

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

**TRABAJO FINAL DE INVESTIGACIÓN DE LA CARRERA
DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

“Reforma y Modernización del Estado”

La informatización de las compras públicas

AUTOR: CDORA. ESTEFANÍA TAMARA URANGA
DNI. 33.309.333
estefania_uranga@hotmail.com

TUTOR: CDOR. GONZALO LECUONA

DIRECTOR: DR. ALFREDO LE PERA
COHORTE: 2016

FECHA DE PRESENTACIÓN: JUNIO 2018

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
PARTE 1	4
Capítulo I - Introducción	4
Capítulo II –El Estado	7
Capítulo III – Estado Burocrático.....	8
Capítulo IV – Los problemas del Estado Burocrático	11
Capítulo V El Estado y las Políticas Públicas	12
Capítulo VI –La Nueva Gestión Pública	15
PARTE 2	17
Capítulo VII La calidad en la modernización del estado.....	17
Capítulo VIII - La Reforma del Estado	19
PARTE 3	23
Capítulo IX – La Ley N° 24.156. Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público.....	23
Capítulo X- Las compras públicas.....	25
Capítulo XI Proceso de Informatización de las compras	30
Capítulo XII Resultados y consecuencias de la aplicación del proceso	34
Capítulo XIII Consideraciones Finales.....	38
PARTE 4	39
Bibliografía consultada.....	39

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente trabajo realizaré un análisis sobre la modernización de las estructuras estatales, sus procesos y la tendencia hacia un “Estado de Calidad”. Para enmarcar legalmente el trabajo, me basaré en la Constitución Nacional, la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y la Ley 2.095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires, y sus modificatorias.

El análisis se enfocará en mostrar al lector, el proceso que está atravesando el estado, transitando la transformación de un modelo “Burocrático” a uno “Gerencial”.

A través de un caso práctico se mostrarán cuáles fueron las ventajas y desventajas de la aplicación de estos nuevos paradigmas en la administración estatal. Estableciendo una serie de problemáticas a afrontar por parte de los organismos públicos.

Finalizando el presente trabajo, plantearé una solución posible de aplicar para resolver la problemática acompañada por una conclusión final.

PARTE 1

Capítulo I - Introducción

Lograr un estado eficiente, de calidad, “moderno” y proactivo implica la transformación, modificación, eliminación y el agregado de diversos factores que integran el sistema de administración estatal.

Es necesario realizar un análisis previo, donde se dejarán asentadas las bases sobre las cuales se deberán realizar los ajustes, como así también, se identificarán las áreas sobre las que es menester realizar cambios, elaborar propuestas, diseñar procedimientos y definir estrategias de implantación.

El enfoque sistemático de un estado moderno, gerencial, no solo asegurará una mayor flexibilidad, sino también una orientación hacia los resultados, la calidad, y desarrollando una nueva cultura administrativa de la economía dirigida a la eficiencia y la eficacia (principio de las tres E).

Objetivos

Se busca con este trabajo poner al alcance del lector, los mecanismos y/o reformas que el estado deberá atravesar en este camino de transición entre un modelo burócrata y uno gerencial. De manera que al finalizar la lectura, se puedan realizar conclusiones que nos lleven a analizar las políticas públicas llevadas a cabo por las diversas gestiones gubernamentales.

Hipótesis

Sería posible lograr el éxito de la modernización del estado siempre y cuando se haga un análisis previo para minimizar las consecuencias negativas resultado de la implementación de las reformas.

La transición y los cambios necesarios generan una serie de movimientos dentro de las estructuras burocráticas de la administración del estado, donde nos surge una serie de interrogantes: ¿generan el impacto deseado? ¿Son recibidas con éxito por parte de los funcionarios intervinientes en los procesos? Se debe realizar un exhaustivo trabajo de

análisis previo, para que las consecuencias negativas resultantes de la aplicación de estos cambios se vean minimizadas.

Esquema de trabajo

El proyecto de investigación es de tipo descriptivo, ya que aquí lo que se realizará es la exposición en forma completa de un hecho, analizando los diversos componentes del fenómeno a estudiar.

La meta del proyecto no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Los datos son recogidos sobre la base de una hipótesis o teoría, se exponen y se resumen de manera cuidadosa, y luego los resultados son analizados minuciosamente a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

La presente investigación presenta un enfoque cualitativo ya que se analizó un hecho concreto de cambio de procedimiento, el caso de la Informatización de las Compras y Contrataciones a nivel Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de un estudio explicativo donde se pretende responder preguntas como: ¿Por qué ocurre? O ¿En qué condiciones ocurre? El objetivo es conocer porque suceden ciertos hechos a través de la delimitación de las relaciones causales existentes.

Las fuentes de información que se utilizaron en esta investigación facultaron el sustento teórico y metodológico del trabajo. Asimismo, permitieron el acceso y ampliación del conocimiento sobre el tema de estudio.

Según la diversidad de medios de transmisión de la información, se emplearon las siguientes fuentes:

Fuentes documentales:

- Manuales de procedimientos
- Informes de calidad
- Diagnósticos
- Instrumentos de control

Fuentes bibliográficas:

- Libros
- Manuales

- Revistas en soporte papel y electrónicas
- Diccionario de la lengua y especializados
- Leyes
- Diarios

Fuentes electrónicas:

- Internet
- Revistas electrónicas
- Trabajos publicados en universidades

El tratamiento de las fuentes antes mencionadas se realizó mediante el análisis crítico de toda la información adquirida para ampliar conocimientos y argumentar teóricamente el trabajo.

Como menciona Sampieri, en su libro “Sampieri y otros” del año 1997, “el método representa la estrategia concreta e integral de trabajo para el análisis de un problema o cuestión coherente con la definición teórica del mismo y con los objetivos de la investigación. Se denomina método al medio o camino a través del cual se establece la relación entre el investigador y el consultado para la recolección de datos”.

El método utilizado fue el de participación personal, ya que investigamos con un rol participante activo en el caso de la implementación de la informatización de las compras.

Capítulo II –El Estado

Empezaremos este trabajo definiendo qué es el estado:

Podemos decir que es la institución clave de la sociedad moderna.

Es una estructura institucional generadora de reglas que rige la organización del sistema en su conjunto y de sus partes, reservándose el derecho exclusivo de fijarlas y cambiarlas y operar en el sistema socioeconómico.

Quienes forman parte del Estado están obligados a acatar estas reglas, que son el fruto de un “pacto” entre Estado y sociedad.

Definición Conceptual:

Es una forma particular de ordenamiento político en base a la cual se estructuran todas las relaciones sociales.

Ahora bien: ¿Es Gobierno lo mismo que Estado? podemos afirmar que el gobierno es el conjunto de personas que conducen el Estado y que ejercen el poder político en una sociedad.

La singularidad del Estado se basa en que tiene el monopolio legítimo de los poderes coercitivos, del que carecen las demás instituciones.

Los ciudadanos no pueden evitar pertenecer a él (capacidad de secularización).

Capítulo III – Estado Burocrático

Continuando con el desarrollo del presente trabajo, es necesario definir ciertos conceptos básicos. En este capítulo, nos ocuparemos del Estado Burocrático.

La primera pregunta que debemos respondernos es: ¿Qué significa BUROCRACIA?

A continuación expondremos algunos de los resultados encontrados:

El término viene del francés *bureaucratie*, y este de *bureau*, oficina, escritorio, y *-cratie*, -cracia: gobierno.

En un sentido original, que se traslada al uso común, «burocracia» se asocia a ineficiencia, pereza y derroche de medios. Generalmente se percibe, en la imaginación popular, como un ente que existe únicamente para sí mismo y que sólo logra resultados que acaban ampliando las dimensiones de la burocracia. Así, comúnmente se usa de manera peyorativa.

No obstante, de acuerdo al análisis sociológico de Max Weber, el sistema tiene connotaciones más positivas, afirma que es una forma de organización y administración más racional que las alternativas, que se caracterizan como sistemas basados en aproximaciones "carismáticas" o "tradicionales". Weber definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. La burocracia en sí es un tipo de gobierno. Weber reconoce que las burocracias pueden causar problemas de "papeleo", muchos trabajos burocráticos pueden resultar tediosos, ofreciendo pocas oportunidades para el ejercicio de las capacidades creativas.

La autoridad de los funcionarios y la rutina burocrática son los precios que se deben pagar por la eficacia de las técnicas de las organizaciones burocráticas.

Ahora bien, una vez expuestas estas definiciones estamos en condiciones de afirmar, que en un 90% de los casos, las personas tienden a asimilar la palabra burocracia, con la ineficiencia del estado y en tal sentido culpan a la administración pública de ser "Burocrática" utilizándolo como un adjetivo descalificativo, más que como un "sistema de organización y administración".

Gran parte de la culpabilidad de esta apreciación se la lleva el hecho de asociar la burocracia, con los tiempos administrativos, y la rigidez en los procedimientos.

Procederemos ahora a repasar cuales son las características de un Estado Burocrático:

Los elementos a analizar son los siguientes:

- MISION: Aplicación legislación - Seguridad Jurídica
- SUJETO: Administrado
- EXIGENCIA DEL ENTORNO: Sumisión Apatía
- METODOS INTERNOS DE TRABAJO: Procedimiento administrativo - Funciones
- RESULTADOS: Poco medibles

Los rasgos más significativos e ideales de este tipo de administración son:

- La especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
- La jerarquía: coherente con el principio democrático (se obedece a los electos y a los nombrados por éstos) y con la racionalidad del sistema (principio de la unidad de mando).
- La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
- Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, toma las decisiones a quien compete según la ley.
- El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos.
- El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y la posibilidad de apelación.
- La no propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y la jerarquía.
- La preparación técnica para acceso al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
- Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al derecho y la racionalidad de las decisiones.

Habida cuenta que se mencionaron los precedentes rasgos, como ideales, ya que el lector podrá aseverar que no todos estos elementos son cumplidos tal cual se enumeran.

Evidentemente el sistema burocrático se encuentra en un proceso de deslegitimación y crítica.

La crítica al modelo burocrático en la práctica, como modelo de gestión, tiene una larga historia, el propio Weber consideraba a la burocracia una “jaula de hierro” que

atraparía a la humanidad en su maquinización, disciplinarización y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral. Además de esta importante y muchas veces olvidada crítica, se nos ha demostrado por diversos autores que dicho modelo:

- Generaba una tendencia hacia la alienación, al no considerar todas las necesidades humanas.

- Desconocía los aspectos informales de las organizaciones, y la capacidad de adaptación y uso interesado de los privilegios.

- Provocaba falta de iniciativa.

- Despilfarraba potencialidades del ser humano.

- Incapacitaba la solución negociada de problemas, dada la rigidez de las normas.

Surge aquí el primer acercamiento hacia la caída de la burocracia, como modelo de excelencia en las administraciones públicas modernas, pasaremos a analizar estos problemas en el siguiente capítulo.

Capítulo IV – Los problemas del Estado Burocrático

La obsolescencia del estado burocrático se da cuando surge la necesidad de prestar servicios cada vez mayores y complejos, no pudiendo dar respuesta a los mismos bajo la premisa de la uniformidad de las rutinas. El principal problema radica, entonces, en que el modelo existente es muy poco eficiente para prestar tales servicios. El modelo burocrático o weberiano era muy útil para dominar a la población administrada, pero resultaba ser inadecuado para prestar servicios a unos ciudadanos cada vez más exigentes, ya que no tenía en cuenta la satisfacción de la demanda, sino la aplicación de la legislación dejando de lado la participación ciudadana.

Barzelay (1992), plantea que la reforma burocrática se estructuró sobre las necesidades lógicas del mundo de principio de siglo y cumplió un ciclo. La administración se basaba en demostrar una apariencia de estabilidad a espaldas de la pobreza. El modelo no fue suficiente para dar respuesta a los problemas que se tiene que enfrentar la gestión gubernamental, tornándose ineficiente, rígido, legalista y centralizado.

En los años 70s, el Estado del Bienestar, se encontró en una fuerte crisis económica que obligo a la contención del gasto público, es decir, a primar la eficiencia sobre todo lo demás. El modelo burocrático queda totalmente fuera de juego por carecer precisamente de lo que se demanda en ese momento, “la gestión eficiente de unos recursos públicos cada vez más escasos”, momento en el cual nace lo que ha venido a denominarse "New Public Management" o Nueva Gestión Pública.

Capítulo V El Estado y las Políticas Públicas

O' Donnell cree que el estado es una instancia de dominación y también de coordinación de las decisiones colectivas y agente de objetos generales, por lo que podemos afirmar que tiene la capacidad de penetrar la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el territorio que domina, ejerciendo su poder a través de un sistema, ya sea administrativo, burocrático, jurídico, tributario y coercitivo.

En el momento en el que emerge una nueva problemática social, el estado reconfigura su estructura organizacional y se apropia de los recursos para abordarla. Cuanta más globalización exista, mayor será la preocupación por las identidades primarias.

A través de la historia, podemos identificar diferentes formas de estados: absolutista, liberal o de bienestar pero en el contexto actual, la globalización es lo más distintivo.

Según Weber como vimos, la burocracia es “la forma más racional de ejercer la dominación desde lo técnico-formal y adecuada para la sociedad de masas” y no se puede negar que cumple un rol importante en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas.

Las políticas públicas pueden tener diferentes enfoques:

- Pluralismo: El estado recibe demandas de la sociedad y genera políticas a partir de los equilibrios de poder entre los grupos demandantes. Sin embargo, este enfoque no logra explicar por qué el estado responde con algunas políticas y no con otras.

- Marxismo: El estado como “superestructura” que refleja las relaciones sociales de producción predominantes. Su crítica indica que los actores estatales carecerían de autonomía en tanto actúan determinados por intereses externos.

- Neoinstitucionalismo: Se recupera el rol del estado, que tiene un carácter distintivo, por lo que no necesariamente lo que decide es el reflejo de demandas o intereses de grupos o clases sociales. Se centralizan los recursos, se penetra en la sociedad y se ejecutan decisiones políticas. Tiene una estructura organizacional distinta a la de cualquier grupo. La autonomía le permite formular y perseguir objetivos que no son un simple reflejo de las demandas y varían según las circunstancias históricas y las coyunturas.

Las características de los estados van a variar según su régimen político, pudiendo ser divididos en “democráticos” o “no democráticos”.

En regímenes democráticos se supone una variedad de “actores de veto” respecto la toma de decisiones de las políticas públicas, por ejemplo: los tres poderes del estado.

Los actores de veto son aquellos que cuyo acuerdo es necesario para aprobar una decisión que modifica el statu quo. La cantidad de actores va a estar directamente relacionado con la estabilidad de la política, en consecuencia cuando el número es reducido, es más fácil cambiar el statu quo pero va a ser más inestable.

En resumen, el exceso o el escaso número de actores de veto es un problema: por un lado, puede generar inestabilidad, pero por el otro crea una imposibilidad de cambio. En este sentido, los sistemas parlamentarios implican una menor cantidad de actores de vetos que los sistemas presidencialistas.

Políticas públicas:

El estudio de las políticas públicas como disciplina académica nace en Estados Unidos. Meny y Thoenig las definen como el resultado de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental mientras que Oszlak y O’ Donnell afirman que es un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil”.

Toda política pública es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones.

Políticos y cuerpo burocrático fueron tradicionalmente colocados con roles bien definidos (separados):

Políticos: encargados de tomar las decisiones vinculados al diseño de las políticas y la Burocracia: abocada a las cuestiones administrativas y a la implementación de programas.

Las políticas públicas no son sólo ni exclusivamente el resultado de un proceso técnico, sino un proceso de construcción política en el que quedan en evidencia las relaciones de poder entre actores que pretenden influir en el ciclo de la política pública.

Ciertos actores sociales pueden identificar y definir un problema y convertirlo luego en socialmente relevante, pero la identificación no necesariamente lleva a que sean incluidos en la agenda. Sin embargo, a la hora de identificar un problema nos encontramos con diversos inconvenientes, por un lado los problemas públicos son muy complejos y no permiten un abordaje integral o solución definitiva y por otro lado, no tienen una

identificación “objetiva” ya que son construcciones, definidos subjetivamente, por lo cual cada actor puede tener una percepción distinta, en base a sus valores, ideas e intereses.

La definición del problema es un momento político y una definición equivocada o incompleta del problema puede ser una causa del fracaso de la política pública. Construir una definición del problema aceptable es un desafío, dado que se debe tratar de minimizar los conflictos que se pueden originar entorno a él.

La inclusión de un problema, es una condición sumamente necesaria para que se formule una política pública pero no resulta suficiente para solucionarlo.

El Éxito de la implementación dependerá de diversos factores:

- Razonabilidad de la política: correspondencia entre las causalidades postuladas y las que efectivamente operan en la realidad
- Legitimidad de la política: según el nivel de consenso
- Calidad del diseño de la política: objetivos precisos que orienten las acciones de implementación
- Disponibilidad de recursos: movilización de poder, recursos y capacidades
- Liderazgo del proceso: necesidad de coordinar y articular el comportamiento de múltiples actores y organizaciones
- Capacidades estratégicas: capacidad anticipatoria
- Capacidades organizacionales
- Comprensión del mandato de la política
- Alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política
- Disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos
- Motivación de sus integrantes
- Existencia de un sistema de incentivos y sanciones

El éxito de la política implementada deberá evaluarse, y a pesar de que es improbable que los problemas a los que se refieran las políticas públicas desaparezcan definitivamente, a partir de la evaluación puede procederse con

- La continuación de la política pública
- La formulación de una nueva política pública
- La finalización de la política pública en cuestión

La evaluación es un instrumento técnico y un mecanismo político, y en este último término, la evaluación es útil para que los gobiernos rindan cuenta de sus actos, informen a la ciudadanía de sus decisiones y de los logros de las políticas públicas, legitimen a través de los resultados las acciones emprendidas, etc.

Capítulo VI –La Nueva Gestión Pública

A continuación se realiza una descripción de las principales premisas y características que debería contener la Nueva Gestión Pública:

Elementos a analizar:

- MISION: Prestación de servicios - Satisfacción demandas
- SUJETO: Ciudadano/ usuarios
- EXIGENCIA DEL ENTORNO: Voluntad opinión participación
- METODOS INTERNOS DE TRABAJO: Gestión por procesos finalistas
- RESULTADOS: Medibles en eficacia eficiencia y rentabilidad

Los rasgos más significativos o ideales de este modelo (enumerados por Löffler) son:

- Tendencia hacia la medición del rendimiento;
- Tendencia hacia una mayor flexibilidad en la gestión financiera;
- Mayor responsabilidad de los gestores por la obtención de resultados,
- Delegación de responsabilidad en la gestión de personal;
- Mayor receptividad ante los clientes o usuarios de la administración pública;
- Descentralización de la autoridad y la responsabilidad del centro a los niveles inferiores de la Administración
- Mayor uso de los mecanismos de mercado, incluyendo la creación de mercados internos;
- Iniciativas de privatización de las empresas públicas.

A diferencia de lo que ocurriría con la palabra “burocracia”, la palabra “gerencial” tiene el efecto contrario, el lector fácilmente se encontraría asemejando la misma a un concepto de eficiencia, economicidad o modernidad.

Lo que nos queda claro es que no son solo connotaciones epistemológicas las que diferencian estas palabras, sino una abismal diferencia de paradigmas.

La esencia del paradigma del nuevo modelo gerencial está orientado al cliente/ ciudadano, hay una mayor libertad e innovación en la gestión de los recursos, una tendencia a la medición de los resultados y una visión más eficiente de la administración pública a través de la implantación de sistemas de calidad.

Se busca una mejora en el seguimiento del rendimiento de la administración, mediante la aplicación de las tecnologías de la información al sistema de control.

La premisa en cuanto a la administración del personal, es la búsqueda constante de la mejora continua y la capacitación de los funcionarios, para lograr que los perfiles de cada puesto sean ocupados por las personas adecuadas para tal fin. Se implanta la evaluación de rendimiento, la eliminación de excedente de personal y el fortalecimiento de la autoridad por liderazgo.

PARTE 2

Capítulo VII La calidad en la modernización del estado

La aplicación de la calidad comienza en el siglo XX, cuando se utilizaba en las etapas finales de la fabricación de los productos, para separar aquellos defectuosos de los que cumplieran con los requisitos mínimos aceptables. Por ese entonces, F.W. Taylor estableció la división del trabajo en las líneas de fabricación y el cumplimiento de estándares de producción, con el objetivo de minimizar la influencia del operario en la variación del producto terminado y disminuir de esta manera los desvíos o defectos que se producían en los resultados finales y aumentar la productividad. Los trabajadores solo se limitaban a realizar el trabajo que se les asignaba de forma mecánica y rutinaria.

Es en la década del 50 cuando aparece la noción de calidad como responsabilidad de todos los sectores intervinientes en un proceso. Fue así como se desarrollaron sistemas de calidad, como una herramienta gerencial, aplicable en la organización, obteniendo como resultado productos de calidad que cumplen con estándares previamente establecidos.

A través del tiempo y con un contexto económico/social en permanente cambio, los sistemas de calidad se han ido desarrollando hasta que fueron introducidos en los mercados más exigentes, como así también en las instituciones proveedoras de servicios, ya que se puso en evidencia que no solo el eje de la calidad debía estar orientada al producto final sino también, a los servicios que acompañan al mismo.

Podemos decir que un “Sistema de Gestión de la Calidad” es un conjunto de actividades y procesos interrelacionados para establecer la política, objetivos y el logro de estos.

Los objetivos están orientados en la satisfacción de los usuarios internos o destinatarios, y deben ser monitoreados, evaluados y controlados, por parte de la organización que los lleva a cabo.

Ahora ¡he aquí el quid de la cuestión! Entonces ¿En qué consiste implementar un Sistema de Gestión de la Calidad en un organismo público? Consiste en la implementación de procesos que aseguren la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través de la eficiente gestión de los recursos, siguiendo lineamientos estratégicos específicos que son establecidos por el Estado.

A través de este sistema se concibe a la organización/estado, como un todo interrelacionado y no como departamentos estanco.

Es con la ayuda de la aplicación de sistemas de calidad, que el Estado buscará la adaptación al entorno con una primacía en la opinión de los actores y partes involucradas, para alcanzar la resolución más eficiente de las expectativas de la sociedad.

El enfoque sistemático permitirá identificar, entender y gestionar los procesos que se llevan a cabo de manera integrada, en pos de una mejora en el rendimiento, en la prestación de servicios, y principalmente una mejora en la confianza de la ciudadanía con las organizaciones públicas.

Estos valores definidos, deben ser comunicados, comprendidos y transferidos a todos los actores intervinientes en el mismo, para que el compromiso sea total.

Capítulo VIII - La Reforma del Estado

Un elemento fundamental que hace eco en la reforma del estado, hacia un modelo gerencial es la participación activa de los actores intervinientes ya sea a nivel jerárquico a través del liderazgo participativo como a nivel del usuario interesado al momento del establecimiento de los objetivos.

Esta es una de las características más representativas del nuevo modelo gerencial, donde se deja de lado una estructura formal regulada por el marco jurídico, en una formal, pero con la meta en la adaptación al entorno y con el interés puesto en conocer la opinión de los actores intervinientes, y el usuario receptor (en este caso la sociedad).

Como adelantamos en capítulos anteriores, para llevar cabo esta serie de modificaciones y adaptaciones es necesario realizar diversos trabajos previos para lograr un resultado óptimo minimizando los desvíos que pudieran ocasionarse en el proceso de transmutación.

En el siguiente gráfico, proporcionado por el profesor doctor Carlos Alberto Cermelo se pueden apreciar estas etapas:

<u>Fase Previa</u>	<u>Etapa 1:</u> Identificación de los destinatarios de los indicadores. Descripción de la misión y el entorno de la unidad. <u>Etapa 2:</u> Análisis detallado del funcionamiento operativo de la unidad.
<u>Fase de Diseño</u>	<u>Etapa 3:</u> Identificación de las Áreas de Resultado Clave y elaboración propuesta de indicadores. <u>Etapa 4:</u> Definición del contenido del sistema de información para la gestión y de los informes a producir. <u>Etapa 5:</u> Diseño de los procedimientos de obtención y trato de la información para actualizar periódicamente los cuadros de mando.
<u>Fase de implantación</u>	<u>Etapa 6:</u> Definición de una estrategia de implantación.

Como podemos observar la reforma consta de tres fases:

•La primera: la Fase Previa, es el punto de partida sobre el cual vamos a trabajar. Tiene primordial importancia ya que es donde veremos cómo surgen las necesidades a cubrir, los mecanismos obsoletos o los procedimientos que debemos adecuar a los cumplimientos de nuestros objetivos.

Es fundamental analizar tanto el proceso como el contexto en el cual se encuentra inmerso el mismo. Debido a que, con el análisis del contexto interno, podremos conocer con que factores se cuenta, cuáles son los puntos débiles del mismo y cuáles son los recursos que necesitaremos.

Asimismo, analizando el contexto externo, podremos plantear una serie de riesgos, amenazas y oportunidades, que deberemos afrontar a lo largo del proceso y que servirán al momento de realizar una planificación estratégica.

Existen diversas metodologías o herramientas para llevar a cabo este tipo de análisis, podemos nombrar a modo de ejemplo las siguientes:

- 5 fuerzas de Porter.
- Análisis PEST/PESTE/PESTEL.
- Matriz de Perfil Competitivo (MPC).
- Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE).
- Matriz de Evaluación de Factores Internos (MEFI).
- Matriz FODA y FOAR.

Como resultado de la aplicación de estas herramientas, obtendremos información sobre la capacidad competitiva del organismo, la capacidad financiera, tecnológica, directiva y de talento humano, como también abordar aspectos del entorno exterior como lo son los ámbitos, económicos, políticos, tecnológicos, legales, socio culturales, etc.

En esta etapa previa, además quedaran detallados los procesos, las partes intervinientes, como así también los procedimientos llevados a cabo y el funcionamiento de las áreas sujeta a estudio.

•En la segunda etapa, la fase del diseño, vamos a definir los indicadores sobre los cuales trabajaremos y serán los encargados de facilitarnos los datos para que se actualicen los cuadros de mando, los mapas de riesgo y los informes que vayamos a producir.

En esta etapa se establecerán las políticas, objetivos, metas y umbrales que queremos alcanzar, es decir la línea sobre la cual se trabajará.

•Por último se plantea una tercer y última etapa que es la de la implementación donde planificaremos nuestra estrategia en la implantación de la reforma.

Creemos necesario adicionar una nueva etapa donde se realizarán las evaluaciones de lo sucedido, se plasmarán los desvíos entre lo planeado y el resultado obtenido y se plantearán las acciones a tomar para minimizar los posibles resultados no deseados.

Esta etapa retroalimentará al sistema y nutrirá de información valiosa a las diferentes etapas en cada ámbito de incumbencia.

Serán el punto de partida para modificar los planeamientos estratégicos en base a la evidencia empírica que surja de la puesta en práctica de la teoría. Teniendo en cuenta que la celeridad en los cambios es día a día mayor, por lo que es fundamental establecer mecanismos que permitan el control y la previsión.

Esta capacidad de producir información valiosa para el sistema, que pueda ser retroalimentado y de esta manera propiciar los cambios procedimentales correctos, es el elemento estratégico clave en la tendencia de un nuevo modelo de gestión. La información es poder, y este se ve reflejado en la mejora continua en la producción de servicios, que impactan directamente en la sociedad.

Ahora bien cuando hablamos de reforma del estado, nos estamos refiriendo a una reforma global en diversos ámbitos de aplicación como lo son: la reorganización de estructuras administrativas, la redefinición de circuitos y procedimientos administrativos y la relación estado –sociedad -mercado.

Cuando hablamos de reorganización de las estructuras nos referimos a la transición hacia un modelo de estado descentralizado a través de la centralización normativa, pero descentralizado a nivel funcional, esto se logra con la aplicación de modelos organizativos más flexibles, la reducción de niveles intermedios promoviendo la descentralización territorial y el trabajo interrelacionado; dejando atrás el viejo modelo centralizado, rígido y no dinámico.

La redefinición de circuitos obedece al cambio contextual, y su posibilidad de adaptación a los mismos, mediante mecanismos estipulados proactivos, que pueden ser establecidos si se lleva adelante un buen análisis de los factores externos que puedan impactar en la gestión, tal como se explicó anteriormente.

La relación estado–sociedad–mercado, se vinculara más con la voluntad y la participación ciudadana, tornándose receptiva a la información brindada por estos actores.

De esta manera, dejamos atrás una actitud pasiva del administrado para pasar a una activa.

La participación ciudadana es muy importante ya que impacta directamente en la lealtad del sistema democrático de la ciudadanía, mejora el control de los representantes y refuerza la legitimidad (gran crítica a los estados burocráticos) que facilita la implantación de las reformas, que son aceptadas con una actitud cálida por la población.

A través del estudio de diversos autores, podemos afirmar que existen diversos mecanismos de participación ciudadana, a modo de ejemplo pasaremos a enumerar algunos de estos:

- Las asambleas, datan desde las antiguas democracias,
- los referéndums,
- el desarrollo comunitario
- presupuesto participativo, esta modalidad nació en Brasil y fue adoptada en otros países latinoamericanos,
- las comisiones consultivas, modelo en auge en los últimos años, entre otros.

La elección del mecanismo más adecuado a los contextos culturales, el entorno y las características estructurales es fundamental para lograr el éxito deseado.

A su vez, es importante establecer guías que fomenten la deliberación pública y brinden apoyo al proceso de participación.

PARTE 3

Capítulo IX – La Ley N° 24.156. Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público, fue sancionada el 30 de Septiembre de 1992 y promulgada el 26 de Octubre de 1992. Establece y regula como su nombre lo indica, la administración financiera y los sistemas de control público. Está constituida por un conjunto de principios, normas procesos y procedimientos que se aplican en el ámbito gubernamental. Configurando la columna vertebral legal sobre la que se sostiene la administración con el fin de lograr los objetivos y las metas de la forma más eficaz y eficiente posible.

Regula los sistemas componentes de la administración pública a saber:

- Sistema de Presupuesto
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad

Estos sistemas son establecidos en el artículo quinto de la citada norma, a cargo de un órgano rector el cual dependerá directamente del Poder Ejecutivo Nacional. (Ley 24.156, 1992, p 7). Todos estos sistemas se encuentran interrelacionados entre sí de manera conceptual, normativa y funcional.

No ahondaremos en la explicación de cada uno de estos sistemas, ya que cada uno de ellos merece un extenso y exhaustivo grado de descripción que no tienen que ver con el objeto del presente trabajo.

Asimismo, regula los sistemas de control:

- Sistema de control interno
- Sistema de Control Externo.

La ley 25.152 de Administración Federal de los Recursos Públicos del año 1999, es una norma que constituye el marco legal de la Administración Financiera. En su artículo quinto hace referencia a la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado

nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública haciendo una clara declaración de la tendencia que se está exponiendo en el presente trabajo.

Asimismo, establece al Programa de Evaluación de Calidad del Gasto Público con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.

A través de estas y otras leyes que configuran el marco legal de la administración pública vemos como el legislador, sentó las bases legales para la transición a un nuevo modelo de gestión.

Ahora nos centraremos en uno de los ejes fundamentales dentro del sistema de la Administración Financiera y que hasta ahora no ha sido mencionado: el Sistema de Compras Públicas.

El Sistema de Contrataciones, que es el foco de nuestro estudio, se encuentra dentro de la Ley 23334/56 en su Capítulo VI, que junto con el Capítulo V (Sistema de Administración de Bienes) son los únicos aspectos que no fueron derogados y dejados sin efecto por la citada Ley 24156/92.

Capítulo X- Las compras públicas

I-Marco Legal de las Compras Públicas

Las normas básicas que regulan la materia nivel nacional son: el Decreto N° 1023/2001 (Régimen de Contrataciones del Estado Nacional) y el Decreto N° 1030/2016 (Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional). Existen asimismo otras normas vinculadas con el tema, entre las que se pueden destacar: Ley N° 13.064 (Obra Pública); Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional); Ley N° 25.188 (Ética en la Función Pública); Ley N° 25.551 (Compre Trabajo Argentino); Decreto N° 1818/2006 (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas); Decreto N° 1545/1994 (Creación de la Oficina Nacional de Contrataciones. Misiones y Funciones); Resolución SIGEN N° 79/2005 (Sistema de Precios Testigo); Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 24.759), en su artículo 5 inc. 3 (aplicabilidad de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren publicidad, equidad y eficiencia); Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (aprobada por Ley N° 26.097), en su artículo art. 9 (establece los valores mínimos que cada Estado parte deberá considerar a la hora de establecer los sistemas de contratación pública basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos para la adopción eficaz de decisiones).

El régimen de contrataciones públicas es de aplicación obligatoria para las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y sus modificaciones.

El Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica a la administración central, organismos descentralizados, universidades nacionales, las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Su ámbito de aplicación no alcanza, a provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, ni a otros organismos que cuentan con un régimen específico, como el PAMI y la AFIP. También se encuentran excluidos empresas y sociedades del Estado, fondos fiduciarios con participación estatal entidades financieras del sector público nacional, como el Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central y

entidades multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial. Las entidades no comprendidas, pueden voluntariamente aplicar el sistema y participar de su operatoria.

Las normas básicas que regulan el sistema a nivel gobierno de la Ciudad de Buenos Aires son: Ley N° 2095 (texto consolidado según Ley N° 5666 Ley de Compras y Contrataciones), Decreto N° 326/17 (Decreto Reglamentario Ley de Compras y Contrataciones), Ley N° 5666 (1° Actualización del Digesto Jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Resolución N° 424/MHGC/13 (Obligatoriedad del uso de BAC para las adquisiciones y contrataciones regidas por la ley 2095). Resolución N° 607/MHGC/13 (Modificación Resolución N° 424/MHGC/2013), Disposición N° 372/DGCYC/13 (Procedimiento para la solicitud de excepción BAC), Disposición N° 171/DGCYC/18 (Modificación - Anexo I Resolución N° 424/MHGC/13 - Alcance funcionalidad BAC).

II- Orden de prelación de normativa aplicable:

- a) Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones (Ámbito Nacional) / Ley 2.095 y sus modificatorias. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- b) Las disposiciones del Reglamento aprobado por el Dto.1030/16 / Dto. 326/17. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- c) Las normas que se dicten en consecuencia del reglamento.
- d) El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales aplicable.
- e) El Pliego de Bases y Condiciones Particulares.
- f) La oferta.
- g) Las muestras que se hubieran acompañado.
- h) La adjudicación.
- i) La orden de compra, de venta o el contrato, en su caso.

Capítulo XI El Rol Estratégico de las Compras Públicas

El rol que cumplen las compras públicas dentro de las acciones del estado es fundamental ya que es un aspecto de suma importancia dentro del funcionamiento del mismo para que pueda cumplir con sus diversas misiones (educación, salud, justicia, seguridad, etc)

A su vez, tiene un impacto directo dentro de los gastos del Estado y la confianza de la ciudadanía en la gestión de los recursos.

En referencia al cambio organizacional que lleva el estado, podemos afirmar que las compras públicas ya no son consideradas como una función burocrática, sino como una herramienta de implementación de políticas públicas a través de la cual el estado puede cumplir con sus funciones administrando de forma eficiente y transparente los recursos públicos.

Es un sistema que se encuentra totalmente relacionado con el entorno en el que se desenvuelve, ya sea con el gobierno, la sociedad, los mercados u otros estados, por lo que tiene la característica de ser flexible a los posibles cambios que podrían impactar en los procedimientos que se llevan a cabo para realizar las gestiones de compras y contrataciones.

Se trata de un sistema compuesto por un conjunto de órganos que persiguen objetivos comunes y mantienen constantes relaciones con el ambiente en el que se desenvuelven.

Estos órganos son:

- Unidades Operativas de Contrataciones (Nación) o Unidades Operativas de Adquisiciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- Unidades requirentes, u áreas solicitantes
- Servicios permanentes de asesoramiento jurídico

Estos órganos están a su vez supervisados y / o controlados por:

- Órgano Rector: Oficina Nacional de Contrataciones. (Nación) Dirección General de Compras y Contrataciones. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- Órgano de Control interno: Sindicatura General de la Nación. Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Órgano de Control externo: Auditoría General de la Nación. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Como desarrollábamos, el impacto de las compras públicas dentro del rol del estado es grande, esto es así ya que tiene una acción directa sobre el desarrollo, es decir: en la promoción de la industria local, el incentivo en determinadas prácticas medioambientales (por ejemplo las compras sustentables) o el incremento de la participación de las Pymes.

Por ende, no es sorprendente escuchar que los casos de corrupción ya sea presunta o probada muchas veces están ligadas al sistema de compras públicas.

Las tareas de monitoreo y control son fundamentales, como el cumplimiento del principio de transparencia.

Cuando hablamos del sistema de compras públicas nos estamos refiriendo a la adquisición de suministros, contratación de servicios, locaciones, alquileres con opción a compra, concesiones de bienes públicos y/o privados, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. También comprende contratos y concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Quedan excluidos: los contratos de empleo público, las compras por caja chica, los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien total o parcialmente con recursos provenientes de esos organismos, así como los comprendidos en operaciones de crédito público.

Pasaremos a desarrollar los principios básicos del sistema enumerados por la norma en el artículo 3 del Decreto 1023 del año 2001:

“Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de estos principios”.

- -Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.

Este principio se relaciona con la utilización de los recursos disponibles y el fin para el cual son utilizados.

- -Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.

Este principio vela por elevar las posibilidades de presentación de la mayor cantidad de ofertas y mayor apertura del mercado.

- -Transparencia en los procedimientos

Se garantiza a través de la participación de la sociedad, y la facilitación del acceso a la informatización mediante herramientas tecnológicas.

- -Publicidad y difusión.

Si por alguna razón, cualquiera de estos dos requisitos no es cumplido, se dará por nulo el procedimiento. Esto abarca tanto la publicación en medios informáticos, como también el acceso a la vista de las actuaciones.

- -Responsabilidad de los funcionarios y agentes

El mismo decreto en su artículo 14 establece que los funcionarios que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones serán responsables por los daños que por su dolo, culpa o negligencia causaren al Estado Nacional con motivo de las mismas.

- -Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes

Este principio incluye todas las etapas del procedimiento. Los actores del proceso son responsables de la aplicación de los principios de legalidad e igualdad de la legislación, como así también la aplicación de la normativa vigente a lo largo de la ejecución de los procesos de compras y/o contrataciones que se lleven a cabo en su gestión.

Capítulo XI Proceso de Informatización de las compras

La informatización de los procesos de compras tiene un gran impacto dentro del sistema de administración financiera.

Por un lado, el proceso tiene como finalidad, permitir el acceso de la ciudadanía a la información sobre la gestión del Estado en los procedimientos de adquisiciones y/o contrataciones realizados, cumpliendo de esta manera con los principios expuestos con anterioridad.

Por otro lado, se busca asegurar la transparencia de los procesos, previniendo casos de corrupción y permitiendo la investigación y la sanción de posibles casos.

Es imprescindible que el estado realice la contratación de manera eficaz y eficiente, utilizando la menor cantidad de recursos posibles. La informatización de las compras impacta en forma directa en la utilización de los recursos, ya que al despapelizar el procedimiento se baja los costos.

Vamos a exponer, a través de un trabajo de campo, el proceso de informatización que se realizó en el año 2013 en el sector de salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El caso se desarrolla en la unidad Operativa de Adquisiciones del Hospital de Oncología Marie Curie, donde el observador se encontraba cumpliendo funciones en la Oficina de Compras y Contrataciones. El periodo de investigación se lleva a cabo en un lapso de tres meses.

El 22 de Mayo de 2013, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dicta la Resolución N° 424/MHGC/13, mediante la cual se implementa el Sistema Electrónico de Adquisiciones y contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominándose en adelante como: Buenos Aires Compras – BAC – con alcance a todas las jurisdicciones dependientes del poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La medida obligó a efectuar todos los procedimientos a través de la plataforma electrónica, asegurando un acceso público y gratuito a la información.

El Plan de Modernización de la Administración Pública, se encargó de diseñar e implementar las políticas de incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías,

infraestructura informática, sistemas y tecnologías de gestión, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; unas de las políticas implementadas fue el uso del "Expediente Electrónico", en los términos de la Ley N° 3.304.

El Gobierno busco la estandarización de procesos, procedimientos y tareas entre las que se encuentra el sistema de contrataciones, regido por el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

La Resolución publicada a fines de mayo ordenaba la obligatoriedad el uso del sistema informático a partir del 1 de agosto de dicho año.

Estableciendo el siguiente alcance de aplicación:

•Solicitud de Gasto, que incluye:

-Ingreso de los ítems de RIBS

-Afectación de Compromiso Preventivo (plurianual)

-Rectificación y Anulación

-Corrección de Imputación Presupuestaria

-Reasignación de Partidas

•Proceso de Compras

-Tipo de Procedimiento: Licitación Pública/Licitación Privada/Contratación Directa

•Información Básica del Proceso:

-Etapa: única

-Tipo de adjudicación y cotización: oferta total/parcial y renglón total/parcial

-Modalidad: Sin modalidad/Compra Unificada

-Tipo de Documento: Orden de Compra

-Una oferta por proveedor

-Moneda: Peso

-Ingreso y Autorización de Circulares Aclaratorias y modificatorias

-Dejar sin efecto el proceso licitatorio

-Agrupación de ítems

•Ofertas (proveedor)

-Reingeniería de Oferta: Ingreso, modificación y confirmación de oferta.

•Pre adjudicación y Evaluación de Ofertas

-Acta de apertura (generación automática)

-Evaluación técnica administrativa y económica

-Desestimar oferta del proveedor

-Asignación de Orden de Mérito.

- Generación de Dictamen de pre adjudicación.
- Impugnación a la pre adjudicación
- Adjudicación
- Adjudicación a varios proveedores
- Afectación del Compromiso Definitivo plurianual
- Registración en la cuenta escritural (SIGAF)
- Acto administrativo de aprobación del procedimiento (un autorizador perteneciente a la UOA).
- Redistribución de Compromiso Definitivo.
- Reasignación de Partidas.
- Orden de Compra
- Generación de la Orden de Compra
- Envío de la Orden de Compra al proveedor.
- Recepción por parte del Proveedor.
- Parte de Recepción Definitiva en SIGAF
- Ingreso y Autorización del parte de recepción en SIGAF a través de Interfaz con BAC

Limitaciones

- Solicitud de Gasto
- Creación de partidas.
- Precio de Referencia.
- Imputaciones a partidas con excepción.
- Proceso de Compras
- Selección del tipo de Procedimiento: Concurso Público y Privado/Contratación Menor.
- Información Básica del Proceso:
 - o Etapa: Múltiple
 - o Modalidad: Llave en mano/Orden de Compra Abierta
 - o Tipo de Documento: Contrato
 - o Requiere muestras
 - o Requiere Pago
 - Requiere precio de Referencia
 - Ofertas Alternativas
 - Criterios de Evaluación.
 - Publicación en BOCBA.
 - Venta de Pliego.

- Nuevo llamado.
- Autorización conjunta para los actos administrativos.
- Envío a Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires
- Impugnación al Pliego
- Ofertas (Proveedor)
- Ingresar oferta opcional y alternativa.
- Ingresar descuentos.
- Preadjudicación y Evaluación de Ofertas
- Fracasar Pre adjudicación.
- Dictamen Modificadorio.
- Acta de Precalificación.
- Solicitar Mejora de precios en caso de empate de ofertas.
- Orden de Compra
- Tipo de documento: Contrato y Orden de Compra abierta.
- Rescisión.
- Cumplimiento.
- Ampliación.
- Disminución.
- Prórroga de vigencia del contrato.
- Redistribución de compromiso definitivo.
- Transferencia de orden de compra.
- Exportar a PDF.
- Modificación condición de Pago y observaciones.
- Redeterminación de precios.

Otros módulos

- Garantía de cumplimiento de contrato
- Penalidades y sanciones.
- Cambio de estructura.
- Redeterminación de precios.

Como se puede apreciar, la norma fue minuciosa al momento de dejar en claro cuál es el alcance que tiene, como así también las limitaciones al que se enfrentarían los usuarios.

Capítulo XII Resultados y consecuencias de la aplicación del proceso

En base a los hechos observados en el trabajo de campo podemos llegar a la exposición de una serie de conclusiones:

I- Implantación del Sistema en un lapso de tiempo escaso.

Tal como se expuso precedentemente, la norma determina la obligatoriedad del uso del sistema con dos meses de anticipación. El Área de Salud, fue la primera donde se aplicó el nuevo mecanismo de compra.

Es decir que los 33 hospitales de la Ciudad de Buenos Aires fueron las Unidades Operativas de Adquisiciones elegidas para la implantación del nuevo sistema, con todo lo que ello implica, en un ambiente tan crítico como es la salud.

Podemos detectar como primera falencia una falta de análisis previo por parte del órgano rector, ya que no se tuvieron en cuenta los recursos físicos con los que contaba cada Unidad Operativa. En nuestro caso de estudio, la falta de computadoras, tornaron la aplicación de los nuevos procedimientos casi imposible.

Tengamos en cuenta que antes de la implantación del sistema informático, muchas etapas del proceso podían realizarse de forma manual y luego eran volcadas al sistema en caso de corresponder. Por lo cual, no se contaba con una computadora por cada puesto de trabajo.

Lo que hubiera correspondido realizar, como vimos anteriormente, es un análisis donde se hubiesen detectado estas falencias y proponer soluciones antes de establecer la obligatoriedad de la implantación.

Esta falta de recursos físicos hizo que no se trabajara eficientemente, ya que los puestos de trabajo dotados de las herramientas informáticas debían repartirse entre el personal disponible, generando horas de trabajos ociosas, pérdidas de tiempo, y malestar en el equipo de trabajo.

Un claro ejemplo, se suscitó al momento de tener que digitalizar toda aquella documentación que era entregada por los proveedores en forma manual, al no poder procesarla a través de la plataforma, como consecuencia de las limitaciones que poseía el sistema. De esta manera, el personal del Área, debía contar con escáneres que posean la capacidad de digitalizar el volumen de documentación recibida, en tiempo y forma, para no recaer en una dilatación del procedimiento. Al no tener en cuenta estos factores a la hora

de diseñar los nuevos procesos de trabajos, impactaron de forma directa en la aplicación de los nuevos procedimientos.

II- Falta de Comunicación con los usuarios interesados.

Al momento de establecerse la obligatoriedad de la implementación del nuevo sistema, que implicaba un cambio de 180 grados entre lo que se estaba habiendo y lo que se estaba proponiendo, no se tuvo en cuenta que el papel que tenían los proveedores dentro del circuito era fundamental.

De esta manera, si bien la comunicación vertical se realizó de forma correcta, se omitió la comunicación a los usuarios externos al sistema de la administración pública.

Es decir, que los proveedores se enteraron del cambio, con 2 meses de anticipación.

Para que el lector comprenda la gravedad de la situación vamos a pasar a explicar cómo funciona la relación de los proveedores con la hacienda pública.

Para poder acceder al circuito de compras de la administración pública es condición necesaria que el proveedor se encuentre inscripto en el Registro de Proveedores de la jurisdicción solicitante.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, registra el listado de proveedores a través del RIUPP (Registro Informatizado Único Permanente de Proveedores).

El problema surge en el momento en que los datos de este Registro se deberían unificar con la nueva plataforma de compras. La migración de estos datos fue caótica ya que solo se encargaban de llevar adelante esta tarea dos personas que trabajaban en el área.

Generando así una serie de trastornos para las unidades que ya estaban empezando a utilizar la plataforma (los 33 hospitales municipales).

Una vez más, un efecto negativo que podría haberse evitado si la fase previa se hubiera llevado a cabo de forma correcta.

En la segunda fase, el momento de diseñar y establecer las políticas para llevar adelante el proyecto, ésta situación podría haberse resuelto. Dotando al área con más personal capacitado para llevar adelante la tarea de migración de forma que el trabajo se encuentre terminado antes de que las Unidades comiencen a utilizar el sistema.

Por otro lado, como consecuencia de esta modernización del registro, muchos proveedores fueron cambiados de estado, generando esta situación, entorpecimientos en la operatoria de los procedimientos de adquisiciones y/o contrataciones.

Como se expuso anteriormente la reforma implica un cambio radical en la forma en la que se venían llevando a cabo los procedimientos. Situación que abarca tanto el trabajo interno de la administración pública como también las obligaciones de los proveedores para con el proceso.

Al momento de la implementación, no se habían realizado capacitaciones sobre el uso del sistema a los proveedores del estado. Generando de esta manera una serie de conflictos, ante la falta de información con la que se encontraban.

Todo esto sumado a que la operatoria de la administración pública sigue su curso normal, enfrentándose a la problemática de la resolución de las necesidades de los usuarios en tiempo y forma. No nos olvidemos que en lo que a Salud se refiere, cada día que pasa tiene consecuencias directas con la satisfacción de los usuarios.

III- Limitaciones en el alcance

Tal como lo determinaba la Resolución, la administración pública, debía hacer frente a una serie de limitaciones a la hora de llevar adelante los procesos.

A modo de ejemplo podemos exponer, el problema suscitado por el hecho de no estar enlazada la nueva plataforma con los otros sistemas de gestión utilizados en la operatoria del proceso. Por lo tanto, en el caso de las afectaciones del gasto en el presupuesto, como en la emisión de los partes de recepción definitiva, los usuarios debían volver a la plataforma antigua a cargar los datos. Esta forma de trabajar es más propensa a la concreción de errores, ya que en el proceso de migración de datos de un sistema a otro se puede omitir o sesgar información.

Otro ejemplo de esto, es la imposibilidad que tenían los proveedores de cargar en la plataforma una oferta alternativa, lo que generaba que haya una oferta en forma digital y una oferta en formato papel que era entregada directamente en las Unidades de Adquisiciones. Esto tenía un impacto directo en la publicidad de los procedimientos, ya que si un ciudadano accedía a la información proporcionada por la plataforma, no estaba contando con datos íntegros ya que parte de la misma se encontraba en manos del personal de la administración.

IV- Inmediatez en la elaboración de tareas en algunas etapas de los procesos

Un aspecto positivo que claramente se evidenció con la implementación de la informatización de las compras, tiene que ver con la optimización del tiempo en las etapas de los procesos. Esta particularidad se manifiesta en que diversas tareas que eran realizadas en forma manual, por los trabajadores de las unidades, fueron sustituidas por reportes producidos por la plataforma.

Como ejemplo, podemos citar la realización de las Actas de Apertura de los procedimientos. Ponemos al lector en conocimiento del proceso: es la etapa en la cual se reciben y se dan a conocer las ofertas presentadas por las firmas participantes. En todos los procedimientos se estipula una fecha y hora límite, momento en el cual se procede a realizar el Acta. No pudiendo recibirse ofertas que no hayan sido entregadas en tiempo y forma. Al informatizarse esta etapa del proceso, no solo impacta directamente en el ahorro de tiempo que genera en la labor del trabajador, sino que además se evita todo tipo de malentendidos, y o situaciones que pudieran generarse, si un proveedor llega con retraso al acto, o se justifica por la falta de presentación en tiempo y forma.

Del mismo modo, genera una optimización de los tiempos del proceso al evitarse la carga manual de ofertas, como así también se reducen las posibilidades de error.

V- Transparencia de procesos y acceso público y gratuito de la información

Al tratarse de una plataforma informática, la sociedad puede acceder a la información en forma inmediata, y gratuita, sin tener que movilizarse a las distintas dependencias del Estado para conocer el estado de un procedimiento de contratación, como así también acceder al universo de contrataciones realizadas por el organismo. Ya que no sería posible “esconder” contrataciones. Toda la información se encuentra al alcance de los ciudadanos.

Capítulo XIII Consideraciones Finales

Tal y como se planteó a lo largo del presente trabajo de investigación, la reforma del estado no es un tema para tomarse a la ligera.

El estado regido por el modelo burocrático se tornó ineficiente y es evidente la necesidad de transitar el camino hacia un nuevo modelo de gestión, basado en los paradigmas de la gestión gerencial, ligada a la transparencia de los procesos, el acceso público y gratuito a la información, la flexibilización de estructuras que se adapten al entorno cambiante en el cual interactúa y la satisfacción de las necesidades del usuario receptor.

En este momento estamos en condiciones de afirmar que, (como se proyectó en la hipótesis), antes de proponer la implementación de nuevos métodos de trabajo, es condición necesaria que se realicen los análisis previos, que acompañaran el diseño y elaboración de métodos de implantación eficaces, donde se tengan en cuenta las variables que están en juego ya sean de índole externa como interna. De esta manera, los riesgos pueden ser detectados y se desarrollarán planes de acción para minimizarlos o eliminarlos asegurando así el éxito de la reforma propuesta. Es de vital importancia que se tengan en cuenta los recursos con los cuales cuenta el Estado a la hora de realizar las propuestas, ya que si no son tenidas en cuenta, como se expuso en el caso analizado, el impacto negativo sobre los actores intervinientes es mayor.

La transición hacia un modelo de Estado Gerencial no es un camino fácil, rápido e inmediato. Serán necesarios años de trabajo en la aplicación de cambios para transformar los antiguos paradigmas. Asumiendo el compromiso por parte de toda la Administración Pública para la consecución del objetivo final: una administración basada en términos de calidad, en continua mejora, atendiendo la demanda de la sociedad de forma eficaz, eficiente y oportuna, haciendo el mejor uso posible de los recursos disponibles.

PARTE 4

Bibliografía consultada

Libros:

WEBER, Max. 2014. Economía y Sociedad. Editorial: FCE. Tercera Edición. México.

CERMELO, Carlos. 1993 .Descentralización y Participación en la Administración Pública. Ponencia presentada en la Ila. Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas,

LE PERA, Alfredo. Noviembre de 1995. “Contribuciones para un análisis crítico de la Ley 24.156. Exposición de la Ley. Metodología que adopta y Relación con los Sistemas de Información propios del Sector Público de la Economía”. Editora Córdoba Marcos Lerner. Título 1 de la Publicación Tribunales de Cuentas del Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Córdoba.

ARENOSO, Federico. Octubre 2006. Manual de transparencia y control social en las contrataciones públicas .Primera Edición. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano. 226 páginas.

Normativa:

Ley nº 24.156. Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Con su reglamento, leyes modificatorias y concordantes a agosto 2013. República argentina. 29 de octubre de 1992

Ley nº 25.152. Ley Administración de los recursos públicos. República Argentina. 21 de septiembre de 1999.

Ley nº 23.354. Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General. 31 de Diciembre de 1956.

Ley nº 2.095. Ley de Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y modificatorias.21 de Septiembre de 2006. Decreto

Delegado n° 1023. Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional y modificatorias. 13 de Agosto de 2001.

Sitios web:

<https://www.buenosairescompras.gob.ar/> - Plataforma Buenos Aires Compras – BAC. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<https://comprar.gob.ar/> - Portal de Compras Públicas de la Republica Argentina. Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación.

<http://www.buenosaires.gob.ar> – Sitio oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<http://www.adminpublica.org.ar/> - Asociación Argentina de Administración Pública.

<http://www.infoleg.gob.ar/> - Información Legislativa y Documental – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Presidencia de la Nación.

Artículos:

Oficina Nacional Anticorrupción: “Herramientas para la Transparencia en la Gestión, Compras y Contrataciones Públicas”. Artículo publicado en el sitio:

<https://www.argentina.gob.ar>

Dr. Carlos Alberto Cermelo y otros: “Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal”.

Infobae - “Para frenar la corrupción, la clave es el sistema de contrataciones públicas”.

Artículo publicado el 01 de Enero de 2016 en el sitio: <https://www.infobae.com/>