
Contratación pública: políticas públicas, planificación estratégica y ciencias del comportamiento

Public Procurement: Public Policies, Strategic Planning, and Behavioral Sciences

Marcos Sebastián Serrano¹

Universidad Austral

Sumario

1. Introducción
2. Planificación de las contrataciones públicas
 - 2.1 La planificación estratégica como instrumento de las políticas públicas
3. Ciencias del comportamiento y políticas públicas
 - 3.1 Antecedentes de la implementación de las ciencias del comportamiento
 - 3.2 Creación de la Unidad en Argentina
 - 3.3 Consideraciones preliminares de las ciencias del comportamiento
 - 3.4 Las ciencias del comporta
 - 3.5 Algunos sesgos cognitivos en las distintas etapas del procedimiento licitatorio
 - 3.6 Posibles intervenciones conductuales o nudges en el diseño de sistemas de contratación
4. Conclusión

1 Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derecho Administrativo y post magíster en Derecho Administrativo Profundizado por la Universidad Austral. Director de la Especialización en Contrataciones Públicas de la Universidad Austral. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de la Matanza. Profesor en la Universidad Austral, Universidad Nacional de Tres de Febrero y Universidad Católica de la Plata. Presidente del Centro de Investigación para la Contratación Administrativa y la Regulación Económica (CICARE). En el sector público, ejerció el cargo de subprocurador del Tesoro de la Nación. Fue gerente de Administración y Presupuesto del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). Autor de numerosos artículos de su especialidad y expositor en diversos congresos nacionales e internacionales. Autor del libro *Contratación Pública en emergencia*, entre otros.

serranomarcos@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0003-7634-7799>

Recibido: 07/04/2026

Aceptado: 09/04/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.ser>

Resumen

El presente artículo² aborda la contratación pública desde una perspectiva que supera el enfoque formalista tradicional del derecho administrativo para concebirla como un instrumento estratégico al servicio de las políticas públicas y el bienestar general.

Sobre esa base, el trabajo examina dos herramientas que se consideran relevantes para la modernización del sistema de contrataciones en Argentina y que, hasta el momento, han recibido una atención insuficiente en la práctica. La primera es la planificación estratégica: la capacidad del Estado de anticipar sus necesidades, programar sus procesos con inteligencia y evaluar sus resultados con rigor, convirtiendo el Plan Anual de Contrataciones en algo más que un formulario de cumplimiento formal. La eficiencia contractual no comienza con la publicación del pliego, sino con la anticipación de las necesidades, la programación presupuestaria y la definición de objetivos de gobierno.

La segunda es la incorporación de las ciencias del comportamiento al diseño de los sistemas de adquisición: el reconocimiento de que los funcionarios, oferentes y evaluadores no son agentes racionales en el sentido clásico de la economía, sino seres humanos sujetos a sesgos, rutinas y presiones que condicionan sus decisiones de maneras predecibles y, por tanto, modificables.

Un sistema de contrataciones públicas que ignore cómo planifica y cómo decide el ser humano real que lo opera, estará condenado a una brecha permanente entre su diseño normativo y su funcionamiento efectivo.

Palabras clave: contrataciones públicas, planificación estratégica, ciencias del comportamiento, políticas públicas, *nudges*, buena administración, contrataciones estratégicas.

Abstract

This article addresses public procurement from a perspective that transcends the traditional formalistic approach of administrative law, conceiving it instead as a strategic instrument serving public policy and the general welfare.

Based on this premise, the paper examines two tools considered relevant for modernizing the procurement system in Argentina, tools that, to date, have received insufficient attention in practice.

The first is strategic planning: the State's capacity to anticipate its needs, intelligently program its processes, and rigorously evaluate its results, transforming the Annual Procurement Plan into something more than a mere formality. Contractual efficiency does not begin with the

2 Este documento fue elaborado sobre la base de la contribución efectuada para el congreso asociado al XXV FIDA "Evaluación, Calidad y Buena Administración" a realizarse los días 23 a 25 de septiembre de 2026 en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Perú.

publication of the tender documents but rather with anticipating needs, budget planning, and the definition of government objectives.

The second is the incorporation of behavioral science into the design of procurement systems: the recognition that officials, bidders, and evaluators are not rational agents in the classical economic sense, but rather human beings subject to biases, routines, and pressures that condition their decisions in predictable and, therefore, modifiable ways.

A public procurement system that ignores how the real human being who operates it plans and makes decisions will be doomed to a permanent gap between its regulatory design and its actual functioning.

Key words: public procurement, strategic planning, behavioral sciences, public policy, nudges, good governance, strategic procurement.

1. Introducción³

¿Cuánto le cuesta a la Argentina contratar o comprar mal? La pregunta, formulada en esos términos, no admite una respuesta sencilla, pero sí una certeza: cada vez que el Estado licita sin planificar, adjudica sin datos, ejecuta sin control y rinde cuentas sin transparencia, el costo recae sobre toda la sociedad. Y no es una afirmación en abstracto. Se traduce en obras que no se terminan, en medicamentos que llegan tarde, en bienes o servicios que se adquieren a sobreprecios de mercado, en servicios que se contratan por urgencia autogenerada, cuando con planificación y previsión los habría obtenido a la mitad del precio y posiblemente con mejor calidad.

El Estado moderno no puede ser comprendido al margen de su capacidad de gestión. Entre las múltiples manifestaciones del poder público, pocas resultan tan

³ Abreviaturas utilizadas:

BAC: Sistema Buenos Aires Compras.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIT: Behavioral Insights Team.

BM: Banco Mundial.

CONTRAT.AR: Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional.

COMPR.AR: Sistema de Compras Públicas de la República Argentina.

IA: inteligencia artificial.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONC: Oficina Nacional de Contrataciones.

PAC: Plan Anual de Contrataciones.

PBAC: Sistema de compras electrónicas de la Provincia de Buenos Aires.

PIB: producto interno bruto.

SIPRO: Sistema de Información de Proveedores.

RRCAN: Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

TIC: tecnologías de la información y la comunicación.

UCCPP: Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas.

UOC: unidades operativas de contrataciones.

reveladoras de la calidad institucional de un Gobierno como el modo en que éste gestiona sus contrataciones: cómo planifica sus necesidades, cómo selecciona a sus proveedores, cómo ejecuta sus compromisos y cómo rinde cuentas ante la sociedad. Las contrataciones públicas constituyen, en este sentido, una de las expresiones más concretas y tangibles del Estado en acción, un espejo en el que se reflejan tanto sus virtudes como sus deficiencias.

Durante décadas, la doctrina jurídica argentina abordó la contratación pública desde una perspectiva predominantemente formalista, centrada en el contrato administrativo, en el control de legalidad del procedimiento, en la tutela de los derechos subjetivos de los oferentes y en la preservación del erario frente al dispendio o la corrupción. Sin desconocer la trascendencia de esos enfoques —que siguen siendo pilares irrenunciables del sistema—, la evolución del derecho administrativo contemporáneo global impone una mirada más amplia y comprehensiva.⁴ La contratación pública ha dejado de ser concebida exclusivamente como un mecanismo de aprovisionamiento de bienes y servicios para convertirse en un poderoso instrumento de políticas públicas: un vector a través del cual el Estado puede promover la innovación, fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, impulsar la igualdad de género, contribuir a la sustentabilidad ambiental y, en definitiva, orientar el mercado hacia objetivos de interés general.

Este cambio de paradigma no es un fenómeno exclusivamente argentino. En el ámbito latinoamericano, los últimos diez años han sido testigos de una profunda transformación de los sistemas de compras estatales (Delpiazzo, 2013), impulsada tanto por compromisos internacionales —entre los que se destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas— como por la influencia de organismos multilaterales como el BM, el BID y la OCDE. Países como Chile, Colombia, Brasil, Ecuador y Perú, entre otros, han avanzado de manera significativa en la profesionalización de sus sistemas de adquisiciones, en la digitalización de los procesos licitatorios y en la adopción de marcos normativos que reconocen explícitamente la función estratégica de las compras públicas. Argentina, por su parte, ha transitado un camino propio, marcado por algunas modificaciones normativas relevantes, con la particularidad que mantiene una regulación a nivel nacional un tanto antigua,⁵ careciendo de una ley de contrataciones públicas y una diversidad de regulaciones en las distintas provincias.

4 Una visión muy completa y reciente puede consultarse en el libro colectivo *La contratación pública estratégica como puente entre América Latina y la Unión Europea* (Díaz Bravo y Figueroa Mendoza, 2026). En particular, ver el apartado 3 del trabajo “Hacia una nueva contratación pública ‘global’ sostenible alineada con la Buena Administración”, del profesor José María Jimeno Feliú.

5 Por Decreto delegado 1023 de fecha 13 de agosto de 2001, sus modificatorios y complementarios, se instituyó el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, y por Decreto 1030 de fecha 15 de septiembre de 2016, se aprobó el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

En el centro de este debate contemporáneo se encuentran dos cuestiones que este trabajo propone examinar con especial detenimiento. La primera es la planificación. La contratación pública eficiente no comienza con la publicación del pliego de bases y condiciones, sino mucho antes: en la identificación de necesidades, en la programación presupuestaria, en el análisis del mercado proveedor y en la definición de estrategias de contratación adecuadas a cada objeto contractual. La ausencia de planificación no solo genera ineficiencias económicas y fracturas en la continuidad de algunos contratos, sino que también constituye, en sí misma, un factor de riesgo institucional que alimenta la improvisación, la urgencia artificial o política y, en los casos más graves, la corrupción. Planificar en el campo de las contrataciones públicas es gestionar estratégicamente.

La segunda cuestión es, al mismo tiempo, más novedosa y disruptiva desde el punto de vista doctrinario: la incorporación de las ciencias del comportamiento —y en particular de la economía conductual y el término *nudge* desarrollado por el economista Richard H. Thaler y el jurista Cass R. Sunstein (2009)— como herramienta de diseño y mejora de los sistemas de adquisiciones estatales. El reconocimiento de que los agentes que intervienen en los procesos de contratación —funcionarios, oferentes, evaluadores, etc.— no actúan siempre de manera racional, sino que están sujetos a sesgos cognitivos, impulsos, emociones y presiones externas, abre una interesante línea de investigación y una posibilidad de reforma que genere valor agregado. Diseñar procedimientos que tengan en cuenta cómo las personas realmente deciden —y no solo cómo deberían hacerlo en abstracto— puede significar la diferencia entre un sistema de compras públicas que funciona en los expedientes y uno que genera valor real para la sociedad.

El presente artículo no pretende agotar ninguna de estas dimensiones, cuya complejidad excede con creces los límites de este trabajo individual. Su propósito es más modesto, pero no por ello menos necesario: trazar un mapa conceptual que articule las contrataciones públicas con las exigencias de la planificación estratégica y con los aportes que las ciencias del comportamiento pueden ofrecer al mundo de las contrataciones en el siglo XXI.

La convicción que subyace a estas páginas es que el derecho de las contrataciones públicas no es —ni puede ser— un sistema cerrado sobre sí mismo. Es, por el contrario, un campo de intersección entre el derecho, la economía y las políticas públicas, en el que la rigurosidad jurídica y la vocación transformadora no se excluyen, sino que se potencian mutuamente. En tiempos en que la legitimidad del Estado se juega, en buena medida, en su capacidad de dar respuestas eficientes, transparentes y equitativas a las necesidades sociales, pensar seriamente las contrataciones públicas es pensar seriamente el Estado que queremos tener.

2. Planificación de las contrataciones públicas

Según el *Diccionario de la lengua española* (Real Academia Española, s.f.), el término “planificación” significa: “Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado...”. En este sentido, es preciso reflexionar sobre la importancia y la necesidad de incorporar la planificación en la gestión de las contrataciones públicas como una herramienta imprescindible en la ejecución de metas y objetivos previamente definidos.

Planear es pensar con antelación y programar de manera organizada los objetivos y las acciones necesarias para lograr fines previamente determinados de la manera más eficiente.

De ahí que una buena Administración pública (Rodríguez-Arana Muñoz, 2025)⁶ debe obligatoriamente planificar las compras de bienes y contrataciones de servicios, siendo primordial para el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de las compras públicas. En sentido contrario, cuando los funcionarios o agentes públicos gestionan sin un plan o dirección determinada, se convierte en una sucesión de toma de decisiones reactivas a urgencias —en muchos casos, previsibles— que inevitablemente conducirán a una gestión oscura, poco transparente, con los costos institucionales, económicos y sociales que ello acarrea.

La planificación de contrataciones públicas se enmarca en un conjunto de principios rectores que orientan la acción del Estado: eficiencia, eficacia, transparencia, legalidad, equidad y sustentabilidad.

La práctica de la planificación en las compras públicas pretende corregir distorsiones administrativas, facilitar la gestión, modificar condiciones indeseables para la Administración, remover obstáculos institucionales y asegurar la viabilidad de propuestas estratégicas, objetivos a ser alcanzados y acciones a desarrollar (Rizzo Lopes Dos Santos, 2017).

La planificación exige mirar y pensar hacia el futuro, identificar de manera anticipada las necesidades y, con ello, programar los procesos de contratación con la suficiente antelación para garantizar el máximo grado de transparencia, concurrencia y competencia del mercado.

2.1 La planificación estratégica como instrumento de las políticas públicas

Ahora bien, la planificación estratégica, lejos de reducirse a un mero procedimiento o

6 Para profundizar sobre el tema, sugiero la lectura de esta obra colectiva (Rodríguez-Arana Muñoz, 2025), que es el resultado de las aportaciones efectuadas en las XIV Jornadas Prof. Meilán Gil de Derecho Administrativo Iberoamericano sobre “La buena administración para la realización de los derechos sociales fundamentales”.

paso administrativo, representa una herramienta de gestión esencial de gobierno. En este sentido, la Administración organiza, programa y define las compras y/o contrataciones en función de objetivos de gobierno, asegurando principalmente la asignación eficiente de los recursos y la satisfacción con calidad del interés general (Serrano, 2024).

Como sostuvimos anteriormente, las contrataciones públicas han dejado de ser un fin en sí mismas para constituirse como instrumentos al servicio de las políticas públicas —en gran medida porque representan una parte significativa del PIB, con estimaciones que sitúan el gasto en compras estatales cerca del 16% al 17% del PIB (De Michele y Pierri, 2020)—,⁷ lo que las convierte en un gran motor económico estratégico.

En términos operativos, la planificación estratégica se materializa —por lo menos en Argentina— con el PAC que constituye una actividad indispensable a fin de consolidar en un documento programático la totalidad de las contrataciones previstas por un organismo para un ejercicio fiscal determinado.

En este sentido, en lo que respecta a la regulación en el ámbito nacional, el artículo 6° del Decreto 1023/2001 se refiere a la programación de las contrataciones, estableciendo:

Cada jurisdicción o entidad formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

Asimismo, el artículo 8° del RRCAN —aprobado por el Decreto 1030/2016— se refiere expresamente al Plan Anual, estableciendo:

Plan Anual de Contrataciones. Las unidades operativas de contrataciones elaborarán el plan anual de contrataciones, de conformidad con los créditos asignados en la respectiva Ley de Presupuesto, el que será aprobado por el titular de las mismas o autoridad superior competente. A tales fines las unidades requerientes deberán brindar la información que les requiera la unidad operativa de contrataciones. Cuando la naturaleza de las actividades, las condiciones de comercialización u otras circunstancias lo hicieren necesario, se efectuará la programación por períodos mayores a UN (1) año. En estos casos, los planes se ajustarán a las previsiones del artículo 15 de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones.

7 “Las compras públicas de bienes y servicios por parte de los países de América Latina y el Caribe alcanzó cerca 16.16 % del producto interno bruto (PIB) regional, monto equivalente a más de US\$ 1 billones de dólares al año. En el caso de Argentina, el foco de este estudio, las contrataciones públicas alcanzaron el 16.1 % del PIB” (p. 2). Cálculos de los autores basados en los datos del PIB de 2017 del Banco Mundial, medidos en USD corrientes. Ver en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transparencia-y-gobierno-digital-El-impacto-de-COMPR.AR-en-Argentina.pdf>

La Oficina Nacional de Contrataciones centralizará la información resultante de los planes anuales de contrataciones y los difundirá en su sitio de internet o en el sitio de internet del sistema electrónico de contrataciones.

Por su parte, el inciso h) del artículo 115, capítulo único, título VII del citado Reglamento establece que

[e]l Órgano Rector será la Oficina Nacional de Contrataciones el que tendrá por función, además de las competencias establecidas por el Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios y por otras disposiciones, las siguientes:

h) Establecer la forma, plazo y demás condiciones para confeccionar e informar el plan anual de contrataciones.

Por último, el artículo 3°, capítulo II del *Manual de procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional* aprobado por la Disposición 62/16 de la Oficina Nacional de Contrataciones expresa:

El plan anual de contrataciones, sus correcciones en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones, así como la ejecución de la programación, se deberán cargar en el formulario web habilitado al efecto en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional "COMPR.AR". Los datos cargados serán difundidos en el sitio de internet del aludido sistema, cuando la autoridad competente los apruebe.

En términos generales, el Plan Anual de Contrataciones contiene: la identificación del organismo contratante, la descripción del objeto de la contratación o bien un detalle de los bienes o servicios a contratar, objeto del gasto, la cantidad, el presupuesto estimado, el método de contratación a emplearse, el trimestre del año en el que se estima que se llevará a cabo el procedimiento.

Esas programaciones a través de los PAC se consolidan en UOC con la información que proveen las unidades requirentes. Posteriormente, conforme lo establece la legislación, se carga en el sistema COMPR.AR.

No resulta suficiente elaborar un plan anual estático para plasmarlo en los papeles, es necesario tanto la elaboración como el monitoreo y la evaluación de dichos planes anuales de compras y contrataciones. Evaluar y monitorear las compras públicas es lo que permite pasar de una gestión basada en la intuición a una gestión basada en datos y evidencia.

En tal sentido, la planificación estratégica aplicada a las contrataciones públicas implica anteponerse a las necesidades, articular y poner en valor los recursos dispo-

nibles del gobierno, definir metas concretas a corto y mediano plazo, cronogramas realistas e instancias de replanteos de metas, aplicar mecanismos que permitan la observación permanente a fin de la mejora continua del proceso y desarrollo del plan estratégico.

Para ello, los funcionarios y agentes públicos que se dedican a la gestión de las compras y contrataciones públicas necesitan contar con las herramientas adecuadas para mejorar la planificación, la gestión, el monitoreo y la evaluación. No tenemos duda de que un país que se jacte de una buena administración o gobernanza destinará e invertirá gran cantidad de fondos para mejorar el sistema de compras y contrataciones, desde la profesionalización de los funcionarios, la compra de nuevas TIC o la implementación de las ciencias del comportamiento a los procesos para auxiliar a los funcionarios que se ocupan de la contratación pública como tarea habitual.

3. Ciencias del comportamiento y políticas públicas

3.1 Antecedentes de la implementación de las ciencias del comportamiento

La incorporación de los factores sobre el comportamiento en el diseño e implementación de políticas públicas ha adquirido creciente relevancia a escala global durante las últimas décadas. A nivel internacional, existen antecedentes de la introducción de las ciencias del comportamiento en la implementación de políticas públicas, tal como surge de los considerandos de la Resolución SAE N.º 28 del 20 de julio de 2021 (Poder Ejecutivo Nacional, 2021).

Así por ejemplo, en el Gobierno del Reino Unido, el entonces primer ministro David Cameron estableció en el año 2010 el “Equipo de Conocimiento de la Conducta” (Behavioral Insights Team). Su propósito fundacional era la aplicación sistemática de las ciencias del comportamiento para incrementar la eficiencia de los servicios públicos y promover conductas socialmente deseables. Esta unidad pionera fue popularmente conocida como “Nudge Unit”, denominación que alude al concepto central que inspiró su creación.

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos ha establecido, mediante una Orden Ejecutiva del 15 de septiembre de 2015, denominada Usando herramientas de las Ciencias del Comportamiento para servir mejor al pueblo americano (Order -Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People), la recomendación para que en todos los ámbitos del Gobierno federal se identifiquen las políticas públicas, programas y operaciones que, mediante el uso de las herramientas de las ciencias del comportamiento, puedan lograr mejoras sustanciales en el bienestar general, en sus resultados y ser más rentables (The White House. President Barack Obama, 2015).

Posteriormente, en junio de 2021, el secretario general de las Naciones Unidas emitió una nota orientativa mediante la cual instó a los organismos del sistema a explorar e integrar las ciencias del comportamiento tanto en el ámbito programático como en el administrativo, promoviendo asimismo la colaboración interinstitucional con miras a aprovechar su potencial en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2021).⁸

Al presente existen más de 200 oficinas públicas de diversos niveles en los que se emplean estos mecanismos, ubicadas en países tan diversos como Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Singapur, Perú, Uruguay, entre otros (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2023). En esta línea, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial, la Unión Europea también han desarrollado unidades de estudio y aplicación de las ciencias conductuales.

3.2 Creación de la Unidad en Argentina

En el ámbito nacional, Argentina adoptó medidas concretas en esta dirección. Mediante la Resolución SAE N.º 28 del 20 de julio de 2021, y con el respaldo expreso de la Presidencia de la Nación y del Consejo Económico y Social, se constituyó en el seno de la Secretaría de Asuntos Estratégicos la UCCPP. Se le asignó como misión institucional la promoción de la aplicación de las ciencias del comportamiento al mejoramiento de las políticas públicas y a la toma de decisiones gubernamentales, con el propósito último de elevar la calidad de vida de la población.⁹

En cuanto a sus objetivos, la UCCPP fue concebida para explorar y comprender los procesos mediante los cuales los seres humanos adoptan decisiones, con el fin de orientar y optimizar el diseño de políticas públicas y sociales. Asimismo, desarrollar actividades de difusión, investigación, capacitación y formación en materia de ciencias del comportamiento aplicadas al contexto de las políticas públicas, consolidando así un espacio institucional de producción y transferencia de conocimiento especializado al servicio del Estado.

Precisamente, del artículo 2 de la citada resolución surgen las funciones de la

8 El secretario general del Organismo afirmó en esa oportunidad: “La ciencia del comportamiento es una herramienta fundamental para que la ONU avance en su mandato. Puede contribuir a combatir la pobreza, mejorar la salud y la seguridad públicas, promover la igualdad de género, fortalecer la consolidación de la paz y todos los ODS. Se recomienda encarecidamente a las entidades de la ONU que inviertan en la ciencia del comportamiento y trabajen en una comunidad interinstitucional conectada y colaborativa para darse cuenta de su tremendo potencial de impacto”.

9 Al respecto, me remito al trabajo Budassi et al (2024).

UCCPP, entre las que podemos destacar: promover los estudios y la investigación en materia de las ciencias del comportamiento; conformar redes de expertos para el intercambio de conocimiento tendientes a incorporar la dimensión del comportamiento en distintas actividades; coordinar estrategias de promoción de los análisis del comportamiento de los actores para mejorar las capacidades institucionales; fomentar la creación de áreas, programas y proyectos en las distintas jurisdicciones —nacional, provincial, municipal— basadas en las ciencias del comportamiento que mejoren la calidad de vida de los habitantes y la prestación de los servicios públicos, entre otras.

En el año 2022, la Unidad fue transferida al área del Ministerio de Economía, dentro de la Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal (Presidencia de la Nación. República Argentina, 2023).

Actualmente, con la última reestructuración del Ministerio de Economía no surge a qué dependencia estaría vinculada.

3.3 Consideraciones preliminares de las ciencias del comportamiento

Como sabemos, el derecho administrativo no es estático, por el contrario, se encuentra en constante movimiento y se interrelaciona de manera global e interdisciplinaria. Las exigencias y necesidades actuales provocan que el derecho deba transitar un camino de renovación que, sin abandonar sus categorías dogmáticas fundamentales, incorpore los aportes de disciplinas que hasta hace pocas décadas le resultaban ajenas. Entre ellas —tal como vimos en el punto anterior— las ciencias del comportamiento ocupan un lugar cada vez más relevante en el diseño, implementación y evaluación de programas y procedimientos en general y en particular en los sistemas de contratación pública.

Su contribución no es meramente teórica, se trata de un conjunto de herramientas empíricamente validadas que permiten comprender cómo deciden realmente los actores que intervienen en los procesos de adquisición estatal y, a partir de ese conocimiento, diseñar procedimientos más eficientes, más transparentes y orientados al interés general.

La premisa central que justifica esta incorporación es, al mismo tiempo, sencilla y profundamente disruptiva respecto del paradigma jurídico clásico: los seres humanos no deciden de manera plenamente racional. Funcionarios públicos, oferentes, evaluadores y contratistas están sujetos, como todo agente humano, a sesgos cognitivos, emociones, presiones externas y limitaciones de atención que condicionan sus decisiones de manera sistemática y predecible.

El término *nudge* —traducido habitualmente como “pequeño empujón”— fue introducido y difundido en el debate académico y de políticas públicas por el econo-

mista conductual Richard H. Thaler y el jurista Cass R. Sunstein en su obra *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (Thaler y Sunstein, 2009).

La tesis central de ambos autores sostiene que los Gobiernos pueden valerse de intervenciones de bajo costo y carácter no coercitivo para modificar de manera predecible el comportamiento de los individuos, preservando al mismo tiempo su libertad de elección.

El movimiento *nudge* supone un instrumento especialmente atractivo para quienes diseñan e implementan políticas públicas: por una parte, los *nudges* asumen qué es lo mejor para el individuo o para la sociedad, impone una función objetivo sin necesidad de que sus integrantes se la cuestionen y, si son efectivos, consiguen que los ciudadanos se comporten como se espera de ellos de forma subconsciente, sin que sea necesario anticipar cómo reaccionarán ante estos (Cabrales Goitia y Rey Biel, 2021).

3.4 Las ciencias del comportamiento aplicadas a las contrataciones públicas

La incorporación de las ciencias del comportamiento al diseño, planificación y gestión de las contrataciones públicas puede tener un efecto muy valioso. En definitiva, implica tener un conocimiento más preciso y real de los procesos, en tanto se puede obtener información sobre posibles sesgos y conocimiento de conductas de los distintos actores, lo que permitiría mejorar el sistema de contrataciones.

En este sentido, nuestro país presenta un terreno fértil para la aplicación de las ciencias del comportamiento a las contrataciones públicas, tanto por la complejidad y magnitud de su sistema de adquisiciones estatales como por el avance institucional en materia de conductual. Como sostuvimos anteriormente, Argentina creó la Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas, que entre sus competencias explícitamente figura el desarrollo de aplicaciones conductuales en el ámbito de las políticas públicas. La articulación entre esta unidad —de verificarse que sigue en funcionamiento— y los organismos rectores del sistema de contrataciones representa una oportunidad institucional de singular valor para el desarrollo de intervenciones conductuales específicas, basadas en evidencia real y evaluadas con rigor metodológico, que eleven la calidad y la integridad del sistema de adquisiciones del Estado nacional.

Asimismo, la implementación de los sistemas electrónicos de compras y contrataciones en las distintas jurisdicciones, como el sistema COMPR.AR, el sistema BAC, el sistema PBAC, el sistema CONTRAT.AR y el SIPRO, entre otros, constituyen en sí mismos un andamiaje de información real e histórica sobre las compras y contrataciones de los organismos, que, complementada con la implementación y uso de la IA y la incorporación de las ciencias del conocimiento, podría identificar fricciones innecesarias que desalientan la participación de nuevos proveedores o que inducen

errores procedimentales evitables y proponer modificaciones de diseño orientadas a eliminarlas.

En síntesis, la incorporación de las ciencias del conocimiento en los procesos de contrataciones públicas podría: reducir los sesgos en la toma de decisiones, minimizar los errores administrativos, lograr planificaciones objetivas, potenciar la competencia real entre proveedores, mejorar el cumplimiento de los proveedores, mejorar la transparencia, disuadir la corrupción y mejorar el diseño de los pliegos y los contratos.

3.5 Algunos sesgos cognitivos en las distintas etapas del procedimiento licitatorio

Si analizamos históricamente algunas de las conductas que se llevan a cabo en los procesos de contrataciones, podemos identificar una serie de sesgos que se manifiestan en forma reiterada y con particular intensidad a lo largo del ciclo de vida de las contrataciones públicas.

Así, por ejemplo, en el ámbito de la elaboración de pliegos de bases y condiciones, la experiencia revela una tendencia recurrente a la reproducción de modelos históricos sin revisión crítica, fenómeno conocido como “para qué lo voy a cambiar si siempre se hizo así”; esto es directamente atribuible al sesgo de *statu quo*.

Este sesgo explica la tendencia de los agentes a mantener las decisiones previas y resistir los cambios, incluso cuando estos serían objetivamente beneficiosos. El resultado es un sistema que tiende a perpetuarse a sí mismo en lugar de mejorar.

Otro sesgo común por parte de los responsables de compras es subestimar las planificaciones. Existe una práctica reiterada de repetir el plan anual del año anterior, efectuándole algunas modificaciones de cosmética sin realizar un análisis crítico de las verdaderas necesidades del organismo, subestimando los costos, los tiempos y los riesgos de los proyectos.

Este sesgo genera en algunos casos un efecto de anclaje, provocando perjuicios en los procesos licitatorios y, en consecuencia, grandes costos en la gestión contractual pública. En efecto, el precio de referencia o presupuesto oficial establecido por el organismo contratante actúa frecuentemente como ancla para las ofertas de los proveedores, generando convergencia de precios que puede no reflejar el valor real de mercado y que, en algunos casos, puede ser deliberadamente utilizado para limitar la competencia y competencia efectiva. Es decir, si el primer dato es erróneo —para el caso, un mal presupuesto o deficiente valor de referencia— se transmitirá como un “efecto cascada” sobre las estimaciones, evaluaciones y decisiones subsiguientes.

Otro sesgo recurrente es la multiplicidad de normas regulatorias y la sobrecarga de información —en el entendimiento de “que más es mejor o mejor que sobre y no que falte” — que afecta tanto a los oferentes que deben interpretar y responder a

pliegos de condiciones de extensión y complejidad excesivas como a los evaluadores que deben procesar grandes volúmenes de documentación en plazos acotados. En ambos casos, la complejidad excesiva no solo genera ineficiencias, sino que también produce efectos negativos: desincentiva la participación de pequeñas y medianas empresas que no disponen de los recursos administrativos y económicos necesarios para afrontar la contratación de un equipo de profesionales, reduciendo así la competencia y deteriorando la calidad de los resultados, como también la exigencia de documentación de manera desproporcionada y reiterativa induce a errores administrativos o incumplimientos, que entorpecen el proceso licitatorio en el mejor de los escenarios o el fracaso de la compra o la contratación.

Por último, podemos mencionar otro sesgo conductual al momento de la evaluación de ofertas en licitaciones de alta complejidad técnica. Suele suceder que los evaluadores de las ofertas se dejan llevar por antecedentes o percepciones previas de los oferentes —como sería el caso de una marca reconocida con antecedentes históricos a nivel mundial— sin efectuar un análisis real o minimizar la información obrante en el expediente.

Este sesgo es especialmente problemático en los procesos de evaluación técnica, donde la subjetividad evaluadora puede operar de manera encubierta bajo la apariencia de criterios objetivos.

3.6 Posibles intervenciones conductuales o *nudges* en el diseño de sistemas de contratación

El reconocimiento de estos sesgos abre una agenda de soluciones o modificaciones de notable potencial práctico. Como explicamos anteriormente, las intervenciones conductuales o *nudges* son una posible herramienta de mejora, que no operan mediante la imposición de sanciones ni mediante incentivos económicos directos, sino a través de modificaciones en el entorno de decisión que aumentan la probabilidad de la elección más conveniente sin eliminar la discrecionalidad de quien decide.¹⁰

Así por ejemplo, en el sesgo de *statu quo*, la implementación de un sistema de “pliegos modelos” con revisión periódica obligatoria por parte de los agentes, acompañada de instancias de consulta al mercado— que están previstas en nuestra regulación— previas a la licitación, constituiría una intervención conductual para contrarrestar esta tendencia y actualizar las condiciones contractuales a las realidades del mercado. De nada sirve elaborar pliegos grandilocuentes si el mercado no puede cumplir con las especificaciones o salir con pliegos antiguos, desactualizados, que el mercado no pueda cumplir.

10 Vale la pena analizar el trabajo de investigación titulado *Diseño y Evaluación de “Nudges” para incentivar el ahorro en las Compras Públicas* (Celhay et al., 2022).

En la etapa de planificación, la incorporación de listas de verificación obligatorias (*checklists*) para la estimación de costos y tiempos, diseñadas para forzar la consideración explícita de escenarios adversos — como puede ser la inflación, la restricción de mercadería importada, etc. — ha demostrado ser eficaz para contrarrestar el sesgo conocido como: “sesgo de optimismo”.

En la etapa de elaboración de pliegos, donde se incorporan los requerimientos técnicos, administrativos y económicos, el diseño conductual sugiere la elaboración de documentos simples, estandarizados y con lenguaje claro que reduzcan la carga cognitiva de los oferentes y amplíen el universo de participantes potenciales. La simplificación de los requisitos para la presentación de la oferta y la reducción de la documentación exigida en la etapa inicial del proceso son intervenciones de bajo costo y alto impacto que varios sistemas avanzados de compras públicas han incorporado con resultados positivos verificables.

En la etapa de evaluación, la introducción de evaluaciones ciegas — en las que los evaluadores no conocen la identidad del oferente al calificar aspectos técnicos — y la utilización de planillas de evaluación con criterios de ponderación objetivos previamente preestablecidos contribuyen a limitar el sesgo de “falso conocimiento” o las evaluaciones subjetivas.

En este sentido, la ONC, como órgano rector, podría avanzar sobre la estandarización de criterios de evaluación que reduzcan la discrecionalidad evaluadora y externalicen el proceso de ponderación, haciéndolo más transparente, más auditable y menos pasible de la aleatoriedad del evaluador.

Por último, en la etapa de ejecución y gestión contractual, los recordatorios automáticos sobre hitos críticos, vencimientos y obligaciones actúan como *nudges* que reducen los incumplimientos derivados no de mala fe, sino de olvido o sobrecarga administrativa, un fenómeno que en la práctica tiene una incidencia significativa en los contratos de larga duración. Tal como lo mencionábamos anteriormente, esta recomendación se facilita con la implementación de los sistemas electrónicos de gestión de compras y contratos existentes y podría sumarse la utilización de la IA.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se ha procurado demostrar que las contrataciones públicas constituyen mucho más que un conjunto de procedimientos administrativos sujetos al control de legalidad. Son, en su dimensión más profunda, el modo en que el Estado materializa su capacidad de gestionar con eficiencia, transparencia e integridad los recursos de la sociedad en búsqueda del bienestar general.

Dos conclusiones estructurales emergen del análisis desarrollado. La primera es que no hay buena contratación sin planificación. El Plan Anual de Contrataciones,

tal como existe hoy en el régimen nacional argentino, representa un avance normativo real, pero insuficiente. Su potencial solo se realizará cuando deje de ser un instrumento de registro para convertirse en un instrumento de gobierno: dinámico, monitoreable, evaluable y articulado con la política presupuestaria y los objetivos estratégicos de cada jurisdicción.

La segunda conclusión es que las ciencias del comportamiento ofrecen a las contrataciones públicas una oportunidad de mejora. La identificación de los sesgos cognitivos que operan en cada etapa del ciclo contractual — desde la elaboración del pliego hasta la gestión de la ejecución — no es un ejercicio teórico: es el primer paso para diseñar intervenciones concretas, de bajo costo y alto impacto, que mejoren la calidad de las decisiones. Los *nudges* no reemplazan a la ley, la complementan, haciendo que la ley funcione mejor en el mundo real de las personas que deben aplicarla.

Por último, podemos concluir que la Argentina tiene las condiciones institucionales para generar este cambio. La participación de académicos especialistas en ciencias del comportamiento y políticas públicas, la implementación de los sistemas electrónicos de contrataciones y la calidad de sus cuadros técnicos en gestión de compras públicas configuran un capital muy valioso que, articulado correctamente, puede producir resultados de alto impacto, bajo costo y commensurable.

Mejorar el sistema de contrataciones de un país no es una simple reforma administrativa, es una política de Estado. Y como toda política de Estado, para que sea duradera, eficiente y eficaz, necesita primero ser pensada y planificada.

Bibliografía

- Budassi, I., Bertoni, J., Caccia, P., Elgier, A., Dottori, M., Rotsztein, R., Aragón Daud, A. y Torrente, F. (2024). Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas del Gobierno de la Nación Argentina: Reseña de una experiencia (2021-2023). *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento*, 16(1), 4-17. <https://doi.org/10.32348/1852.4206.v16.n1.44605>
- Cabrales Goitia, A. y Rey Biel, P. (2021). Más allá de los nudges. Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (25), 38-45. <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
- Celhay, P., Gertler, P., Olivares, M. y Undurraga, R. (2022). *Diseño y Evaluación de “Nudges” para incentivar el ahorro en las Compras Públicas*. Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile. https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-266611_r_ejecutivo_institucional.pdf
- De Michele, R. y Pierri, G. (2020). Transparencia y gobierno digital. El impacto de COMPR.AR en Argentina. Documento para discusión N° IDB-DP-767. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Delpiazzo, C. E. (2013). Los tres Tránsitos de la Contratación Pública. *Revista de Derecho Público*, 22(44), 59-78.

- Díaz Bravo, E. y Figueroa Mendoza, M. (2026). *La contratación pública estratégica como puente entre América Latina y la Unión Europea*. Tirant Lo Blanch.
- Naciones Unidas. (2021). *Nota orientativa del Secretario General sobre las ciencias del comportamiento*. <https://www.un.org/es/content/behaviouralscience/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Behavioural Insights Units*. <https://oecd-opsi.org/bi-units/>
- Poder Ejecutivo Nacional (Argentina). (2021). *Resolución SAE creación Programa "Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas"*. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/resolucion_sae_28_2021.pdf
- Presidencia de la Nación. República Argentina (2023). Secretaría de Asuntos Estratégicos: Resolución Conjunta 4/2023. *Boletín Oficial*. <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/286632/20230517>
- Real Academia Española. (s.f.). Planificación. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/planificacion>
- Rizzo Lopes Dos Santos, L. (2017). La importancia del planeamiento en la Contratación Pública. *Revista de la Facultad de Derecho*, 8(1), 163-176. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/24478>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (Dir.). (2025). *La buena administración para la realización de los derechos sociales fundamentales en el derecho administrativo iberoamericano*. Colex.
- Serrano, M. S. (2024). *Contratación Pública en Emergencia*. Lajouane.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin Books.
- The White House. President Barack Obama. (2015). Executive Order -- Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

