



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# **CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

---

## **TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

**GOBIERNO ELECTRONICO - MODERNIZACIÓN Y  
TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS  
- EL CASO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.**

---

**AUTORA: CRA. MARIANA ARIELA SELLA**

**TUTORA: DRA. OLGA PATRICIA ALONSO**

**JULIO DE 2017**

---



## RESUMEN

La presente tesina tiene como fin exponer la importancia de la incorporación del concepto de Gobierno Electrónico al sistema de contrataciones vigente en la provincia de Río Negro.

En este trabajo de investigación se desarrollarán las posibilidades que puede llegar a brindar el concepto de Gobierno Electrónico en el campo de las contrataciones públicas como herramienta para la transformación del sector público, en un contexto provincial en el que se comienzan a vislumbrar decisiones políticas conducentes a una reforma cuyo objetivo es la modernización de la administración pública, en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, acercándola al ciudadano.

En primera instancia se desarrollarán conceptos, perspectivas y fases en el estudio del gobierno electrónico y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), y las tendencias en este sentido que se presentan a nivel nacional y provincial.

A continuación se describirá la situación actual del sistema de contrataciones de la provincia, mediante una breve descripción de los procedimientos relevantes en cuanto a incorporación de conceptos de Gobierno Electrónico.

Como desenlace, se describirán las funcionalidades básicas y avanzadas como propuesta de desarrollo de un sistema electrónico de compras, para luego arribar a las conclusiones y recomendaciones finales.



## INDICE

1.	Introducción .....	Pág. 4
2.	Gobierno electrónico – Concepto, perspectivas y niveles de desarrollo .....	Pág. 7
3.	El estado actual del sistema de contrataciones de la Provincia de Río Negro.	Pág. 17
4.	Hacia la modernización del sistema de compras Provincial .....	Pág. 29
5.	Conclusiones y recomendaciones finales .....	Pág. 36
6.	Referencias bibliográficas .....	Pág. 40
7.	Anexos .....	Pág. 42



## 1. INTRODUCCION

Para cumplir su función, el Estado requiere de bienes y servicios de distinta índole (bienes de consumo, de capital, servicios de terceros). La obtención de esta variedad de bienes y servicios requiere de pautas y procedimientos definidos que permitan alcanzar la eficiencia, eficacia y economicidad de su función productiva.

Este sistema comprende la programación, gestión, suministro y control de bienes reales no personales, servicios y obras obtenidos mediante el procedimiento de compra como acto convencional bilateral con el sector privado u otros organismos del sector público, para su transformación en productos intermedios o finales del sistema productivo estatal. Tiene como objetivo que la mencionada obtención se realice con mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible.

En este sentido, debe procurarse que los bienes y servicios que se incorporan al proceso productivo público sean de calidad, y que el proceso de obtención sea el más conveniente. Para que esto ocurra, resulta fundamental compatibilizar concepciones tradicionales de la administración, que buscan garantizar el control de legalidad y la transparencia en el uso de recursos públicos, con los nuevos paradigmas que basan su enfoque en los resultados de los procesos productivos. Todo ello en pos de brindar mejores soluciones a un entorno donde cuestiones como la globalización, la velocidad de la información y de las comunicaciones, plantean escenarios dinámicos y cambiantes.

Es por lo expresado precedentemente que, para dar respuestas oportunas, eficaces y eficientes a estas situaciones, resulta necesario cambiar el enfoque dado al reglamento de contrataciones vigente, habida cuenta que éste se enmarca en reglas, normas, procedimientos y presupuestos que en muchos casos generan inflexibilidad, estancamiento y derroche de los recursos, generando dificultades a los organismos públicos en lograr las



metas, debido al alto grado de burocracia involucrado en los procesos administrativos que limitan su capacidad de acción.

En la actualidad, se puede afirmar que la mayoría de los regímenes de contrataciones analizados carecen de estructuras sólidas que permitan cumplir con los mencionados objetivos, favoreciendo la corrupción e ineficiencia.

Es por ello que surge la necesidad de creación y articulación de un sistema de contrataciones superador del actual régimen de contrataciones vigente por imperio de la Ley N° 3186 de Administración Financiera, y su Decreto Reglamentario, Anexo II del Decreto N° 1737/98, todo esto en consonancia con lo establecido en el artículo N° 98 de la Constitución Provincial.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) estima que el valor anual global de las compras gubernamentales es de US\$ 2 trillones y el Banco Mundial indica que en los países de América Latina y el Caribe las contrataciones públicas representan un promedio 15,52 % del Producto Interno Bruto<sup>1</sup>.

El sistema de adquisiciones parece una mera función administrativa, pero es un sector crucial para la economía y el desarrollo de los países y de las personas, especialmente de los grupos más desaventajados. Ello es así por dos motivos. Primero, porque se trata del proceso por el cual el Estado ejecuta su presupuesto para proveerle bienes, servicios y obras a la comunidad: escuelas, puertos, insumos hospitalarios, rutas, gasoductos, alimento para comedores escolares, etc. Segundo, porque al ser un gran comprador, lo que el Estado haga o deje de hacer en la materia puede tener un alto impacto en acciones concretas vinculadas al desarrollo: promoción de la industria local, incremento de la participación de PYMES, incentivo de determinadas prácticas o condiciones medioambientales y laborales, etc.

---

<sup>1</sup> Documento “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).Caracas, Venezuela. Septiembre de 2014.



Se observa que la magnitud de la corrupción en este sector es muy significativa: Transparencia Internacional estima que los costos de la corrupción en las compras públicas alcanzan entre 20 y 25% del valor del contrato, llegando en ocasiones al 40-50%. Las principales razones de esta especial vulnerabilidad son su perfil de gastos (bajo volumen de transacciones de muy alto valor) y la mayor discrecionalidad que genera, en comparación con otras áreas del gasto público como el pago de salarios o de deuda.

La provincia de Río Negro no es ajena a estas dificultades e ineficiencias. El sistema de contrataciones está basado en normas y procedimientos de larga data, que se han tornado obsoletos en la búsqueda de un Estado más eficiente, ágil y transparente.

En este marco, la incorporación de los conceptos de gobierno electrónico (e-government), y la aplicación de las TIC, revisten especial importancia para lograr una adecuada compatibilización entre el tradicional sistema basado en normas y burocracias, a uno orientado a objetivos, lo cual necesariamente implica la formulación de normas que otorguen mayor flexibilidad en los procedimientos y estructuras, que prioricen el logro de los objetivos y su correcta medición a los fines de poder ajustarlos a las circunstancias cambiantes y determinar las responsabilidades pertinentes y que permita la descentralización de las decisiones y responsabilidades hacia abajo, generando una mejor comprensión de las necesidades a través de la participación de todos los actores involucrados. Su desarrollo está orientado a promover la concepción de que los ciudadanos son clientes y que su satisfacción es su objetivo. El desarrollo de las nuevas TIC, y en particular internet, se ha configurado como una herramienta clave en la mejora de la prestación de servicios públicos y la transparencia hacia la ciudadanía en los programas de reforma en la gestión pública en países de todo el mundo.

Las TIC incorporan herramientas que automatizan y simplifican procedimientos, otorgando las siguientes ventajas: 1) mayor eficiencia y transparencia de la Administración; 2) aumento en la calidad de los servicios prestados; 3) la reducción de la burocracia; 4) la mejora de la receptividad y respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos; 5) la mejora en los procesos de rendición de cuentas;



6) fomento de la participación ciudadana; y 7) la restitución de la confianza ciudadana en las instituciones.

El presente trabajo de investigación tiene como objeto plantear la incorporación de las TIC y los conceptos del e-government al sistema de contrataciones de la provincia de Río Negro. Esto implicará describir el estado actual de aplicación de conceptos de gobierno electrónico en las etapas del procedimiento de contrataciones públicas en el ámbito de la provincia de Río Negro, para luego plantear la incorporación de determinadas TIC en algunas de dichas etapas, tomando como referencia las experiencias aportadas por otros países o jurisdicciones provinciales.

## **2. GOBIERNO ELECTRONICO – CONCEPTO, PERSPECTIVAS Y NIVELES DE DESARROLLO**

Se ha definido el Gobierno Electrónico como “el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.”<sup>2</sup>

### **2.1. PERSPECTIVAS DEL E-GOVERNMENT**

Frecuentemente las investigaciones que abordan el estudio del e-government se centran en el análisis de las páginas web de distintas administraciones públicas. Sin embargo, el uso de las TIC por parte de las administraciones públicas implica algo más que la gestión de una página web en internet. En general, puede distinguirse entre aplicaciones de las TIC para fines internos (automatización de procesos, creación de bases de datos e

---

<sup>2</sup> Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007.



intranets) y externos (aquellas que tienen que ver con relaciones directas con los ciudadanos, empresas u otras administraciones públicas).

La adopción de las TIC para mejorar la eficiencia en la gestión interna ha sido constante desde la década de los sesenta, pasando a menudo desapercibida. Inicialmente estas tecnologías se utilizaban para almacenar, procesar, analizar y recuperar datos de forma más eficiente, automatizando procesos previamente ejecutados de forma manual. Sin embargo, con la llegada de internet, las administraciones públicas empezaron a prestar más atención a las aplicaciones externas de las TIC para suministrar información y servicios a la sociedad en general a través de páginas web.

Asimismo, respecto de la gestión externa, internet afecta las relaciones de las instituciones públicas con ciudadanos (G2C –Government to Citizen), empresas (G2B – Government to Business) y otras entidades públicas (G2G–Government to Government).

### **2.1.1. DIMENSIÓN INTERNA DE APLICACIÓN DE LAS TIC: PERSPECTIVA DE PROCESOS**

La aplicación de las TIC en el ámbito interno de la Administración permite recabar, almacenar, organizar y comunicar un enorme volumen de datos e información de forma instantánea, sin importar la distancia y a un costo muy reducido.

En la actualidad, éstas se perciben como un medio viable para que las distintas entidades públicas utilicen y compartan el conocimiento organizacional, contribuyendo de este modo a mejorar su rendimiento, proporcionando bases más sólidas para la toma de decisiones y mejorando tanto la eficacia como la eficiencia de la entidad.

A modo enunciativo, es posible afirmar su utilidad (mediante intranets, gestores de expedientes, etc.) para:



- Poner en común información y conocimiento.
- Integrar sistemas y procesos internos.
- Facilitar el cambio cultural dentro de la organización, contribuyendo a la creación de una cultura de mayor cooperación.
- Desarrollar iniciativas en las que el ciudadano tiene acceso a servicios integrados que pueden ser responsabilidad de organismos diferentes dentro de la organización o de distintos niveles de la Administración, a través de la mejora de la comunicación interna dentro de la organización y entre organizaciones.
- Promover una transformación de las áreas tradicionales de la gestión interna (planificación presupuestaria, gestión financiera, relaciones laborales, aprovisionamiento, auditoría interna, etc.) a través de la introducción de nuevas herramientas de apoyo a la gestión.

Por su parte, internet tiene un gran impacto en los procedimientos organizativos internos, debido a la posibilidad de alterar los flujos de comunicación y de trabajo mediante la utilización de técnicas de Reingeniería de Procesos de Negocio. El término reingeniería fue propuesto por Michael Hammer, que argumentó que los intentos tradicionales de informatización habitualmente conducían a la automatización de los procesos existentes –un desorden más rápido– en lugar de buscar modos de trabajar fundamentalmente distintos. La idea central de su investigación es que las TIC no solo sirven para reducir los costos por medio de la automatización, sino que también pueden transformar las estructuras organizativas.

Por lo tanto, la reingeniería pretende rediseñar las organizaciones de forma radical con objeto de producir mejoras profundas en la eficiencia de los procesos y en la calidad de los productos o servicios finales. Internet permite definir nuevos procedimientos que sobrepasan las barreras departamentales y organizativas existentes y permite ofrecer un mejor servicio de atención al cliente, configurándose como un elemento altamente efectivo para el logro de los objetivos de las iniciativas de Reingeniería de Procesos de Negocio.



La idea que subyace en la vinculación de los conceptos reingeniería y e-government es que la aplicación de las TIC para automatizar procedimientos inadecuados no tiene sentido, ya que para que la aplicación de las mismas resulte exitosa, es necesario plantearse en primer lugar si los procesos actuales son los adecuados, para posteriormente proceder a automatizar el más eficiente.

## 2.1.2. DIMENSIÓN EXTERNA DE APLICACIÓN DE LAS TIC

Las páginas web, el correo electrónico y otras herramientas de uso más incipiente, como las de la web 2.0<sup>3</sup> y las redes sociales, actualmente se consideran un medio crucial para mejorar la comunicación y colaboración entre la administración gubernamental y ciudadanía, el sector privado y otras entidades públicas. El e-government incluye dos aspectos externos fundamentales:

- 1) prestación de servicios a través de internet; y
- 2) democracia electrónica para fomentar la transparencia en la rendición de cuentas de las entidades públicas, contribuyendo a combatir los casos de corrupción.

Por lo tanto, a nivel externo, las tecnologías basadas en internet pueden facilitar la colaboración entre unidades gubernamentales, organizaciones empresariales y ciudadanos, tanto para la prestación de servicios como para actividades de democratización del estado.

Desde la perspectiva de las relaciones entre la administración y sus clientes (bien sean ciudadanos, empresas o la sociedad civil en general), el e-government se centra en la

---

<sup>3</sup> La Web 2.0 no es más que la evolución de la Web en la que los usuarios dejan de ser usuarios pasivos para convertirse en usuarios activos, que participan y contribuyen en el contenido de la red siendo capaces de crear, dar soporte y formar parte de sociedades y/o comunidades tanto a nivel local como global; que se informan, comunican y generan conocimiento y contenido. Es un concepto que se creó en 2003 y se refiere al fenómeno social surgido a partir del desarrollo de diversas aplicaciones en Internet. El término establece una distinción entre la primera época de la Web (donde el usuario era básicamente un sujeto pasivo que recibía la información o la publicaba, sin que existieran demasiadas posibilidades para que se generara la interacción) y la revolución que supuso el auge de los blogs, las redes sociales y otras herramientas relacionadas. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0](https://es.wikipedia.org/wiki/Web_2.0).



capacidad de que Administración y ciudadanía puedan comunicarse de modo eficiente utilizando medios electrónicos.

Respecto de las relaciones entre Administración y ciudadanía (G2C), el e-government involucra aspectos relacionados con la prestación de servicios y con la rendición de cuentas y participación democrática.

Por su parte, la perspectiva de relaciones entre Administración y entidades empresariales a través de medios electrónicos (G2B) además de facilitar una comunicación eficiente entre ambas, también se relaciona con cuestiones inherentes a la mejora de la productividad empresarial. En la mayoría de países avanzados la simplificación administrativa se ha convertido en una prioridad, especialmente en lo que se refiere a políticas y servicios para pequeñas y medianas empresas, puesto que los requerimientos gubernamentales pueden tener un fuerte impacto en su viabilidad económica. Por lo tanto, las actividades G2B se han acompañado de distintas iniciativas con objeto de reducir la carga burocrática sobre las empresas y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Uno de los beneficios más inmediatos de este tipo de iniciativas es el suministro de información y la posibilidad de descargar impresos a través de una página web. La simple posibilidad de descargar un impreso de internet supone una ventaja importante, ya que previamente se requería una visita física a una dependencia gubernamental y, posiblemente, un tiempo de espera en la fila de la ventanilla correspondiente. Las páginas web permiten evitar desplazamientos y pérdida de tiempo mediante la descarga de información y la posibilidad de presentar impresos de forma electrónica. Además, implican que la información está disponible en cualquier día, a cualquier hora.

Sin embargo, esta sería una de las aplicaciones más sencillas dentro de la perspectiva del destinatario o cliente. Las iniciativas más avanzadas apuntan hacia la consecución de una Administración verdaderamente integrada mediante la utilización de “ventanillas únicas virtuales”.



En la era de internet, la idea de “ventanillas únicas” ha resurgido como una alternativa a la fragmentación de la Administración, tanto funcional como de distintos niveles administrativos, y se ha configurado como un elemento muy importante dentro de las iniciativas actuales de e-government. Este concepto hace referencia a un único punto de acceso para todos los servicios electrónicos e información ofrecidos por distintas entidades públicas, lo que supone la existencia de redes que conectan los procesos internos de las distintas entidades públicas y prestadores de servicios con un portal único en el cual toda la información y servicios se agrupan en función de la perspectiva y necesidades de los ciudadanos y usuarios externos, en lugar de atender a las jerarquías administrativas y organizativas existentes. El objetivo es maximizar la conveniencia y la satisfacción de los usuarios mediante la integración de servicios.

Finalmente, en relación a la perspectiva de colaboración entre entidades gubernamentales (G2G), la aplicación de las TIC tiene por objeto mejorar la eficiencia en la comunicación de información con otras entidades públicas, permitiendo de este modo eliminar duplicidades y la necesidad de que ciudadanos y empresas tengan que presentar información que se halla en poder de otras administraciones para solicitar la prestación de un servicio o cumplir con los procedimientos administrativos. La mayor integración de los procesos internos y la puesta en común de datos en poder de la Administración contribuyen a la simplificación de los procedimientos administrativos a la ciudadanía. La puesta en común de datos en poder de la Administración facilita que distintas entidades públicas puedan hacer uso de datos básicos (dirección, fecha de nacimiento, etc.), almacenados en una base de datos central, sin necesidad de solicitar dicha información al ciudadano y, al mismo tiempo, se evita que los ciudadanos tengan que aportar certificados emitidos por otras administraciones a la hora de solicitar un determinado servicio.



## 2.2. NIVELES DE DESARROLLO DEL E-GOVERNMENT

En el estudio de la implantación de iniciativas de e-government existe un amplio consenso académico e institucional en distinguir cuatro o cinco fases o niveles de desarrollo. En la medida en que estas iniciativas avanzan, incorporan aplicaciones tecnológicas más avanzadas, adoptando una mayor orientación hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y usuarios, y promoviendo un mayor cambio administrativo.

Pueden distinguirse cinco fases de desarrollo:

- 1) información estática, en la que internet operaría como un tablón de anuncios;
- 2) interacción bidireccional;
- 3) servicios y transacciones online;
- 4) transformación: integración horizontal y vertical;
- 5) participación política.

Estos modelos conceptuales no deben ser interpretados en el sentido de que el gobierno electrónico siempre progresa de forma consecutiva, puesto que las instituciones públicas pueden incidir en ciertas fases para cuestiones o aspectos concretos u ofrecer sus servicios con diferentes niveles de madurez, así como desarrollar los componentes de servicios electrónicos y democracia electrónica a diferentes velocidades.

- 1) Nivel 1: Información estática o tablón de anuncios

Este nivel recoge la forma más básica de aplicación de internet en las administraciones públicas, que se limita a la presentación de información sobre la entidad y sus actividades en internet.

Algunos ejemplos de las aplicaciones típicas de las TIC en cada uno de los niveles de desarrollo propuestos, en esta primera fase normalmente incluyen la publicación



de información básica, como el propósito de la organización, horarios de apertura al público, información de contacto y documentos básicos.

En un primer momento, la mayor parte de la información es estática. Sin embargo, conforme mejora la capacidad de la organización en lo que se refiere a nuevas tecnologías, la información suministrada puede ser más dinámica, especializada y actualizada con mayor frecuencia.

La creación de esta presencia online ahorra tiempo y dinero a la administración, puesto que muchas veces los funcionarios públicos dedican una parte sustancial de su tiempo a responder preguntas básicas sobre los servicios públicos y procedimientos administrativos. Por lo tanto, incluso este nivel más básico de presencia online es beneficioso para Administración y ciudadanía, puesto que puede accederse a la información 24 horas al día, 7 días a la semana.

La principal diferencia entre esta fase y las siguientes es que, en este primer nivel, la Administración únicamente presenta información en su página web y no es posible ningún tipo de interacción.

## 2) Nivel 2: Interacción bidireccional

El segundo nivel se caracteriza porque las TIC se utilizan para crear un nuevo canal de comunicación entre la Administración y la sociedad, principalmente mediante la utilización del correo electrónico y la posibilidad de descargar todo tipo de documentos e impresos oficiales, así como la introducción de motores de búsqueda y la posibilidad de acceder online a bases de datos especializadas. Esta fase puede considerarse como el primer paso hacia el establecimiento de páginas web transaccionales, es decir, un periodo transitorio entre la simple presencia en internet y la posibilidad de llevar a cabo transacciones completas.



### 3) Nivel 3: Servicios y transacciones ‘online’

En esta tercera fase se permite a los usuarios completar transacciones online. Se permite el envío de solicitudes y presentación de impresos por medios electrónicos, así como la realización de pagos a las entidades públicas por medios telemáticos. De este modo, se posibilita la prestación y gestión completa de servicios a través de internet: renovación de licencias, pago de multas, presentación de declaraciones de impuestos, solicitud de beneficios sociales, entre otros.

### 4) Nivel 4: Transformación. Integración horizontal y vertical

Entre el nivel de transformación y las tres fases anteriores existe un salto cualitativo importante ya que, en lugar de la automatización y reproducción online de los procesos existentes, este nivel tiene por objeto transformar el modo en el que la administración presta sus servicios y se relaciona con la sociedad en general.

En esta fase, la administración intenta integrar varios servicios y funciones tanto horizontalmente (distintos sectores de una misma entidad o administraciones de un mismo nivel en distintas ubicaciones) como verticalmente (entre distintos niveles de la administración).

Estos tipos de integración no necesariamente tienen lugar a la vez o de modo secuencial y varios autores proponen dos fases diferenciadas para sus modelos evolutivos de desarrollo del e-government, diferenciando entre integración vertical y horizontal.

El objetivo de esta cuarta fase es garantizar la prestación de servicios basada en el concepto de ventanilla única o “prestación de servicios integrada”, que hace referencia a una total agrupación de los servicios públicos, de modo que los ciudadanos puedan acceder a los mismos sin necesidad de conocer las estructuras organizativas de la administración, sino en función de sus necesidades. La consecución de este objetivo implica una mayor coordinación de procesos y colaboración entre entidades.



Actualmente, los indicios de integración se limitan, en la mayoría de los casos, a la creación de portales de internet a nivel local (integración horizontal) en los que se agrupan información y un conjunto limitado de servicios relativos a un único organismo estatal. Es decir, actualmente la integración normalmente se limita a la unificación de los puntos de contacto entre Administración y ciudadanía (front-office) a un único nivel (normalmente el de una entidad local concreta), por lo que no se está produciendo la transformación de la administración.

Apenas existen ejemplos de verdadera integración vertical y horizontal. Sin embargo, los portales de Austria ([www.help.gv.at](http://www.help.gv.at)), Reino Unido ([www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)), Australia ([www.australia.gov.au](http://www.australia.gov.au)) y Estados Unidos ([www.usa.gov](http://www.usa.gov)) han sido ampliamente reconocidos como ejemplos de buenas prácticas a imitar, ya que en estos casos, a través de un único portal de internet se puede acceder de forma intuitiva a todo el conjunto de información y servicios en poder de las distintas entidades públicas en dichos países.

Para maximizar el potencial ofrecido por las nuevas tecnologías, la culminación de esta fase exigiría la integración no solo del punto de contacto visible entre administración y sociedad, sino la integración de los procesos internos y las bases de datos de los distintos organismos con objeto de rediseñar los procedimientos administrativos y promover una mayor eficiencia y eficacia de los mismos, así como reducir la carga burocrática hacia ciudadanos y empresas.

Asimismo, dentro de esta fase de transformación tienen cabida iniciativas como la personalización de la prestación de servicios a través de internet, el establecimiento de alertas para recibir información de interés de forma periódica y la prestación de nuevos servicios a través de internet, como cursos de formación online, telemedicina, etc.



#### 5) Nivel 5: Participación política

El quinto y último nivel implica la utilización de internet para promover una mayor participación política y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Las herramientas utilizadas en este nivel también pueden variar en función de la sofisticación y el nivel de interactividad ofrecido. Las formas más básicas de interactividad serían la utilización de cuadros de diálogo para el envío de sugerencias o comentarios y la utilización del correo electrónico para contactar con los representantes políticos. Las herramientas más avanzadas serían los foros de debate, chats, blogs, redes sociales y otras herramientas de la web 2.0, así como la utilización de internet para la realización de consultas a la ciudadanía de forma periódica.

En el capítulo 7., Anexo I se pueden visualizar ejemplos de aplicaciones típicas de gobierno electrónico en cada etapa de desarrollo.

### 3. EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE COMPRAS PROVINCIAL

Las contrataciones públicas en la provincia de Río Negro están instituidas en primer término por el artículo 98 de la Constitución provincial, por la ley H N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial (B.O. 12/01/1998), reglamentada por el anexo II del decreto N° 1737/98 (B.O. 07/01/1999).

Dicha normativa define el procedimiento a seguir por el sector público provincial<sup>4</sup>, abarcando desde la etapa de formulación de la necesidad que justifica la contratación, hasta la finalización de los contratos respectivos.

---

<sup>4</sup> Artículo 2° - Ley H N° 3186.- A los efectos de esta Ley, el Sector Público Provincial estará integrado por:  
a) La Administración Provincial, conformada por la Administración Central, Poderes Legislativo y Judicial y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las entidades que, cualquiera sea la denominación con que fueran creadas, tengan patrimonio propio y personería jurídica y a los Entes de Desarrollo que crea el artículo 110 de la Constitución Provincial. b) Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas y todas aquellas empresas donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la



Los principios que rigen el sistema de contrataciones, son los siguientes:

- a) Igualdad de tratamiento y condiciones entre los oferentes.
- b) Libre concurrencia, con el objeto de lograr la mayor cantidad posible de oferentes.
- c) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- d) Defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública.
- e) Transparencia de los procedimientos.
- f) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- g) Programar las contrataciones acorde a la naturaleza de las actividades y a los créditos asignados por Ley de Presupuesto, considerando los costos de financiación, operación y administración.

Asimismo, las modalidades de contratación vigentes, son las siguientes:

- Licitación pública
- Licitación privada
- Concurso de precios
- Contratación directa

Toda contratación que realice la administración deberá ajustarse al procedimiento de la licitación pública, con excepción de aquella en que su factor determinante esté fundado en:

- a) Monto que dará lugar a los procedimientos excepcionales de licitación privada o concurso de precios o en forma directa, los cuales son definidos por el Poder Ejecutivo provincial, a través del Ministerio de Hacienda.

---

formación de las decisiones societarias, a quienes serán de aplicación las disposiciones de esta Ley en forma supletoria.



- b) Características especiales de la contratación que darán lugar a los procedimientos excepcionales de contratación directa cuando se dieren determinadas condiciones estipuladas en la normativa.
  
- c) Procedimientos reglados en regímenes particulares, los que darán lugar a los mecanismos que allí estén determinados.

### **3.1. DESCRIPCION DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACION**

Se describirán brevemente las etapas más relevantes en el procedimiento de contrataciones, desde el punto de vista de los beneficios que importaría la incorporación de TIC en cada una de ellas.

Dichas etapas son:

- a) Definición de las características de los bienes y servicios solicitados
  - b) Establecimiento del presupuesto oficial
  - c) Obtención del pliego de contratación
  - d) Documentación solicitada
  - e) Convocatoria y difusión de la contratación
  - f) Presentación de ofertas
  - g) Acto de apertura
  - h) Evaluación de ofertas
  - i) Emisión de la orden de compra
- 
- a) En cada contratación, sea que se trate de la adquisición de bienes y servicios estandarizados o de mayor complejidad y especificidad, el sector solicitante debe elaborar una nota donde detalle con alto grado de precisión, los bienes y servicios que necesita. No existe un catálogo de bienes y servicios con cierto grado de



estandarización y de consumo habitual, que ya contengan las descripciones técnicas de los mismos.

- b) A efectos de establecer el presupuesto oficial, la normativa prevé que en cada contratación se estimará su costo mediante un informe técnico inicial<sup>5</sup>, que en los usos y costumbres implica la solicitud de al menos tres presupuestos a proveedores del ramo, a partir de los cuales se calcula un promedio y se define el citado presupuesto oficial.

Si bien la normativa prevé la utilización de precios testigos, en la actualidad no existe una base de datos que contenga un nomenclador de bienes y servicios relativamente estandarizados con sus respectivos precios.

- c) Una vez aprobada la contratación, los potenciales oferentes deben apersonarse a la oficina de los organismos requirentes para adquirir una copia del pliego en formato papel. La oficina de compras puede cobrar cada copia del pliego que entrega a los proveedores que lo soliciten, en algunos casos el costo es significativo siendo equivalente al costo de reproducción del pliego y en otros casos es un costo elevado, el cobro o no del mismo depende de lo que este estipulado en la normativa. En algunos casos, el pliego puede descargarse de la página web de compras de la provincia, facilitándose su obtención.

En este punto es importante destacar las diferencias entre organismos de la Administración Central y organismos descentralizados. En los primeros, la Subsecretaría de Compras y Suministros tiene a su cargo la confección de los pliegos, mientras que en el caso de los organismos autárquicos, sus Direcciones de Administración tienen a su cargo dicha tarea.

---

<sup>5</sup> Artículo 8° - Anexo II Dto. N° 1737/98.- Requisitos para Tramitar una Contratación: Para iniciar los trámites tendientes a efectuar una contratación, las oficinas sectoriales de suministros deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos: ... c) Estimar oficialmente su costo mediante el informe técnico inicial que lo evalúe en forma fundada y razonada, acorde a los valores del mercado y las necesidades públicas; de modo que se propicie el cumplimiento del objeto de la contratación con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, bajo las pautas de economicidad, eficiencia y eficacia.



- d) Los pliegos solicitan documentación que suministran otros organismos provinciales. Algunos de ellos pueden obtenerse de la página web de los organismos otorgantes, como es el caso del Certificado Único de Libre Deuda Ley N° 4798, que acredita la inexistencia de deuda de tributos a cargo de la Agencia de Recaudación Tributaria provincial. En otros, los oferentes deben obtenerlos por sus medios, solicitándolos en las dependencias del organismo concedente, tal es el caso del Certificado de Situación Jurídica de Morosidad de Alimentos, que suministra el Registro Civil, que adicionalmente tiene un costo de emisión.
- e) Este es uno de los procesos más importantes de las contrataciones, en el sentido de garantizar los principios de libre competencia, transparencia y publicidad de los actos de gobierno, y tiene como fin dar participación a la mayor cantidad de proveedores posible.

Los organismos requirentes deben invitar una cantidad mínima de posibles oferentes, la cual varía según la modalidad de contratación que se esté gestionando y se encuentra estipulado en la normativa.

Si bien se trata de un proceso de libre competencia y la provincia cuenta con un Registro de Proveedores, en la práctica suelen invitarse a aquellos que habitualmente participan de los procesos de compra, enviándoles el pliego vía correo postal o mensajería, de manera de garantizar la difusión del mismo y obtener constancia de las invitaciones enviadas.

Respecto de las publicaciones, todas ellas deben difundirse a través de la página web del sistema de compras de la provincia. Adicionalmente, las licitaciones públicas deben difundirse en medios escritos como ser periódicos de mayor circulación de la zona y el boletín oficial.



En esta instancia, cabe también efectuar una distinción entre organismos de la Administración Central y organismos descentralizados. En el caso de los primeros, la Subsecretaría de Suministros se encarga de gestionar las publicaciones e invitaciones, mientras que los entes autárquicos, en función de su autonomía, tienen dicha función a su cargo.

Las consultas que los proponentes deseen hacer con respecto a los pliegos, deberán efectuarlas por escrito con no menos de diez días de anticipación a la fecha de apertura, conforme lo establece la normativa, ya sea en la Subsecretaría de Suministros o en las diferentes Direcciones de Administración, ya sea que se trate de organismos de la Administración Central o entes autárquicos.

- f) Las ofertas se presentan por escrito, en sobre cerrado que el proveedor o su representante presenta en las oficinas del organismo requirente hasta el día y hora preestablecidos a tal fin.

Esta se mantiene en su sobre cerrado y ninguna persona puede abrir ningún sobre de ofertas antes del momento de la apertura.

Bajo estas disposiciones, el proveedor se ve limitado a tener que presentar las ofertas de forma presencial, ya sea personalmente o mediante un representante, en los lugares y horarios preestablecidos, los cuales suelen ser horarios de oficina.

- g) La apertura de ofertas se realiza en día y horario preestablecido, en el mismo participa un funcionario competente para contratar o su representante y los oferentes o sus representantes que deseen asistir; dicho funcionario verifica y garantiza que las ofertas se mantuvieron cerradas hasta el momento de la apertura y procede a labrar un acta que contiene el número de orden asignado a cada oferta; nombres de los oferentes y número de inscripción en el Registro Único de Proveedores; monto total, y unitario en su caso, de la oferta; monto y forma de garantías acompañadas; observaciones efectuadas por los participantes; advertencia



de cláusulas que se opongan a las del pliego; ofrecimientos de variantes no previstas en el pliego, sin cotizar el objeto básico; remisión de muestras.

En el caso de instituciones de la Administración Central, la apertura es comandada por funcionarios de la Subsecretaría de Compras y Suministros y representada por un funcionario del organismo requirente; mientras que en el caso de organismos descentralizados, este parte del proceso es llevada a cabo con la participación de sus propios funcionarios.

- h) La evaluación de las ofertas en la gestión en papel se realiza manualmente. Personal del sector de compras del organismo solicitante debe comparar todas las ofertas y determinar para cada bien o servicio que se esté comprando o contratando el orden de mérito de las ofertas, el cual en general viene dado por el factor económico, pero eventualmente se pueden considerar otros aspectos, como la calidad, por los cuales se considere que una oferta de mayor costo sea la más conveniente.
- i) La orden de compra del proveedor que ha sido adjudicado se genera manualmente y deberá ser notificada fehacientemente al proveedor adjudicatario.

En el caso de entes autárquicos o descentralizados, son sus funcionarios quienes la emiten; en cambio, la Subsecretaría de Suministros es la encargada de su emisión cuando se trata de instituciones pertenecientes a la Administración Central.

### **3.2. EVALUACION DEL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES PROVINCIAL.**

En función de las etapas descriptas anteriormente, es posible afirmar que el sistema de compras de la provincia de Río Negro se encuentra en el nivel 2 descripto anteriormente, dado que tiene escaso uso de TIC. Sólo se puede apreciar su utilización al



permitir descargar pliegos, algunos formularios y certificados, y en la publicación en la página web mencionada.

Este importante déficit que denotan los procedimientos vigentes, forma parte de una estructura de la Administración manifiestamente obsoleta y burocrática, sumado a la falta de capacitación de los recursos humanos empleados, falta de una adecuada planificación y coordinación con el resto de los sistemas que conforman la administración pública provincial (sistema de presupuesto, de tesorería, de crédito público y de contabilidad).

Esta situación genera como resultado en muchas oportunidades compras ineficientes, costosas, con procesos licitatorios que pueden extenderse a más de un año, o que por privilegiarse el precio más conveniente no se tiene en cuenta la calidad y funcionalidad de los bienes a adquirir.

En concordancia con lo expresado por el Dr. Mario Rejtman Farah<sup>6</sup>, menos de la mitad de los procedimientos de selección llevados a cabo en un año (y en anteriores recientes ejercicios presupuestarios el porcentual ha rondado en un catorce o quince por ciento de las contrataciones públicas) tramitan por licitación pública.

Múltiples son las razones que provocan estas “filtraciones” al principio general de licitación pública y que provocan que éste sea, en la práctica, el previsto como excepcional. Dichas razones pueden resumirse en las siguientes: realización de contrataciones públicas a través del procedimiento de contratación directa en razón del monto, por razones de urgencia, mediante el uso del sistema de fondos permanentes, o a través del procedimiento de legítimo abono<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> “Las brechas existentes entre la realidad y las normas en las contrataciones públicas”. En Cuestiones de Contratos Administrativos., Mario Rejtman Farah. Homenaje a Julio Rodolfo Comadira. Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, 2007.

<sup>7</sup> Dicha figura no ha sido receptada por la Ley H N° 3186, sino por el Artículo 90 del Decreto N° 1737/98, “Reglamento de Contrataciones del Estado Provincial”, surge como una herramienta de la Administración Pública para sanear aquellas situaciones en la que el proveedor ha cumplido con la prestación, pero las actuaciones no se sujetaron a las normas vigentes, permitiendo luego de cumplir con una serie de requisitos reglados percibir los montos adeudados por tal servicio.



Claro está que frecuentemente, al adoptar estas alternativas, suelen obviarse la obtención los tres presupuestos que deben ser presentados en la forma prevista por la ley, o la apertura de los sobres conteniendo las ofertas en forma pública (que deben presentarse cerrados), ni se labre el acta respectiva. Y como no se cuenta con un plan anual de contrataciones no puede descartarse la existencia de posibles contrataciones desdobladas para no exceder el monto límite.

Por otra parte, la falta de adecuados canales de difusión, publicaciones de estadísticas en el portal de compras, dificulta una mejor accesibilidad de la información por parte del ciudadano y operan como alicientes para la corrupción.

Si bien la provincia carece de datos estadísticos sobre contrataciones públicas, es posible inferir que los procesos de contrataciones tienen una duración similar a otras instituciones nacionales. En el capítulo 7, Anexo II, se pueden visualizar la cantidad de días que conlleva la realización de compras.

### **3.3. DECRETO (PEN) 434/2016. PLAN DE MODERNIZACION DEL ESTADO. CREACIÓN DE LA SECRETARIA DE MODERNIZACION EN LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.**

En el ámbito nacional, se advierte una tendencia a adoptar los nuevos paradigmas que conlleva el cambio de la cultura organizativa, dirigido y gestionado, orientándolo hacia la producción de resultados que puedan ser mensurados y analizados, y capaz de adaptarse a los nuevos desafíos que demanda el entorno.

En esta línea, el gobierno nacional promueve una profunda reforma política y administrativa. Los ejes de esta transformación, en lo que refiere a la reingeniería del sector público, se encuentran plasmados en el Decreto N° 434/2016 (B.O. 02/03/2016), que aprueba el Plan de Modernización del Estado.



Este Plan es el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común.

Tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En esa línea, destaca la necesidad de aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando TIC, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

Plantea una estructura basada en 5 ejes:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital: Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos: Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.



3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios; pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía.
5. Estrategia País Digital: Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional.

El objetivo general del presente Plan de Modernización del Estado es alcanzar un Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. Para ello se plantean como objetivos específicos:

- Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano.



- Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.
- Profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función y aquellas orientadas a la creatividad e innovación.
- Trabajar con las provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros poderes del Estado en el desarrollo de acuerdos a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones públicas.

En el contexto anteriormente descrito, el gobierno provincial ha comenzado a trabajar para modernizar su estructura vigente. En el primer semestre del año en curso (2017), se creó la Secretaría de Modernización, en el ámbito del Ministerio de Gobierno.

Su objetivo es establecer una administración pública:

- Cercana y accesible: brinda igualdad en las posibilidades de acceso en la atención ciudadana en todo el territorio provincial, con canales adecuados de consulta y medios de participación.
- Conectada e integrada: evita la duplicación de esfuerzos y facilita la gestión de recursos y servicios al ciudadano.
- Transparente y responsable: ofrece información sobre las tareas realizadas y planes de acción, fomentando la responsabilidad a través de la rendición de cuentas.



- Innovadora: promueve el desarrollo de nuevas tecnologías para mejorar los procesos internos y la relación con los ciudadanos.
- Eficaz y eficiente: planifica las actividades y obtiene resultados a un costo razonable, para garantizar el buen uso de los recursos de los ciudadanos.

Si bien su creación es reciente, y a la fecha del presente trabajo aún no se han dado a conocer cursos de acción en concreto, se esperan profundas reformas que afecten a todo el sector público provincial.

#### **4. HACIA LA MODERNIZACION DEL SISTEMA DE COMPRAS DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

El estudio de los sistemas de contrataciones y adquisiciones que realiza un Estado ha sido uno de los principales focos de atención de la comunidad internacional durante los últimos años, en lo que respecta a promover mecanismos que permitan empoderar la gestión en términos de agilidad, eficiencia, transparencia e inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas a las oportunidades de venderle al Estado.

Estos aspectos resultan, sin duda alguna, en temas de agenda estratégicos para la promoción de un gasto público eficiente y eficaz, y para garantizar a los ciudadanos una adecuada prestación de los bienes y servicios públicos que éstos esperan recibir, como la educación, la salud, la seguridad y el transporte público, entre muchos otros.

En la actualidad, las TIC están presentes en todos aspectos de la vida cotidiana; las redes sociales, webs y blogs contribuyen a eliminar las barreras de acceso a la información aumentando el potencial comunicador de los ciudadanos conectados desde cualquier parte del mundo.

Los Estados no pueden ser ajenos a estos cambios, sino que deben adaptarse y modernizarse conforme lo demandan sus ciudadanos.



Un Sistema Electrónico de Compras y Contrataciones Públicas, cuya gestión sea completamente electrónica, es el objetivo que se intenta alcanzar por el gobierno provincial, más allá del tipo, monto, plazos, bienes o servicios que se desee comprar o contratar, se debe considerar la incorporación de las TIC en todos los momentos de la gestión, desde el surgimiento de la necesidad hasta que se cubra mediante la recepción de un bien o servicio.

En función del estado actual del sistema de compras descrito en el capítulo 3 propondré en líneas generales las funcionalidades con las que debería contar un sistema electrónico de compras.

Cabe destacar que previo a la implementación de las TIC en el ámbito de la provincia, es necesaria una reforma de la normativa actual, en consonancia con los principios rectores y objetivos dispuestos por el Decreto (PEN) N° 434/2016 comentado anteriormente. Puede observarse una tendencia en ese sentido, ya que se espera que la reciente Secretaría de Modernización de la provincia articule mecanismos para adoptar y adaptar las reformas que se están desarrollando a nivel nacional.

#### **4.1. GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA**

Como instancia previa al desarrollo de las TIC en el sistema de compras, resulta importante contar con una estructura informática que permita diligenciar los trámites administrativos en general de modo electrónico.

En este sentido, el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) es una plataforma creada por el Gobierno nacional, cuya función es gestionar los trámites de la administración pública. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Dicho sistema está integrado por varios módulos; los principales son:



- Escritorio Único (EU): es la interfaz que permite navegar por todos los módulos que integran el sistema.
- Comunicaciones Oficiales (CCOO): es el módulo que permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables.
- Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO): es el módulo que permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos.
- Expediente Electrónico (EE): es el módulo que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.

#### **4.2. FUNCIONALIDADES BASICAS Y AVANZADAS DE UN SISTEMA ELECTRONICO DE COMPRAS**

Un punto de partida relevante al momento de plantear la incorporación de TIC en los procesos de compras públicas, lo constituye considerar qué clase de bienes y servicios suele adquirir o contratar típicamente un Estado. Al respecto se destacan:

- Bienes o servicios que requieren de un procedimiento de investigación y/o desarrollo especializado.
- Contrataciones en el marco de proyectos complejos (ej. Construcción de un dique).
- Productos disponibles en mercados desarrollados pero que requieren de una adaptación particular a las necesidades de los Gobiernos (ej. Ambulancias o patrullas de policía).
- Productos y servicios con cierto grado de estandarización y de consumo habitual.

Al respecto, resulta importante destacar que, siguiendo a Volosin<sup>8</sup> entre los países de Latinoamérica las compras públicas de bienes y servicios estandarizados y de consumo habitual suelen representar cerca del 80% de la cantidad total de transacciones realizadas por los Estados en materia de compras públicas.

---

<sup>8</sup> El Marco Normativo de las Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP. Documento de Trabajo N° 14. Volosin, Natalia A. Buenos Aires. Octubre de 2012.



Esto implica el desafío de desarrollar un Estado previsor que logre anticiparse a los momentos de necesidad de compra o contratación de dichos bienes y servicios, logrando importantes beneficios de economías de escala y garantizando los mejores precios, estándares de calidad, etc.

En suma, la gestión de compras públicas debería enfocarse en primer lugar en priorizar mejorar las condiciones de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios públicos estandarizados y/o de compra habitual. Esto podría generar importantes beneficios para que, en segundo lugar, se contribuya a mejorar las condiciones de compra de bienes o servicios de mayor especificidad, complejidad o de aquellos que requieran de adaptaciones específicas a los requerimientos del Estado.

#### **4.2.1. FUNCIONALIDADES BASICAS**

En una primera instancia las funcionalidades básicas con las que debería contar un sistema de contrataciones son las siguientes:

- El portal de compras: Es la entrada al sistema electrónico de contrataciones. Es público, lo que permite cumplir con el objetivo de la transparencia.

El contenido que aparezca en el portal va a depender del nivel de desarrollo del sistema de compras en particular.

Pueden ser meramente informativos, o interactivos y transaccionales, donde es posible subir ofertas o realizar pagos a través del portal. Un aspecto importante del portal es su capacidad para interactuar con otros sistemas para el manejo de la información. Incluye información sobre los procesos de compra realizados, estadísticas sobre compras (bienes adquiridos, plazos de contratación, proveedores adjudicados), las oportunidades de compra vigentes, políticas de compra, leyes de compra, regulaciones, planes de compra, registro de proveedores, registro de compradores, noticias, entre otras cuestiones.



- Registro de compradores: Se relaciona con el grado de cobertura del sistema de compra, son las instituciones que pueden realizar compras públicas.

- Registro de proveedores: Son los proveedores acreditados para vender sus productos al Estado.

El sistema debería permitir que la tramitación de inscripción y modificaciones se realice por internet, adjuntando documentación en formato digital. Toda esta información es validada y almacenada en una base de datos.

- Acceso a la información: Un aspecto fundamental de contar con un portal de información, es que se garantice un adecuado acceso y seguridad de la misma. Se debe distinguir la información que se ofrece entre el público en general y la específica para proveedores y compradores. Por ejemplo, cualquier persona puede acceder a los resultados de las contrataciones, o los detalles de alguna licitación.
- Seguridad de la información: Para lograr una adecuada seguridad de la información publicada, es necesario que las instituciones utilicen normas internacionales como el uso de sistemas de encriptación. De esta manera, se puede lograr una mayor participación de proveedores y compradores dada la confianza absoluta en la infraestructura de seguridad.

#### **4.2.2. FUNCIONALIDADES AVANZADAS**

Una vez que los sistemas electrónicos logran consolidar las funcionalidades básicas, se pueden desarrollar funcionalidades más avanzadas, que implican un mayor nivel de madurez del sistema:

- Compras electrónicas: Implican manejar una gran variedad de compras para muchos proveedores y organismos compradores. La tecnología aplicada debe disminuir el costo de transacción y también los precios de compra. Dado que se trata de bienes o servicios estandarizados, la selección que hace el comprador es



por precio. Una vez seleccionado, se emite la orden de compra, y cuando se reciben los bienes, el sistema inicia el proceso de pago por transferencia bancaria.

- **Acuerdos marco:** se trata de una modalidad de contratación electrónica mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios a las reparticiones gubernamentales en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho acuerdo. El área responsable de generar los acuerdos marco debería ser la Oficina de Compras jurisdiccional; en el caso de la provincia de Río Negro, la Subsecretaría de Compras y Suministros.

Estos acuerdos se traducen en un catálogo electrónico que contiene la descripción de los bienes y servicios ofrecidos, el precio unitario y la cantidad disponible por proveedor adjudicado para cada ítem que forme parte del catálogo.

De esta forma los proveedores garantizan un stock mínimo y las distintas reparticiones del gobierno realizan las compras de los bienes y servicios disponibles en dichos acuerdos en forma directa.

- **Catálogos electrónicos de compra:** Los proveedores disponibles para celebrar los acuerdos marco, ofrecen catálogos electrónicos de compra donde publican sus productos, y actualizan los precios, imágenes, disponibilidad, y toda la información útil. Para su correcto funcionamiento, es necesario que los catálogos cuenten con una clasificación adecuada de los productos con una adecuada codificación.

- **Sistema de precios testigo:** El precio mencionado comprende el valor medio de mercado de un bien o un servicio a adquirir.

Su utilización es factible en las compras y contrataciones de bienes normalizados o de características homogéneas, comprendiendo los bienes estandarizados o de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas.

Dicho valor se otorga a pedido del organismo requirente, y en su cálculo se tendrán en cuenta las condiciones particulares de la contratación de que se trate.



Es una herramienta de importancia en cuanto brinda un parámetro lo suficientemente objetivo para garantizar la razonabilidad de los precios ofertados en cada proceso de compra, ya que surge del relevamiento de precios del mercado.

- Notificación electrónica a proveedores: Contar con un sistema de notificación electrónica temprana a proveedores es una herramienta de gran importancia desde distintos puntos de vista.

Uno de ellos es la posibilidad de notificar masivamente a los proveedores activos en el registro, de oportunidades de contrataciones para fomentar su participación. Para garantizar su correcto funcionamiento, es necesaria una adecuada definición de los rubros en los que se encuadrará cada proveedor inscripto en el registro, en consonancia con una buena codificación de los productos y servicios.

Adicionalmente, es útil para notificar órdenes de compra adjudicadas, novedades, cambios en la legislación, avisos de actualización de información, entre otras cuestiones.

- Capacidad de interacción con otros sistemas: Es importante compartir estándares comunes para facilitar el intercambio de información y documentación con otros sistemas administrativos y financieros. Esta interacción agiliza y facilita los procesos y simplifica tareas, tanto para los organismos públicos como para los proveedores. Mediante esta funcionalidad, los organismos públicos pueden obtener de otros, determinada documentación de los proveedores, tales como inscripciones tributarias, certificados de libre deuda, entre otras.
- Evaluación de proveedores: Es una función muy útil, ya que el sistema puede entregar información sistematizada sobre los antecedentes de los proveedores en distintas licitaciones. Es importante que los criterios de evaluación sean aceptados también por los mismos proveedores, por lo que es importante establecer reglas que definan buenas prácticas, como así también conductas no deseadas.



- Ambiente colaborativo: La tecnología web permite crear ambientes de intercambio de información, en dónde se pueden contar experiencias de organismos compradores y proveedores, en diferentes contrataciones. De esta manera se construye un lugar de consulta para futuras operaciones, e incluso puede utilizarse para canalizar consultas sobre contrataciones en particular, estando las respuestas a disposición de todos los proveedores interesados.
- Trazabilidad de las compras: Esta funcionalidad es importante para efectuar auditorías y contar con toda la historia del producto a lo largo del ciclo de compra, incluso antes que el producto sea adquirido. Para eso es necesario definir en los pliegos de la licitación los requerimientos al proveedor sobre el origen del producto.
- Planificación de las compras: Un buen sistema de compras debe permitir la planificación mensual, trimestral y anual, con sus correspondientes dimensiones, por proveedores, rubros, entre otras. Ese proceso debe estar en la frontera entre el sistema de adquisiciones y el de administración financiera del sector público.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Del diagnóstico actual del sistema de contrataciones que se ha desarrollado en el presente trabajo, puede observarse una marcada obsolescencia de normas, estructuras y procedimientos, que quedan cada vez más evidenciadas con el paso del tiempo, por la velocidad con la que acontecen los cambios en el contexto, y la falta de una respuesta adecuada a ello.

Las compras públicas han sido, en este sentido, un terreno históricamente débil en la administración pública argentina, dada la escasez de cuadros calificados (técnicos, jurídicos, administrativos), la falta de planificación adecuada y la ausencia de una concepción de las contrataciones como parte de un engranaje más complejo que es la



gestión pública en sentido amplio. Integrar a las compras en los planes y procesos de gestión implica reconsiderar a la compra como mero procedimiento y entenderla como instrumento de gestión que, como tal, no puede ser estático ni autónomo, sino que debe adaptarse en función de las necesidades de esta última, aunque sin dejar de considerar la legalidad, la transparencia y el debido proceso como pilares de la administración financiera en el marco de una sociedad democrática.

Sin embargo, el dictado de la nueva normativa en el ámbito nacional, como así también la creación de la Secretaría de Modernización en la provincia de Río Negro, muestran señales de voluntad política propensa a comenzar a trabajar en una profunda reforma de las actuales normas y estructuras estatales, teniendo como finalidad la mejora de la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión pública y los bienes y servicios que genera.

En efecto, el dictado de dichas normas conllevan grandes cambios que deberán verse reflejados en poco tiempo en los distintos actores intervinientes: en los distintos organismos, en su faz interna desde los organismos requirentes, la Subsecretaría de Suministros y diversos niveles de control y autorización necesarios para el avance de los procedimientos.

Todos estos actores deberán actuar integral e integradamente y con el conocimiento y conciencia suficientes de la importancia de los procesos, surgiendo la necesidad de capacitar a todos los agentes intervinientes, tanto como se mencionó anteriormente en la faz interna como en la externa con la participación activa de los proveedores del Estado, quienes también para poder competir deberán actualizar su saberes al respecto.

Un aspecto importante es, asimismo, la posterior continuidad de estos esfuerzos para que no se extingan en un mero impulso inicial y puedan tener un impacto real en la modificación de los procesos y, sobre todo, en la cultura organizacional de las adquisiciones, que, como dijimos, conserva resabios anacrónicos, tales como el excesivo



formalismo, la reticencia a incorporar medios electrónicos y otras prácticas poco transparentes.

Los cambios normativos no tendrán, en otras palabras, efectos útiles si no son acompañados por transformaciones organizacionales que acompañen y sustenten los procesos de modernización.

Por otra parte, no pueden soslayarse ciertas dificultades a superar para que la implementación de las TIC sea eficaz:

- Carencia de tecnología. El desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico para el suministro de información, la prestación de servicios, o la aplicación a tareas organizativas internas requiere la adquisición de la tecnología necesaria. Las entidades públicas deben adquirir equipos, aplicaciones y programas informáticos y contratar los servicios de expertos en TIC para el desarrollo de las aplicaciones necesarias.
- Disposición limitada de recursos financieros. El establecimiento de la tecnología tiene un costo asociado importante, que en algunos casos puede limitar la implementación de este tipo de proyectos. Además, se necesitan fondos de forma constante para garantizar que los contenidos y aplicaciones se mantengan actualizados y en niveles óptimos de funcionamiento.
- Falta de habilidad entre los ciudadanos. La falta de habilidad entre los ciudadanos para la correcta utilización de las nuevas tecnologías puede limitar la aceptación del gobierno electrónico y, por lo tanto, el éxito de estos proyectos. El término “brecha digital” se ha propuesto para hacer referencia a las diferencias en la habilidad para utilizar las TIC e internet o en la capacidad de acceso a las mismas. no hace referencia únicamente al acceso a las nuevas redes de comunicaciones, sino que tiende a reflejar y acentuar las diferencias socioeconómicas existentes en niveles de renta o educación. La “brecha digital” plantea un problema de equidad: el temor a



que las personas que no tienen acceso a internet puedan encontrar más difícil acceder a los servicios públicos o contactar con la administración.

Finalmente, es importante remarcar que las políticas que sean instrumentadas gocen de consenso social, favorezcan la participación ciudadana y promuevan un más eficiente y transparente gasto público.

Bajo estas consideraciones, habrá que prevenir la ocurrencia de conflictos de intereses y alinear los incentivos de todos los actores involucrados (funcionarios y dependencias públicas del estado provincial, potenciales proveedores, entidades de la sociedad civil y la ciudadanía en general) con los incentivos deseables, esto es, evitando la ocurrencia de actos de corrupción, eventuales ocurrencias de prácticas colusivas o pago de sobrepagos y el descreimiento de la ciudadanía respecto a los actos públicos desarrollados en este sentido.



## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- “La reinención del gobierno”. Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). Ed. Paidós Ibérica SA.
- “Nuevas tecnologías y contabilidad”. Documentos AECA Documento N° 9; “Contabilidad y administración del Sector Público”. Documento N° 6 - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).
- “Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales”. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Año 20 - Edición N° 140. Septiembre de 2014.
- “El nuevo Reglamento del Régimen de Contrataciones: principales tendencias y transformaciones”. Nancy Fiasché y Sabrina Comotto. Marzo de 2017.
- Documento “Paradigmas de la Administración Financiera”. Cermelo, Carlos Alberto. Pública, 2015, FCE UBA, ASAP.
- Documento “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Caracas, Venezuela. Septiembre de 2014.
- Extractos del Curso: “Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y las Compras Públicas”. Organización de Estados Americanos (OEA). Campus virtual. 2017.
- “El Marco Normativo de las Compras Públicas en América Latina y el Caribe”. Programa ICT4GP Documento de Trabajo N° 14. Volosin, Natalia A. Buenos Aires. Octubre de 2012.
- “Las brechas existentes entre la realidad y las normas en las contrataciones públicas”. En Cuestiones de Contratos Administrativos., Mario Rejtman Farah. Homenaje a Julio Rodolfo Comadira. Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, 2007.
- Material de clase Tecnología de Gestión. Mg. Olga Patricia Alonso.
- Constitución de la provincia de Río Negro.



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



- Ley Provincial H N° 3186 (B.O. 12/01/1998).
- Decreto Reglamentario Provincial N° 1797/1998 (B.O. 07/01/1999).
- Decreto Nacional N° 434/2016 (B.O. 02/03/2016).



## 7. ANEXOS

### Anexo I

	<b>Aplicaciones típicas</b>
<b>Nivel 1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Información y datos básicos sobre la entidad</li><li>- Directorio de parques / bibliotecas / colegios / hospitales, etc.</li><li>- Calendario de eventos y actividades patrocinados por la entidad</li><li>- Directorio telefónico y postal del personal de la Administración</li><li>- Información sobre los servicios públicos gestionados</li><li>- Acceso a informes y normativa básica</li><li>- Acceso a la agenda política y a las actas de las reuniones del órgano de gobierno</li></ul>
<b>Nivel 2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Directorio de direcciones de correo electrónico de los funcionarios públicos</li><li>- Divulgación de todo tipo de información a través de la página web (legislación, procedimientos administrativos, instrucciones para cumplimentar impresos, etc.)</li><li>- Descarga de impresos y formularios</li><li>- Incorporación de motores de búsqueda en la página web para facilitar la búsqueda de información</li><li>- Acceso <i>online</i> a bases de datos especializadas (fondos bibliográficos, publicaciones oficiales, legislación, directorio de asociaciones y empresas, permisos de obras solicitados y concedidos, información estadística, ofertas de adquisición pública, etc.)</li></ul>
<b>Nivel 3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Envío de formularios <i>online</i></li><li>- Aceptación de pagos por medios telemáticos (pago de multas, impuestos, facturas de servicios públicos, etc.)</li><li>- Prestación de servicios <i>online</i>: renovación de licencias, matriculación (estudios de primaria, universitarios, etc.), solicitud de beneficios sociales, inscripción en ofertas de empleo, etc.</li></ul>
<b>Nivel 4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Posibilidad de personalizar la página web en función de las preferencias personales</li><li>- Establecimiento de alertas para recibir avisos de temas que nos resultan de interés: publicación de una nueva ley o documento, etc.</li><li>- Integración de procesos (tanto a nivel horizontal como vertical)</li><li>- Creación de bases de datos centrales que facilitan la puesta en común de información para facilitar los procedimientos administrativos</li><li>- Creación de nuevos servicios: cursos de formación <i>online</i>, telemedicina, etc.</li></ul>
<b>Nivel 5</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cuadros de diálogo para el envío de sugerencias o comentarios a los representantes políticos</li><li>- Establecimiento de contactos con los representantes políticos mediante correo electrónico</li><li>- Retransmisión <i>online</i> de las sesiones del órgano de gobierno</li><li>- Utilización de formularios de Internet para realizar consultas a la ciudadanía</li><li>- Foros de debate o <i>chats</i> para debatir cuestiones concretas</li><li>- Utilización de herramientas de la Web 2.0 (como blogs) y redes sociales</li></ul>

Fuente: “Nuevas tecnologías y contabilidad”. Documentos AECA Documento N° 9; “Contabilidad y administración del Sector Público”. Documento N° 6 - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), pág.24.



## Anexo II

Duración en días del procedimiento de compra según tipo - Trienio 2003/2004/2005				
Cantidad de días	Procedimiento utilizado			Total
	Licitación Pública	Licitación Privada	Contratación directa	
1 a 64	9%	14%	37%	26%
65 a 104	25%	29%	22%	24%
105 a 163	30%	31%	22%	25%
Más de 163	36%	26%	19%	25%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración sobre base de datos de relevamiento de expedientes efectuada por la Oficina Anticorrupción de la Nación. [www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/contrataciones-publicas](http://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/contrataciones-publicas)



<b>Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN</b>		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno: MARIANA ARIELA SELLA		Tipo y N° de documento de identidad: DNI N° 31.359.553
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2015	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida	
<b>Título del Trabajo Final</b>  GOBIERNO ELECTRONICO - MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS - EL CASO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.		
<b>Solicitud del Tutor de Trabajo Final</b>  Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.  Firma del Tutor de Trabajo Final .....  Aclaración.....  Lugar y fecha.....		
<b>Datos de contacto del Tutor</b>		
Correo electrónico	Teléfonos	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li> <li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li> <li>• Certificado analítico</li> </ul>		
Fecha	Firma del alumno	

**PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Form. TFE v0**