

## **El Régimen de Compra Argentino y Desarrollo de Proveedores: ¿Otra nueva oportunidad?**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II NOVEDADES DEL NUEVO RÉGIMEN. III. COLOFÓN.

*“Corta tu propia madera y te calentará dos veces.”*

Henry Ford

### I.- INTRODUCCIÓN

Puede constatarse fácilmente en la historia de la República Argentina, que el desarrollo de las empresas nacionales nunca fue fácil. Su progreso siempre se encontró condicionado: las mutaciones económicas sufridas; la falta de competitividad real y leal; falta de políticas económicas regulares; calidad deficiente de los productos, son solo algunas de las dificultades que afrontó y afronta el sector empresario local.

Por tales motivos, el Estado Nacional tuvo que recurrir a diversos instrumentos jurídicos<sup>1</sup> a fin de poder brindar un campo de crecimiento a las empresas argentinas, crecimiento que no desarrolla la economía privada -o real-, sino que depende prioritariamente de los recursos estatales.<sup>2</sup>

Esta clase de regímenes puede definirse como *“la técnica del fomento mediante la cual el Estado, empleando su poder de compra, en forma directa, por sus órganos o sus entes, o indirecta a través de sus contratistas o concesionarios, establece preferencias para la adquisición de los bienes de origen local o una reserva de mercado para las*

---

<sup>1</sup> Decreto/Ley 5340/1963; Ley 18.875; Ley 25.551, entre otras.

<sup>2</sup> Cabe tener presente lo dicho por Bustamante sobre el riesgo que puede aparejar la aplicación indiscriminada de un régimen de preferencias en las compras estatales. El afirmó que *“(e)l esquema de un Estado sobredimensionado y de empresas privadas que se dedican a suministrarle bienes o servicios, puede tener efectos adversos en materia de crecimiento económico de largo plazo, ya que la mala asignación de recursos que ello puede implicar hará difícil mantener los niveles de competitividad que exige la actividad exportadora, sin la cual no es posible adquirir en el exterior las materias primas, productos intermedios, bienes de capital, tecnología, o prestamos, que exige el proceso de desarrollo”* (Bustamante, Jorge E., “Adquisiciones Estatales y la Industria Nacional”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1984, pág. 36)

*empresas cuyas condiciones establece la legislación en materia de contrataciones de obras y prestación de servicios para conducir el poder de compra propio de la actividad de aquel”.<sup>3</sup>*

Ya en el año 1982, Luis Gottheil realizaba su opinión y análisis del régimen de “Compre Argentino” (Decreto/Ley 5340/1936), sosteniendo que *“(l)as posibilidades de una correcta y plena aplicación del régimen son muy grandes e importantes para que se afecte en alguna forma la continuidad de su aplicación. Todo esfuerzo en implementaciones exige tiempo y estabilidad de políticas. Dándose estas premisas: tiempo y estabilidad, los sectores privados harán sus inversiones como las han hecho antes grandes, medianas y pequeñas empresas que confiaron en el mercado que significan el gasto y la inversión públicos. Una industria argentina que tenga aseguradas condiciones correctas de precio, calidad, etc., adquiere inmediatamente una proyección externa que puede, en el caso del contexto económico regional en que nos hallamos en lo histórico y en lo geográfico, volcarse a los mercados latinoamericanos, y con cierto esfuerzo mayor a otras áreas del mundo en que los juegos de intereses y los niveles de desarrollo nos permitan introducirnos.*<sup>4</sup>

Lamentablemente, jamás se dieron las circunstancias deseadas por Gottheil, por lo que nuestra industria se encuentra permanentemente en el limbo del desarrollo y el subdesarrollo.

Cabe destacar, que la regulación Estatal tendiente a la protección de las empresas locales no es una tendencia utilizada únicamente por la República Argentina, sino también por diversos países en el mundo<sup>5</sup>. Sin embargo, este artículo no será el lugar para juzgar si el Estado Nacional Argentino obró bien o mal al pretender proteger o hacer progresar a las empresas nacionales<sup>6</sup>, sino efectuar un análisis sobre la normativa

---

3 Halperín, David Andrés y Salcedo Bogut, Esteban, “Régimen del Compre Trabajo Argentino”, en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), Tratado General de los Contratos Públicos, La Ley, Buenos Aires, 2013, T.III, p. 882.

4 Gottheil, Luis, “El “Compre Argentino”, Depalma, Buenos Aires, 1982, p.41.

5 “Buy American Act” en Estados Unidos, “Public Procurement Service” (PPS) en Korea del Sur, “Mandatory Tenders Law ICA” en Israel, Ley 8666/1993 de Contratación Pública en Brasil, entre otras.

6 A tal mención debemos realizar una excepción a nuestra línea de pensamiento, en donde compartimos con Gottheil, quien concluye en su libro que *“(…) se podría sostener que el Estado no debiera nunca importar lo que se puede hacer en el país. Cuando el Estado no importa y reserva esta capacidad de gasto de divisas para lo que no se produce y el saldo para el sector privado, genera un ingreso discal genuino a favor de él. Con esa conducta, además de no originar perjuicios fiscales, cumple con el rol de*

vigente que regula el sistema y, de tal forma poder, instruir al lector con sus particularidades.

A lo largo del presente artículo, se realizará un análisis sobre las novedades instauradas por la Ley 27.437 y su normativa derivada, las principales diferencias y contrastes con el régimen de la Ley 25.551 y se finalizará con una breve opinión en cuanto a su aplicación práctica.

## II. NOVEDADES DEL NUEVO RÉGIMEN.

### a) Ámbito de Aplicación y Sujetos Obligados

En los primeros artículos de la Ley 27.437, ya pueden percatarse precisiones en el ámbito de aplicación del régimen, estructurados de forma distinta al instaurado por la Ley 25.551. En primer lugar, se enumeran de forma taxativa cuáles serán los sujetos alcanzados por la Ley<sup>7</sup>, incorporando nuevos sujetos a los obligados por la Ley 25.5518

Por otra parte, en el nuevo régimen se especifican los tipos de contratos en donde los sujetos obligados deberán aplicar las preferencias y los beneficios, los cuales serán *“la adquisición, locación o leasing de bienes de origen nacional”*<sup>9</sup>. Por supuesto, y tal

---

*promotor de su propia economía. Así lo entendieron los países que han logrado afirmarse industrialmente (...)*”. Gottheil, Luis, “El “Compre Argentino”, Depalma, Buenos Aires, 1982, p.24.

<sup>7</sup> Los sujetos alcanzados por la Ley 27.437 serán *“a) Las entidades comprendidas en el artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificatorias; b) Las personas humanas o jurídicas a quienes el Estado nacional hubiere otorgado licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de obras y servicios públicos; c) Los contratistas directos de los sujetos del inciso b) precedente, entendiendo por tales a los que son contratados en forma inmediata en ocasión del contrato en cuestión; d) El Poder Legislativo de la Nación, el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación; e) La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA); f) La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), exceptuando los beneficios del régimen establecido en la ley 26.190 y sus modificatorias. En función de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 26.741, quedan excluidos del alcance de la presente ley los sujetos comprendidos en dicha norma. Tales sujetos deberán implementar un programa de Desarrollo de Proveedores Nacionales, en los términos establecidos en el artículo 25 de la presente ley. Para el caso de los sujetos mencionados en el inciso c) del presente artículo, la preferencia sólo deberá otorgarse en el marco de las licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de obras y servicios públicos en las que participen como contratistas directos.”-Artículo 1-*

<sup>8</sup>De acuerdo con su artículo 1 *“(l)a administración pública nacional, sus dependencias, reparticiones y entidades autárquicas y descentralizadas, las empresas del Estado y las sociedades privadas prestadoras, licenciatarias, concesionarias y permisionarias de obras y de servicios públicos, en la contratación de provisiones y obras y servicios públicos y los respectivos subcontratantes directos otorgarán preferencia a la adquisición o locación de bienes de origen nacional, en los términos de lo dispuesto por esta ley.”*

como se desarrollará en el presente, el otorgamiento de las preferencias y beneficios se encuentra condicionado a lo que establezca la reglamentación vigente<sup>10</sup>.

#### b) Preferencias para Bienes de Origen Nacional

En palabras de Mata -en ese caso analizando del Decreto-Ley 5340/63- *“la política del “compre nacional” (...) se trata de una preferencia que favorece a los bienes de origen nacional en el momento de comparar su precio con los de origen extranjero. Desde el punto de vista jurídico opera como factor de adjudicación y no como requisito de admisión al procedimiento de contratación, a diferencia de lo que acontece con la política del “contrate nacional” que veda la participación de las empresas extranjeras (reserva de mercado)<sup>11</sup>” y “Consiste en una preferencia calificada” o sea, con pautas establecidas en cuanto a la comparación de precios y a las condiciones para determinar el origen o “nacionalidad” de los bienes (...).<sup>12</sup>*

Cabe agregar a lo expuesto por Mata, que el régimen de preferencias de la nueva ley -tal como realizaba la Ley 25.551- también exige la participación de determinadas empresas, que califiquen como nacionales. Tales empresas, serán detalladas en los próximos párrafos.

En la nueva Ley, deberá aplicarse el régimen de preferencias cuando el monto estimado del procedimiento de selección para la celebración del contrato sea igual o superior al monto establecido para el supuesto de contratación directa previsto en artículo 25, inciso d), apartado 1, del Decreto 1023/01.<sup>13</sup> Una vez resuelta su aplicación, en la Ley se procede a detallar las pautas en donde se otorgarán las preferencias, las cuales son distintas al régimen de la Ley 25.551<sup>14</sup>.

---

9 Artículo 1, Ley 27.437.

10 Con fecha 5 de septiembre de 2018, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 800/18, reglamentario de la Ley 27.437. Por otra parte, la Secretaria de Industria de la Nación -autoridad de aplicación del nuevo régimen – emitió las Resoluciones 91/2018 y 185/2019 modificatoria de la anterior.

11 Mata, Ismael, “El “compre argentino y su reforma”, publicado en La Ley, cita online AR/DOC/4169/2006, p. 1.

12 Ídem anterior.

13 Artículo 2, Ley 27.437.

14 Artículo 3, Ley 25.551, *“Se otorgará la preferencia establecida en el artículo 1° a las ofertas de bienes de origen nacional cuando en las mismas para idénticas o similares prestaciones, en condiciones*

En primer lugar, se establece que para *“idénticas o similares prestaciones, en condiciones de pago de contado<sup>15</sup>, el precio de las ofertas de bienes de origen nacional sea igual o inferior al de los bienes ofrecidos que no sean de origen nacional, incrementados en un quince por ciento (15%), cuando dichas ofertas sean realizadas por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), de acuerdo a la ley 27.264 y sus modificatorias, y en un ocho por ciento (8%) para el resto de las empresas”*<sup>16</sup>. Este es el caso del régimen de preferencias, el cual será aplicado únicamente para las ofertas que ofrezcan bienes de origen nacional.

Cabe destacar, que el nuevo régimen incluye a las cooperativas registradas en el Registro del Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES) como beneficiarios del régimen de compra, otorgándoles las mismas preferencias, que las previstas para las pequeñas y medianas empresas.

En segundo lugar, se establece una preferencia distinta cuando deba efectuarse una comparación de precios entre ofertas que no sean de origen nacional. En este caso, *“se otorgará un margen de preferencia del uno por ciento (1%) cada cinco (5) puntos porcentuales de integración local sobre el valor bruto de producción de los bienes alcanzados, hasta un margen de preferencia máximo del ocho por ciento (8%) (...)”*<sup>17</sup>. El precio de los bienes que no sean de origen nacional deberá incluir todos los gastos de nacionalización correspondientes.<sup>18</sup>

---

*de pago contado, su precio sea igual o inferior al de los bienes ofrecidos que no sean de origen nacional, incrementados en un siete por ciento (7%), cuando dichas ofertas sean realizadas para sociedades calificadas como pymes, y del cinco por ciento (5%) para las realizadas por otras empresas.*

<sup>15</sup> *“A los efectos de lo establecido en el artículo 2°, inciso a) de la Ley N° 27.437, deberá entenderse por condiciones de pago al contado la acreditación en cuentas bancarias, corrientes o de ahorro, en moneda nacional, de conformidad con el artículo 4° de la Resolución N° 262 de fecha 13 de junio de 1995 de la SECRETARÍA DE HACIENDA del entonces MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS y sus modificaciones. Por idéntica o similar prestación, se entenderá a aquella que cumpla con las especificaciones establecidas en los pliegos de bases y condiciones particulares de la contratación en los cuales se solicite, y sea apta para la función deseada.”* – Artículo 2, Decreto 800/18-16 Artículo 2, inc. a), Ley 27.437.

<sup>16</sup> Artículo 2, inc. b), Ley 27.437.

Por su parte, en la Resolución 91/18 se establece que *“(a) los fines de la comparación de precios entre ofertas de bienes no nacionales, de conformidad con lo previsto en el inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 27.437 y el artículo 6° del Anexo del Decreto N° 800/18, se comparará la oferta de menor precio con cada una de las ofertas de bienes de origen no nacional que hayan declarado un porcentaje de integración local sobre el valor bruto de producción. A los efectos de tal comparación, la oferta de menor precio se incrementará en el UNO POR CIENTO (1%) por cada CINCO (5) puntos porcentuales de diferencia entre los porcentajes de integración nacional de cada una de las ofertas de bienes de origen no nacional hasta el máximo del OCHO POR CIENTO (8%).”* – Artículo 3-.

Debe destacarse una gran diferencia con respecto al régimen de la Ley 25.551, que es la establecida por el artículo 3 de la Ley 27.431, la cual impone la obligación a las entidades contratantes comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley 24.156, de adjudicar las contrataciones a empresas locales, que ofrezcan bienes u obras de origen nacional y que califiquen como Micro, Pequeñas y Medianas Empresas<sup>19</sup>, en contrataciones para la adquisición locación o leasing de bienes por montos menores a un mil trescientos módulos 20(M 1.300) y cuando el precio de la oferta adjudicada no supere en un veinte por ciento (20%) al monto estimado de la contratación, en los términos del artículo 27 del decreto 1.030/2016 y cuando se contrate la ejecución de una obra pública destinada exclusivamente a construcción de viviendas y edificios públicos, en los términos de la ley 13.064, por montos menores a cien mil módulos (M 100.000), cuando el precio de la oferta adjudicada no supere en un veinte por ciento (20%) al monto estimado de la contratación, en los términos del artículo 27 del decreto 1.030/2016.<sup>21</sup>

c) Definición de bien y obra pública de origen nacional

De la misma forma en que se encontraba regulado en la Ley 25.551, en el nuevo régimen se prevé que *“se entiende que un bien es de origen nacional cuando ha sido producido o extraído en el territorio de la República Argentina, siempre que el costo de las materias primas, insumos o materiales importados nacionalizados no supere el cuarenta por ciento (40%) de su valor bruto de producción”*<sup>22</sup>. Sin embargo, cabe destacar, en el nuevo régimen se incluyó el concepto de “obra pública de origen nacional” el cual será cuando *“al menos el cincuenta por ciento (50%) de los materiales utilizados en la obra cumplan con el requisito de bienes de origen nacional y la*

---

18 De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 24.437 y el artículo 15 y 16 del Decreto 800/18, para la adquisición de bienes de origen no nacional, la autoridad de aplicación del régimen deberá emitir un Certificado de Verificación (CDV) verificando su valor y fijando un precio máximo a pagar por la entidad contratante. Mismo sentido que el anterior, se establecía en la Ley 25.551.

19 De acuerdo con la Ley 27.264

20 De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 27.431, *“el valor del módulo (M) será de pesos un mil (\$1.000), el cual podrá ser modificado por la autoridad de aplicación, con la aprobación de la Jefatura de Gabinete de Ministros.”*

21 Artículo 4. Ley 27.431.

22 Artículo 5, Ley 27.437. El concepto es delimitado e interpretado por el artículo 10 del Decreto 800/18.

*empresa además cumpla con los requisitos para ser considerada como empresa local de capital interno, según lo establecido en la ley 18.875.”<sup>23</sup>*

Una gran diferencia que surge de la Ley 27.437, es la eliminación de las limitaciones realizadas a los bienes importados, producto de operaciones financiadas por agencias gubernamentales de otros países y organismos internacionales<sup>24</sup>, por lo que, en el régimen actual, las únicas limitaciones surgen de los porcentajes obligatorios de integración nacional, tal como se han detallado en el párrafo anterior.

Finalizando este punto, solo resta destacar que los porcentajes de integración podrán ser modificados para casos concretos a instancias de la autoridad de aplicación, y con la intervención del organismo contratante y la Jefatura de Gabinete de Ministros, pudiendo elevarse el porcentaje referido en el artículo 5 hasta un total del setenta por ciento (70%) o disminuir hasta un treinta por ciento (30%), respectivamente, de sus valores brutos de producción.<sup>25</sup>

#### d) Particularidades en cuando a confección de pliegos y la publicidad

Tal como establecen los principios rectores que rigen como debe contratar la Administración Pública, la publicidad de las contrataciones se ajustará a las normas generales de cada régimen de contrataciones en particular.<sup>26</sup>

Los proyectos de pliegos de bases y condiciones particulares, que se utilicen para realizar las contrataciones alcanzadas por la Ley, deberán elaborarse adoptando técnicas viables que permitan la participación de la oferta de bienes de origen nacional. Por lo tanto, las entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8 de la Ley 24.156 deberán remitir sus proyectos a la autoridad competente para su aprobación

---

<sup>23</sup> Artículo 5, Ley 27.437 y Artículo 11 del Decreto 800/18.

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, en ejecución de la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales “Del Bicentenario” licitada por AySA, los contratistas obtuvieron financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), condicionando los desembolsos del dinero a la importación de determinados bienes producidos en Brasil.

<sup>25</sup> Artículo 15, inc. a), Ley 27.437. El procedimiento para realizar las modificaciones se encuentra en el artículo 33 y siguientes del Decreto 800/17.

<sup>26</sup> Artículo 7, Ley 27.431. Por su parte, en el Decreto 800/17 y en la Resolución 91/18 -modificada por Resolución 185/2019- se fijan los detalles para anunciar y difundir las contrataciones sujetas a la Ley, utilizando el monto de la contratación como parámetro diferenciador.

acompañados por un informe de factibilidad de participación de la producción nacional y siempre que el monto de contratación supere el mínimo establecido en la Ley.<sup>27</sup>

Cabe destacar, que cuando se efectuó la remisión prevista a la autoridad de aplicación, esta emitirá un dictamen técnico de carácter vinculante referido al cumplimiento de las potenciales participaciones de ofertas de bienes de origen nacional. En el caso de que los órganos y entes convocantes no cumplan lo dispuesto por la autoridad de aplicación, será motivo de revocación del procedimiento de contratación.<sup>28</sup>

e) Los acuerdos de cooperación productiva (ACP)

Una gran novedad del régimen es la incorporación de “acuerdos de cooperación productiva” como requisito para la presentación de ofertas en el procedimiento de contratación. Esta exigencia, se tornará operativa cuando los sujetos alcanzados por la Ley<sup>29</sup>, procedan a la adquisición, locación o leasing de bienes no producidos en el país. Las empresas que ofrezcan estos bienes -por lo general extranjeras- y que tengan la intención de participar en los procedimientos públicos de contratación deberán celebrar acuerdos de cooperación productiva, comprometiéndose a efectuar contrataciones de bienes y servicios locales, vinculados con el objeto de la licitación.<sup>30</sup>

Los ACP deberán efectuarse cuando se proceda a la adquisición, locación o leasing de bienes no producidos en el país que representen un valor igual o superior a los módulos<sup>31</sup> detallados en la Ley<sup>32</sup> y el porcentaje del acuerdo no podrá ser inferior al

---

27 Artículo 8, Ley 27.431.

28 Artículos 23 y 24 del Decreto 800/18.

29 Ley 27.437, Art. 1.

30 Ley 27.437, Art. 9. En el artículo 25 del Decreto 800/18, se detalló que “*los Acuerdos de Cooperación Productiva (en adelante ACP) deberán prever la adquisición de bienes producidos en la REPÚBLICA ARGENTINA en los términos de la presente reglamentación o la contratación de servicios directamente vinculados al proceso productivo realizado en territorio nacional, a fin de ejecutar el contrato objeto de la licitación.*”. Por su parte, el artículo 26 del citado Decreto establece que “A los fines de lo establecido en el artículo 9° de la Ley N° 27.437, se considerará bienes locales a aquellos producidos en la REPÚBLICA ARGENTINA conforme lo dispuesto por la presente reglamentación. En cuanto a la contratación de servicios, se considerarán locales a aquellos provistos por una empresa nacional, cualquiera sea su estructura jurídica que cumpla con los siguientes requisitos:

Encontrarse constituida en virtud de la Ley General de Sociedades N° 19.550 (t.o. 1984), o de la Ley N° 27.349 y su modificatoria y con actividad principal en el territorio nacional. Contar con la mayoría de los miembros del Órgano de Administración con domicilio real en el país.

31 Decreto 800/2018, Art. 27 “*Los ACP deberán acompañarse junto con la oferta, constituyendo un requisito de presentación de la misma y deberán contener todas las especificaciones necesarias para verificar y evaluar sus términos y condiciones, así como el detalle de la valoración de cada uno de sus*

veinte por ciento (20%) del valor total de la oferta realizada por la empresa<sup>33</sup>, incluyéndose expresamente en los pliegos de bases y condiciones particulares que regularán la contratación.<sup>34</sup> Sin embargo, la ley<sup>35</sup> también prevé que en determinados casos, en donde no resulte factible alcanzar el monto exigido (el 20 %), la autoridad de aplicación podrá autorizar que dicho monto pueda completarse mediante la radicación de inversiones en el territorio nacional, transferencia tecnológica, inversiones en investigación o desarrollo e innovación tecnológica.<sup>36</sup>

Una vez adjudicado el contrato respectivo, el contratista deberá presentar ante la autoridad de aplicación una garantía sobre el monto total de los compromisos asumidos en los acuerdos de cooperación productiva.<sup>37</sup>

Una vez que comience la ejecución del contrato, la autoridad de aplicación procederá a controlar periódicamente los planes de implementación de los ACP y las inversiones comprometidas. Finalizada la ejecución del contrato y verificado el cumplimiento del ACP, el contratista deberá requerir un certificado de cooperación productiva final, que acredite acatamiento del ACP y se proceda a la devolución de las garantías ofrecidas. El incumplimiento de tales requisitos (omisión de enviar los reportes correspondientes y falta de cumplimiento del ACP) habilitará a la autoridad de aplicación a sancionar al contratista, ejecutando la garantía acompañada.<sup>38</sup>

---

*componentes, las etapas y plazos de cumplimiento y el compromiso de constitución de garantías sobre los mismos.”*

32 Actualmente son doscientos cuarenta mil módulos (M 240.000).

33 Ley 27.437, Art. 10.

34 Ley 27.437, Art. 11 *“La aprobación de los pliegos de bases y condiciones particulares de las contrataciones alcanzadas por el artículo 10 de la presente ley, también deberán contar con la previa conformidad de la autoridad de aplicación en lo referido al acuerdo de cooperación productiva. La autoridad de aplicación deberá expedirse en oportunidad de la intervención establecida en el artículo 8° de la presente ley. Previamente a la adjudicación, la propuesta de acuerdo de cooperación productiva deberá ser aprobada por la autoridad de aplicación.”*

35 Ídem cita anterior.

36 Decreto 800/2018, Art. 28 *“Inversiones: adquisiciones de bienes de capital e instalaciones productivas y/o inversiones en Investigación y Desarrollo (I+D) realizadas por el adjudicatario en territorio nacional vinculadas a la ejecución del contrato objeto de la licitación. Transferencia tecnológica: adquisiciones de derechos locales de uso de patentes, inventos no patentados, licencias, marcas, diseños y modelos industriales, know-how o asistencia técnica vinculada a introducir mejoras y/o innovaciones de procesos, productos o técnicas organizacionales o de comercialización. Investigación y capacitación técnica: actividades de investigación y capacitación relacionadas con la producción o el mantenimiento de los bienes adquiridos. Este rubro no podrá superar un VEINTE POR CIENTO (20%) del total del monto del ACP.”*

37 Ley 27.437, Art. 12, Decreto 800/18, Art. 31.

38 Resolución 95/2018, Art. 25.

A mi criterio, la creación de los ACP es el mejor acierto realizado por la Ley. Estos acuerdos obligan a las empresas argentinas, a promocionar sus actividades ante inversores extranjeros, adaptando sus proyectos productivos y de marketing a calidades que -tal vez- no podrían conseguir compitiendo con otras empresas locales.

La búsqueda de socios extranjeros tiene un doble efecto positivo: por un lado, el empresario extranjero podrá familiarizarse con la productividad local y la variedad de actores en la industria para poder participar de las compras públicas; por el otro, sus negocios tal vez no se encuentren limitados exclusivamente en presentar una oferta ante el Estado, sino también entablar negocios de carácter privado.

Ya lo adelantaba Jorge E. Bustamante hace más de 30 años, *“(...) está bajo juicio crítico la propia filosofía económica que subyace en el régimen vigente (...) parece adecuado que exista una política correctamente administrada para dirigir las compras del sector público conforme a pautas objetivas. Pero en la medida en que este sector continúe creciendo y desplazando a la actividad privada en materia de producción de bienes y servicios, también es cierto que su poder de compra es susceptible de transformar progresivamente el perfil productivo de la actividad privada, fundamentalmente en el área industrial. Es así, que puede preverse una progresiva conversión de las actividades privadas hacia la producción de bienes demandados por el Estado o sus empresas con prescindencia de otras consideraciones relativas a la eficiencia macroeconómica o productividad de la actividad seleccionada”*<sup>39</sup>

Por tal motivo, hay que tener cuidado con una nueva aplicación de la teoría del “efecto multiplicador”, dado que, si bien la industrialización del país es un camino más que obligatorio a fin de poder equilibrar nuestro sistema productivo y económico con nuestro modelo exportador de productos agrícolas, se debe *“favorecer el crecimiento del sector privado fabril al alentar nuevas inversiones”*<sup>40</sup> pero sin que la economía crezca *“a través del incremento del gasto público (...) hasta el total desplazamiento de la actividad privada y la socialización global del sistema económico”*<sup>41</sup>

---

39 Bustamante, Jorge E., “Adquisiciones Estatales y la Industria Nacional”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1984, págs. 35 y 36. Ver también nota al pie n°2.

40 Ídem anterior, pág. 37.

41 Ídem anterior.

Por lo tanto, es dable concluir este punto recordándole al lector que *“(l)a capacidad de compra del Estado tiene origen en decisiones del poder público instrumentadas mediante la herramienta fiscal u otras atribuciones que otorgan al Estado con exclusividad recursos económicos susceptibles de generar un poder de compra (monopolios de hecho; recursos naturales; mercados cautivos), en tanto el sector privado actúa preponderantemente en función de reglas de mercado y el riesgo de banca rota.”*<sup>42</sup>

f) Sanciones y recursos

El sistema de sanciones se divide según los sujetos alcanzados.

En primer lugar, en cuanto las entidades comprendidas en el artículo 1º, incisos a), d) y e) de la Ley 27.437/43, se notificará a las autoridades de dichas entidades, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, en caso de incumplir con lo preceptuado en el régimen.<sup>44</sup>

En segundo lugar, se establecen las sanciones para las personas comprendidas en el artículo 1º, incisos b) y c)<sup>45</sup> para el caso de configurarse incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, que oscilan entre simples apercibimientos, multas a la suspensión de los registros oficiales.<sup>46</sup>

---

42 Ídem anterior, pág. 40.

43 Las entidades comprendidas en el artículo 8º de la ley 24.156 y sus modificatorias; El Poder Legislativo de la Nación, el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA)

44 Ley 27.437, Art. 17. Cabe agregarse lo dispuesto en el artículo 22, el cual establece que *“Se considerarán incurso en el artículo 249 del Código Penal, si no concurriere otro delito reprimido con una pena mayor, los funcionarios públicos y los administradores y empleados, cualquiera sea su jerarquía y función, de las entidades mencionadas en el artículo 1º sujetas a la presente ley o a las leyes similares que dicten las provincias, en cuanto omitieren o hicieren omitir, rehusaren cumplir, no cumplieran debidamente las normas declaradas obligatorias por la presente ley, su reglamentación o las normas concordantes dictadas en el ámbito provincial.”*

45 Las personas humanas o jurídicas a quienes el Estado nacional hubiere otorgado licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de obras y servicios públicos y los contratistas directos de los sujetos del inciso b) precedente, entendiéndose por tales a los que son contratados en forma inmediata en ocasión del contrato en cuestión

46 Ley 27.437, Art. 18. Se detallan las sanciones para estos sujetos alcanzados, en el artículo 29 Resolución 91/2018, modificado por la Resolución 185/2019, en el cual se dispone que *“Los sujetos comprendidos en el artículo 1º, incisos b) y c) de la Ley N° 27.437 serán pasibles de las sanciones establecidas en el artículo 18 de la Ley N° 27.437 cuando incurran en las siguientes causales: a) Resultará aplicable la sanción de apercibimiento: 1. Cuando no difundieran o publicaran una o más convocatorias de contrataciones alcanzadas por el presente Régimen, conforme lo establece el segundo*

Por último, en cuanto al sistema de sanciones previsto en la Ley, se establecen los presupuestos sancionatorios y las penalidades para los oferentes. El artículo 20 de la Ley dispone que, cuando el oferente que hubiere resultado adjudicatario en un procedimiento de selección por la aplicación de la preferencia reguladas, no cumpla con las condiciones de la contratación o con los porcentajes de integración nacional declarados en los bienes ofrecidos, deberá reintegrar la suma equivalente a la

---

*párrafo del artículo 7° de la Ley N° 27.437 y el Anexo al Decreto N° 800/18, y resultare del proceso la adquisición de bienes de origen no nacional. 2. Cuando el sujeto obligado no solicitara la emisión de CDV, y no resultara otro incumplimiento al Régimen. 3. Cuando para el supuesto de que en las contrataciones vinculadas al objeto de la prestación se aprobaran documentos de especificaciones técnicas y no se adoptaran pautas de alternativas técnicamente viables que cumplan la función deseada en un nivel tecnológico adecuado y en condiciones satisfactorias en cuanto a su prestación, y siendo objetada, recurrida o impugnada por tal situación, procediera a rectificarla. 4. Cuando el sujeto contratante no cumpliera con la obligación de informar establecida en el artículo 9°, primer párrafo, de la presente resolución. 5. Cuando el sujeto contratante no acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente régimen, conforme el artículo 16 de la presente resolución. En todos los casos, si con anterioridad a ser objetada, recurrida o impugnada la convocatoria, los sujetos alcanzados procedieran a la contratación de bienes de origen nacional, no corresponderá sanción en cuanto al presente Régimen. b) Resultará aplicable la sanción de multa de entre el CINCO POR CIENTO (5%) y el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del monto del contrato: 1. Cuando a pesar de que el monto de la oferta de bienes de origen nacional fuera menor aplicando las preferencias correspondientes, resultará la decisión de contratar una oferta no nacional de monto mayor, y se acreditará que esta última no resultaba más conveniente por cuestiones técnicas u otras procedentes de la convocatoria. 2. La suscripción o perfeccionamiento del contrato por un monto superior al consignado en el CDV. 3. Cuando para el supuesto de que en las contrataciones vinculadas al objeto de la prestación se aprobaran documentos de especificaciones técnicas y no se adoptaran pautas de alternativas técnicamente viables que cumplan la función deseada en un nivel tecnológico adecuado y en condiciones satisfactorias en cuanto a su prestación, y resultare de ello la contratación de bienes de origen no nacional. 4. Cuando no aplicaran las preferencias adicionales o lo hicieran en porcentajes inferiores a los establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 27.437, resultando de ello la adjudicación de oferta de bienes de origen no nacional y/o la adjudicación de oferta de bienes de origen nacional en perjuicio de otra del mismo origen, como consecuencia de la incorrecta aplicación de las preferencias. 5. Cuando el sujeto contratante no informará con carácter de Declaración Jurada, de conformidad con lo establecido en el artículo 9°, segundo párrafo, de la presente resolución, o habiéndose informado, posteriormente se verificará que ha efectuado la contratación. 6. Cuando, una vez intimado a hacerlo, el sujeto contratante no acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente régimen, conforme el artículo 16 in fine de la presente resolución. 7. Cuando cualquiera de los sujetos obligados haya sido objeto de sanciones de apercibimiento por las causales indicadas en el inciso a) del presente artículo, y reiterara las mismas en otro proceso de contratación dentro del plazo de DOS (2) años. Si en cualquiera de los casos enunciados en el presente inciso b), el sujeto obligado dejara sin efecto su decisión y procediera a efectuar una nueva convocatoria, o en su caso, a contratar oferta de origen nacional, se aplicará la reducción prevista en el segundo párrafo del inciso b) del artículo 18 de la Ley N° 27.437. c) Resultará aplicable la sanción de suspensión para resultar adjudicatario de futuros contratos, concesiones, permisos o licencias por un plazo de TRES (3) a CINCO (5) años: 1. Cuando un sujeto obligado haya sido pasible de más de TRES (3) de las sanciones de multa previstas en el artículo 18, inciso b) de la Ley N° 27.437. 8. Cuando el sujeto obligado contare con TRES (3) sanciones firmes de Apercibimiento e incurriera en cualquiera de las causales previstas en el inciso a) del presente artículo en el lapso de los DOS (2) años posteriores al último incumplimiento. c) Resultará aplicable la sanción de suspensión para resultar adjudicatario de futuros contratos, concesiones, permisos o licencias por un plazo de TRES (3) a CINCO (5) años: 1. Cuando un sujeto obligado haya sido pasible de más de TRES (3) de las sanciones de multa previstas en el artículo 18, inciso b) de la Ley N° 27.437. Una vez aplicada una sanción de suspensión, ella no impedirá el cumplimiento de los contratos que el proveedor tuviere adjudicados o en curso de adjudicación, pero no podrán adjudicársele nuevos contratos desde el inicio de la vigencia de la sanción hasta la extinción de aquella”.*

preferencia obtenida, consistente en la diferencia del porcentual mediante el cual obtuviera la adjudicación del contrato, sin perjuicio de las demás sanciones que le pudieran corresponder.

En cuanto a los recursos, en el artículo 21 de la Ley se dispone que cualquier persona, humana o jurídica, que alegue un derecho subjetivo, un interés legítimo, un interés difuso o un derecho colectivo, podrá recurrir contra los actos que reputen violatorios de lo establecido en la presente ley, dentro de los diez días hábiles contados desde que tomaron o hubiesen podido tomar conocimiento del acto presuntamente lesivo.

En este aspecto, la Ley mantuvo el sistema de legitimación amplia, tal como el establecido en la Ley 25.551.

El recurso deberá presentarse ante el mismo comitente que formuló la requisitoria de contratación, el que podrá hacer lugar a lo peticionado o, en su defecto, deberá remitirlo juntamente con todas las actuaciones correspondientes dentro de los cinco días hábiles contados desde su interposición, cualquiera fuere su jerarquía dentro de la administración pública o su naturaleza jurídica, a la autoridad de aplicación - actualmente la Subsecretaría de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores- que será el órgano competente para su sustanciación y resolución y que deberá expedirse dentro de los treinta días hábiles administrativos desde su recepción. La resolución de la autoridad de aplicación establecerá la ratificación, el rechazo del recurso interpuesto, o la procedencia de este y, en su caso, de corresponder, la anulación del procedimiento o acto impugnado o de la contratación de que se trate y agotará la vía administrativa.

#### g) Programa nacional de desarrollo de proveedores

En la nueva Ley, el legislador se dispone a crear un programa no previsto en el régimen de la Ley 25.351, que tendrá como objeto principal *“desarrollar proveedores nacionales en sectores estratégicos, a fin de contribuir al impulso de la industria, la diversificación de la matriz productiva nacional y la promoción de la competitividad y la transformación productiva”*.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ley 27.431, Art. 24.

Este programa estará a cargo de la autoridad de aplicación del régimen<sup>48</sup> e intentará favorecer la articulación entre la oferta de productos y servicios, existentes y potenciales, con la demanda del Sector Público Nacional y personas jurídicas operadoras de sectores estratégicos demandantes de dichos bienes, con el propósito de canalizar demandas y desarrollar proveedores capaces de aprovisionarlas.<sup>49</sup>

Por último, en la Ley se compele a los sujetos comprendidos en la Ley 26.741 (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) a presentar a la autoridad de aplicación del régimen de la Ley 27.437, un plan de desarrollo de proveedores con el fin de proponer estrategias que incidan en el aumento de competitividad de los proveedores locales y el fortalecimiento de las capacidades de la industria hidrocarburífera de la Republica, entre otros aspectos.<sup>50</sup>

### III. COLOFÓN.

A modo de conclusión del presente artículo, debo manifestar al lector que el objeto de este trabajo fue presentar un análisis objetivo y lógico del nuevo régimen legal que sirva de ayuda tanto a abogados, como a miembros del sistema industrial argentino. No es casualidad, ni error que mis intenciones se encuentren en el final de este trabajo, dado que el mismo se articuló como una guía didáctica y crítica, por lo que valía la pena aclararlo.

El desarrollo industrial forma parte del sinnúmero de promesas que uno hace hacia la República Argentina, gente capaz existe en nuestro país, ¿cuál será la solución? Nadie la sabe, tal vez habría que pedirles consejo a los alemanes o a los japoneses.

Pasan los ordenamientos jurídicos, pasó el “Compre Argentino”, pasó el “Compre Trabajo Argentino” y ahora estamos con “el Régimen de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores”, el espíritu de todas estas normas fue el mismo, las

---

48 Decreto 800/18, Art. 35.

49 Ley 27.431, Art. 24.

50 Ley 27.431, Art. 36.

intenciones las mismas. Por lo que cabe preguntarse ¿el resultado será el mismo? Esa es una respuesta que obtendremos con el tiempo, este régimen legal solo está comenzando.