

El pliego de bases y condiciones como instrumento estratégico en la contratación pública

The bidding documents as a strategic instrument in public contracting

Karina Maciel Estigarribia¹

¹ Universidad Católica. Asunción, Paraguay

Correspondencia: kmaciel@lexin.com.py

Resumen

Inspirada en la Ley N.º 7021/2022, que consagra la evolución de la contratación pública desde un enfoque puramente procedimental hacia una visión integral de la cadena de suministro, esta propuesta redefine el papel del Pliego de Bases y Condiciones (PBC), elevándolo a la categoría de instrumento estratégico con tres funciones esenciales. El PBC traduce la necesidad pública en términos técnicos, económicos y legales, presentándolo de manera clara y precisa al sector privado e invitándolo a ofertar; El PBC regula el intercambio entre las partes y es fuente del contrato, definiendo anticipadamente las obligaciones y derechos en la relación contractual. Esta reflexión sobre el PBC es especialmente relevante porque la tendencia será incorporar en las adquisiciones valor por dinero, incluyendo aspectos sociales, económicos y ambientales en la evaluación, lo que representa una oportunidad para aplicar políticas públicas y generar un impacto en el mercado y en la sociedad.

Palabras clave

contratación pública, pliego de bases y condiciones, valor por dinero.

Abstract

Inspired by Law No. 7021/2022, which enshrines the evolution of public procurement from a purely procedural approach to a comprehensive view of the supply chain, this proposal redefines the role of the Bidding Terms and Conditions (PBC), elevating it to the status of a strategic instrument with three essential functions. The PBC translates the public need in technical, economic and legal terms, presenting it clearly and precisely to the private sector and inviting it to bid; the PBC regulates the exchange between the parties and is the source of the contract, defining in

advance the obligations and rights in the contractual relationship. This reflection on the PBC is especially relevant because the trend will be to incorporate value for money in procurement, including social, economic and environmental aspects in the evaluation, which represents an opportunity to implement public policies and generate an impact on the market and society.

Keywords public procurement, bidding documents, value for money.

Introducción

La Ley N.º 7021/2022 representa un cambio de paradigma en la compra pública, invitándonos a renovar nuestra concepción del sistema de adquisiciones nacional. Es evidente que la Ley de Suministros y Contrataciones Públicas introduce cambios como la creación del Sistema Nacional de Suministro Público y su cadena integrada. Sin embargo, más allá de la nueva institucionalidad, la auténtica novedad de la Ley reside en cómo transforma profundamente la comprensión de la compra pública.

Con una perspectiva integral que abarca desde la planificación de necesidades hasta la evaluación de resultados, y con un enfoque en la mejora continua, la ley introduce una visión estratégica de las compras públicas, estrechamente vinculada al ciclo de las finanzas públicas. Comprender la ley de esta manera tiene el potencial de mejorar significativamente los procesos de adquisición, promoviendo una gestión alineada con las mejores prácticas internacionales.

En línea con este cambio de paradigma, el presente trabajo se propone reflexionar sobre el rol que cumple el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) en el procedimiento de contratación y, en particular, proponer una concepción actualizada del mismo. La metodología utilizada es descriptiva y analítica documental sobre el Pliego de Bases y Condiciones (PBC). El objetivo es abandonar la concepción del PBC como un mero conjunto de requisitos y elevarlo a la categoría de un instrumento estratégico con funciones claras, que promueve una colaboración efectiva entre el sector público y el privado.

Además, el enfoque en el valor por dinero que consagra con énfasis la N.º 7021/2022, nos exigirá adoptar una visión estratégica de la compra pública y reflexionar sobre qué otros aspectos, además del precio, incorporaremos en la valoración para la selección de las ofertas. Esto implica considerar aspectos sociales, económicos y ambientales que aporten un mayor impacto positivo en la

sociedad. Por ello, se presenta una oportunidad para empezar a reflexionar sobre el importante rol del Pliego de Bases y Condiciones (PBC) en este nuevo contexto.

El Pliego de Bases y Condiciones a partir de su definición actual y nuevo enfoque

En doctrina, encontramos varias definiciones del Pliego de Bases y Condiciones (PBC). Por ejemplo, según Sayagues Laso: “El pliego de condiciones es el conjunto de cláusulas que redacta la administración, donde especifica el suministro, servicio u obra a licitar y establece el trámite a seguir en el procedimiento y las condiciones del contrato a celebrarse”.

A partir de esta definición, podemos extraer varias conclusiones acerca del rol del PBC en el procedimiento de contratación. Aunque parezcan obvias, estas reflexiones nos permiten retomar la razón por la que el pliego existe y su importancia como documento clave en la satisfacción de las necesidades públicas.

En primer lugar, quien redacta el pliego es la propia administración, específicamente de una entidad pública convocante en los términos del artículo 3, inciso m), de la Ley N.º 7021/2022. Al ser redactado por la entidad pública, se enfatiza que es esta quien, a partir de la necesidad pública que busca satisfacer, elabora el documento con una clara y precisa invitación al sector privado a ofertar.

En segundo lugar, el pliego tiene como función describir claramente qué requiere o necesita la administración, cuándo lo necesita y cómo lo quiere. Esto garantiza que los potenciales oferentes comprendan exactamente las especificaciones y puedan presentar propuestas adecuadas.

En tercer lugar, dado que el procedimiento de contratación es, por regla general, un procedimiento competitivo, los pliegos contienen las reglas para el desarrollo de para dicha competencia. Esto incluye los criterios de evaluación, es decir, las reglas bajo las cuales se elegirá al proveedor o contratista. Veremos más adelante que la Ley N.º 7021/2022 nos desafía a pasar de sistemas de selección basados exclusivamente en el precio, a criterios cualitativos como lo es el valor por dinero.

En cuarto lugar, el pliego finalmente establece las reglas del contrato. Es decir, define las obligaciones y derechos tanto de la administración como del contratista una vez adjudicada la licitación. Es decir, el pliego no solo permite la selección del oferente, sino que está destinado a regular las futuras relaciones emergentes de la adjudicación, relacionados con la ejecución concreta del contrato.

A partir de la definición, y en línea con el cambio de enfoque de la Ley N.º 7021/2022, proponemos las siguientes reflexiones en torno a la idea del PBC.

El PBC traduce y formaliza la necesidad pública en un lenguaje técnico, económico y legal

Toda contratación surge porque existe una necesidad que la entidad pública debe satisfacer, ya sea ligada a su misión institucional o a cuestiones operativas. Por ejemplo,

- Una entidad desea construir un hospital porque ello responde a su misión institucional de proveer servicios de salud.
- Una entidad requiere contratar tecnología para mejorar sus operaciones internas y aumentar la eficiencia.
- Una entidad necesita contratar servicios de limpieza para mantener sus instalaciones en óptimas condiciones.

En ese contexto, el PBC es en definitiva el instrumento que traduce la necesidad pública en un lenguaje técnico, económico y legal, conectando a la necesidad pública con la contratación misma, puesto que a través de dicho documento se define qué busca la entidad (es decir, define qué necesita, cuándo lo necesita, cómo lo quiere, cuánto está dispuesta a pagar). En dicho documento también se definen las reglas de selección y competencia.

En otras palabras, el Pliego de Bases y Condiciones es el instrumento que transforma lo abstracto (la necesidad pública considerada genéricamente) en lo concreto (la contratación en sí misma). Para transitar ese camino, emplea un lenguaje que comunica al sector privado lo que se necesita desde los puntos de vista técnico, legal y económico.

En la traducción de la necesidad, por indicación de la ley, el PBC debe ser redactado en términos en términos claros y objetivos, calificativos que se predicen tanto de Pliego en general como de sus especificaciones técnicas, criterios de evaluación y del contenido del contrato, tal como surge de los artículos 45 y 58 de la Ley N.º 7021/2022, como de los artículos 58 y 59 del Decreto N.º 2264/2024.

La calificación que realiza la ley y su reglamento respecto a los términos claros y objetivos del Pliego de Bases y Condiciones es un aspecto importante que considerar, ya que establece que la carga de la claridad y objetividad del pliego recae en su redactor, es decir, en la administración convocante.

El PBC es el instrumento regulador del intercambio: permite la satisfacción de necesidades públicas a cambio de un precio en dinero

Las necesidades descritas en el punto anterior no pueden ser satisfechas por la entidad por sí misma. No puede encargar a sus propios funcionarios a construir el hospital, a desarrollar la tecnología o prestar el servicio de limpieza. Tampoco

puede requerir al particular (al sector privado) que lo haga sin reconocerle una contraprestación: Esto sería expropiatorio, confiscatorio, contrario a las normas constitucionales.

Este intercambio entre la entidad y el sector privado implica que la necesidad se realizará a cambio de un precio en dinero, y este intercambio está regulado en el PBC, instrumento regulador de esta relación de intercambio.

A través de este intercambio, la entidad no sólo obtiene la satisfacción de la necesidad y el cumplimiento de su misión institucional u operativa, sino que también tiene un impacto significativo en el mercado y la economía.

En Paraguay, las compras públicas representan alrededor del 8% del PIB¹ lo que evidencia el peso de la contratación estatal y cómo una parte importante de los recursos del Estado se destina a la adquisición de bienes y servicios. Este intercambio es, por lo tanto, un factor que dinamiza la economía, genera empleos y promueve el desarrollo socioeconómico del país.

Por esta razón, no debe perderse de vista que los pliegos deben definir claramente las reglas para el pago de los bienes, servicios u obras, incluyendo los plazos y las penalidades en caso de retraso. Si la administración no cumple con sus obligaciones de pago, el contratista tiene derecho a que se le reconozcan intereses, reafirmando así que la relación es a título oneroso. Esta reflexión es especialmente relevante porque, en ocasiones, la administración, a pesar de tener la previsión presupuestaria para llevar a cabo la contratación, no cumple con los tiempos de pago esperados y comprometidos, lo que puede generar impactos negativos en la ejecución del contrato en perjuicio del contratista.

El Pliego Bases Condiciones es la fuente del contrato

El instrumento jurídico que vincula a la entidad pública con el particular es el contrato, el cual tiene como fuente el Pliego de Bases y Condiciones (PBC). El contrato surge porque, previamente, la entidad preparó su “voluntad” mediante el procedimiento administrativo de licitación, y el particular expresó su voluntad de contratar con la presentación de su oferta. Una vez cumplido el procedimiento de selección y emitida la resolución de adjudicación respectiva, se pasa a la etapa contractual, la cual se perfecciona con la firma de ambas partes, lo que supone la concurrencia de sus voluntades.

El PBC establece de manera anticipada las obligaciones de las partes: la

¹ Estudio de Caso: Paraguay. Implementación herramientas RICG para potenciar las compras públicas de triple impacto, desarrollado en el marco del Proyecto “Hacia una economía de triple impacto a través de las compras públicas”, en noviembre 2023 elaborado por la Organización de los Estados Americanos - Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.

entidad se compromete a pagar un precio en dinero a cambio de que el contratista satisfaga la necesidad especificada en las bases de la contratación.

El Pliego de Bases y Condiciones tiene una función constitutiva y reguladora: está diseñado para integrarse al contrato. Una vez adjudicada la contratación, el pliego se convierte en parte integral del contrato (es la fuente del contrato), siendo el contrato el instrumento jurídico que obliga a la entidad a realizar el pago, en la forma y en los tiempos establecidos, y al contratista cumplir también con las obligaciones emergentes.

De este modo, el PBC no solo establece las bases de la relación contractual, sino que su propósito fundamental es permitir que la necesidad pública se obtenga a través de un acuerdo entre las partes, del contrato.

Además, al comprender que el PBC es fuente del contrato, podemos comprender mejor que ninguna cláusula del contrato puede ser contraria al PBC. El contrato no puede modificar el contenido del pliego de bases y condiciones.

El contrato recoge las obligaciones definitivas acordadas entre las partes, pero debe respetar lo estipulado en el pliego. Por tanto, en caso de discrepancia, el pliego prevalece sobre el contrato.

La prevalencia del pliego sobre el contrato se encuentra amparada no sólo en la normativa legal, sino que se encuentra consagrada incluso en el Pliego Estándar de Bienes y Servicios aprobado por la DNCP, que establece cómo deben ser interpretadas las cláusulas del contrato. En ese sentido, en la Sección Condiciones Contractuales se establece lo siguiente: *“condiciones prohibidas, inválidas o inejecutables. Si cualquier provisión o condición del contrato es prohibida o resultase inválida o inejecutable, dicha prohibición, invalidez o falta de ejecución no afectará la validez o el cumplimiento de las otras provisiones o condiciones del contrato”*.

Con la citada disposición del Pliego estándar es posible concluir que si el contrato incluye una disposición que contradice el Pliego, la disposición sería inválida o prohibida y por lo tanto, no se aplicaría dicha cláusula, pero el resto del contrato seguiría vigente y válido.

Valor por dinero: oportunidad para aplicar política pública

Las citadas funciones del Pliego de Bases y Condiciones nos ayudan a redefinir su rol dentro del proceso de contratación y nos permite sentar las bases para la implementación del valor por dinero en las adquisiciones públicas. Al entender el PBC como el puente entre la necesidad pública y la contratación, como el instrumento regulador del intercambio y como la fuente del contrato, estamos estableciendo los cimientos para pensar la compra pública de manera más analítica y estratégica.

La Ley N.º 7021/2022 establece el principio de economía y eficiencia como referencia específica para elegir la oferta más conveniente.

Hay ocasiones en que la elección de la oferta más conveniente está basada exclusivamente en el precio (que ha sido históricamente el mecanismo principal para seleccionar la oferta)

Otras veces, el método para elegir la oferta más conveniente ya no se basa solo en el precio, sino que se integran a la evaluación otras variables, lo cual exige un análisis diferente de la necesidad. Esto está vinculado a aspectos como: ¿qué otros valores adicionales (más allá del precio de su producto o servicio) ofrece un determinado proveedor con su oferta?

De eso se trata el concepto de valor por dinero, donde el “valor de la contratación” es más amplio que solo el dinero o precio del intercambio. El proveedor entrega a la entidad valor adicional en otros aspectos, y la entidad, dentro de su decisión estratégica, decide asignarles más importancia a estos sobre otros.

Al incorporar las entidades el valor por dinero en sus procesos, agregando al análisis de las ofertas temas como costos de ciclo de vida, sostenibilidad ambiental (reducción de emisiones, uso de energía renovable), sostenibilidad social (integración de grupos vulnerables, aplicación de criterios de integridad y cumplimiento, etc.), la entidad tiene la posibilidad de movilizar al mercado.

En efecto, con la introducción del valor por dinero, la entidad está incentivando a los proveedores a modificar sus prácticas para alinearse con los estándares de la política pública. Por ejemplo, al incluir criterios de sostenibilidad ambiental, las empresas proveedoras pueden optar por adoptar procesos con mayor compromiso con el medio ambiente para cumplir con los requisitos.

Cuando una entidad incorpora estos principios como criterios de evaluación, está implementando políticas públicas a nivel operativo. Los pliegos se convierten en un instrumento estratégico para ejecutar las políticas públicas, porque a través de ellas, la entidad fomenta y exige prácticas responsables y sostenibles de parte de sus proveedores.

En resumen, al redefinir las tres funciones esenciales del Pliego de Bases y Condiciones—como puente entre la necesidad pública y la contratación, como instrumento regulador del intercambio y como fuente del contrato—hemos establecido las bases para comprender el valor por dinero en las adquisiciones públicas. Este entendimiento nos permite trascender el enfoque tradicional centrado en el precio, integrando criterios de sostenibilidad. Así, los pliegos se convierten en herramientas estratégicas para implementar políticas públicas, promoviendo prácticas que benefician tanto a las entidades como a la sociedad, movilizando al mercado para que adopten nuevas prácticas.

Conclusiones

El Pliego de Bases y Condiciones (PBC) es un elemento esencial y estratégico en el contexto del cambio de paradigma propuesto por la Ley N.º 7021/2021. Al reflexionar sobre el PBC, reconocemos que posee el importante rol de traducir en lenguaje técnico, económico y legal la necesidad pública de modo que sea comprensible para el sector privado, llamando a colaborar con la Administración en la satisfacción de necesidades públicas.

Además, el PBC es el instrumento regulador del intercambio, estableciendo reglas claras y transparentes que rigen la colaboración entre la entidad pública y los proveedores. No debe perderse de vista que la necesidad pública a ser satisfecha mediante la adquisición de bienes, servicios u obras se realiza a título oneroso, es decir, un cambio de un precio en dinero que paga la Administración al particular, confirmándose con ello la importancia y el impacto de la compra pública en la economía de los países y su rol potencial para movilizar al mercado.

Finalmente, el PBC es la fuente de la que emana el contrato, instrumento jurídico que obliga al particular y a la entidad.

Al adoptar esta nueva perspectiva sobre el Pliego de Bases y Condiciones, no solo lo reconocemos como un mero documento administrativo, sino que lo elevamos a la categoría de instrumento estratégico. El PBC se convierte en una herramienta fundamental para la materialización de estrategias gubernamentales, especialmente si buscamos avanzar hacia conceptos como el *valor por dinero*, promoviendo adquisiciones más eficientes, transparentes y orientadas a resultados.

Con esta propuesta de repensar la definición del Pliego de Bases y Condiciones, avanzamos desde considerarlo un mero documento administrativo hacia reconocerlo como un *instrumento estratégico* y un *catalizador de políticas públicas exitosas*. El PBC se erige como una pieza clave en la implementación de políticas que verdaderamente responden a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, permitiendo que las contrataciones públicas sean un vehículo para el desarrollo económico y social, *alineando los procesos de contratación con una visión estratégica que coloca al ciudadano en el centro de las decisiones*.

Referencias

Decreto N.º 2264/2024, *Que reglamenta la Ley N° 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”*.

Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo* (10ª ed.).

Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.

Ley N.º 7021/2022, *“De Suministro y Contrataciones Públicas”*.

Sayagués Laso, E. (2020). *La licitación pública*. D IB de F.