que menciono, uno de ellos difiere el 50% al valor certificado, el otro difiere el 65% del valor certificado. Lo menciono como ejemplo de cómo los instrumentos pueden ser utilizados de diversos modos, si se crean las condiciones. El segundo ejemplo que quiero mencionar, es uno que se planteó, finalmente no se llegó a utilizar. Se trata de una iniciativa privada en la Provincia de Río Negro, para poner en producción 100.000 hectáreas en la expansión de la frontera agropecuaria de la Argentina, con 65.000 de esas con capacidad productiva. Lo que se planteó y es legalmente viable, fue utilizar la Ley de Obra Pública y el pago de los certificados condicionado a inversiones privadas dentro de los predios productivos. También fue posible.

Estos casos permiten pensar con una perspectiva amplia en este instrumento que es fundamental y que tiene una larga trayectoria, como dicen los abogados, hay un cuerpo legal, hay un cuerpo administrativo que permite y que marca posibilidades en términos de uso de esta ley, pero también está en nosotros ahora adecuarla a las condiciones y oportunidades que enfrentamos, y una no menor es la macroeconomía. Agradeciendo especialmente la participación de todos ustedes, y la alianza de trabajo que tenemos con CADECI, la Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería, lo invitó al Ing. Cristian Mattana Besozzi, su presidente, para que también nos dé su bienvenida.

### **8.1.2. Ing. Cristian Mattana Besozzi**

Presidente de la Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería - CADECI

Buenos días a todos. Bueno, muchas gracias por estar aquí presentes o por estar también en línea. Bueno, la idea de esta jornada es que sea una jornada de debate, que funcione como disparador sobre los temas fundamentales que la ley que ha funcionado durante estos últimos 75 años puede incorporar. Bien sabemos que la ley ha funcionado bien durante estos años, pero que necesita una actualización o una adecuación en algunos aspectos. Y bueno, la idea de esta jornada era que debatiéramos sobre estos temas. De alguna manera plantea el disparador para lograr que la modificación de la ley contemple todas las visiones o las visiones de todos los que actuamos en la obra pública. Yo sencillamente voy a hacer una enumeración muy breve de los temas que desde CADECI vemos como fundamental incorporar en la adecuación de la ley. Tenemos que lograr que la nueva ley o la actualización de la ley nos permita contratar más obras con el mismo dinero, es decir, tenemos que eficientizar el sistema. Para eso lo que proponemos es que se apliquen las mejores prácticas en la ingeniería o en los proyectos de inversión en general, donde hay infinidad de herramientas que permiten lograr ese objetivo. Tenemos que lograr que se cumpla el ciclo de vida de las inversiones, porque hoy en muchas de las obras públicas no se está dando. Se licitan obras que no tienen las etapas previas concluidas. A pesar de que la ley actual exige que las obras tengan su proyecto completo para poder licitarse, esos proyectos en muchos casos no están. Tenemos que lograr eficientizar los sistemas de contratación. El Estado demora mucho en los procesos de contratación y después hay una falencia también en el seguimiento de esos contratos. Tenemos que pensar de una manera más colaborativa, lograr que la adaptación de la ley permita que las partes, en lugar de tirar de la frazada para cubrirse de los aspectos contractuales, pensemos de forma más colaborativa, que compartamos un objetivo común de lograr que esa obra se pueda hacer en tiempo, en presupuesto, con un objetivo claro y compartido por todos los actores. Obviamente está la necesidad de incorporar tecnología en todo el ciclo de la contratación de la obra pública. Se habla mucho del BIM, se habla mucho de empleos digitales, se habla mucho de la utilización de drones, hay una buena parte de la tecnología que se está empezando a utilizar. Desde el Estado o también a través de la adaptación de la ley se pueden acelerar esos procesos para incorporar esa tecnología más rápidamente y lograr un menor costo. Obviamente hay que incorporar los aspectos ambientales que en la época en que se promulgó la ley prácticamente no existían. *“El cigarrillo no hacía mal esa época”*, digamos. Los aspectos sociales, claramente hay que incorporarlos. Aspectos de género, que también hay que incorporar. Cambio climático, que también en aquella época no existía. Y bueno, obviamente, en todo contrato hay diferencias entre las partes, y esas diferencias, debemos buscar mecanismos que permitan resolverlas en forma rápida y eficiente. En las obras no hay tiempo que perder, no se puede esperar a que un juzgado resuelva, sino que hay que actuar rápido. Y bueno, hay que buscar mecanismos de solución de controversias, y digo controversias, no digo conflictos. Cuando se llegó al conflicto ya es un problema que no va a ser fácil resolver. Siempre va a haber controversias en los contratos y eso hay que resolverlo rápido. Así que, dicho esto, quisiera abrir la jornada. Gracias a todos.

## **8.2. Panel 1**

### **Adecuación de la Ley de Obra Pública: La mirada de los sectores productivos y del Estado**

*Aspectos clave a ser considerados para resolver situaciones que dificultan contar con una normativa a la altura de las necesidades de nuestro país.*

#### **8.2.1. Moderadora: Lic. Analía Wlazlo**

#### **8.2.2. Dr. Julio Crivelli**

Cámara Argentina de la Construcción

#### **P1 - Para Ud. para su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de la Obra Pública?**

Me alegro que hablemos en modificar la ley. Hacer una ley nueva, como se hace siempre en nuestro país, causa pérdidas enormes respecto de la doctrina y la jurisprudencia.

- 1- Lo primero es determinar la inaplicabilidad del Artículo 24 de la Ley de Administración Financiera, que hace que la previsión presupuestaria para una obra pública sea casi inaplicable. En efecto la cuota compromiso que recibe cada repartición es determinada por la Secretaría de Hacienda sin referencia al presupuesto ni a los compromisos contractuales.
- 2- Establecer el Doble Promedio como modo de adjudicación, de manera tal de sacar a los funcionarios la carga imposible de resolver de cuál es la oferta más conveniente. Siempre se resuelve con la de más bajo precio, aunque el funcionario muchas veces sepa que esa oferta no es la más conveniente.
- 3- También es importante agregar, en el caso fortuito los acontecimientos extraordinarios de cualquier naturaleza, no solamente los naturales.
- 4- Es importante además agregar la consecuencia de la Falta de Pago de la Administración. Pese a la expresa disposición del Art. 48 de la ley, la Administración no paga intereses desde hace más de 20 años. Un comportamiento totalmente ilegal. Cada pago de intereses provoca un juicio. Tenemos que hacer un sistema mucho más automático para esto.
- 5- Se propone además la Boleta de Deuda, un instrumento ejecutivo, es decir, que, si la Administración no tiene en ese momento el dinero para pagar, se emite en 15 días, una Boleta de Deuda descontable en el mercado de capitales y se compensa en el ejercicio siguiente con impuestos y/o cargas sociales.
- 6- Agregar la rescisión del contrato de mutuo acuerdo,
- 7- Agregar la revocación de los contratos de obra con las correspondientes consecuencias.
- 8- La rescisión por falta de pago.

- 9- Incorporar los Principios Generales del Derecho a la ley. La ley 13.064 no expresa los Principios Generales y por consecuencia no se refiere al principio del mantenimiento de la Ecuación Económica Financiera del contrato, central en los contratos de obra pública.
- 10- Resolución de conflictos: En la ley 13064 es la justicia Contencioso Administrativa. Esta jurisdicción ha resultado muy lenta, los juicios duran más de 10 años y carece de especialización.

El sistema que se propone es el Panel técnico y el Arbitraje. Los Paneles Técnicos resuelven los problemas a nivel transaccional para que la obra se pueda realizar sin interrupciones o disminuciones de ritmo.

Eventualmente, cuando los Paneles Técnicos no encuentran una solución transaccional para el problema, actúa el Tribunal Arbitral. Un Tribunal altamente especializado formado por ingenieros o arquitectos depende del tipo de obra, profesionales de ciencias económicas y abogados.

Este es un inventario, muy rápido, de las modificaciones que debería tener la ley para ser modernizada.

En cuanto a otros aspectos, como por ejemplo la participación ciudadana, protección del medio ambiente, género, anticorrupción, creo que son materia de otras leyes. El Estado no puede tener una ley de protección ecológica para la obra pública y para otros contratos, de suministro o de servicio y así con los distintos temas mencionados que son de suma importancia. Tiene que tener una ley general y reglamentaciones específicas para cada uno de los tipos de actividades

## **P2 – ¿Como se podría incorporar en la ley un sistema de resolución de controversias que sea efectivo y ágil?**

Para eso es necesario mirar la legislación comparada.

La obra pública es una industria compleja, que requiere tribunales especializados.

En Argentina el Arbitraje es muy resistido. El Código Civil recientemente sancionado establece un artículo en el cual prácticamente reduce el Arbitraje a una especie de primera instancia de un juicio. Y esta ha sido la tendencia normal en el Derecho Argentino, muy equivocada, porque el número de transacciones en la sociedad moderna ha aumentado de manera exponencial, es decir que los tribunales quedan colapsados; el Arbitraje entonces es un instrumento fundamental para resolver controversias, por los plazos de resolución y la especialización.

Por tal razón deberíamos apegarnos a lo que existe en el mundo que es el Panel Técnico y el Arbitraje.

Dr. Crivelli (Complementa pregunta 2, luego del Dr. Muratorio)

Quiero señalar que el Observatorio de la Obra Pública, que ha mencionado el Dr. Sauro, aprobó por unanimidad agregar los Principios Generales en la ley, establecer el Doble de Promedio y crear Paneles Técnicos y de Arbitraje, como medio de solución de las controversias.

**P3 - ¿Cómo se podría equilibrar derechos y obligaciones de las partes, siendo que una de las partes es el Estado?**

En la tendencia Internacional existía una especie de preeminencia del Estado, esto aceptada por la doctrina del Derecho Administrativo. Esto fue cambiando ya que fue necesario un nivel de equiparación más importante, más allá que nunca el sector privado va a tener el mismo estatus que el Estado, pero ha mejorado, se ha equilibrado en los últimos años.

El tema más importante es el mecanismo de Solución de Controversias, es fundamental para equilibrar los derechos y obligaciones.

El segundo problema: el pago en nuestro país es un problema central.

El tercer problema: es la necesidad del mantenimiento de la Ecuación Económica Financiera original del contrato.

Finalmente es importante sustituir los Sistemas de Redeterminación que solo existen en nuestro país por Sistemas de Variaciones de Precios, instrumentados mediante formas polinómicas como en el resto del mundo.

**P4 - ¿hay que incorporar aspectos ambientales, aspectos sociales? Y si la respuesta es sí, o sea, ¿cómo lo hacemos?**

Si hay que incorporarlos, pero no en la ley de Obras Públicas.

Tiene que haber una única ley que involucre estos temas igual para todas las contrataciones del Estado, adaptable a cada una de ellas mediante reglamentos.

*Respuesta del Dr. Crivelli complementando lo expuesto por el Dr. Sauro a la pregunta 4.*

En general coincido con lo que dijo el Dr. Sauro. La Ley 12.910 usaba formas polinómicas referidas a la obra que se trataba, con la que se hacía una actualización provisoria mensual. El certificado de obra básica se emitía conjuntamente con el certificado de variaciones de costos, con los análisis de precios que derivaban de las polinómicas de los principales ítems, que se habían certificado, se hacía una variación de costo definitiva. Todo era mucho más simple.

Hoy con el Sistema de Redeterminación tiene que intervenir la Dirección de Asuntos Jurídicos, porque redeterminación de un contrato significa su modificación. Esto retrasa muchísimo los tramites.

Hay que volver a los Sistemas de Variaciones de Costos que tuvo Argentina hasta la convertibilidad y que son los que se usan en los Organismo Multilaterales de Crédito y en la legislación comparada.

**Cierre, breve reseña**

Yo creo que lo he dicho todo. Estamos en un momento de emergencia. Argentina siempre está en emergencia. Creo que por eso debemos centrarnos primero en incorporar las reformas urgentes.

### **8.2.3. Dr. Guillermo Sauro**

Ministerio de Obras Públicas de la Nación

#### **P1 - Para Ud. para su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de la Obra Pública?**

Buenos días, buenos días a todos y a todas. Yo creo que hay un punto que es esencial, que es lo que motiva parte también de esta reunión, que hay un consenso de que hay que avanzar en una revisión del marco adaptativo, de la ley de contratación de Obra Pública. Me parece que ese es un primer punto que hay que destacar. Y sobre esto me parece que es esencial entender, digo, yo soy abogado particularmente, lo destaco por el comentario que se ha dado, pero me parece esencial que esta discusión se dé hoy en el ámbito de la ingeniería ¿no? Estamos con la Cámara Argentina de Ingeniería, el Centro Argentino de Ingenieros, la Cámara de Consultoras de Ingeniería. ¿Por qué? Porque hay algo que tiene que ver con la gestión, la forma en la cual se desarrollan los procesos, ¿no?

Lo que ahora muchas veces uno escucha en términos de planificación estratégica, es el tema del ciclo de vida, y me parece que el marco normativo es un componente. Al inicio de la gestión, una de las definiciones que tomamos en el ministerio fue comparar los procesos de contratación de obra pública en nuestro país con los estándares internacionales. Lo hicimos en el 2020, por primera vez en Argentina, la evaluación de MAP, que era una evaluación del proceso de contratación, que hizo con la participación del BID, el Banco Mundial, el Colegio de Arquitectos, Abogados, la Cámara Argentina de la Construcción, hubo encuestas a más de 60 empresas en el campo de la contratación.

-- ¿Por qué comento esto?

Me parece que sobre todos estos temas hay estándares. Hay que entender que el marco normativo es un componente, pero no es un único componente.

Hay procesos esenciales de gestión. No solamente en la contratación de una obra pública, mucho de la complejidad que se señala, y que habitualmente uno detecta, tiene que ver en la ejecución. Muchas veces la ejecución es consecuencia de un mal proyecto. Entonces me parece que estos temas son esenciales. Lo mismo que el mantenimiento de la obra pública, pero muchas veces no está previsto como un componente del proceso de contratación.

En esto que quiero, en alguna medida, plantear como idea. Hay que avanzar en la revisión del marco normativo, sin lugar a dudas, no solamente por el tema del tiempo que ha transcurrido, sino porque, obviamente, hay que incorporar el tema de los principios, que creo que es clave en la revisión del marco normativo, pero sobre todo me parece esencial avanzar en consensos. Es claro que hay mecanismos que no terminan funcionando en la práctica, lo señaló el doctor Crivelli. El tema de la oferta más conveniente, la dificultad que existe muchas veces en la administración, que es cierto condicionamiento, entonces claramente hay que introducir una revisión de este proceso. Hay que ir a una lógica de lo que tiene que ver el valor por dinero, claramente, pero hay que recurrir a algún elemento adicional que contribuya al proceso de toma de decisiones. Puede ser el proceso del doble promedio, o la subasta inversa, o algunos de los mecanismos que hoy existen en la contratación internacional. La ley modelo de Naciones Unidas,



en algunos países como España, hay claramente un contexto que revisar. Permiso disentir en un punto. Yo creo que el tema de las perspectivas, en todos los aspectos hay que consensuarlos. Creo que el tema de la inclusión de la perspectiva, digo, del triple impacto, entendiendo que la obra pública en sí es un proceso estratégico y tiene que ver con una planificación, inversión y desarrollo, y tiene que ver con perspectivas propias de la sociedad moderna. Claramente, uno no pretende que la ley de obra pública contenga una regulación en los términos de impacto, pero sí tiene que apostar a la perspectiva de la obra pública, que tiene que ver muchas veces no solamente con el proyecto, sino con la forma en la cual se ejecute. Pero sobre todo en esto, en un tema tan crítico, me parece también, para pensar un modelo de desarrollo de nuestro país, es claro que el componente de la inversión, que muchas veces se ve reflejado por su no funcionamiento, es un componente esencial. El tema de la participación de la inversión a través de los organismos internacionales, que es un tema no menor, hoy el Ministerio de Obra Pública de Argentina más del 30% de la inversión está financiada por préstamos de Organismos Internacionales, que no solamente es importante el financiamiento, importante desde las prácticas. Hoy cualquier certificado de una obra pública financiada por la CAF o el BID, tiene también, no solamente el certificado típico de obra, de avance físico y financiero, sino también el certificado de impacto social y ambiental, en la misma medida y por equipos especializado. Yo creo que este no es un tema menor porque tiene que ver no solamente con la inclusión de la perspectiva, sino también con la introducción de herramientas tecnológicas.

Es claro, que debe tener un marco normativo que lo contemple. Pero sobre todo en esto me parece que el tema de la participación, la rendición de cuentas con posterioridad sea un tema esencial. Y con esto termino. ¿Por qué? Porque hay un componente que ha fallado en muchos aspectos. Tiene que ver con la planificación.

La planificación es a mediano y largo plazo. Yo les he comentado previo a la reunión, yo estuve la semana pasada en Chaco y Corrientes. Estuvimos con la misión del BID, que va a financiar el proyecto del puente Chaco-Corrientes, son 1.000 millones de dólares. Es un proyecto que está planteado hace décadas en nuestro país, o sea, hay muchos antecedentes, Luis ya lo conocía, las misiones que habían empezado en los años 80 y nunca se había completado. Lo destacaba también porque el proyecto ejecutivo lo hicieron empresas que están asociadas a la Cámara Argentina de Ingeniería, o sea, es ingeniería de nuestro país. E inclusive la misión del BID destacó mucho los aspectos técnicos, y lo destaque también por implica el consenso de ambas provincias en la selección de la traza, los impactos ambientales, la participación de ellos en también en la respuesta a cada una de las cuestiones. Entonces me parece que el tema del consenso es crítico. Cualquier proyecto de estas características que implica una intervención de un área tan crítica como es la obra pública, con todos los componentes, si no hay consenso, sin una intervención integral, y por eso nos parece que el espacio como es el Observatorio de la Obra Pública, donde participa la Cámara, la UOCRA, donde participan las distintas cámaras, profesionales, participa CIPPEC, Poder Ciudadano, es el modelo en el cual tenemos que desarrollar. Un modelo que realmente expone de consenso de mediano y largo plazo. Y en esto, la revisión del marco normativo es un elemento esencial y parte de lo mismo, pero crítico de una visión sistémica, no es solamente la Ley.

## **P2 – Como se podría incorporar en la ley un sistema de resolución de controversias que sea efectivo y ágil?**

Respecto de esto, me parece que, uno de los primeros temas que hay que poner en mesa sistémica, independientemente de la incorporación de mecanismos alternativos a la resolución de conflictos, que obviamente no excluyan la presión judicial, porque es una garantía del sistema republicano. Me parece que hay que trabajar más con el tema de gestión de obras, que veníamos señalando. Me parece que la cuestión de los paneles técnicos es un tema crítico porque termina funcionando en la práctica. Siempre que alguien tiene que tomar alguna decisión respecto de alguna problemática que surge en la ejecución de una obra o un proyecto termina recurriendo de alguna especie de consulta técnica, a veces entre los propios equipos técnicos del sector público, a veces convocando alguna universidad pública o privada o alguna organización. Me parece que esto sí hay que revisarlo, el tema del panel técnico es esencial, pero sobre todo me parece que el tema de la gestión de la obra pública es lo que genera conflictos. Eso es en lo que hay que avanzar. Me parece que el tema de la transformación digital, la introducción de tecnología en las transacciones, en las operaciones, en el control y seguimiento de la obra pública. Acá por el año 2023, todas estas herramientas existen. Se mencionó hoy BIM, que es una metodología muy destacada a nivel internacional y que se viene trabajando desde hace 8, 10 años en la repartición nacional. De hecho, se introdujeron muchos desarrollos de estos en la gestión anterior y fueron seguidos en la gestión actual. Me parece que parte de la resolución de muchos conflictos evitables tiene que ver con esto. Tiene que ver con la forma en la cual se gestiona la obra pública. Si no introducimos conceptos de tecnología en serio y no solamente nos dedicamos a escanear este documento de un papel para después imprimirlo, ¿no? y hacer análisis de los papeles, bueno, digo, eso no es un gobierno inteligente, una forma de gestionar inteligentemente al sector público. Muchas de las conflictividades que vemos, que tienen que ver con conflictos de este tipo, o pueden ser resueltas de una mejora, digo, en el marco normativo y en el marco reglamentario, en los procesos de gestión, y la introducción de soluciones de tecnología que aplican para conocimiento en tiempo real en cualquier aspecto de la obra pública, y de eso hay muchas experiencias, digo, de hecho, en el caso del Gobierno Nacional, en el caso del Ministerio, lo que fue el desarrollo de los hospitales modulares, como primera respuesta a la emergencia de pandemia en el año 2020, incluían soluciones de este tipo, de “screen map” con imágenes satelitales y cámaras en los lugares, con lo cual había un monitoreo en tiempo real. Más allá de eso, me parece que el tema de los paneles técnicos es un tema crítico y lo que se tiene que hacer es, acordarlo y regularlo. El tema del arbitraje en nuestro país, uno podría considerar que es un tema positivo de incorporar, hay que ver con lo que han sido las experiencias. Ya existió en nuestro país un tribunal arbitral, ¿no? - Y me parece que el tema de la revisión de la instancia judicial siempre tiene que estar previsto.

Creo que el foco está en poder consolidar el mecanismo de los paneles técnicos y que funcionen colectivamente. El tiempo de respuesta a la obra, muchas veces, requiere esa inmediatez. Los mecanismos alternativos de solución de controversias, me parece que es un tema sobre el cual hay que tener mayor consenso y volumen y ver realmente las experiencias, como vienen funcionando en el tiempo.

**P3 - ¿Cómo se podría equilibrar derechos y obligaciones de las partes, siendo que una de las partes es el Estado?**

Respecto a esto es claro lo que decía el Dr. Crivelli. Ha cambiado totalmente la concepción del derecho administrativo. No hay un problema de la contratación Pública, lo que estábamos señalando del rol de Estado, en su relación con los particulares, sino un tema central del Derecho Administrativo. En esto, en términos contractuales, particularmente como ocurre en el marco de la Ley de Obras Públicas, me parece que tiene que ver con respuestas que ya dimos. El tema de los principios de la Ley de Obras Públicas es un tema que contribuye a normalizar cualquier relación. Los principios básicos de la gestión pública, es la buena fe. Como un principio que se utiliza en derecho administrativo, no le diga como un término que integral, si no, me parece que esas cuestiones son esenciales. Y segundo, me parece que esto tiene que ver muchas veces con las decisiones que se plantean, con cuál es el marco de la toma de decisiones. Ningún proceso administrativo puede ser arbitrario, o cualquier decisión tiene que ser fundada.

-¿Y cuál es la clave de esto? Suplir la información en la ejecución del contrato?

Entonces, me parece que acá también es esencial, no solamente el tema del proceso de contratación, sino finalmente avanzar en la normalización de la ejecución de la obra. Me parece que esto es el motivo, muchas veces, de la mayor parte de los conflictos. Y, sobre todo, cómo se gestiona la obra pública. Me parece que también se ha señalado, el tema de la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia. No es un tema ajeno, es un tema esencial. Comentaba el Dr. Moratorio, el tema de la experiencia del control social, de esta experiencia en México, estas experiencias de participación. ¿Por qué menciono esto? Me parece que la forma en la cual estas relaciones se normalizan, es abriéndolas. Me parece que hay que salir de estas situaciones en las cuales hay una relación exclusivamente de la gestión de contrato, que claramente lo es, pero me parece que cuando avanzamos en producir herramientas de participación, la rendición de cuentas, que no tienen que ser vistos como un adicional a la ejecución del contrato. Esto es esencial, si lo tomamos como una metodología de gestión. Yo no creo que haya dos escenarios distintos. No creo que haya un escenario enfocado en la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia, y otro que tenga que ver con la eficiencia en la gestión pública. Claramente, el foco es en la rendición de cuentas. Sabiendo que siempre cualquier intervención del funcionario público tiene que estar sujeta a la revisión de cuentas. Claramente la gestión mucho más eficiente y transparente de la regulación de la gestión de la obra pública, es utilizando herramientas tecnológicas, derechos a información de fácil disponibilidad, que se recurra a las opciones de datos abiertos, acceso, que eso pueda ser observado por la sociedad. La solución de mapas de invasiones, con la cual avanzamos en el periodo de obras públicas, o la información de las más de 6.000 obras públicas están ejecutando en el interior, está disponible en la página web. Cualquier vecino la puede consultar por hacer observaciones y comentarios. Eso, entiendo que es un aspecto esencial de cómo se normaliza la relación entre el Estado y los ciudadanos en general. El foco en los reclutados, el foco en la rendición de cuentas y el foco en el usuario. En el usuario y en este caso también claramente del contratista. Y me permito también reforzar un concepto que creo que es crítico de mantenimiento de la relación económica financiera, en un país como el nuestro, es un elemento esencial de la gestión. La planificación de la obra pública no solamente requiere planificación desde el punto de vista técnico, sino también presupuestario y financiero. Por eso insistía en los comentarios iniciales que no es solamente el marco normativo, nosotros nos debemos un debate fuerte como sociedad, y como actores y como sector, de cómo consolidamos un plan de inversión

pública, que no solamente contemple el marco normativo, sino las formas en las cuales se ejecuta, la vigencia de los principios y el esquema del financiamiento y la planificación estratégica a mediano y largo plazo. Todo esto va a contribuir, no solamente a tener consolidada, a nivel de la industria la construcción total, sino también poder garantizar y normalizar esas cuestiones. Como si no, muchas veces lo que vemos es lo disfuncional de esto. Muchas de las cuestiones que señalaba el doctor tienen que ver con eso. Los problemas presupuestarios, los problemas financieros, la alta inflación, y me parece que parte de la respuesta que tenemos que generar es pensar en procesos mucho más estratégicos y consolidados y también desde el punto de vista de la gente.

#### **P4 - ¿Se puede lograr que la nueva ley agilice y haga más eficiente los sistemas de contratación del Estado?**

Sí, yo creo que ese es uno de los grandes desafíos, que está claro sobre los cuales tienen que avanzar. Esto ya se mencionó, vivimos hoy en una sociedad en la cual el contrato digital, ni siquiera electrónico, es la regla. Nosotros tenemos que, como objetivo, avanzar en esto. Pensar hoy en lo que es la contratación digital, no es solamente digitalizar documentos y después volver a imprimirlos, no, porque a veces hay una visión de la despapelización que no tiene que ver con esto, introducir el tema de la transformación digital tiene que ver también con esa visión, con ese foco. Mucho en los procesos de gestión, en los procesos de evaluación, hoy pueden ser asistidos, no digo reemplazados, por procesos de Inteligencia Artificial. Nosotros estamos desarrollando y metiendo en trabajo conjunto con el Instituto de Laboratorio de Inteligencia Artificial de la UBA en este momento, IALAB, en lo que tiene que ver con la evaluación de la confección de los pliegos, de condiciones específicas para distintas tipologías de obras. Pensemos que un ministerio, como es el caso del Ministerio de Obras Públicas, más allá de ese universo de 6.000 obras de todas características, hay un tema en el cual tiene que ver mucho con la interacción con gobiernos locales, con gobiernos provinciales y municipales. Y avanzar en la normalización y la estandarización de muchos de estos procesos es crítico, no solamente en términos de eficiencia, sino también de transparencia. Y claramente hay un espacio muy fuerte ahí para avanzar en la ley de obra pública. Y comento una situación. En este momento, en estos tres años de gestión, nosotros hemos iniciado 186 procesos de contratación pública, en el interior de la Dirección Nacional de Vialidad y ENHOSA en el sistema ContratAr, con el sabido que esto implica. Cuando iniciamos la gestión había cinco procesos iniciados en el ContratAr. Por eso me referí también al rol de la Oficina Nacional de Contrataciones, el Registro de Contratistas, era es un tema que también hay que tener que dar una solución, una revisión en el marco de la ley de obra pública. Y en esto destacó lo que señalaba el Dr. Crivelli. En las reuniones de trabajo que se hicieron en el observatorio hubo más de 120 propuestas de todas las entidades que participan, respecto a las recomendaciones. Yo todavía no lo comenté, pero me parece importante señalar que nosotros venimos trabajando en el espacio del Observatorio, con las entidades como parte del mismo, en un proyecto de Ley de Obra Pública, que vamos a poner a disposición de todos los participantes, y que, en los finales de año pasado, empezamos con la discusión y la generación de consensos al respecto.

**P5 - ¿Consideran que es una buena reforma que las obras se liciten en UVAs (u otro instrumento que se actualice en forma sub automática) para eliminar la incertidumbre y la redeterminación de precios?**

Es una discusión que nosotros hemos dado muchas veces también desde el punto de vista de la gestión. El mecanismo apunta al esquema de UVI que en general es la unidad que se utiliza para todo lo que es infraestructura de vivienda, que es una especie de polinómica con los principales componentes de una tipología de obra de vivienda. Este tipo de respuestas, o de soluciones, que a veces tienen previsto algunos mecanismos de financiamiento internacional, con sus esquemas, como pueden ser metodologías del BID, pasa también en lo que es la readecuación provisoria. La adecuación provisoria en el régimen de redeterminación de precios en Argentina funciona en un esquema de esas características de polinómicas, que también tiene eso en la gestión. La única referencia que hago al respecto, en principio es una respuesta mucho más eficiente en términos de plazo y eso implica un aumento de componente financiero que es muy importante.

A veces hay un problema de falta de representatividad de los componentes de ese tipo de unidades cuando uno quiere aplicar a distintas tipologías de obra. Eso implica seleccionar una tipología de obra específica y los componentes principales de un tipo de obra. Probablemente la misma solución no sea para una obra vial, una obra de vivienda o de soluciones de agua potable, y seguramente no es lo mismo una planta de tratamiento de líquidos cloacales o de agua, que tienen un componente de bomba o electromecánico, de otras características. Entendemos que hay que avanzar en esa lógica del proceso de automatización. Es difícil consolidar una única respuesta para todos los tipos de obras. Me parece que en ese esquema ha habido propuestas superadoras en el esquema de redeterminación de precios, que se vienen trabajando en el ámbito de la Comisión de Control del Seguimiento de las Redeterminaciones, que es implementar soluciones como hoy es en la adecuación provisoria, considerando el 100% de los componentes de la obra. Tecnológicamente son soluciones hoy bastante viables, pero implican que desde el momento inicial la obra, en todos sus componentes se gestione en forma digital.

#### **8.2.4. Dr. Jorge Muratorio**

Universidad Austral

**P1 - Para Ud. para su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de la Obra Pública?**

Buenas tardes, Analia y gracias por la invitación al Centro y a la Cámara. También coincido en la importancia de adecuar la Ley 13.064 y no reformar integralmente la ley, porque su vigencia de 75 años ha producido efectos que han sido muy productivos. Se puede entonces incorporar principios, entre ellos, el de libre competencia y concurrencia, integridad, transparencia, subsanación de ofertas, mutabilidad de contratos para adaptarse a las nuevas necesidades públicas comprometidas, el mantenimiento de la ecuación económico-financiera como intangibilidad patrimonial (como lo nombran algunos regímenes), sostenibilidad con criterios sociales, ambientales, económicos, innovación, procurar la incorporación de los ODS, receptar el principio de gratuidad, entre otros, , esto último para evitar la existencia de garantías para la impugnación de actos licitatorios. También sería conveniente actualizar su ámbito de aplicación y en cuanto al criterio de adjudicación, creo que el valor por dinero es un elemento interesante, que lo vienen proponiendo como criterio que busca consensuar condiciones de precios y de calidad distintas leyes de la región. Así por ejemplo la Ley de Chile N° 19.886, la Ley General de Contrataciones de Costa Rica que es del año 2021 que incluye la Obra Pública, y tal es lo que se aconseja también en el Informe de la evaluación MAPS 2020 que recién mencionaba el Dr. Sauro, donde intervinieron el BID y el Banco Mundial. También se podría regular en el mismo cuerpo normativo la redeterminación de precios. Al respecto quiero recordar que en algunos ámbitos se han planteado inclusive, lo que es debatible, si permitir la indexación como los en los contratos PPP de la Ley 27.328. En la adecuación de la ley se podría llevar allí la regulación del Registro de Constructores de Obra Pública, que actualmente está normado por Decreto 1169/18 y por una disposición 16/19 de la ONC, y darle carácter legal a la institución del órgano rector del sistema, junto con las competencias que necesita. También se podría definir con precisión a las personas no habilitadas para contratar, por ejemplo, como lo ha hecho la Ley 6246 de Obra Pública de 2019, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto del procesamiento de personas, donde se ha especificado que la inhabilidad supone un procesamiento confirmado por segunda instancia o al tratarse de requerimiento de elevación al juicio. Recordemos que esto ha generado en su momento mucha discusión. Del mismo modo planteamos que se puede incorporar a la Ley 13.064 la regulación anticorrupción y lo atinente a los conflictos de intereses, pues pareciera que no es suficiente lo que establece actualmente el Decreto 1.023/21 -que es aplicable a la obra pública- en su artículo 10°, donde permite rechazar ofertas o rescindir contratos porque se tiene el conocimiento de tentativa o hechos de corrupción, sin aclarar si esto es de acuerdo con una sentencia judicial o con qué mecanismo de prueba, todo lo cual hace dificultosa también la aplicación del artículo. En la adecuación de la ley se podría también aprovechar para regular los programas de integridad, instituir la contratación electrónica como regla, regular al respecto, incluir el tema de la previsión del precio vil (oferta inusualmente baja), regular más en detalle los adicionales de obra, la recepción provisoria y definitiva, los casos y efectos de suspensión y neutralización, de mucha utilización, establecer los sistemas de renegociación contractuales, para que haya efectivamente algo previsto al efecto –esto también surge de la evaluación MAPS–, también se puede incorporar a la ley la rescisión de común acuerdo e inclusive la rescisión por falta de pago del

comitente. Se pueden incluir también los sistemas de resolución de controversias –que después vamos a tratar en otras de las intervenciones –. Y a partir de la labor que ha realizado el Observatorio de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas, se puede pensar en la incorporación a la ley de la existencia de un órgano permanente de este estilo, donde concluyan como lugar de encuentro y de debate, instituciones profesionales y académicas y se generen desde allí normativas y políticas públicas con mayor base de legitimación. Y, por último, se puede incorporar también mecanismos de participación ciudadana y entre los diversos elementos que al efecto se pueden prever, pensado tanto para la licitación como para la ejecución de contratos, es interesante prestar atención al modelo de testigo social que propone México; lo tiene en su ley de obras públicas y lo viene desarrollando desde hace muchos años, previendo que desde allí se puede proponer mejoras al sistema y auditarlo también, para fortalecer la obra pública. Muchísimas gracias.

## **P2 – Como se podría incorporar en la ley un sistema de resolución de controversias que sea efectivo y ágil?**

En cuanto al sistema de resolución de controversias, efectivamente la ley solo prevé que todas las controversias se diriman exclusivamente en la jurisdicción contencioso administrativa. Esto es, el propio juez contencioso entendió que hace improcedente la vía arbitral. Asimismo, ha dicho la Corte, que, si bien no existe obstáculo constitucional alguno para que el Estado Nacional someta a la jurisdicción arbitral sus controversias con particulares, se necesita una ley que así lo establezca (Fallos: 452:347; 160:133; 194:105; 235:940). En la historia está la experiencia, como ya dijimos, del Tribunal Arbitral que funcionó, creado en el año 1947 (Decreto 11.511), como reglamentario de la Ley N° 12.910. Ese tribunal en el 2001, fue eliminado por causales de simplificación administrativa y por un cuestionamiento a la garantía constitucional del juez natural (Decreto 1349/01), pero yo pienso que hoy en día el arbitraje ha superado esos cuestionamientos, y así prevén esta figura respecto de relaciones jurídicas con el Estado, por ejemplo, la ley de Hidrocarburos N° 17.319, se prevé en el Decreto 1.299/02 (ratificada por ley 25.414) de promoción de participación privada en el desarrollo de infraestructura, en el sistema de consolidación de deuda de la Ley N° 23.928, etc. También se prevé el arbitraje en contratos públicos, en la ley de contratos PPP N° 27.328, donde como mecanismos de resolución de conflictos aparecía tanto el avenimiento como el arbitraje y los paneles técnicos, creo que ese antecedente fue muy interesante. Así, en los sistemas de resolución de controversias que están ofreciendo los países de la región para distintos contratos públicos muestran como más posibilidades que la mera vía judicial.

En países que regulan los contratos públicos de modo general, y allí se incluye la obra pública, se prevé tener tribunales administrativos, donde se puedan dirimir las controversias contractuales, tal como es el caso de Panamá o también inclusive de la Unión Europea (Directiva 89/665 modificada por la Directiva 2007/66/CE), donde 14 países han creado tribunales administrativos que conocen sobre recursos contractuales, lo cual están funcionando desde hace más de 10 años. Así el caso del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en España funciona desde 2010, por ejemplo. Y la segunda posibilidad de mecanismos y órganos de resolución de controversias, es ya en casos de regulación específicamente de obras públicas, concretamente en leyes de concesiones y de obra pública, donde vemos que se prevén tanto los “dispute boards”, los paneles técnicos y los arbitrajes.

Esto es lo que está pasando, por ejemplo, cuando se prevé la aplicación a los contratos de obra de las reglas FIDIC (por ejemplo, para trabajos de construcción, de 2017), las cuales prevén la figura del DAAB, Dispute Avoidance Adjudication Board para que interactúe con las partes del contrato fundamentalmente previniendo disputas y ante cualquier problema o desacuerdo en la ejecución contractual.

Asimismo, se regula allí el arbitraje. Lo mismo sucede en la legislación de Perú que prevé la existencia de Paneles Técnicos y de un Tribunal Arbitral para conocer en discrepancias contractuales, en Chile, con iguales previsiones respecto de una Panel Técnico de Concesiones y una Comisión Arbitral (Ley N° 20.410) lo cual se viene aplicando desde el 2010, en México desde hace unos cuantos años se prevé en la ley de obras públicas que las controversias contractuales se resuelvan en un procedimiento de conciliación o por arbitraje. Lo mismo están proponiendo también para los sistemas de contrataciones públicas, las nuevas leyes de 2021 de contrataciones tanto de Brasil (Ley N° 14.133, que prevé la conciliación, la mediación, la existencia de una Comisión de Resolución de Conflictos y el arbitraje), así como la ley 9986 de Costa Rica que prevé la existencia de un Comité de Expertos para resolver controversias de ejecución contractual, así como el arbitraje posterior. Lo que me parece interesante mencionar en los segundos que me quedan, es la importancia de prevenir los conflictos, mediante procedimientos previstos en el contrato tal como la conciliación, prevista en alguna de las normas mencionadas y en especial en las normas FIDIC de 2017, con la incorporación del DAAB, Dispute Avoidance Adjudication Board, ya sea un panel técnico o unipersonal, pero que acompañe a las partes desde el inicio, desde la misma celebración del contrato, de modo que tenga una función mucho más de prevención y de actuación informal que le permita evitar el conflicto, además de poder después formalizar sus intervenciones, de ser así requerido por las partes. Todo esto después se puede revisar en el arbitraje, pero parece muy valioso una instancia previa, y tener a través de este DAAB, un acompañamiento para ir sobre todo haciendo prevención respecto de conflictos técnicos, legales y económicos que asiduamente se van produciendo durante la ejecución de la obra. En definitiva, creo que la incorporación de estos paneles técnicos como mecanismos de solución de controversias contractuales pueden ser muy útiles, tal como lo han hecho los países de la región, constituyendo es una herramienta muy necesaria para tratar toda controversia que naturalmente se produce de la ejecución de las obras.

### **P3 - ¿Cómo incorporar, qué es obra pública y qué no es obra pública?**

Esto creo que es una discusión que va a surgir en la adecuación de la ley. Materialmente, son obra pública las construcciones, los trabajos, esto incluye la remodelación y conservación de inmuebles, de instalaciones, obras en general (Puede verse el Decreto 19.324/49), y después, como lo ha regulado la Ley de Obra Pública de la Ciudad (N° 6246), o la Ley 6021 de Obra Pública de la Provincia de Buenos Aires, también podemos agregar en ese listado lo accesorio a la obra que se construye, provisión, adecuación, preparación de máquinas, aparatos, materiales, y también incluir los proyectos integrales, que suman transferencias de tecnología, los proyectos de infraestructura, para la puesta en marcha y operación; respecto a los muebles cuando hay a cargo de la construcción, y también podrían estar los objetos incorporables como los proyectos. Desde el punto de vista subjetivo, hay obra pública claramente cuando es comitente un órgano estatal, la administración centralizada y tenemos alguna discusión con las descentralizada. Conviene distinguir al respecto en cuanto a las empresas públicas que integran la administración descentralizada, que algunas de ellas están exceptuadas legalmente de la aplicación de la



ley de obras públicas, algunas están exceptuadas por sus propias leyes de creación, como en su momento la empresa Ferrocarriles Argentinos (Ley N° 18.360 de 1969), otras se exceptúan por el tipo societario, tal el caso de la Ley de Sociedades del Estado N° 20.705, que precisamente establece que no aplica la ley de obras públicas a sus contrataciones (art. 6°). Otras descentralizaciones como las Empresas del Estado tuvieron un vaivén, primero no aplicaban y después aplican la ley nacional de obras públicas en todo lo no previsto (Ley N° 13.653 modificada por la Ley N° 15.023). Pero, claro, actualmente hay menos empresas del Estado y más sociedades del Estado regidas por la Ley 20.705. También habría que incluir entre los sujetos que pueden celebrar contratos de obras públicas, entonces, a los privados con delegaciones estatales, como las cooperativas, y creo que debería aplicarse también a los fideicomisos públicos, que si bien no son personas jurídicas integran también el sector público nacional.

Y acá por último nos queda la discusión sobre los fondos ¿Qué debe entenderse por fondos del Tesoro de la Nación, a los que se refiere actualmente la Ley N° 13.064? Creo que esta expresión que trae la 13.064 positivamente se ha tomado con sentido amplio, y no excluye por ejemplo a las entidades autárquicas, que si bien tiene un patrimonio específico (propio o de afectación) no deja de ser Tesoro Nacional, y claro está, también ingresan como fondos públicos los préstamos internacionales que toma el Estado, pues se da por sobreentendido que, al recibir el préstamo, ese dinero ya pasa a ser también parte de los fondos públicos. Así que para entender que es obra pública -y consecuentemente que no lo es- estos tres requisitos resultan relevantes: la materia, el sujeto y el carácter de los fondos con los que se contrató. En cambio no parece de la esencia del contrato de obra pública la finalidad que se dará a la obra, como sí lo entiende alguna normativa que incluye la finalidad en el concepto de obra pública (requiriendo que sirva a utilidad común), porque se entra en una discusión compleja en cuanto a si tiene si la obra para ser obra pública que cumplir una finalidad pública, entonces la disputa es si es esa finalidad mediata o inmediata, o si debe ser directa o puede ser indirecta. En definitiva, me parece que el interés general o el fin público está sobreentendido y con los tres elementos ya desarrollados bastaría para establecer la definición de qué es obra pública.

#### **P4 - ¿hay que incorporar aspectos ambientales, aspectos sociales? Y si la respuesta es sí, o sea, ¿cómo lo hacemos?**

Desde mi punto de vista, en realidad el atraso que tenemos no es con la Ley de obra pública únicamente, es con todo el sistema de contratos públicos. En efecto, desde el año 1992 cuando la Ley 25.146 derogó el capítulo de las contrataciones del Decreto Ley 23.354/56, está pendiente tener una nueva ley formal de contrataciones públicas.

En ese sentido, tenemos que decidir qué queremos. Si queremos un sistema como el español (Ley 9/17), o bien como algunas provincias como Salta (Ley 8072), donde una sola ley regula todos los contratos públicos, y entonces ahí tenemos parte general y parte especial (regulación de cada contrato), ese es un esquema; o si queremos ir ley por ley regulando cada uno de los contratos (como actualmente sucede a nivel nacional). Por supuesto que esto último es más difícil, hay que articularlo con una parte común que sería la prevista en el Decreto 1023/01 (cuyo título I aplica a la obra pública).

Si ahora se da una urgencia de adecuar la ley de obras públicas, bueno, ciertamente podría intentarse dejar afuera otros aspectos que parecen más generales, pero van a quedar lamentablemente postergados. Quienes han modificado en la región la normativa de contratos y aún la Ley de Obras Públicas, lo han hecho incorporando todas estas nuevas figuras (v.gr. México). Yo creo que, si bien tenemos urgencia, sería una lástima no incorporar criterios en la ley que bien validarían mucho más la Ley de Obras Públicas, la harían más completa y la pondrían realmente en una adecuación temporal más precisa.

### **Cierre, breve reseña**

Bueno, en el mismo sentido, creo que tenemos que adecuarnos a los tiempos. Miramos la región y es preocupante nuestra situación de retraso, pensemos en que se han dado debates complicados, pero se han podido sancionar leyes íntegras de contratos administrativos (comprenden la obra pública), es lo que ha hecho Brasil en el año 2021, Costa Rica también ese año, Paraguay hace unos años. Nos estamos quedando mucho y tenemos una discusión de una ley que lleva 75 años sin adecuarse y creo que es tiempo de mirar la región y de incorporar todo lo que el mundo ofrece hoy justamente para atraer las inversiones, el desarrollo y poder hacer que estos contratos de obra tengan la dignidad y la utilización que se merecen.

## 8.3. Panel 2

### Panel 2- La ingeniería y la Ley de la Obra Pública

Aportes de la ingeniería para lograr un mejor uso de nuestros recursos y capacidades, con obras en mejor costo, calidad y plazo.

#### 8.3.1. Moderador: Ing. Roberto Massa

Presidente del Departamento Técnico del CAI

#### 8.3.2. Ing. Nicolás Gallo

Academia Nacional de Ingeniería - ANI

**P1 - Para Ud. desde su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de Obra Pública?**

Gracias, Roberto. Muy buenos días a todos. Una breve introducción. Toda obra pública forma parte de la infraestructura de un país y es la respuesta a una concepción del desarrollo. Eso importa una planificación previa. Al respecto, la Academia Nacional de Ingeniería acaba de terminar un documento cuyo título habla por sí mismo: La Planificación del Desarrollo de la Infraestructura, muy breve, que se ha distribuido a algunos de Uds.

La obra pública insume recursos deficitarios de corto plazo, pero tiene una larga vida. Compatibilizar ambos plazos es crucial.

En síntesis, planificación y financiación son las columnas centrales donde se debe asentar el funcionamiento y el dimensionamiento de la obra pública.

Esto cambia la perspectiva, porque hay una definición inicial que tenía la Ley 13.064 que definía como obra pública a aquella que financia el Estado. Hoy esto no tiene entidad conceptual

Atar la capacidad de recursos del Estado al desarrollo de la obra pública no es compatible con la realidad de hoy. Hay muchísimos sistemas que se han desarrollado en el mundo y acá en materia de financiamiento y contratación de obras públicas.

Ya se habló del PPP con todas sus derivaciones, pero también hay otros sistemas donde el privado pone una parte de la inversión a su exclusivo riesgo. Esto implica un balanceo, donde el Estado, cuando aumenta el riesgo del privado, reduce su compromiso.

El financiamiento de la obra pública es un tema esencial a tener en cuenta en cualquier situación, en cualquier plazo. No puede haber obras sin respaldo financiero, ni presupuestario, aunque no todas las obras son iguales. La función social exige una clase de financiamiento y de estructuración presupuestaria algo diferente, como son las escuelas, las cárceles, los hospitales. ¿Y cómo hago para incorporar esto? Precisamente, yo me acuerdo que uno de los países pioneros en la el PPP, que es Inglaterra, logró incluso desarrollar contrataciones bajo el régimen genérico del PPP en las cárceles, que incluía hasta la operación y el mantenimiento y la provisión de las necesidades alimentarias de los encarcelados. Obviamente, cuando se habla de la función social, la cuestión ambiental es fundamental, y eso va de suyo, porque hoy día no aparece ningún proyecto, si no tiene solucionado o expuesto con claridad del caso, la cuestión ambiental. Y es casi de sentido común, que debe formar parte de cualquier ley que se refiera a la obra pública.

Lo que tratamos de introducir en esta primera presentación breve, es una visión distinta de lo que es una obra pública: Para nosotros: ***“es toda aquella infraestructura destinada a prestar un servicio público”***. Puedo contratar un alumbrado público o puedo contratar a quien me trae determinados elementos para que dé tantos luxes, en tal lado. Es decir, junto el concepto de obra pública al de servicio público. Es decir, un servicio de interés general.

Por lo tanto:

1° Ha sido debidamente justificada por el Estado;

2° Forma parte del inventario de proyectos públicos;

3° Se encuentra justificada como parte de una necesidad en la planificación de los desarrollos territoriales;

4° Corresponde a un servicio demandado; y

5° Cuenta con el aval de la jurisdicción administrativa que corresponde.

Esta definición se aplica a cualquier obra, en la medida, que se correlaciona con la prestación de un servicio de interés público.

## **P2 - ¿Se puede incorporar algo a la ley relacionado a los avances tecnológicos y la transformación digital?**

Yo creo que va de suyo que toda incorporación de tecnología siempre será bienvenida, y por ello volvería al tema anterior. El mejor camino, la mejor ruta que puede tener un programa de desarrollo de un país, puede ser fruto de la iniciativa privada. Es difícil pedirle al Estado que venga con innovaciones tecnológicas. No es tan difícil asegurar que lo va a traer el privado. Entonces hay que compatibilizar ambas cosas. Y es por ahí que me inclino a pensar que debemos volver a repensar la necesidad de hacer obras públicas con el financiamiento privado, y que, en la medida de lo posible, la mayor parte de ese costo lo financie, o lo pague el usuario. De esto se trata al final. Porque en última instancia va a ser más sencilla y eficiente la administración social. La tecnología nos va acompañando sola, sin que nosotros a veces nos

percatemos de ello. No lo veo como un elemento específico, lo veo como un elemento natural que va a incorporarse solo a todo el proceso.

**P3 - A los efectos de aprovechar el aporte que la ingeniería pueda realizar para lograr obras efectuadas en mejor costo, calidad y plazo, ¿qué indicaciones pueden incluirse en la actualización de la ley?**

Me parece que hay un tema muy vinculado con, yo diría, CADECI, que puede funcionar como un estabón, que une los requerimientos de los llamados Tribunales Arbitrales, con los sistemas de resolución de conflictos, en la ejecución de la obra. Sería el fortalecimiento de la función de la inspección por parte de la ingeniería privada. Se ha hecho al respecto muy poco en el país y requiere profesionalismo, que sobra en el orden nacional. Claramente requiere un seguimiento, que viene desde el momento que el inspector estudia el contrato que tiene que inspeccionar, tanto en los aspectos técnicos como en la certificación. La inspección de obra, además, tiene el beneficio de que seguramente le va a tocar a la Ingeniería Nacional. No veo un inspector de obras extranjero.

Podemos tocar un concepto de incompatibilidad que lo podemos resolver rápidamente porque se pueden producir anomalías si la firma consultora A que hace inspección de obras a la empresa constructora B y esa relación contratista-inspector se repite asiduamente. Eso se puede resolver, impidiendo esa repetición, para no tentar la generación de anomalías.

**Cierre, breve reseña**

Voy a resumir brevemente. El enfoque que le dimos a esta presentación breve, fue ver a la ley de 13.064, que necesita ser actualizada, como una herramienta para promover la colaboración entre el sector privado y el Estado para el desarrollo de la infraestructura. He notado un cierto aire muy legalista, esencialmente concentrado en el tema de prevención, de castigo, y estrictez normativa. Acá hemos tratado de enfocar esto desde un punto de vista de colaboración positiva. Abrir campos de acción para que el sector privado participe, con los riesgos del caso, en el desarrollo de infraestructuras de la República Argentina.

Solamente quiero agregar un puntito que me quedó sin tocar como mecanismo de financiación, muy cercano a la iniciativa privada y que es la plusvalía. La plusvalía la usaron los romanos cuando tenían que mantener la Vía Apia, tanto en Galia como en Iberia. Con fines bélicos los caminos habían sido construidos. Se habían conquistado las tierras, pero necesitaban mantenerlos. Entonces les dieron a las alcaldías, a las aldeas vecinas, la posibilidad de desarrollar actividades en el espacio de las áreas de influencia del Vía Apia.

La plusvalía se ha usado, aunque no en todos, en los ferrocarriles originales; también en el concepto de la contribución por mejoras. Es difícil que el Estado le defina cómo va a contribuir al desarrollo del área de influencia. Al revés, es natural que surja del privado por su iniciativa.

Esto es un poco lo que nosotros queremos como enfoque, como concepto de encuadre para elaborar la actualización de la ley desde un punto de vista de la promoción de la industria privada en el desarrollo de la infraestructura en Argentina, previa planificación del Estado.

### **8.3.3. Lic. María Bence Pieres**

Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería – CADECI

#### **P1 - Para Ud. desde su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de Obra Pública?**

Desde CADECI, nos parece importante mencionar algunos aspectos que entendemos son necesarios atender, para justamente mejorar y aumentar las inversiones de manera significativa en la obra pública. Y algunos temas que voy a mencionar también fueron mencionados en el panel anterior. En primer lugar, entendemos que es importante definir adecuadamente que se entiende por obra pública, explicitando que es obra pública: toda aquella ejecutada por organismos públicos o también la realizada por empresas del Estado. Hoy en día sabemos que hay algunas obras que no se ejecutan dentro de la ley de obra pública, donde los entes tienen su propia gestión, sistema de gestión y administración, que no necesariamente están en línea con la ley de obra pública, o con el buen arte global de procedimientos en la materia. Por otro lado, también entendemos que es necesario incorporar la definición de todas las partes intervinientes en la obra pública, es decir, constructores y contratos que se relacionan con cada una de las etapas; empresas constructoras y/o empresas consultoras de servicios vinculadas a cada una de ellas. También entendemos que es necesario incluir, esto que decía Cristian al principio de la jornada, el concepto de ciclo de vida de las inversiones. Y tenemos que tener claro que incluir el concepto de ciclo de vida de las inversiones en su totalidad obliga a llevar un proceso, incluyendo desde la idea o la necesidad, pasando por el diseño, la construcción, supervisión, la operación y el mantenimiento, después la desactivación productiva y eventuales remediaciones ambientales, sin saltar ninguna etapa y atendiendo todos los requerimientos técnicos, ambientales y sociales.

También desde CADECI entendemos que hay que focalizar la obligación ya existente que todo llamado a la licitación cuente con un proyecto completo. Ha habido estudios de casos reales, donde es claro que hay una menor desviación de sobrecostos y plazos en toda licitación que se llama y que dispone de un proyecto completo. También, como se menciona en el panel anterior, entendemos que es importante incluir mecanismos ágiles de resolución de controversias para resolver de manera rápida situaciones que eviten la paralización de las obras o discrecionalidades y evitar así también litigios innecesarios. Y también entendemos que es necesario incluir una definición clara del alcance de la obra, el presupuesto oficial y la asignación de riesgos y responsabilidades. Y entendemos que incluir esta modificación en la ley ayudaría mitigar demoras o modificaciones en la ejecución del contrato, por un lado, y por el otro lado, aportaría también transparencia, al contribuir a igualar la información al momento de presentar la oferta. Otro punto que nos parece relevante también es la necesidad de incluir un sistema de evaluación y de adjudicación que evite la presentación de ofertas a precio vil o temerario, como se mencionó en el panel anterior, y también, como decían desde el Ministerio, el tema de la necesidad de incorporar los avances tecnológicos y de innovación tecnológica, vinculados a cada una de las etapas de los servicios. Y, por último, y no menos importante, y que también se dijo a lo largo de toda la jornada, para CADECI es imperioso incluir la obligación de prever mecanismos de redeterminación de precios para tratar de recomponer de manera rápida la situación y la ecuación económica financiera de los contratos. Esto es algo en que hay consenso y se mencionó reiteradas veces a lo largo de toda la jornada.

**P2- ¿Cómo hacemos para que la experiencia adquirida por las empresas Consultoras y Constructoras afectadas a una obra pública pueda ser aprovechada en las siguientes obras y a su vez resulte en un fortalecimiento de su capacidad productiva?**

**Y en concursos abiertos a firmas extranjeras, ¿la ley no debería prever un incentivo para que las empresas extranjeras se asocien con las locales y transfieran tecnología?**

En cuanto al primer punto, hay dos temas a tener en cuenta. Entendemos que para las firmas consultoras sería conveniente que haya un registro donde puedan quedar asentadas las capacidades técnicas y antecedentes, con un sistema claro y transparente de evaluación, que los entes puedan y deban consultar. De hecho, en Chile existe un registro donde están registradas las empresas consultoras con sus capacidades y antecedentes, inclusive por especialidad. Y por el otro lado, entendemos que el Estado debería planificar el desarrollo del sector, dando un horizonte a los llamados futuros. Esto es crucial y vital para la planificación y la sostenibilidad de las empresas, en cuanto a la contratación de personal, su capacitación, la inversión en equipamiento, en software, en mejoras de productividad, entre otros temas. Esto claramente es vital para las PYMES, para lograr su planificación y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, porque queda claro que las inversiones no se pueden amortizar en un solo proyecto.

En cuanto al segundo punto que se mencionó, desde CADECI entendemos que tiene que haber una política de defensa y fortalecimiento de la industria local. CADECI, de por sí, está conformada por un número de empresas locales con probada experiencia, por lo cual entendemos que en algunas licitaciones no debiera haber una participación de las empresas extranjeras. Entendemos que el capital humano de las empresas nacionales debe ser cuidado. Está claro que aquel trabajo que es adjudicado y ejecutado por una empresa extranjera, reduce el uso del personal local, aumenta el uso de divisas y baja también la cantidad de antecedentes de las empresas locales; y luego, la empresa extranjera utiliza ese antecedente para competir con la empresa argentina en el exterior.

Y otro punto que nos parece relevante es que está comprobado que la exportación de servicios de ingeniería tracciona la exportación de otros equipamientos y bienes en hasta seis veces el monto del servicio exportado. Esto es algo relevante y nos parecía importante mencionarlo. De manera que, resumiendo, en los casos en donde hay experiencia local probada, entendemos que no debería abrirse la participación a empresas extranjeras, salvo en los casos donde haya organismos multilaterales que financian o intervengan, y en aquellas licitaciones con montos superiores, que obliguen a asociarse a empresas locales, como sucede en Brasil. Luego, en otros casos donde sí no está la experiencia local suficiente, obligar a la empresa extranjera que se asocie con la empresa local, también generando un sistema de incentivos, en función del nivel de participación de la empresa local y obligándola a la transferencia de tecnología. De manera tal que se aumenta no solamente la cantidad de expertos sino las capacidades y de esa manera habría un real avance tecnológico.

**P3 - ¿Cómo podemos incluir en la Ley el Concepto de Ciclo de vida de las inversiones, para tenerlo en cuenta al contratar las obras?**

Entendemos desde CADECI que tiene que estar previsto y definir bien la estructuración de los distintos roles: Comitente, financiamiento, los entes diversos, la contratista y las consultoras. Entendemos que, en cada una de las etapas, los trabajos y los contratos tienen que ser del tipo colaborativo, como pasa en Inglaterra o en Australia, y no estancos o confrontativos entre las distintas partes. Y la inversión debería incluir, por un lado, estudios de planificación y proyecto, incluyendo esto la licitación de servicios de factibilidad técnica, económica, socioambiental, anteproyectos y proyecto ejecutivo. Durante la construcción, la licitación de la construcción misma y también la licitación de la dirección y supervisión independiente de obra, como mencionaba Nicolás. Después, durante la operación y mantenimiento, la inspección, supervisión y auditoría de control de los contratos de operación y concesiones y también inspección, supervisión y auditoría de control de los servicios de entes públicos o mixtos y finalmente la disposición final en algunos casos que lo requiera. De manera tal que entendemos que en las cuatro etapas debiera haber algún tipo de regulación, supervisión y /o auditoría.

**Cierre, breve reseña**

Bueno, yo me quería quedar con el punto que un poco mencionamos también en el primer panel. Esta ley existe desde hace más de 75 años y todos tenemos claro que no hay que desecharla, pero sí introducir modificaciones. Y es importante el tema de consensos entre los distintos actores, y entendemos que eso se está dando en las distintas partes que se vienen trabajando hace ya bastante tiempo en esto, y ese consenso es vital y el trabajo colaborativo entre las partes, para poder lograr los beneficios que motivaron, digamos, estas obras, de todas las obras que definimos del sector.



### 8.3.4. Dr. Marcos Serrano

Centro de Investigación para la Contratación Administrativa y la Regulación Económica

#### **P1 - Para Ud. desde su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de Obra Pública?**

Creo que la contratación pública, en general, está en un proceso de transformación y los contratos de obra pública, de infraestructura, no están exceptuados de esta transformación. La actividad estatal también está cambiando, transformándose. Realmente, coincido con que es necesario hablar de la reforma de la ley 13.064, es una norma que data del año 1947, ha transcurrido mucho tiempo y está desactualizada, tenemos una regulación lejana a las mejores prácticas internacionales. No por ello, debemos dejar de reconocer que ha sido una ley exitosa. Por tanto, para poder cumplir con los estándares internacionales y poder dar soluciones a los problemas actuales se necesita “aggiornar” el marco regulatorio.

Es imperiosa una reforma normativa, pero no de forma aislada, es decir, no limitarlo a un cambio estrictamente jurídico, sin duda va a tener que ser interdisciplinario, y también es una cuestión cultural y por eso celebro este tipo de actividades, donde hay intercambio de opiniones, ideas, generando consenso y también generación de conocimiento que promueve la profesionalización de la contratación pública, lo que es muy importante. Yo pongo siempre el ejemplo de que hace 20 años atrás, si alguien tiraba un papel en la vía pública probablemente nadie le dijera nada, no había un reproche hacia esa conducta. Hoy, hasta un nene de 8 o 6 años sabe que no debe hacerlo, es decir tiene otra conducta, una cultura que no teníamos años atrás.

En efecto, la reforma, toda esta modificación necesaria va a depender también del cambio cultural, el cual ya estamos atravesando y es necesario para un desarrollo sostenible.

Como consecuencia del paso del tiempo -recordemos que la ley se sancionó<sup>1</sup> el 6 de octubre de 1947- se han dictado una gran cantidad de normas<sup>2</sup>, que indubitadamente, generan una multiplicidad y dispersión normativa.

Es por ello, que en la actualidad cuando elaboramos un pliego de bases y condiciones, o confeccionamos la documentación licitatoria, preparamos una oferta, por nombrar algunos supuestos, se requiere no solo de tiempo, sino que es necesario ostentar un conocimiento amplio, ser un experto o especialista en la materia.

En este sentido, es necesario promover la uniformidad normativa, para entre otras cosas, simplificar los procesos, favorecer la competitividad y diversidad de contratistas en materia de obra pública. En efecto,

---

<sup>1</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 28-oct-1947

<sup>2</sup> Conforme el sitio web <http://www.infoleg.gob.ar/> Información Legislativa y Documental la ley 13.064 es complementada o modificada por 218 norma(s).

establecer normas básicas que sean susceptibles de ser incorporadas por las provincias, los municipios y/o la CABA, a través de la “adhesión”, propiciando así una uniformidad normativa en pos de la concurrencia de oferentes.

También sería conveniente:

- Regular en forma integral la obra pública cualquiera sea su fuente de financiamiento: (i) pública; (ii) privada; (iii) mixta.
- Definir el ámbito de la aplicación de la ley por el origen de los fondos, y/o por el sujeto comitente.
- Definir que será de aplicación supletoria para las obras cuyo financiamiento provenga de organismos multilaterales de crédito.
- Determinar la aplicación de la Ley a todos los trabajos de construcción, modificación o conservación que realice el Sector Público Nacional.
- Establecer un sistema especial de regulación de las obras contratadas por empresas de propiedad mayoritariamente estatal.

Como se mencionó en paneles anteriores, la inexistencia de un marco regulatorio eficiente para la resolución de conflictos. Es necesario prever mecanismos no judiciales de resolución de conflictos que se adapten a la dinámica de la obra pública.

Redefinir las exigencias solicitadas a fin de evitar que encarezcan innecesariamente las ofertas, como por ejemplo como regla general no pedir la garantía de mantenimiento de oferta que encarece las mismas. Para el caso, de no mantener las ofertas se puede contemplar una sanción como elemento desfavorable en el Registro de contratistas.

Establecer la gratuidad absoluta de la documentación licitatoria para los oferentes, y por sobre todo, no solicitar documentación, certificados, balances, etc. que la Administración puede obtener por sus medios o que ya se ha pedido en algún momento del proceso.

Establecer principios en la norma que consagren y garanticen las contrataciones sostenibles, incorporando criterios basados en aspectos ambientales, sociales, de innovación y desarrollo local. Criterios de selección y de adjudicación que prioricen el valor por dinero. Las mejores prácticas internacionales se orientan a adjudicar los contratos bajo el criterio de valor por dinero (value for money), que combina consideraciones de precio con aspectos tan variados como beneficio, calidad, durabilidad o impacto ambiental, bajo pautas de aplicación sólidamente establecidas.

También, debemos desalentar las ofertas no serias o temerarias, que en una economía inflacionaria como la actual es más común de lo que parece, y trae como consecuencia que la propuesta no podrá ser cumplida en la forma debida por tratarse de precios excesivamente bajos de acuerdo con los criterios objetivos que surjan de los precios de mercado.

En esa línea, podemos remarcar la ineficiencia del sistema de actualización de precios, un claro ejemplo es la redeterminación de precios y creo que tenemos que tener como objetivo, como finalidad, que la contratación concluya exitosamente. Detrás de esa contratación hay una necesidad de la sociedad.

Diseñar e incorporar matrices de riesgo básicas en torno a las fases de contratación y ejecución de contratos por tipos de obra pública

Por otra parte, establecer obra pública estandarizada, como un mecanismo simplificado que ahorre tiempos y costos. Me refiero con esto, a una contratación de un número determinado de trabajos estandarizados pautados a precio unitario, a ser ejecutados a demanda del Organismo Contratante durante un plazo determinado de duración del Contrato. Generar mecanismos abreviados para las obras de menor cuantía que muchas veces al aplicar el mecanismo de la ley de obra pública, no concluyen exitosamente. Es necesario mecanismos abreviados que garanticen la competencia para seleccionar contratistas.

Y también, por último, es dable resaltar que falta un espacio institucional, una figura coordinadora. La ausencia de un plan integrador de desarrollo de la obra pública. En Argentina no se ha avanzado en la promoción de políticas generales de contratación, que son muy comunes en otros países, tales como el mejoramiento de indicadores de eficiencia, eficacia e incremento de la competencia, estadísticas, etc.

## **P2 - ¿Cómo se puede incorporar en la ley un sistema de resolución de controversias que sea efectivo y gratuito?**

Creo que el tema ya se trató en el panel anterior con mucha profundidad. La realidad es que los sistemas actuales para dirimir conflictos, sea en sede administrativa o sea en sede judicial, no son efectivos. Basta con observar la cantidad de casos y juicios que tiene el Estado en materia contractual.

El sistema Judicial, en principio demanda un largo período de tiempo para darle una solución al conflicto o controversia. Tampoco el sistema recursivo o reclamativo, que podría ser el procedimiento coetáneo a la ejecución del contrato tiene celeridad, y por distintas cuestiones del sistema, no resuelve el conflicto.

Como decía el Dr. Crivelli, cuando la controversia que generalmente no es de índole jurídica, ingresa al servicio jurídico permanente, éste no tiene los elementos necesarios para resolver, con lo cual se va a sustentar de las áreas técnicas, eso demanda tiempo, que el expediente gire, venga con los informes pertinentes, pase a otra área, y en la mayoría de los casos, una vez tomada la decisión, el servicio jurídico no cambia la decisión jurídica adoptada. En efecto, tampoco resulta ni eficiente ni eficaz el procedimiento recursivo.

Lo cierto es que se van incorporando diferentes Métodos alternativos de resolución de conflictos a la legislación latinoamericana con distintas denominaciones. Junta de Resolución de Disputas (dispute boards), Mesa de Resolución de Conflictos, Paneles Técnicos, amigables componedores, Comités de Solución de Controversias, Arbitrajes.

El panel técnico debe ser interdisciplinario y estar conformado por contadores, arquitectos, ingenieros, abogados, que tengan un seguimiento continuo de la ejecución del contrato. Podrán constituirse a partir de la licitación o de la entrada en vigencia del contrato, el que subsistirá durante todo el período de ejecución para dilucidar las cuestiones de tal naturaleza que se susciten entre las partes.

En todos los casos, el panel técnico tendrá que acreditar independencia, imparcialidad, idoneidad y trayectoria nacional e internacional en la materia.

Uno de las principales resistencias a las cuales nos enfrentamos en la creación de tribunales administrativos o arbitrales es la mala prensa, debido a la experiencia argentina, como así también la obra pública, llevan la “espada de Damocles”.

Pero estoy convencido que hay que cambiar esta forma de pensar y avanzar en la creación de un Fuero arbitral para todos los contratos de financiación y de ejecución de infraestructura, con financiación del Tesoro o privada, nacional o internacional, con jurisdicción amplia en la materia. Podrían crearse Tribunales genéricos o tal vez, si la complejidad o especificidad del objeto del contrato lo requiere, un tribunal ad hoc. En todos los casos deben garantizar especialidad, rapidez, imparcialidad e independencia.

De esta manera creo que varios de los conflictos o controversias se pueden resolver y no judicializarlos.

### **P3 - ¿Cómo se podrían equilibrar derechos y obligaciones de las partes, siendo que una de las partes es el Estado?**

La idea de equilibrar las obligaciones y derechos, en el marco del derecho administrativo es lo que conocemos como el equilibrio entre las prerrogativas y las garantías, ¿no?

Como dije al principio de la exposición, la contratación pública está en un período de transformación, y el actuar del Estado no es la excepción. Entiendo que de alguna manera se evidencia un cierto equilibrio, o por lo menos la existencia de medidas tendientes a que el ciudadano tenga mayor participación, mayor control, en la actividad Estatal. La ley actual tiene algunos artículos, algunas cláusulas que podrían modificarse, mejorarse en pos justamente de una mayor participación.

Cuando hablo de participación del ciudadano, no me refiero a que solamente tenga acceso vía web a lo que hace el Estado, sino a que tenga una participación activa. Que el ciudadano o interesado pueda aportar conocimiento, que pueda hacer sus aportes, sus comentarios, sus observaciones y llegado el caso las denuncias correspondientes. Esto implica control por parte de la ciudadanía en materia de obra pública. Esta participación debe ser seria, responsable y no utilizada para entorpecer la gestión.

Otro tema por demás relevante, y por sobre todo en los contratos de obra pública es la ecuación económica financiera, particularmente el mantenimiento de dicha ecuación y como consecuencia todo lo relativo a los pagos y plazos. Es necesario regular con mayor estrictez lo vinculado a los plazos de pago por parte de la Administración, ya que en la práctica las indebidas demoras traen bastantes problemas.

Contemplar mecanismos de adaptación del vínculo contractual ante circunstancias sobrevinientes que requieran priorizar el interés público, como puede ser:

- Regular la figura de la suspensión de la ejecución de obra.
- Prever un sistema tazado de pago de gastos improductivos.
- Regular la figura de la cesión contractual como excepción y la subcontratación.
- Regular la rescisión por mutuo acuerdo, así como la por oportunidad y conveniencia.

Teniendo en cuenta la experiencia que nos dejó la pandemia, que ojalá sea la última, pero probablemente surjan algunas situaciones extraordinarias o sobrevivientes, a fin de priorizar el interés público, sería bueno fijar la mutabilidad del contrato como regla general.

Regular la recepción provisoria y definitiva ante el silencio de la Administración.

No se deberían restringir los derechos de impugnación y apelación por intermedio del cobro de garantías. Esto genera, sin duda, falta de confianza y transparencia, cuando en realidad no tenemos que tomar al ciudadano o al contratista como un contrario, sino que esa presentación de impugnación puede derivar en una solución por un error de la Administración.

En síntesis, debemos procurar que la contratación concluya exitosamente.

### **Cierre, breve reseña**

Observo que en los distintos sectores y partícipes existe un consenso de trabajo con el fin de modificar la normativa vigente. Un claro ejemplo es este encuentro. A lo largo del año pasado también hicimos varios eventos, donde intercambiamos opiniones, ideas, propuestas. En efecto, es un puntapié inicial muy importante para impulsar la decisión de los distintos sectores. Ello hace al consenso necesario, a lo que me refería al inicio de la charla, al cambio cultural o al cambio de paradigma.

Para finalizar, teniendo en consideración los distintos aportes realizados por todos los disertantes y la necesidad que tiene nuestro país de generar empleo, de infraestructura y de servicios, considero necesario y con cierta celeridad, la modificación de la ley de obra pública, gracias.

### **8.3.5. Ing. Luis Perri**

Consejo Profesional de Ingeniería Civil – CPIC

**P1- Para Ud. desde su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de Obra Pública?**

En el Consejo Profesional de Ingeniería Civil, uno de lo primero que tengo que hacer, es decir que estamos abocados en la defensa de la ingeniería. Defendemos la ingeniería tanto en el proyecto, en la dirección, como en la construcción de las obras. En ese punto, resulta importante que todos los profesionales que intervengan estén matriculados, no solamente en el Consejo Profesional de Ingeniería Civil, sino en todos los consejos que formamos la Junta Central, industriales, arquitectos, todos los que hacen ejercicio de la profesión. En particular, nuestro Consejo Profesional de Ingeniería Civil puede ayudar en lo que hace a la prevención. Tenemos una comisión de la prevención de todo lo que es el alcance de la ética y de todos los antecedentes que hay internacionales, para que en los pliegos se ponga énfasis en la prevención de la corrupción. Con lo que respecta a los árbitros, nos han llamado varias reparticiones que han tenido problemas con los contratos y hemos establecido un mecanismo de evaluación de distintos árbitros que han trabajado con éxito, en particular uno el Ing. Fioravanti, aquí presente, en distintos problemas han intervenido distintos profesionales todos con éxito. En ese punto también nos parece importante que haya árbitros durante todo el desarrollo de los contratos. No solamente en cuanto a la consultoría, que valoramos mucho toda la labor de CADECI, sino que también hay contratos menores donde pueden intervenir profesionales a simple título individual. En lo que respecta a las mediciones, estamos traduciendo, tenemos un convenio con la Institución de Ingenieros Civiles de Inglaterra, Institution of Civil Engineers, que sostienen un estándar de métodos de medición (Standard Methods of Measurement), nosotros en este momento estamos traduciéndolo con la Universidad de Buenos Aires, el Departamento de Idiomas de la Universidad de Buenos Aires, como para poder poner a disposición de la sociedad. Con respecto, en particular, quiero comentar algo que dijo el ingeniero Gallo, el tema de la PPP, nos parecía algo muy útil. Fue derogado, entendemos que, por problemas políticos, a pesar de que con el tema de la inflación resulta prácticamente impracticable. Pero consideramos que es un método bastante bueno, en Inglaterra ha tenido mucho éxito y que en algún momento habrá que implementarlo.

**P2 - ¿Cómo hacemos para que la experiencia adquirida por las empresas adecuadas a la obra pública se pueda volver a aprovechar en la siguiente obra?**

A nosotros nos parece bien la propuesta de que haya un registro, así como hay un registro de constructores, que haya un registro de consultores, donde se vaya colocando los antecedentes, y a su vez haya una retro alimentación con los organismos públicos que vayan evaluando el nivel de calidad y los trabajos que se van haciendo con los clientes.

**P3 - ¿No debería definir un sistema de evaluación de las ofertas que contemple calidad y a la par impida la adjudicación de ofertas temerarias?**

Esto ya se contestó. No hay mucho más para decir.

**Cierre, breve reseña**

Simplemente quiero agregar algo que no me preguntaron, que mencionaba el Dr. Crivelli, como que se necesita bajar los 41 grados y después tomar los 28°. Debería ser una ley lo más macro posible y después tener reglamentaciones que puedan irse cambiando en el tiempo. Eso no sé jurídicamente cómo se hace, pero la variación de tecnologías que mencionaba Gallo, o las variaciones que van teniendo la ecología y todas las ciencias que hacen a la sociedad, amerita que se puedan adaptar rápidamente. A nadie se le ocurriría, por ejemplo, aplicar un reglamento de hormigón viejo. Va cambiando el reglamento y se adapta todo a los nuevos reglamentos. Lo mismo debería ser con los otros aspectos que hacen a la modificación de la ley.

No debería haber temas políticos en hechos del bien común. Me parece muy importante la legislación comparada y los casos, como se mencionaba, que han tenido éxito afuera. Aprovechemos lo que ya está probado. Hay un montón de sutilezas en cada aspecto que uno trata, que es importante, seguir un camino recorrido.

### 8.3.6. Dr. Ricardo Barreiro-Deymonnaz

Sociedad Argentina de derecho en la Construcción - SADEC

#### **P1 - Para Ud. desde su sector, ¿cuáles serían los aspectos más importantes a adecuar o actualizar en la Ley de Obra Pública?**

El Dr. Sauro del Ministerio de Obras Públicas nos habló de consensos. Creo que lo que nos convoca a todos acá es justamente el consenso de que hay que avanzar sobre una reforma de la ley, y que según lo que han comentado mis colegas previamente, se alguna u otra forma tomaremos una acción en ese sentido. El Dr. Crivelli es partidario de una reforma selectiva, digamos, con la base en la ley actual. Yo soy más partidario de ir por una reforma más integral. Reconozco perfectamente que el proceso que lleva a una reforma integral requiere de mucho tiempo, mucho esfuerzo, mucho análisis, pero creo que la cuestión amerita y el país necesita, que nos permitamos ese espacio de análisis y de repensar qué ley de obra pública queremos. Sobre todo, pensando en todo lo bueno que ha aportado la ley actual, pero también teniendo en cuenta que es una ley que fue concebida bajo un contexto nacional e internacional absolutamente diferente del actual. Obviamente también coincido con el Dr. Crivelli, en el sentido de que la situación actual exige urgentemente atender cuestiones necesarias para poder seguir trabajando y seguir avanzando, pero creo que debería ser un paso intermedio en un programa, en un proyecto que lleve justamente a una reforma integral de la ley. Ya comentamos básicamente cuáles son los principales problemas, se habló de financiamiento, asignación de recursos, se habló de la burocracia que implica todo el proceso de diseño, aprobación, selección, adjudicación y ejecución del contrato. Hablamos de transparencia. Se habló de gestión contractual, lo mencionó varias veces el Dr. Sauro.

Se habló del tema del cumplimiento de plazos, cumplimiento de pagos y también de la resolución de disputas. No voy a abundar mucho sobre eso por cuestión de tiempo, estos aspectos fueron abordados en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, al cual también se refirió en el panel anterior. Si quiero agregar, como tema conceptual, la necesidad de repensar el rol del Estado y del sector privado en materia de obras públicas. Algo de eso hablaba también el ingeniero Gallo hace un momento. ¿Cuál es el foco? ¿Dónde está el foco del asunto? Yo creo que el foco tiene que estar en cambiar el paradigma, ¿no? Salir del paradigma del Estado proveedor, del Estado que está por, sobre todo, y buscar soluciones, eficiencia, buscar valor agregado, y sobre todo buscar una eficiente administración de riesgos. Y desde lo práctico me parece muy interesante pensar lo que tiene que ver con los modelos contractuales y sistema de entrega de obras. El mundo nos está enseñando que no existe un único contrato, hay multiplicidad de modelos de contratos, multiplicidad de modelos de entrega de obras, se refería algo de eso el ingeniero Gallo. Segundo punto central, capacitar y entrenar funcionarios. No es posible pensar en una nueva ley moderna que integre lo que el mundo nos está enseñando, lo que el mundo nos está mostrando, sin que los funcionarios, y también sin que el sector privado esté capacitado, y sepa manejarse en ese ambiente nuevo y para eso se requiere una fuerte inversión del Estado en ese proceso de capacitación. Se refería recién la colega de CADECI en la implementación de sistemas de gestión de riesgos. Para mí es un tema central. La efectiva y eficiente e inteligente asignación de riesgos, proporcionada y adecuada a cada tipo



de proyecto, va a resultar en costos más ajustados, en plazos realistas y en el entendimiento que el riesgo tiene que estar en cabeza de la parte que mejor puede gestionarlo. Y acá pongo un ejemplo: todo tiene que ver con la complejidad que aporta la permisología en materia de contratos. Un constructor, un contratista que se enfrenta a una obra tiene que enfrentar una lista casi interminable de permisos que traban sistemáticamente la ejecución de la obra porque dependen de reparticiones nacionales, provinciales, municipales, entidades autárquicas, todo un caos que es extremadamente difícil de administrar y que, por lo general, según el modelo que tenemos hoy, es quién lo tiene que resolver es el contratista, cuando el control de esos permisos está fuera de la órbita del contratista. Es un riesgo que administra mejor el Estado. Y, para terminar, vamos a hablar un poco más luego, que como se resuelven los conflictos. No podría estar más de acuerdo, con lo que comentó el Dr. Crivelli; ustedes ya lo vieron en el anterior panel. Claramente la solución no pasa por el cuerpo administrativo que tenemos hoy, pasa por otros caminos, y voy a abordar luego esto en más detalle.

## **P2 - ¿qué es obra pública y qué no es obra pública?**

Y qué es obra pública, creo que todo el mundo lo sabe a esta altura del partido. El artículo 1° de la ley dice que es obra pública “Toda obra de construcción que se hace con fondos del Estado”, salvo un par de excepciones. Y después tenemos el Decreto aclaratorio de 1949, que lo traje anotado justamente para entender qué nos decía en aquel momento el legislador. Nos hablaba de construcciones, y entre las construcciones incluía líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, plantaciones. Dentro de los servicios de infraestructura, hablaba de organización e instalación de servicios industriales, haciendo referencia, a talleres y fábricas. ¿Esto qué es lo que está queriendo decir? Que la ley 13.064 se pensó, se planificó en un orden mundial, en un orden nacional, absolutamente diferente del actual. Donde la economía estaba planificada por el Estado, en el mundo de la posguerra. Atendía necesidades y realidades absolutamente diferentes. Hoy, en 2023, seguimos ejecutando obra pública, proyectos complejíssimos, con esta ley.

Entonces, ¿qué es obra pública? Según lo que nos dice la ley, es toda obra que se financia con fondos del Tesoro. Ahora, fíjense que esto es interesante. Lo que mencionaba el ingeniero Gallo. El foco está puesto en el lugar equivocado. El foco tiene que estar puesto en la finalidad, en el fin, de lo que se quiere hacer con esa ley de obra pública. Y cuando hablo de finalidad, hablo de buscar soluciones que sean eficientes, que sean flexibles, que sean rápidas, que sean sustentables, que sean adecuadas a la realidad, con proyección de futuro. Y fíjense ustedes también que es interesante, cuando hablamos de obra pública, hablamos de la ley 13.064, pero también hay obra pública cuando las entidades multilaterales de crédito, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, financian proyectos y nos imponen un contrato modelo FIDIC. Ese contrato modelo FIDIC trae condiciones de ejecución completamente diferentes a las que aplicamos en materia de obra pública, trae matrices de riesgo perfectamente diseñadas, trae sistemas de mitigación y alertas tempranas de riesgo que son sumamente útiles para la gestión del proyecto, traen sistemas de resolución de disputas modernos, como lo estaba mencionando en otro momento. Entonces, ¿cuál es la diferencia? ¿La diferencia está en de dónde sale la plata? La plata termina saliendo siempre del Tesoro de la Nación, porque el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y demás entidades de crédito no nos regalan las obras, las financian. Las obras terminan siendo pagadas por el Tesoro Nacional. Entonces el criterio definitivamente no es de donde sale la plata para pagar la obra. El

criterio tiene que estar en otro lado, tiene que estar en la búsqueda de soluciones, tiene que estar en lo que se piensa entregar, el objetivo que se va a buscar.

### **P3- ¿Cómo se podría incorporar en la ley un sistema de resolución de controversias?**

Se habló bastante sobre este asunto. Yo quiero aportarles mi experiencia. Tengo la suerte de estar trabajando actualmente en dos proyectos de obra pública en el Perú, en donde soy miembro de Dispute Boards, que están funcionando muy bien, y ahora voy a hacer un par de notas sobre eso. Desde esa experiencia, la pregunta, ¿cómo?. La respuesta es, primero hay que tomar una decisión del cambio de paradigma. Ese cambio de paradigma tiene que ser desarrollado, tiene que ser pensado, organizado, estudiado bien, con base en todas las alternativas que nos ofrecen las experiencias internacionales. Lo segundo que hay que tener muy en cuenta es que no se puede ir a sistemas ágiles de resolución de conflictos de obra pública, sin antes de derrumbar prejuicios, vicios, y sobre todo los temores que existen en la Administración Pública y en el Poder Judicial respecto de cómo se abordan y resuelven los conflictos en materia de obra pública. Se habló de Dispute Boards, no voy a aburrir con la definición, porque más o menos todos conocen de qué se trata. Desde mi punto de vista, la legislación actual, la Ley de Obras Públicas como está hoy, admitiría la aplicación de un sistema de Dispute Boards. No inventemos la rueda. La ley del PPP, a mi modo de ver, quiso inventar la rueda sobre el tema de los paneles técnicos. La rueda ya está inventada. La rueda ya está inventada y tenemos un reglamento, hay varios, pero hay un reglamento que es el reglamento de la Cámara de Comercio Internacional relativo a los Dispute Boards, probado, actualizado, que se usa en casi todo el mundo, y con muchísima experiencia de años. Esa es la rueda. Ahora, tenemos que saber cómo colocar la rueda en nuestro auto. Bueno, ¿cómo se coloca la rueda? Yo creo que, como le decía recién, la ley actual no tiene obstáculos desde el punto de vista administrativo, y les voy a explicar por qué.

Los DAB no limitan el acceso a la justicia. De hecho, ni siquiera excluyen la posibilidad de que las decisiones del DAB sean revisada por el fuero Contencioso Administrativo. Los DAB resuelven cuestiones de hecho, técnicas y económicas, y contractuales, pero sin tener jurisdicción, es decir, no tienen poder jurisdiccional. Esto quiere decir que las decisiones de los DAB pueden ser revisadas total, completamente, en un marco ulterior, sea judicial o sea arbitral. Tampoco creo que el artículo 55 de la ley 13.064 sea un obstáculo, porque los Dispute Boards son un mecanismo previo, contractual, a la existencia de un conflicto que pueda ser sometido a jurisdicción judicial o arbitral. Y eso no limita para nada la posibilidad que tienen los órganos jurisdiccionales de resolver y de revisar las decisiones de los DAB.

El Estado, cuando decide implementar un Dispute Boards en un contrato de obra pública, de ninguna manera está sometiendo a este panel a derechos indisponibles. Son cuestiones técnicas, son cuestiones económicas, son cuestiones contractuales. ¿Qué significa esto? Que son cuestiones evidentemente patrimoniales, por lo cual no hay una afectación de derechos indisponibles. Y después hay que tener en cuenta las modalidades que presentan los Dispute Boards. A mi modo de ver, las más efectivas, las más eficientes, son aquellas que prevén decisiones vinculantes. Quiere decir, justamente, el hecho de que la decisión del DAB sea vinculante es lo que le aporta la agilidad. Cada vez que el DAB emite una decisión en un conflicto entre dos partes, las partes están obligadas a cumplirla. A ejecutarla. Hay una modalidad que dice que podría ser una recomendación, que las partes puedan decidir a cumplir o no. A mi modo de

ver eso debilita un poco, el funcionamiento del DAB. Pero es una alternativa, si se quiere adoptar una posición intermedia. Porque si los paneles de expertos, paneles que conforman lo que es Dispute Boards están correctamente integrados, son interdisciplinarios, están integrados por profesionales que conocen, no solamente el tipo de proyecto que se trata, sino de la dinámica contractual, y que tienen desarrolladas habilidades blandas para justamente prevenir esos conflictos, y en ese orden el sistema puede ser muy efectivo. Y eso me da pie al segundo. El rol del Dispute Boards en materia de obra pública no tiene que estar orientado específicamente a la resolución, a tomar decisiones, sino a prevenirlas. Y eso tiene que ver, como comentaba el Dr. Sauro antes, con cómo se gestiona la obra. Bueno, la prevención de conflictos en materia de obra pública tiene que ser parte necesaria de la gestión del contrato. Es una herramienta de gestión contractual y no una herramienta de resolución de disputas. Si uno aborda la cuestión desde esa perspectiva, todo cambia, porque estamos incorporando a esta metodología, no ya como los que van a resolver cuando me peleo, sino que me van a ayudar a prevenir que me pelee. Y eso también está enlazado a lo comentaba recién la colega de CADECI, una palabra que para mí es clave, y es la colaboración. Esto tiene sentido en la medida que el foco del contrato esté puesto en el proyecto y no en el interés de las partes.

Alguien me comentó antes de entrar aquí, que cuando uno firma un contrato de obra pública, se prepara para construir, pero también se prepara para el conflicto. Y eso no tiene que ser así. Uno tiene que estar preparado para construir. Y el conflicto tiene que abordarse desde otra perspectiva. Cuando yo me enfoco en la colaboración, en ver de qué manera puedo colaborar con el otro, lo cual no significa intercambiar papeles o mostrar todo lo que me requieran, sino ver cómo juntos podemos avanzar hacia la consecución del proyecto, la perspectiva cambia completamente. Esos creo que son los desafíos que tenemos en materia de cómo resolver las controversias. Podemos discutir sobre si el arbitraje es más eficiente o no, yo creo que sí, el arbitraje puede ser más eficiente en la medida que el tribunal arbitral esté compuesto por gente que conozca la cuestión, que esté capacitada, que sepa que se habla. Tampoco descarto la posibilidad de un tribunal arbitral. En el Reino Unido, inclusive, hay una Corte Especializada en Tecnología y Construcción sumamente exitosa, ya desde hace varios años, que se dedica a resolver cuestiones específicamente en contacto de obra, tanto privada como pública, con un sistema diferente, pero con creación de normas y de precedentes sumamente útiles. Pero bueno, el arbitraje no va a resolver el problema de la obra. El arbitraje va a resolver un conflicto posterior. El problema de la obra la tienen que resolver las partes, ayudadas por paneles técnicos capacitados que estén enfocados en la prevención y en la adopción de medidas, como se conoció en el caso, que faciliten la reducción de riesgos. Y un punto para terminar. Fíjense ustedes, me han tocado a mí, en los dos o tres años que hemos trabajado en esto en Perú. Tengo contabilizadas varias medidas cautelares presentadas ante los DAB que integro. Fíjense ustedes: el marco de resolución que tenemos por reglamento son 90 días, pero la obra no puede esperar 90 días, es una cuestión de diseño, una cuestión de permiso, una cuestión de acceso, una cuestión de ajuste de un costo, no pueden esperar 90 días. Hemos resuelto medidas cautelares a favor de una parte o de otra, hemos tratado con esas medidas cautelares de mantener ese balance que debe existir en un contrato que se trabaja bajo una metodología colaborativa. Y esto lo que estoy contando para ver la flexibilidad y la extensión que puede tener esto en materia de obra pública y que pueda ser una experiencia interesante para Argentina.

### **Cierre, breve reseña**

Desde mi punto de vista, como mencioné al principio, los parches son muy peligrosos. Los parches legislativos en la Argentina lamentablemente no han tenido buenos resultados. A pesar de ello, reconozco la necesidad de tener que, quizás, adoptar una decisión más rápida para abordar los problemas actuales, pero eso no quita que esta reforma de la que hemos estado conversando no se aborde desde un punto de vista mucho más profundo, mucho más integrador, y que no necesariamente tenga que estar respondiendo a la macroeconomía. La macroeconomía es circunstancial, lo que tenemos que estar pensando es en una ley que incorpore la experiencia pasada pero que nos proyecte hacia el futuro. Creo que en estos dos paneles ha habido muchos consensos, se han trazado muchas líneas de consenso en el trabajo donde se puede avanzar y en ese sentido me parece, como decía acá el colega, que hay un germen sobre el cual se puede profundizar. Insisto, tampoco perdamos el tiempo queriendo inventar la rueda, porque la rueda ya está inventada. Naturalmente, no todas las ruedas nos van a servir, pero la experiencia que nos ofrece el mundo está, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo están trabajando muy fuertemente en estas cuestiones desde hace bastante tiempo y tienen que ser una fuente de ejemplos, una fuente de información, una fuente de perspectivas, que podamos estudiar y que nos ayude a avanzar en esto mucho más rápido.

## **8.4. Cierre de la Jornada**

### **8.4.1. Ing. Gustavo Weiss**

Presidente de la Cámara Argentina de la Construcción - CAMARCO

Bueno, muchas gracias. Por supuesto, para nosotros, la Cámara Argentina de la Construcción, es un placer compartir esta reunión con ustedes, con los principales actores de la ingeniería del país. Como Presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, celebro este evento -y el espacio de diálogo e interacción que representa- que nos hace confluir una vez más con importantes instituciones como el Centro Argentino de Ingenieros y la Cámara Argentina de Empresas Consultoras de Ingeniería.

Sin duda, estamos reunidos aquí quienes pensamos, planificamos y ejecutamos la inversión en infraestructura económica y social que el país necesita para crecer y para que la comunidad tenga calidad de vida.

Celebro también en que no sea este el único ámbito de encuentro y diálogo sobre estos temas sustanciales. Quiero anticipar -a quienes no los conocen- los progresos alcanzados en el Consejo de Políticas de Infraestructura donde, después de un año y medio de trabajo conjunto, se definieron importantes consensos entre los sectores productivos, representados por el G6, el sector trabajador, representado por CGT y UOCRA, y los sectores profesionales y académicos. Esos consensos serán plasmados en una publicación conjunta, en elaboración avanzada, que será editada en agosto próximo.

Esperamos que ese trabajo sirva de base para que quienes lideren las próximas Administraciones de la Nación, en sus sucesivos turnos, adopten, en cuanto a inversión, políticas públicas permanentes. Les propondremos para ello las recomendaciones del CPI, que cuentan ya con amplio consenso.

Sin duda el gran esfuerzo inversor que debemos enfrentar para quebrar el rumbo de decadencia requiere de un marco normativo eficaz y ecuánime.

Por eso, la Cámara Argentina de la Construcción comparte e impulsa las propuestas en favor de la Integridad y Transparencia en la contratación y ejecución de la obra pública.

Esos factores contribuirán a la asignación eficiente de los recursos públicos, potenciando el innegable impacto de la ejecución de una obra pública en el bienestar de la comunidad y en la competitividad del país.

Esto fue planteado en su momento en el ámbito del Observatorio de la Obra Pública creado por el Ministerio de Obras Públicas de la Nación y del que muchos de los presentes participaron.

Allí, la Cámara sostuvo que sería un error dejar de lado los aspectos positivos de la Ley vigente, que ha soportado el paso del tiempo, y que ha generado una valiosa jurisprudencia. Por ello, sostuvimos que la ley vigente no debía ser revocada sino actualizada, incorporando aquellos conceptos no tenidos en cuenta o no existentes al momento de su promulgación.

Sin duda, ellos incluyen Integridad y Transparencia, Perspectiva de Equidad de Género y otras Diversidades, Cuidado Ambiental, Participación Pública y Acceso a la Información, entre otros. Además, deberán adaptarse los aspectos de procedimientos en todo lo facilitado por los medios tecnológicos hoy disponibles.

Sin duda, el Dr. Crivelli en su exposición, ha detallado y justificado nuestra posición institucional, pero insistimos en que la inclusión de capítulos que regulen esos aspectos no debe impedir el mantenimiento de las normas conceptuales y operativas de la ley vigente.

Más allá de ello, entendemos que deben incorporarse al texto legal actualizado criterios ya aceptados en la reglamentación y la jurisprudencia, como el mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato, el reconocimiento oportuno, íntegro y actualizado de la remuneración del contratista y la solución alternativa de diferendos -a través de Paneles Técnicos y Tribunales de Arbitraje.

Esta posición fue plasmada en un proyecto de Ley de Obras Públicas, que enviamos al Observatorio y al Ministerio de Obras Públicas en junio de 2022.

Pero, sin duda, de este Seminario, resultará una versión superadora, enriquecida por el aporte de las distinguidas instituciones hoy reunidas.

Muchas gracias.