

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

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

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Modernización pública: “compras y
contrataciones del Banco de la Provincia de
Buenos Aires”

AUTOR: ETCHEVERRY FACUNDO DIEGO

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

[OCTUBRE 2023]

RESUMEN

El presente trabajo tiene como fin exponer la importancia de impulsar el desarrollo de las contrataciones públicas electrónicas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

En este trabajo de investigación se desarrollarán los conceptos de Gobierno Abierto y Electrónico, como nuevo paradigma de gobernanza y transparencia, para luego introducirnos en la situación actual de las contrataciones en la Provincia de Buenos Aires y de manera particular en el Banco provincial como ente autárquico de la Administración Central.

Continuaremos destacando el rol que cumplen las tecnologías de información y comunicación como herramientas para la transformación de las compras públicas de la Institución, en un contexto provincial en el que las decisiones políticas provinciales persiguen el objetivo de modernizar la “cosa pública”, en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, acercándola al ciudadano.

Posteriormente, se describirá la situación actual del sistema de contrataciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, mediante una breve descripción de los procedimientos relevantes que se llevan a cabo. 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.

Palabras clave:

H54 - Infraestructuras; Otra Inversión Pública y Capital Social

H57 – Adquisiciones

H7 - Gobierno estatal y local; Relaciones Intergubernamentales

O3 – Cambio Tecnológico

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
FUNDAMENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
OBJETIVOS.....	6
HIPÓTESIS.....	7
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	8
MARCO TEÓRICO.....	8
GOBIERNO ABIERTO Y GOBIERNO ELECTRÓNICO – NUEVO PARADIGMA DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.....	8
NIVELES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.....	12
EL PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL Y EL PRIMER AVANCE EN LA GESTIÓN ELECTRÓNICA DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS ARIES.....	13
INCORPORACIÓN DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (Tics) EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIONES.....	16
CONTRATACIÓN PÚBLICA DIGITAL.....	21
SUPUESTOS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACION DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS ELECTRÓNICAS.....	24
DIAGNÓSTICO.....	28
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	28
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.....	35
CONCLUSIÓN.....	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUCCIÓN

FUNDAMENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Provincia de Buenos Aires realiza grandes esfuerzos para ejecutar políticas de modernización del Estado con el propósito de transformar la atrofiada burocracia basada en papel en un Estado más inteligente, ágil, transparente, accesible y resolutivo, con la inclusión de herramientas como Blockchain, Big Data, Inteligencia Artificial (IA), incorporando la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) a los diferentes procesos administrativos, logrando en gran medida, “despapelizar” el Estado.

Un primer paso para modernizar la provincia y adecuar los procesos a un Gobierno Electrónico (“e-government”), constituyó la promulgación de la Ley Provincial N° 13.981 (modificatorias y su correspondiente Decreto Reglamentario), la que tuvo por objeto regular el Subsistema de Contrataciones del Estado e incorporarlo al Sistema de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires. En el Artículo 10° de dicha ley, el legislador ha incorporado el concepto de “*Compras y Contrataciones por Medios Electrónicos*”, fijando así la obligatoriedad de los organismos públicos para licitar, contratar, adjudicar y gestionar todos los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y obras, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca la Autoridad de Aplicación Provincial.

El Banco de la Provincia de Buenos Aires como ente autárquico de la Administración Central Provincial, en la actualidad dirige su política a la adopción de nueva tecnología, en concordancia con el cambio de paradigma mundial, a fin de lograr medidas tendientes a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de sus operaciones, sin embargo, aún se encuentra muy por detrás de los logros obtenidos por diferentes Organismos Estatales Provinciales y Nacionales.

Como entidad de derecho público, inserto en el Sector Provincial, y de acuerdo a su Carta Orgánica aprobada por Decreto Ley N° 9434/79, se define al Banco Provincia como entidad autárquica, atribuyéndole completa autonomía de la Administración Central, otorgando el Gobierno de la Institución a su Directorio, quienes tienen como facultades y obligaciones,

entre otras, “Acordar, establecer, autorizar y reglamentar todas las operaciones, servicios y gastos del establecimiento” (Artículo 24 Inc b) de la Carta Orgánica institucional).

En este contexto, los procesos de compras y contrataciones de bienes, servicios y obras se rigen por su propio Reglamento y Pliegos de Bases y Condiciones Generales, así como también los Pliegos Particulares elaborados al efecto.

La problemática central actual radica en que la totalidad de la gestión administrativa de compras y contrataciones se sustenta exclusivamente en la creación de expedientes físicos papel, incorporando todos los antecedentes pertinentes, desde la solicitud formal de contratación emitida por la dependencia interna, hasta la emisión de la orden de compra y posteriormente de corresponder, las actuaciones referidas a las actualizaciones de precios.

Los procesos de licitaciones y contrataciones del Banco Provincia de Buenos Aires no cuentan con el apoyo herramental de un sistema electrónico que integre la gestión administrativa y facilite a los potenciales proveedores cotizar los bienes y/o servicios desde cualquier parte de la provincia. De esta manera, las compras son llevadas a cabo de manera física, mediante la confección de expedientes que abarcan varios tomos, consumiendo grandes cantidades de papel, tinta, útiles de librería y tiempo de gestión.

Las Gerencias de Áreas Centrales del Banco de la Provincia de Buenos Aires anualmente confeccionan su “Programa de Contrataciones” ajustado a la naturaleza de sus actividades y de los recursos disponibles, dando de esta manera previsibilidad a la gestión y administración de la cosa pública.

Con posterioridad, y de manera centralizada en una dependencia, se recepciona los diferentes requerimientos de adquisición o contrataciones de bienes, servicios u obras, iniciando la gestión administrativa. Esto conlleva el armado de los expedientes físicos en soporte papel, incorporando toda la documentación necesaria, lo que implica un gasto de recursos económicos, así como también propicia una gestión ineficiente al dificultar en cierto punto la accesibilidad a la información por parte de terceros, entorpeciendo y desgastando la relación proveedores y Banca.

La adopción de plataformas electrónicas para las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, vigente en la mayoría de los países latinoamericanos y particularmente en las dependencias del Gobierno Central Provincial, ha vuelto a los procesos más transparentes, facilitando la información a terceros respecto del detalle de cada compra y favoreciendo el cumplimiento de las normas legales vigentes. La utilización de herramientas conectadas a Internet crea un lazo entre la Institución y proveedores, propiciando la participación de las PyMes en las licitaciones.

Las ventajas de adoptar nuevas herramientas informáticas que permita tramitar las compras y contrataciones del Banco de manera electrónica colocan esta problemática como un requisito esencial a subsanar considerando que con la incipiente modernización de la Administración Pública y los paradigmas que la misma establece, los ciudadanos exigen nuevos y mejores servicios, con mayor accesibilidad a las transacciones y operaciones de contrataciones con el estado.

Con la Ley Provincial N° 14.828, se estableció las bases para el *“Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”*, fortaleciendo la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones, los que deben garantizar la eficiencia, transparencia y la reducción de los plazos de tramitación. La mencionada norma insta la utilización de expedientes, documentos, firma digital, comunicaciones, notificaciones y domicilios totalmente electrónicos constituidos en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, centralizada y descentralizada, y los Organismos de la Constitución, otorgándoles idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la citada Ley, por lo que el desarrollo de plataformas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires acompañaría el espíritu de la citada norma, fijando el mismo rumbo al provincial y nacional.

OBJETIVOS

El Banco de la Provincia de Buenos Aires debe adecuar los procesos administrativos de compras y contrataciones a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial, por lo

que la transformación de las estructuras burocráticas aportará soluciones a las necesidades internas y externas.

El presente trabajo pretende describir la situación actual de la institución y explorar los beneficios que el gobierno electrónico y las nuevas tecnologías puede generar aplicado a los procesos de contrataciones.

Es imprescindible analizar las leyes y decretos actuales a nivel Provincial para comprender los procesos de modernización que han sido llevados a cabo y compararlo con la situación actual de la Institución para determinar si es necesaria la actualización y ajuste de la normativa interna.

La adopción de un sistema de contrataciones electrónicas y la readecuación de métodos más competitivos, posibilitarán mejorar los estándares de transparencia de los procedimientos administrativos de selección de ofertas, incorporando al procedimiento de compras, sistemas electrónicos y/o digitales tendientes a conseguir un funcionamiento más eficaz y eficiente en la gestión.

HIPÓTESIS

- Implantar una reforma tecnológica y administrativa en defensa de la transparencia de la información pública, resulta incompatible con la actual organización bancaria administrada por una rígida burocracia metodológica procedimental.
- Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales del Banco.
- Recomendar la implementación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, utilizadas con éxito en la actual Administración Pública Nacional, Provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para poner en práctica las acciones que el nuevo paradigma de la gestión gubernamental requiere.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El tema planteado en el presente Trabajo Final de Especialización será abordado mediante el análisis y explicación de la normativa actual imperante en la Provincia de Buenos Aires, describiendo las leyes que regulan las compras y contrataciones del sector público en la Administración Central, así como también las disposiciones específicas aplicadas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, destacando las posibilidades que puede llegar a brindar el concepto de Gobierno Electrónico en las contrataciones públicas.

En primera instancia se desarrollarán conceptos y perspectivas entre Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, para luego describir la situación actual en la Provincia de Buenos Aires y de manera particular en el Banco provincial como ente Autárquico de la Administración Central, incorporando conceptos de las TICS al procedimiento de contratación.

MARCO TEÓRICO

GOBIERNO ABIERTO Y GOBIERNO ELECTRÓNICO – NUEVO PARADIGMA DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA

Para aproximarme a la investigación que propongo desarrollar, parece adecuado contextualizar y caracterizar la aparición del nuevo enfoque de gobierno abierto y electrónico, paradigma de gobernanza que actualmente atraviesa transversalmente, de manera general, a la Nación Argentina y particularmente a la Provincia de Buenos Aires, espacio de desarrollo de la actividad financiera del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Las sociedades se ven desafiadas por diferentes problemáticas que generan grandes impactos: crisis económicas, políticas y sociales, calentamiento global, pandemias, etc; que para abordarlas se necesitan respuestas de instituciones firmes que actúen de manera justa, igualitaria y correcta ante la ciudadanía.

Los Estados atraviesan una etapa de desprestigio y crisis de representación donde la ciudadanía duda de las instituciones y partidos políticos por considerar que son ineficaces para administrar y llevar adelante políticas públicas que mejoren los beneficios de la sociedad. En este sentido, además de aumentar la comunicación y participación de los individuos mediante el voto, es necesario articular otros mecanismos que contribuyan a la

comunicación y conexión entre las partes capaces de incidir en la toma de decisiones acerca de las cuestiones de interés de las personas.

En este contexto, tres procesos independientes pueden interrelacionarse: la transformación tecnológica, nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad; y finalmente, nuevas articulaciones dentro del Estado.

- Transformación Tecnológica: utilización de plataformas para incrementar la conectividad y empoderamiento ciudadano.
- Nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil: presiones para mayor transparencia y rendición de cuentas y espacios de participación.
- Articulaciones dentro del Estado: intercambio de información y colaboración entre distintos niveles de Gobierno.

El concepto de Gobierno Abierto está marcado por numerosos debates y diversas definiciones, pero citando al “Informe de Cierre de Consulta Pública” del Plan Estratégico de Gobierno Abierto (2020-2023) emitido por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, podemos decir que es un *“enfoque para fortalecer y democratizar las instituciones, involucrar a la ciudadanía en las políticas públicas y aumentar la confianza y la colaboración entre los gobiernos y la sociedad. Este enfoque promueve la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas como medios para innovar en la gestión pública y construir un Estado abierto, presente y federal que desarrolle políticas efectivas, genere bienestar e inclusión y amplie derechos”*¹

Este modelo de gestión se basa en la interrelación e interacción de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación:

- a) Transparencia: mediante mecanismos y herramientas, la ciudadanía puede conocer y acceder a la información respecto de las decisiones que se toman y las acciones llevadas a cabo por las instituciones públicas. Esto no solo garantiza el derecho a la información, sino que produce y aumenta la legitimidad de las acciones de las administraciones públicas y así la confianza.

¹ Grandinetti, R. & Miller, E. (2020). Tendencias y Prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. Revista Iberoamericana de estudios municipales, (21), 89-112.

Uno de los mecanismos por los cuales se puede llevar a cabo este principio es la “apertura de compras y contrataciones” permitiendo la divulgación y uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las compras y las contrataciones del gobierno. Esto garantiza que la ciudadanía y las empresas puedan participar, así como también, permite mostrar los resultados de este proceso.

- b) Rendición de Cuentas: mecanismos por los cuales los gobiernos asumen la responsabilidad de sus actos ante la ciudadanía. Tienen la obligación de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente, permitiendo imponer sanciones a funcionarios que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones.
- c) Participación: entendido como el involucramiento de la ciudadanía en las políticas públicas para sumar nuevas voces y miradas en los procesos de toma de decisiones.
- d) Innovación: no es solo tecnología, también se pueden aplicar nuevas metodologías de trabajo que permitan mayor agilidad y flexibilidad para sumar valor público.

El gobierno Abierto se inserta en toda una corriente de buena gobernanza, como un instrumento eficaz y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, permitiendo a los ciudadanos controlar y sancionar, en su caso, al gobierno incumplidor.

Las Administraciones Públicas en todo el mundo se enfrentan a los desafíos producidos por la introducción de las tecnologías de información y comunicación, motivo por el cual las definiciones de Gobierno Abierto y Electrónico han sido usados como sinónimos, pero sin embargo refieren a cuestiones muy distintas, donde el Gobierno Electrónica hace referencia a la informatización y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la Administración Pública, mientras que el Gobierno Abierto, tal como se detalló anteriormente, es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación.

Desde este punto de vista, el Gobierno Electrónico fundamenta su aplicación en la utilización de tecnologías de información y comunicación (TIC) para desarrollar aplicaciones que permitan trabajar de manera más óptima, integrando sistemas, utilizando diversas herramientas de gestión que resuelvan temas como la interoperabilidad, compatibilidad, acceso, seguridad, etc. El Gobierno Electrónico fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración para de esta manera mejorar los

servicios e informar a los ciudadanos y organizaciones, aumentando la participación y transparencia, optimizando los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales. En palabras de Mario Weissbluth *“Las tecnologías de información son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública”*²

Los grandes proyectos tecnológicos enfrentan amplias dificultades, con altas tasas de fracaso total o parcial, resistencias al cambio, y poca dirección estratégica por parte de las autoridades encargadas de su aplicación. Estas tecnologías son disparadores del cambio siempre y cuando se hayan desarrollado con sentido común, y que su diseño optimice los procesos de trabajo facilitando la conexión entre el ciudadano y la política pública.

La implementación de un Gobierno Electrónico implica redefinir, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, reescribir los manuales de procedimiento y emitir nueva normativa. En definitiva, la utilización de las TIC trae reformas estructurales y legales dentro de la Institución o Departamento.

Se puede identificar los siguientes impactos en los ciudadanos:

- Atención sin restricción horaria ni ubicación geográfica.
- Acceso a información pública en forma simple, oportuna, clara y transparente.
- La comunicación entre ciudadano y Estado es más fluida.
- La documentación ya presentada en otras Dependencias o Instituciones Públicas de manera electrónica ya se encuentran validadas por lo que no es necesaria su reiteración.
- Específicamente en las contrataciones con el Estado, los ciudadanos pueden cotizar en cualquier momento desde la fecha de publicación por medios electrónicos y cumplir con todos los requisitos de documentación que se les solicite, sin necesidad de acudir a una oficina. Específicamente, el Banco de la Provincia de Buenos Aires al tener presencia en toda la provincia, no excluiría a ningún potencial proveedor, facilitando de esta manera su participación en los procesos de compra.

² Mario Weissbluth, Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile, 2008.

- Los ciudadanos tienen derecho a expresar su opinión por medios electrónicos.

Las reformas que traen las TIC no solo afectan las estructuras internas de las organizaciones, sino que también generan externalidades que van desde fomentar la utilización de Internet a los ciudadanos, hasta impulsar transformaciones gerenciales para eliminar trabas burocráticas, simplificar procesos administrativos y reducir la cantidad de documentos. Para lograr este cambio de paradigma, las políticas deben perdurar en el tiempo, asegurando su continuidad independientemente de los cambios políticos.

NIVELES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El informe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece cinco fases del desarrollo del Gobierno Electrónico, a saber:

- a. Información Estática
- b. Interacción bidireccional
- c. Servicios y transacciones online
- d. Transformación: integración horizontal y vertical
- e. Participación política.

El Gobierno Electrónico no siempre progresa en forma lineal, ya que las instituciones públicas pueden incidir en ciertas fases del desarrollo para ofrecer determinada madurez en el servicio, por lo que a continuación se detallará brevemente en que consiste cada uno de los niveles de desarrollo³

- Información Estática: se recoge la información más básica de la Administración Pública, limitándose a presentar por ejemplo como se encuentra conformada su organización y las actividades que lleva a cabo.
- Interacción bidireccional: este segundo nivel se caracteriza porque las tecnologías se utilizan para crear un canal de comunicación entre la Administración y el ciudadano, principalmente mediante correo electrónico o la descarga de documentos desde la

³ Cepal – “Gestión Pública – El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública”
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf

página web; la introducción de motores de búsqueda. Es el paso hacia páginas webs transaccionales.

- Servicios y transacciones online: se permite a los ciudadanos completar transacciones online, como ser envío de solicitudes y presentación de documentación por medios electrónicos, o la realización de pagos a entidades públicas por medios electrónicos.
- Transformación - Integración horizontal y vertical: 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).

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.

- Participación Política: implica la utilización de internet para promover una mayor participación política y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL Y EL PRIMER AVANCE EN LA GESTIÓN ELECTRÓNICA DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el año 2016, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionaron la Ley 14.828 por medio de la cual se establecieron las bases del “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública Provincial”⁵, con el objeto de llevar adelante un proceso de modernización administrativa en la Provincia.

El Plan Estratégico de Modernización del Estado, determinó un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control,

en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

La citada Ley se sustenta en los siguientes principios:

- 1) Promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad
- 2) Optimizar el uso de los recursos públicos
- 3) Economía y racionalidad administrativas
- 4) Ética y transparencia en la gestión pública
- 5) Fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Por su parte, el legislador estableció la implementación de la "digitalización de documentos y procesos administrativos" impulsando el desarrollo de sistemas informáticos y proponiendo y/o adecuando la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información.

Se propicio fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la reducción de los plazos de tramitación, siguiendo los principios de razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad, economía y transparencia.

De esta manera se establecieron actividades que la Provincia tuvo que desarrollar, a saber:

- Registros Electrónicos: Mecanismos electrónicos de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.
- Documentación administrativa original en soporte papel que constituya una actuación administrativa: digitalizar la documentación física y conservarla en soporte electrónico, y asegurar la continuidad de su tramitación por medio del expediente digital.
- Comunicaciones y notificaciones electrónicas: incorporar sistemas de comunicaciones y notificaciones que se desarrollen sobre la base de las tecnologías de la comunicación.
- Documento electrónico: propiciar la utilización de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente.

- Expediente Digital: desarrollo de la arquitectura tecnológica para la implementación del expediente digital bajo tramitación electrónica.
- Archivo Electrónico: implementar el archivo en soporte electrónico, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a los archivos de la Provincia, mediante la utilización de tecnología que garantice la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación.
- La utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones y domicilios electrónicos, de todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires centralizada y descentralizada, y los Organismos de la Constitución, tienen idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel.

Si bien, el Banco Provincia se encuentra en un proceso de transformación digital en toda su estructura comercial, en concordancia con los tiempos modernos y las exigencias de los clientes, la situación de las contrataciones es diferente. Actualmente, impulsado por las consecuencias de la pandemia COVID a nivel mundial, muchos procedimientos se vieron alterados en favor de la agilidad burocrática, como ser la aceptación de documentación por correo electrónico o la incorporación de las firmas digitales para determinados funcionarios, lo cierto es que estas adecuaciones conviven en paralelo con los procedimientos tradicionales.

En el año 2017, la entidad financiera avanzó en celebrar un “Convenio de Colaboración, Cooperación y Asistencia Técnica entre el Banco y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” con la finalidad de adecuar los procesos de contrataciones a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión, para incorporar los sistemas de propiedad del Gobierno de la Ciudad en lo que respecta a la gestión del Expediente Electrónico y Compras Electrónicas denominados SADE y BAC respectivamente.

Si bien dichos sistemas cumplían con las necesidades internas, debía efectuarse modificaciones para ajustarlos a las particularidades de la organización y lograr así una implementación exitosa. En consecuencia, se diseñó el sistema de contrataciones

electrónicas denominado Banco Provincia Compras (BPC), garantizando neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables permitiendo el respaldo de la información y el registro de operaciones. Sin embargo, más allá de la intención explícita de modernizar los procesos de contrataciones, el BPC no prosperó porque no fue posible adecuar la normativa interna, colisionando, además, con la estructura propia de la institución, dejando sin efecto la utilización del sistema, regresando a la metodología tradicional.

INCORPORACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (Tics) EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIONES

Los cambios que traen las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) se encuentra presente en nuestro entorno, pero su aplicación difiere entre las organizaciones por estar condicionadas a los recursos disponibles y la flexibilidad del ambiente interno de cada una.

En primera instancia corresponde conceptualizar a las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs), las cuales se definen como el conjunto de recursos físicos (hardware), lógicos (software), de comunicación, de datos y otros medios que se manejan en el contexto de sistemas de información⁴

El término TICs cubre un amplio abanico de servicios, aplicaciones, tecnologías, equipos y programas informáticos, e incluye, herramientas como la telefonía e Internet, el aprendizaje a distancia, la televisión digital, los ordenadores, las redes y los programas necesarios para emplear estas tecnologías⁵ Al respecto puede agregarse que las TICs emergieron como acción de gobierno a modo de respuesta de un momento histórico en crisis. Inmediatamente fueron adoptadas por otras organizaciones, en su mayoría privadas. En ese seno se enriquecieron y se desarrollaron adecuándose a los nuevos requerimientos. Más tarde, retomaron al ámbito público incorporándose en los procesos de gestión gubernamental, encontrándose actualmente en numerosos organismos públicos como herramientas para mejorar las acciones de gobierno, dando origen al gobierno electrónico (e-government)⁶

⁴ UNSAM – Maestría en Compras Públicas, Curso: Metodología de la Investigación.

⁵ UNSAM – Maestría en Compras Públicas, Curso: Sistema Electrónico de Compras.

⁶ Cassagne, Juan Carlos – Tratado General de los Contratos Públicos – tomo III, 1º Ed, pág. 1016

La relación entre los entes públicos y privados ha cambiado radicalmente con la irrupción de las tecnologías de información y comunicación, impulsando al sector público a modernizar sus técnicas y procedimientos a los tiempos presentes, sin descuidar los principios que resguardan los intereses de la sociedad de la que somos parte. El uso de herramientas informáticas en la actualidad ha adquirido vital importancia, ya no resulta extraño ver en cada escritorio de la administración una computadora, pero incorporar tecnología no es lo mismo que aplicarla en los procedimientos administrativos.

La concurrencia de proveedores se ve afectada no solo a la falta de comunicación precisa sino también a la ubicación geográfica. Es común recibir llamadas de empresas de localidades alejadas de la administración central del BAPRO interesadas en participar en las licitaciones, pero que les resulta imposible cumplir con los términos y plazos establecidos. En muchos casos acuden a contratar un gestor de residencia cercana para poder presentar las propuestas y demás requisitos. Esto implica muchas veces, que solo los grandes proveedores puedan venderle al Banco, ya que son los únicos con el respaldo financiero necesario para aguardar el tiempo que transcurre entre la presentación de la oferta (compromiso del oferente) y el cobro del contrato.

En lo que respecta a comunicaciones, es un hecho la implementación del correo electrónico oficial como mecanismo idóneo, el cual brinda seguridad y beneficia la fluidez de la comunicación acortando tiempos y distancias. Para tal caso, los proveedores deben fijar un domicilio electrónico donde serán completamente válidas las notificaciones que deban cursarse.

Es claro que, para modernizar, no bastan solo los insumos informáticos materiales, la informatización debe ir acompañada del diseño de sistemas y procesos funcionales, adaptados a la realidad nacional y local, seguidos de una organización determinada, que sea compatible con el uso de los nuevos instrumentos. Por eso, todo proceso de modernización demanda una reorganización de las instituciones. Todo sistema de contrataciones debe basarse en principios de economía, racionalidad y transparencia, esto hace que lógicamente cada paso administrativo por el que transita un expediente tenga su razón de ser y su correlato con la normativa, por lo que son muy pocos los pasos que se pueden acortar, pero lo que sí se puede hacer es ahorrar tiempo mediante la sistematización y la implementación de ciertos recursos que nos proveen las TICS.

Las TICs incorporan herramientas que automatizan y simplifican procedimientos, otorgando las siguientes ventajas:

- 1) mayor eficiencia y transparencia;
- 2) aumento en la calidad de los servicios prestados;
- 3) reducción de la burocracia;
- 4) mejora de la receptividad y respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos;
- 5) mejora en los procesos de rendición de cuentas;
- 6) fomenta la participación ciudadana; y
- 7) Pretende restituir la confianza ciudadana en las instituciones.

Uno de los objetos de la innovación tecnológica es adecuar los procedimientos a los avances de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de simplificar los procedimientos. Si bien el Banco Provincia ha emprendido un camino hacia automatizar los procedimientos de adquisición, actualmente podemos verificar en la página web <https://www.bancoprovincia.com.ar/transparencia/pages/> que las convocatorias son publicadas indicando objeto y fecha de apertura para que cualquier interesado pueda contactarse con la Institución mediante los canales habilitados al respecto, pero no se encuentra desarrollado un sistema por el cual las aperturas y gestiones posteriores se realicen digitalmente, y este es el punto central a implementar.

Otro de los objetivos y ventajas de esta modalidad digital es la simplificación de los trámites que puede generar una reducción en los tiempos y costos destinados a estas tareas por parte de la Administración, donde también se puede percibir una reducción de costos para los oferentes, dado que se utilizaría menos papel, tinta e insumos para realizar la presentación en soporte electrónico. Esto además puede redundar de un beneficio ambiental. Los diversos ordenamientos que han planteado la modalidad de apertura digital sostienen que además se promueve la mayor transparencia del proceso de adquisición debido a que las ofertas pueden ser vistas por todos los participantes del proceso desde cualquier punto de la provincia.

Actualmente, la Administración Nacional, Provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han incorporado las TICs y adaptado su modalidad de gestión. La convocatoria a una licitación es publicada en las páginas web de cada Organismo de Compras y Contrataciones,

poniendo a disposición la plataforma necesaria para que la apertura electrónica pueda ser realizada. En dichos sitios se detallan datos tales como el objeto de la contratación, fecha de la publicación, de la recepción de ofertas, organismo licitante y la fecha de las modificaciones que hayan sido realizadas, entre otras características. La presentación de la oferta se realiza únicamente en forma electrónica, a través del sistema y hasta la hora exacta que dispone el pliego. En caso de que se establezca una prórroga, la misma es ingresada al sistema informático para que los interesados tomen conocimiento de ello. De esta forma el sistema puede obtener toda la información necesaria para ser incluida en el acta de apertura, que, en forma automática, realiza el sistema informático. Los documentos presentados, junto con la oferta, luego de realizada la apertura, podrán ser vistos por los demás participantes del proceso de adquisición, salvo que contengan información confidencial.

Una vez que se cumple con el periodo de tiempo habilitado para recibir las ofertas, el sistema informático cierra la posibilidad de ingresar nuevas ofertas y se verifica la apertura electrónica de las mismas. En dicho momento el sistema informático realiza el “acta de apertura” y la misma es remitida por la plataforma electrónica al oferente. Luego de esta instancia queda disponible el acta de apertura, las ofertas presentadas y aquellos elementos que no revisten la cualidad de confidenciales, a efectos de que los interesados puedan acceder a ellos. Hasta el momento de la apertura, solo el oferente conoce el contenido de su oferta, ya que ni siquiera la administración licitante accede a ella.

El uso de herramientas propias de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) por parte de entidades públicas, con el fin de adquirir bienes, servicios, o la contratación de obras se denomina Sistema Electrónico de Compras (SEC). En la República Argentina el COMPR.AR es el sistema electrónico de gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional⁷ mientras que para la contratación de la obra pública se utiliza el sistema electrónico CONTRAT.AR

A través de la plataforma COMPR.AR, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contratación, y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura.

⁷ Contrataciones Electrónicas – Argentina.gob.ar - <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/contratar/registro-de-construtores/contrataciones-electronicas/preguntas-frecuentes/contrataciones-electronicas>

Uno de los aspectos más relevantes al momento de implantar un SEC es la problemática legal del sistema, tales como aspectos que hacen a la validez de los contratos, a la definición del momento de formación de la voluntad contractual, al reconocimiento de firmas digitales, entre otros. En América Latina son muy escasos los casos que han avanzado a las instancias de transacción electrónica en todas las etapas de la contratación pública, siendo el marco jurídico que respalda y habilita el uso de tecnologías para la contratación en general, y la pública en particular, la restricción más significativa.

Esto ocurre porque la Administración Pública, a diferencia de las empresas privadas, para dar un paso tecnológico, debe comenzar por focalizar todos sus esfuerzos haciendo intervenir a todas las áreas que, directa o indirectamente, puedan estar involucradas en el proceso de compra electrónica, tanto en la redacción de la legislación como en sus reglamentaciones, ello a fin de lograr que sus acciones electrónicas sean jurídicamente irreprochables, y en consecuencia, sus contrataciones sean eficientes y transparentes.

Lo expresado resulta de vital importancia atento que la Administración Pública debe ceñirse a los procedimientos establecidos en las normas legales y reglamentarias vigentes que son de cumplimiento obligatorio, tanto para ella como para los particulares, en consecuencia, la existencia de un régimen jurídico que admita y regule la contratación pública electrónica no solo es necesario para apoyar y proteger esta modalidad de contratación, sino que resulta un presupuesto indispensable para su implementación y desarrollo. Es decir, el punto de partida para el desarrollo de las contrataciones públicas electrónicas es el dictado de normas que permitan y regulen la sustanciación de las actuaciones del procedimiento contractual, así como su notificación en forma digital.

Ahora bien, no basta con la habilitación legal del uso de la forma electrónica o digital, a ella debe seguirle el dictado de la reglamentación ejecutiva o de detalle que adapte las diversas etapas del procedimiento contractual a la nueva modalidad, fijando los recaudos a cumplir para que este tenga eficacia jurídica, y respetando los principios generales que rigen a las contrataciones públicas.

CONTRATACIÓN PÚBLICA DIGITAL

La contratación electrónica es aquella que se realiza mediante la utilización de algún elemento electrónico cuando éste tiene, o puede tener, una incidencia real y directa sobre la formación de la voluntad o el desarrollo o interpretación futura del acuerdo. Es también, en palabras de la Dr. Hilda Zulema Zarate, *“Todo contrato celebrado sin la presencia física simultánea de las partes, prestando éstas consentimiento en origen y destino por medio de equipos electrónicos...”*⁸

Un concepto similar se encuentra en el Derecho español, que define el “contrato celebrado por vía electrónica” o “contrato electrónico” como *“todo contrato en el que la oferta y la aceptación se transmiten por medio de equipos electrónicos de tratamiento y almacenamiento de datos conectados a una red de telecomunicaciones”*⁹

Por otro lado, y en forma particular, puede definirse como contratación pública electrónica la que se perfecciona, se cumple o se ejecuta mediante un intercambio electrónico de datos de ordenador a ordenador, sea a través de redes abiertas o cerradas o a través de otros medios electrónicos¹⁰

Asimismo, la contratación pública digital puede ser definida como aquella contratación pública que se instrumenta mediante soporte digital, siendo este último, el elemento clave y definitorio. Lo que cambia es el medio, de papel a digital. Surge para dejar atrás el procedimiento en papel, apoyándose en los beneficios que traen las tecnologías de la información y comunicación, y se refiere a la introducción de las tecnologías digitales para la sustitución o el rediseño de los procedimientos en soporte papel presentes a lo largo del proceso de contratación pública.

Es importante destacar que el mero uso de las Tecnologías Informáticas de Comunicación (TICs) como herramienta de apoyo del proceso de contratación no determina la presencia de una “contratación electrónica” propiamente dicha. El uso de las TICs debe incidir de modo decisivo, real y directo en la formación de la voluntad, el desenvolvimiento o la

⁸ Dr. Hilda Zulema Zárate, pág. 175. “La contratación electrónica”

⁹ Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, Anexo, Inc h).

¹⁰ Cassagne, Juan Carlos – Tratado General de los Contratos Públicos – Tomo III – Pag.1018

interpretación del acuerdo, a modo de ejemplo: la creación de una página web, para publicar información sobre los contratos celebrados mediante un procedimiento en papel (tal como posee actualmente el Banco Provincia), no representa el abandono del proceso tradicional. Con todo esto, tampoco debe entenderse que la contratación pública digital se reduce al mismo procedimiento tradicional devenido en digital. Efectivamente, lo que cambia es el soporte, pero el cambio formal provoca una transformación sustancial. Utilizando la tecnología como soporte de la contratación pública se produce un cambio en la lógica transaccional, los datos y la información comienzan a circular de una forma diferente, en otro ecosistema, y emergen, en consecuencia, características, principios y reglas propios.

Toda contratación pública digital se sustenta en una serie de pilares básicos. Para que sea tal, en primer lugar, debe desarrollarse una plataforma o portal de compras, que es el espacio (virtual) donde tramita la contratación; en segundo lugar, aparecen los usuarios (compradores y vendedores) que interactúan en el sistema; y finalmente, se debe permitir que los oferentes puedan subir sus propuestas al portal, sin la necesidad de concurrir físicamente a la oficina contratante (sobre electrónico). La plataforma virtual es el pilar fundamental de todo sistema electrónico de compras. Es lo que define a una Contratación Pública Digital porque, justamente, es el soporte. Se trata del lugar donde aparecen las funcionalidades, y el lugar donde se realiza la interacción entre compradores y vendedores, entre Estado y proveedores. Es, en definitiva, el lugar donde tramita la contratación. Debemos, sin embargo, advertir que dentro del universo de plataformas nos encontramos con las que sólo brindan información, y las que permiten realizar transacciones. Las primeras se identifican como informativas y las segundas como transaccionales. Para que hablemos de Contratación Pública Digital, la plataforma debe ser transaccional.

En efecto, tal como se señaló anteriormente, si la plataforma es informativa representará, en todo caso, un apoyo, una herramienta de difusión y transparencia, pero como no permitirá dar curso al trámite de compra no se producirá ningún cambio en la lógica transaccional. No existe, sin embargo, un único tipo portal de compra digital. A mayor grado de desarrollo, mayor cantidad de transacciones que permitan realizar, mayor cantidad de información que brinden, y mayor cantidad de sistemas con los que se encuentren vinculadas, las plataformas serán mejores en términos cualitativos, y en efecto mayor será la desmaterialización y simplificación del proceso de compra. Pero, en términos generales, estas plataformas van a posibilitar que en una página web se tramite una contratación pública, atravesando todas las

fases del procedimiento de compra, y posibilitando que las comunicaciones, notificaciones y, en general, todas las interacciones se realicen de manera virtual. Lo que permite, por ejemplo, en una licitación pública, y en un sentido muy abreviado, que las Instituciones carguen los pliegos licitatorios en la página, y que los oferentes puedan descargarlos y subir sus propuestas al portal.

El usuario, por otra parte, es la persona que utiliza la plataforma en representación del proveedor o del Estado. La importancia del usuario es evidente si se piensa que es quien permite el intercambio de datos, que finalmente da lugar al perfeccionamiento del contrato. Por esa razón, se debe asegurar la adecuada registración, autenticación y autorización, a fin de brindar seguridades básicas a quien representa.

El sistema debe permitir crear usuarios, para que de esta manera se pueda concentrar toda la información relativa a un mismo interesado, por ejemplo, en el caso de los proveedores, ahí se debe concentrar toda la información relativa a sus antecedentes legales, económicos y comerciales y las sanciones y penalidades que pesan sobre ellos. Aparece la necesidad de sumar al registro el alta de usuario por proveedor, generándose una clave de acceso al sistema, con un determinado perfil, que lo habilita para realizar determinadas transacciones. En igual sentido, se debe desarrollar un procedimiento para el alta, la baja, el alcance y la administración de los perfiles para el personal de la Institución que tengan intervención en los procedimientos de compras. Asimismo, para el buen funcionamiento y utilización de la plataforma es necesario establecer pautas o políticas de uso a las que deberán adherir todos aquellos que se constituyan en usuarios del mismo. Los ciudadanos, por su parte, deberán tener la posibilidad de acceder al sistema sin necesidad de contar con ningún usuario, clave o perfil especial, se debe garantizar un acceso público al portal donde podrán encontrar información acerca de novedades, normativa o compras realizadas o que se estén realizando y sus resultados.

Finalmente, se conoce como “sobre electrónico” a la carga virtual de la oferta en la plataforma, sin la necesidad de concurrir físicamente a la mesa de entradas del organismo licitante. En la versión tradicional, las ofertas deben estar firmadas en todas sus fojas por el oferente o su representante legal, se presentan en sobre común o en caja o paquete, perfectamente cerrados, conteniendo en su cubierta la indicación de la contratación a que corresponde, el día y la hora de apertura. Con el surgimiento de la contratación digital, las

ofertas son subidas al portal, y toda la documentación es adjuntada electrónicamente. La oferta debe ser validada electrónicamente por el usuario legitimado, quien al confirmarla le da validez a todos los documentos que la componen. Tal como se señaló, las plataformas de compra pueden variar en cuando al grado de desarrollo, la cantidad de transacciones que permitan realizar, la cantidad de información que brinden, y la cantidad de sistemas con los que se encuentren vinculadas. En este sentido, la posibilidad de presentar el sobre electrónico marca, el punto de inflexión a fin de catalogar una plataforma como transaccional, y en efecto, una contratación como digital.

La Contratación Pública Digital, emerge como una versión superadora de la contratación pública tradicional, con beneficios que impactan sobre múltiples espacios. Provoca la desmaterialización, agilización, simplificación y desburocratización de los procesos de compra, tiene el potencial para generar grandes ahorros, optimizar la calidad de los servicios públicos, aumentar la eficiencia y la eficacia, garantizar la transparencia, prevenir y combatir la corrupción, y sobre todo, promover una transformación sistemática. Se advierte que las consecuencias de su aparición no sólo se manifiestan en la contratación pública en particular, sino que se proyectan sobre el desarrollo económico, la eficiencia del sector público, y la confianza de los ciudadanos.

SUPUESTOS PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACION DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS ELECTRÓNICAS

El uso de las TICs vislumbra la posibilidad de plantear una verdadera transformación en el modo de gestionar las contrataciones públicas, permite reemplazar la visión de la contratación como un factor de burocracia que resta eficiencia y eficacia a la provisión de servicios públicos por parte de un gobierno, por otra en la cual se mejora la gestión de los contratos públicos al reducirse los tiempos y costos y simplificar los procedimientos administrativos a través de la normalización y automatización de los trámites.

Para que los beneficios asociados a la utilización de un sistema electrónico de contratación se hagan realidad, se requieren importantes cambios técnicos, organizativos y regulatorios. Los problemas que plantea la introducción de la administración electrónica fueron destacados por la Comisión de las Comunidades Europeas en los siguientes términos (extrapolables a otras regiones y países): *“La implantación a gran escala de la administración electrónica plantea espinosos problemas. Entre ellos figuran: generar un*

clima de confianza en la interacción en línea con las administraciones, conseguir un acceso generalizado a los servicios en línea para evitar la fractura digital, lograr la interoperatividad para el intercambio de información a través de las fronteras organizativas y nacionales (...)” añadiendo que (...) hace falta un vigoroso liderazgo político para vencer la resistencia y superar los obstáculos, cambiar las mentalidades, impulsar el cambio organizativo, sostener la inversión y tener en mente una perspectiva a largo plazo sin por ello dejar de insistir en resultados concretos a corto plazo”¹¹

En lo que respecta a infraestructura, resulta necesario que se desarrollen e implementen soluciones tecnológicas que permitan transitar las diversas etapas del procedimiento contractual con un grado de confiabilidad, seguridad e interoperabilidad adecuados. Ello significa promover e implementar tecnologías que aseguren el más amplio acceso a los servicios en línea, recaudo que se logra a través del uso de redes de Internet, Wi Fi y de acceso a través de plataformas múltiples.

La seguridad de las redes y de la información es otra condición necesaria para el desarrollo de las contrataciones públicas instrumentadas por medios electrónicos. Las fallas en este aspecto pueden resultar no solo en elevados costos sociales y económicos, sino además en verdaderos obstáculos para la efectividad de esta modalidad de contratación.

Finalmente, en cuanto a la interoperabilidad, la misma se refiere a la capacidad que tienen dos programas de intercambiar e interpretar sus datos correctamente. Esta permite integrar y compartir procesos y conocimientos entre las distintas entidades y jurisdicciones administrativas, y entre la Administración y los particulares interesados en participar en procesos de contrataciones. Su ausencia genera fragmentación e ineficiencias todo lo cual redundará en barreras para el desarrollo de las contrataciones públicas electrónicas.

La interoperabilidad implica la simplificación de los tramites y de ventanilla única. La implementación de un punto único para todo lo relacionado con las contrataciones públicas de la Administración Nacional o las entidades descentralizadas facilita la interacción entre la Administración y los proveedores, reduciendo tiempos y costos administrativos, además

¹¹ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de Regiones, del 29 de septiembre de 2003, sobre “El papel de la Administración Electrónica en el futuro de Europa.

supone coordinar procesos y operaciones entre las distintas entidades y jurisdicciones, y por ello involucra aspectos de organización y culturales.

Lo expresado hasta aquí resulta sumamente relevante a la hora de analizar las opciones para proceder a la adquisición de un sistema electrónico de compras públicas ya que la inversión en hardware, software y su proceso de implantación suelen ser muy costosos, existiendo varias alternativas dependiendo de cuánto riesgo y costo desea asumir el Directorio del BAPRO en la implementación y cuánto riesgo se desea delegar en un proveedor privado.

En relación con el cambio cultural y organizacional se requiere de un proceso educativo que dote a los agentes de las nuevas aptitudes requeridas para el desarrollo eficiente de la administración electrónica y, dentro de ella, de las contrataciones. En cuanto a esto, se destaca que los empleados en general y los de gobierno en particular, mayormente presentan resistencia al cambio, entendido este como un conjunto de actitudes que experimentan los empleados de una organización cuando se ven empujados hacia un proceso de cambio en su lugar de trabajo, algo que implica modificar sus hábitos y rutina.

Las transformaciones en una organización pueden verse como fuerte incertidumbre, motivo por el cual es inevitable que parte de los empleados muestren reticencias a las mismas o se opongan a los cambios. Generalmente, esto es debido a los dos motivos siguientes:

- Miedo y desconfianza a lo desconocido.
- Aversión al esfuerzo de tener que aprender a hacer algo nuevo.

En toda empresa en la que se intenten modificar los hábitos, tradiciones y rutinas de la misma es esperable que sus trabajadores experimenten cierto rechazo y negación antes de aceptar definitivamente los cambios introducidos.

En atención de lo expuesto, se exige un cambio de mentalidad que favorezca la transparencia de los procedimientos y se oriente a brindar un mejor servicio a los ciudadanos y a las empresas.

Respecto del marco normativo, el principio de la libertad y autonomía contractual que rige en el derecho privado es desplazado por el principio de legalidad. La Administración debe

ceñirse a los procedimientos establecidos en las normas legales y reglamentarias vigentes que son de cumplimiento obligatorio tanto para ella como para los particulares.

En consecuencia, en el ámbito público la existencia de un régimen jurídico que admita y regule la contratación pública electrónica, no solo es necesario para apoyar y proteger esta modalidad de contratación, sino que resulta un presupuesto indispensable para su implementación y desarrollo.

Así las cosas, se considera que el análisis normativo debe ser el punto de partida para la implantación de las contrataciones públicas electrónicas en cualquier administración. Posteriormente se verificará si procede el dictado de normas que permitan y regulen la sustanciación de las actuaciones del procedimiento contractual, así como su notificación en formato digital, asegurando que aquellos produzcan idénticos efectos que los previstos para las actuaciones sustanciadas por medios tradicionales.

Mediante la Ley 14.828 sancionada por la Provincia de Buenos Aires, se autorizó a emplear la firma digital o la firma electrónica en los actos internos de la Administración Pública Provincial y en aquellos actos que excediendo la órbita interna se celebren con instituciones, organismos o cualquier otro tipo de institución con los que exista convenio de reciprocidad o que hayan sancionado una norma legal. En tal sentido, se implementaron los mecanismos necesarios para el desarrollo de la firma digital y electrónica del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, los que revisten de carácter obligatorio a la totalidad de las dependencias alcanzadas por la ley citada.

Ahora bien, en el caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires, no basta solo con la habilitación legal del uso de la firma electrónica o digital. A ella debe seguirle el dictado de la reglamentación ejecutiva o de detalle que adapte las diversas etapas del procedimiento contractual a la nueva modalidad fijando los recaudos a cumplimentar para que cada actuación tenga eficacia jurídica.

Este proceso de reingeniería admite un avance progresivo y por etapas que va desde un estadio inicial de generación de canales de diálogos entre los diferentes actores involucrados, pasando por etapas más complejas que permitan la interacción por medios remotos de comunicación hasta llegar a una etapa más avanzada que permita celebrar la transacción en forma electrónica.

DIAGNÓSTICO

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Las tecnologías digitales se están adoptando cada vez más en las Administraciones Centrales para lograr la estandarización y consistencia, lo que, a su vez, aumenta la velocidad en el proceso de contratación pública. El uso de estas tecnologías está contribuyendo a una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el gasto público al permitir contar con entidades públicas más abiertas, innovadoras y responsables. Los sistemas de gestión electrónica, como por ejemplo CONTR.AR, facilita la simplificación y/o eliminación de tareas repetitivas y redundantes, permitiendo ahorrar costos y tiempo durante todo el ciclo de adquisición.

El proceso de contrataciones de bienes, obras y servicios para áreas centrales del Banco de la Provincia de Buenos Aires se lleva a cabo en expedientes físicos, respetando el procedimiento detallado en el Reglamento aprobado por el Directorio:

a) Definición de las características de los bienes y servicios solicitados por la Gerencia interna del Banco, usuaria del bien o servicio.

En cada contratación, sea que se trate de la adquisición de bienes, obras y servicios estandarizados o de mayor complejidad y especificidad, la Gerencia requirente debe elaborar las bases técnicas donde detalle con alto grado de precisión, los bienes, obras 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. Se debe completar un formulario específico para cada tipo de necesidad y remitir la documentación por correo electrónico al área encargada de centralizar los pedidos.

b) Establecimiento del monto estimado a erogar.

A efectos de establecer el monto estimado a erogar (no presupuesto oficial), la normativa prevé que en cada contratación se estimará su costo mediante un informe técnico inicial, 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 monto estimado oficial.

c) Creación del Expediente en el Sistema.

El Banco tiene contratado un sistema que solo permite la numeración del expediente de manera electrónica y posteriormente, la adjudicación con la correspondiente emisión de la orden de compra. Cabe destacar que la numeración es correlativa.

d) Elaboración de los pliegos.

Se procede a la confección de los pliegos de condiciones particulares y de especificaciones técnicas que regirán la contratación.

e) Convocatoria y difusión de la contratación mediante la publicación en la página web de la Institución.

Una vez aprobada la contratación, los potenciales oferentes deben descargar los pliegos licitatorios de la página web del Banco. La Gerencia de Administración puede cobrar cada copia del pliego que entrega a los proveedores que lo soliciten físicamente, 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. Se destaca que, para la Licitaciones Públicas, los potenciales oferentes deben pagar un canon en concepto de adquisición de pliego.

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 posibles. Se debe invitar una cantidad mínima de 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 el Banco 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 electrónico, de manera de garantizar la difusión.

Respecto de las publicaciones, todas ellas deben difundirse a través de la página web de la Institución. Adicionalmente, las licitaciones públicas deben difundirse en el boletín oficial de la provincia. Las consultas que los proponentes deseen hacer con respecto a los pliegos, deberán efectuarlas por escrito con no menos de 3 días de anticipación a la fecha de apertura, conforme lo establece la normativa.

f) Presentación de ofertas de manera presencial para las licitaciones/compulsas o por correo electrónico para las contrataciones directas. Todo debe ser impreso en papel carta e incorporarlo al expediente físico.

Las ofertas se presentan por escrito, en sobre cerrado que el proveedor o su representante presenta en la Gerencia de Administración del Banco, 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 en los lugares y horarios preestablecidos, los cuales suelen ser horarios de oficina (10 a 17 hs). Cabe destacar que las áreas centrales se encuentran ubicadas en CABA, motivo por el cual, los proveedores del interior de la Provincia de Buenos Aires no ven interés en participar o deben incurrir en costos adicionales de representación.

Para los procesos de contratación directa, recientemente se ha habilitado la posibilidad de recepcionar la propuesta de la empresa por correo electrónico. Se destaca que toda la documentación se enumera a mano utilizando un foliador numerador automático a tinta.

g) Acto de apertura para las licitaciones y procedimientos abreviados.

La apertura de ofertas se realiza en día y horario preestablecido, en el mismo participa un funcionario competente para contratar 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; monto total cotizado y unitario en su caso; 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; remisión de muestras.

h) Evaluación de ofertas de manera técnica y económica.

La evaluación de las ofertas en la gestión en papel se realiza manualmente. Personal del sector de compras 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. Por otro lado, la evaluación técnica y de la documentación adicional presentada por los oferentes debe ser evaluada por la Gerencia usuaria del servicio o requirente del bien, por poseer el expertise necesario.

i) Emisión de la orden de compra

La orden de compra del proveedor que ha sido adjudicado se genera mediante el sistema electrónico del Banco, tipeando en el cuerpo de esta, las características básicas que comprende la contratación y deberá ser notificada fehacientemente al proveedor adjudicatario mediante correo electrónico.

Si bien en varias oportunidades mencioné que el Banco cuenta con un sistema que permite dar de alta un expediente de contratación otorgándole un número de gestión, la realidad es que su funcionalidad es bastante limitada, ya que solo permite de manera manual otorgarle un número de contratación correlativo, cargar cada cotización recibida, evaluarlas y adjudicar la o las ofertas que se ajusten al pedido, para en consecuencia emitir la o las órdenes de compra (también numeradas correlativamente). Este último paso genera el documento contractual entre el Banco y el proveedor; y las condiciones de contratación básicas deben ser incluidas manualmente en el sistema, para luego imprimirla y firmar.

Del análisis efectuado a lo largo de este trabajo, se evidencia que las tecnologías han cambiado radicalmente las instituciones administrativas, observando que el Banco Provincia actualmente transita una modernización en su sistema de contrataciones públicas, situando su desarrollo en el segundo nivel de las fases del Gobierno Electrónico (interacción bidireccional), donde la Administración interactúa con el proveedor mediante la utilización del correo electrónico u otorgando la posibilidad de descargar los reglamentos y pliegos licitatorios directamente desde la página web de la Institución, así como también, la habilitación de motores de búsqueda de datos específicos de las contrataciones como ser número de expediente, fecha de apertura y objeto licitatorio.

No obstante, este importante déficit que denotan los procedimientos vigentes forma parte de una estructura manifiestamente obsoleta y burocrática, sumado a la falta de capacitación de los recursos humanos, carencia de una adecuada planificación y coordinación con el resto de los sistemas que conforman la administración Bancaria (sistema de presupuesto, de tesorería, de crédito 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.

Si bien muchas de las herramientas tecnológicas pueden existir o estar disponibles para ser utilizadas por el Banco, primero debe emitirse la legislación que habilite a la Administración a implementar el sistema de compras electrónicas.

Uno de los aspectos más relevantes al momento de implantar un sistema es la problemática legal, tales como aspectos que hacen a la validez de los contratos, a la definición del momento de formación de la voluntad contractual, al reconocimiento de firmas digitales.

La Administración Pública, a diferencia de las empresas privadas, para dar un paso tecnológico, debe comenzar por focalizar todos sus esfuerzos haciendo intervenir a todas las áreas que, directa o indirectamente, puedan estar involucradas en el proceso de compra electrónica para redactar la normativa pertinente, ello a fin de lograr que sus acciones electrónicas sean jurídicamente irreprochables, y como consecuencia de ello, sus contrataciones sean eficientes y transparentes.

En principio cabe mencionarse que el uso de medios electrónicos para llevar adelante las contrataciones no modifica la noción de contrato en Derecho Administrativo, lo que difiere es el modo de soporte para su celebración, cumplimiento o ejecución, es decir en el elemento forma. Así las cosas, uno de los principios que caracterizan esta modalidad de contratación es el de no alteración de los principios generales, reglas y obligaciones establecidas en la legislación sustancial aplicable. El punto de partida está dado por el reconocimiento, bajo las condiciones establecidas por la ley, de equivalencia funcional de los actos electrónicos y de los instrumentos en formato papel, asignándole a los primeros idénticos efectos jurídicos que los segundos, con independencia del contenido, alcance y finalidad del acto así instrumentado. Para alcanzar ese reconocimiento, los aspectos más relevantes a resolver se centran en la posibilidad de asegurar razonablemente la autoría, legibilidad, integridad, inalterabilidad y durabilidad del documento electrónico que sirve de soporte al acto.

El cumplimiento de las formas esenciales previstas para la emisión de los actos administrativos es requisito para su validez. La modalidad de contratación electrónica

impacta en el elemento forma de la contratación que es instrumentada por medio de documentos digitales en vez del papel.

Hay ciertos aspectos que la reglamentación de las contrataciones públicas electrónicas debe atender de forma adecuada para crear un entorno de confianza y previsibilidad indispensables para su efectividad, como por ejemplo, aquellos que aseguren el cumplimiento del principio de transparencia a través de una adecuada difusión y publicación de las compras, como así también el estricto acatamiento de los plazos previstos normativamente para el desarrollo de cada una de las etapas en la que se desarrolla la compra (presentación de ofertas, apertura, evaluación, impugnaciones, emisión de la orden de compra, etc.).

Las notificaciones y las comunicaciones efectuadas por vía electrónica son otro aspecto relevante que la reglamentación no puede dejar de tratar, previendo las condiciones para el funcionamiento del domicilio virtual, así como los criterios a utilizar para determinar su ubicación espacial, imputación al sujeto interesado y el momento en el que las notificaciones se considerarán efectuadas ¹²

La utilización de medios electrónicos para la gestión de los contratos públicos exige fijar criterios para el control de tiempos y plazos, lo que incluye mecanismos para la determinación de la fecha y hora de los actos y notificaciones efectuadas a través de medios electrónicos.

La regulación debe mantener el equilibrio entre, por un lado, la necesidad de garantizar la publicidad y el acceso a la información por los interesados a través de la publicidad de las actuaciones y la posibilidad de consulta simultánea al expediente electrónico y, por otro, la protección del contenido de las ofertas que no pueden ser conocidas por los demás hasta la apertura o los datos personales que no pueden ser accedidos por terceros no autorizados.

Finalmente cabe resaltar que las disposiciones que se dicten con el objeto de adaptar el procedimiento administrativo contractual al uso de las nuevas tecnologías deberán respetar

¹² Suárez Beltrán, Gonzalo; Laguado Giraldo, Roberto - “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina”, CEPAL. Coautor con Roberto Laguado Giraldo. Santiago de Chile, 2007, 50/51.

los principios generales que rigen las contrataciones, adicionándose a ello la adecuación tecnológica y la seguridad de los intercambios realizados por medios electrónicos.

Un Sistema Electrónico de Compras y Contrataciones Públicas, cuya gestión sea completamente electrónica, es el objetivo que debe alcanzar el Banco de la Provincia de Buenos Aires, más allá del tipo, monto, plazos, bienes o servicios que se desee comprar o contratar, se debe considerar la incorporación de las TICs 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.

Por otro lado, la normativa debe incorporar la utilización de la firma digital, siendo la misma una herramienta tecnológica que garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales, al posibilitar que éstos posean la misma característica que la firma hológrafa (de puño y letra) exclusiva de los documentos en papel. Constituye un pilar fundamental del desarrollo de la gestión de gobierno electrónico. También es posible definir a la firma digital como un conjunto de datos electrónicos inviolables asociados a un mensaje digital que permite garantizar la integridad de este y la identidad del firmante. Esta herramienta asegura la autenticidad del mensaje, ya que permite que terceras partes puedan reconocer la identidad del firmante y asegurarse que los contenidos no han sido modificados. Todo ello brinda seguridad en el intercambio de información crítica, permite reemplazar a la documentación en papel, reduce costos generales, otorga mayor velocidad de procesamiento, y mejora la calidad de servicio¹³

La Ley Nacional N° 25.506 reconoce el empleo de la firma electrónica y de la firma digital y su eficacia jurídica, definiendo a la misma como *“Se entiende por firma digital al resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma”*. La provincia de Buenos Aires mediante la Ley N° 13.666 del 2007 estableció las bases para la implementación de la firma digital en los

¹³ La Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional N° 25.506 de Firma Digital a través de la Ley N° 13.666 del año 2007. Dicha Ley Provincial fue reglamentada por el Decreto N° 305 del año 2012.

documentos provinciales, situación que aún no se verifica en todos los ámbitos del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

Del análisis realizado, y partiendo de la premisa de que la utilización de medios electrónicos para llevar adelante las contrataciones solo modifica el elemento forma de los contratos administrativos manteniendo vigentes el resto de las previsiones referidas a los mismos, lo que se pretende es normatizar la forma en la cual se llevarán adelante los distintos pasos del procedimiento de selección a través de la plataforma electrónica de contrataciones.

Establecer un plan de innovación que involucre el Gobierno Abierto y Gobierno electrónico implica propiciar un cambio cultural y organizacional hacia el interior del Banco en sintonía con el Plan de Modernización de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo canales de comunicación con la ciudadanía, apertura de información y datos a través de formatos electrónicos de fácil acceso y difusión.

La apertura de datos implica hacer más transparente la gestión, visibilizar logros, trabajos en curso y los recursos empleados para su logro. Brinda información de libre consulta para el ciudadano, mayor participación de empresas pymes en licitaciones públicas contribuyendo a una mejora en la gestión de los recursos de la Institución.

Siendo la entidad bancaria bonaerense más importante, debemos realizarnos las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes serán los destinatarios?: Se debe acercar la gestión a la ciudadanía bonaerense.
- ¿Qué necesidad se satisface?: la reestructuración del sitio web del Banco Provincia proporcionará las herramientas necesarias para que los potenciales proveedores puedan acceder a “venderle” sus bienes y servicios. El Banco ampliará la competencia y, en consecuencia, contratará mayor calidad al mejor valor, protegiendo y administrando los recursos disponibles.
- ¿Qué recursos se emplearán?: Por un lado, se deberá realizar un esfuerzo presupuestario para adaptar las nuevas tecnologías al servicio del Banco, financiando

el desarrollo del entorno web, portal de intercambios, adquisición de un sistema electrónico de contrataciones, validar las firmas digitales, etc. El costo más importante es el relacionado con el desarrollo, puesta en marcha y mantenimiento del portal y la adquisición de un servidor que soporte el flujo de información. Por el otro lado, se debe contar con el capital humano para efectuar los mantenimientos y actualizaciones necesarios.

En tal sentido, la adquisición de un sistema electrónico para tramitar toda la gestión de las contrataciones de bienes y servicios debe permitir:

- a. Comunicaciones: Toda comunicación entre el Banco y los oferentes ya sea en el transcurso del procedimiento de selección o durante la ejecución del contrato se debe efectuar a través del sistema.
- b. Notificaciones: Se entenderán realizadas a partir de su publicación y simultáneo envío de mensajería como recordatorio mediante el sistema.
- c. Llamado: El llamado a presentar ofertas deberá publicarse en el Portal de Compras del Banco (habilitado actualmente) y en el Boletín Oficial, de corresponder.
- d. Invitaciones: Con la publicación del llamado en el sistema, éste enviará automáticamente correos electrónicos a los proveedores inscriptos en el Registro de Proveedores según su rubro.
- e. Presentación de ofertas: Deberán efectuarse a través de los formularios electrónicos disponibles en el sistema. Para los casos de garantías que deban ser presentados en soporte físico, serán individualizados en la oferta y presentados en la fecha, hora y lugar que se indiquen.
- f. Apertura de Ofertas: Se efectuarán a través del sistema, liberándose las ofertas en el día y hora establecidos en los Pliegos, formulándose electrónicamente el Acta pertinente. El sistema asegurará certeza en la hora y fecha de la apertura y permitirá a los oferentes ver el monto total del resto de las ofertas presentadas.
- g. Dictamen e impugnación: El dictamen de evaluación de ofertas será publicado en el Portal y comunicado a todos los oferentes a través del sistema. Los interesados pueden impugnarlo dentro del plazo legal de su publicación, previo depósito de la garantía pertinente.
- h. Perfeccionamiento: Tiene lugar con la notificación mediante de la orden de compra al adjudicatario, que se generará automáticamente desde la plataforma.

El Directorio del Banco, en concordancia con el nuevo paradigma de gestión, y tomando como base las experiencias de la Administración Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de la implementación de las tecnologías de comunicación e información a los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios, deberá adecuar la normativa vigente para que el sistema informático permita:

- Notificaciones electrónicas: todas las notificaciones entre el Banco y los interesados, oferentes, adjudicatarios o cocontratantes se realicen válidamente a través del sitio de internet de la Institución, cuya dirección es <https://www.bancoprovincia.com.ar/transparencia/pages/> o la que en un futuro la reemplace, y se entenderán realizadas el día hábil siguiente al de su difusión.
- Solicitud de contratación: El pedido por parte de la Gerencia requirente deberá formularse a través del sistema adoptado, teniendo en cuenta los requisitos que establezca la normativa para la formulación de los requerimientos (adjuntando como anexo nota de pedido ad-hoc, nota de pedido autorizada por sistema y firma electrónica, reserva presupuestaria). La solicitud de contratación será asociada al procedimiento de selección al que corresponda.
- Pliegos: El Pliego de Bases y Condiciones Generales aprobado por el Directorio y los pliegos de bases y condiciones particulares se encontrarán disponibles en el portal de Compras electrónicas. La Gerencia de Administración ingresará en el sistema el pliego de bases y condiciones particulares sobre la base de los pedidos efectuados por la requirente.
- Consultas: Para efectuar consultas al pliego de bases y condiciones particulares, el proveedor deberá haber cumplido con el procedimiento de registración y autenticación como usuario externo (Registro de Proveedores). Las consultas, deben efectuarse a través del propio sistema.
- Publicidad y difusión: además de la publicidad que corresponda según la normativa general, difundirá en el portal web de compras las circulares aclaratorias y las modificatorias que se emitan de oficio o como respuesta a consultas, en este último caso sin indicar el autor de la consulta.
- Invitaciones: Con la difusión de la convocatoria en el portal de contrataciones, éste enviará automáticamente correos electrónicos a los proveedores inscriptos en el registro de proveedores del Banco, según su rubro, clase u objeto de la contratación, si los hubiera. Con esto se dará por cumplido el requisito de envío de invitaciones.

- Presentación de Ofertas: Las ofertas se deberán presentar hasta el día y hora que se determine en la convocatoria, a través del portal electrónico utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema, y cumpliendo todos los requerimientos de los pliegos aplicables, acompañando la documentación que la integre en soporte electrónico. Para el caso en que en los pliegos se solicite algún requisito que sólo sea posible efectuar en forma material, como la entrega de muestras, o la presentación de documentos que por sus características deban ser presentados en soporte papel, estos serán individualizados en la oferta y serán presentados en la Gerencia de Administración en la fecha, hora y lugar que se indique en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares.
- Garantía de mantenimiento de ofertas: A fin de garantizar su validez, la oferta electrónicamente cargada deberá ser confirmada por el oferente, quien podrá realizarlo únicamente a través de un usuario habilitado para ello, conforme lo normado con el procedimiento de registración y autenticación de los usuarios de los proveedores. En la oferta presentada se deberá individualizar la garantía de mantenimiento de la oferta utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema a tales efectos. Al propio tiempo, el original o el certificado pertinente de la garantía constituida deberá ser entregada a la Gerencia de Administración dentro del plazo que se determine, contado a partir del acto de apertura, en el lugar que se indique en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares. Caso contrario la oferta será desestimada.
- Apertura de ofertas: La apertura de ofertas se efectuará a través del sistema en la hora y fecha establecida en el llamado. En forma electrónica y automática se generará el acta de apertura de ofertas correspondiente.
- Comunicación del dictamen de evaluación: El dictamen de evaluación de las ofertas se notificará a todos los oferentes mediante la difusión en el sitio web y se enviarán avisos mediante mensajería del sistema.
- Impugnaciones al dictamen de evaluación: Se podrá impugnar el dictamen de evaluación dentro de las 48 hs. (cuarenta y ocho) de su difusión en el sitio web.
- Adjudicación: La adjudicación será notificada al adjudicatario o adjudicatarios y al resto de los oferentes, dentro de los tres (3) días de dictado el acto respectivo, mediante la difusión en el sitio web y se enviarán avisos mediante mensajería del sistema.

- Perfeccionamiento del contrato: La notificación de la orden de compra, o del respectivo contrato al adjudicatario se realizará mediante la difusión en el sitio web y se enviarán avisos mediante mensajería del sistema.
- Garantía de cumplimiento del contrato: El cocontratante deberá integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del plazo de ocho (8) días de notificada la orden de compra o suscripción el contrato. La garantía deberá ser entregada a la Gerencia de Administración, en el lugar que se indique en el respectivo pliego de bases y condiciones particulares. Cabe destacar que actualmente el Banco acepta las Garantías Digitales.

Todo cambio institucional parte de una declaración firme por parte de las autoridades. Si se pretende que el personal se comprometa con las mejoras a emprender, resulta necesario e imprescindible que el compromiso se materialice en un documento formal extendido por el Directorio, sin dejar de mencionar, el apoyo necesario del Gobierno Bonaerense.

Se debe regularizar la estructura organizativa vigente, dado que se trata de implementar un cambio organizacional profundo, que nunca se ha llevado a cabo con lo cual es necesario que los agentes involucrados sientan que están contribuyendo al cambio radical en la metodología de gestión. Deben sentir que son parte de ese cambio y para lo cual el esfuerzo que se les requiere para llevar adelante estas mejoras debe ser reconocido. La capacitación unida a un reconocimiento personal permitirá trabajar aspectos motivacionales hacia el objetivo común que implica poner a disposición de la sociedad información transparente y abierta. Este objetivo común implica generar cambios culturales y operativos en la institución, con lo cual, se requiere necesariamente de incentivos. La transparencia de la información implicará contar con recursos humanos aptos para un manejo adecuado de la información. El foco debe estar puesto en producir valor para el Banco y la ciudadanía. De eso se trata innovar.

El Banco debe adoptar un sistema electrónico de gestión de las compras y contrataciones, en la cual se tramiten los procesos y los proveedores puedan presentar sus ofertas de forma ágil, transparente y segura. Se pretende adoptar una herramienta de apoyo en la gestión de las contrataciones públicas, que permita la participación de los compradores, proveedores y la comunidad, lo que implica:

- Un reordenamiento administrativo y estandarización de procesos.
- Actualización de normativa.
- Inteligencia e innovación en compras y ventas públicas.
- Cambio cultural de la organización.
- Modernización en infraestructura.
- Formación de recursos humanos.
- Eficiencia en la gestión.
- Transparencia.
- Información y monitoreo.

El Sistema Electrónico de Contrataciones deberá utilizar medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información.

En tal sentido, una opción válida sería que el sistema se integre con la plataforma Gestión Documental Electronica (GDE) que utiliza la Administración Pública Nacional junto con el COMPR.AR. El respaldo documental de la contratación se canalizaría a través de dicha herramienta, permitiendo lo siguiente:

- EE (Expediente Electrónico): Los procesos gestionados por el sistema automáticamente generaría un expediente electrónico asociado. Dicho expediente contendrá todo el respaldo documental de la contratación. En el caso de los documentos generados y recepcionados por el sistema, la vinculación se realizará de manera automática.
- GEDO (Generador Electrónico de Documentos Oficiales): existen dos tipos de documentos que se generan y vinculan a un Expediente Electrónico y que tienen vinculación con el Sistema:
 - o Documentos que se generan previamente en el módulo GEDO con el objetivo de vincularlos posteriormente al Proceso de contratación dentro del Sistema.
 - o Documentos que se generan en forma automática en el módulo GEDO a partir de información ingresada en el Sistema.
 - o GUP (Gestor Único de Proveedores): Mediante el GUP se genera un legajo electrónico de los proveedores que forman parte del Registro de Proveedores.

En dicho módulo se puede consultar la documentación presentada por el proveedor, así como su historial con el Banco.

CONCLUSIÓN

El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires marcó el rumbo a seguir y el mayor desafío para el Banco de la Provincia de Buenos Aires es incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación que permitan gestionar las compras públicas de manera más eficiente sin un alto costo de sistematización, y respetando los principios que rigen los procedimientos de contrataciones públicas, teniendo como eje rector al de transparencia.

El papel fundamental de las Compras Electrónicas en las contrataciones públicas es lograr una total accesibilidad y simplicidad de los procedimientos, logrando una mayor transparencia, seguridad y eficiencia. A partir de la implementación del Sistema de Compras Electrónicas en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, se llevará a cabo una mejora y estandarización de múltiples procesos administrativos asociados, dando como resultado, una homogenización de las compras y contrataciones. Para llevar a cabo un proceso de modernización con éxito, con resultados a largo plazo, es necesario voluntad política.

Se pueden organizar los principales beneficios que le proporcionará al Banco la modernización de las Contrataciones Públicas, agrupándolas en tres grandes grupos: 1) eficiencia, 2) transparencia, y 3) concurrencia.

En cuanto a la eficiencia, con el uso de las plataformas virtuales, el procedimiento de contratación pública se vuelve más intuitivo, seguro, rápido, certero y con menor costo. Esto porque los usuarios impulsan el trámite de compra, a través de un “clic”, mientras el mismo sistema va alertando en qué etapa se encuentra la contratación y cuál es la etapa subsiguiente, e incluso mientras el propio sistema va cerrando algunas etapas y abriendo otras de manera automática. La mayor eficiencia se da en todas las fases de la contratación, las comunicaciones, notificaciones y todas las interacciones se realizan a través de la plataforma, ahí mismo se registran y publican cada una de las operaciones, las etapas que se cierran no pueden reabrirse, y si la norma admite alguna modificación, ello queda asentado. En la convocatoria la plataforma permite una interacción virtual y dinámica entre el

organismo contratante y los interesados, los pliegos se suben y se descargan, las consultas se formulan y se responden, las ofertas se realizan y se abren, todo por la misma vía, de manera inmediata, y sin tener que recurrir a la gestión presencial. En instancia de evaluación el sistema puede entregar información sistematizada sobre antecedentes de los proveedores en otras contrataciones, como por ejemplo incumplimientos y multas aplicadas, y así optimizar la tarea de los evaluadores para que arriben a mejores conclusiones. Puede, asimismo, verificar de manera automática el cumplimiento de requisitos esenciales, tales como la inscripción en el Registro de Proveedores, o la presentación de garantías. La gran masa de información obtenida a través de las plataformas digitales permite tener indicadores para evaluar los resultados de las contrataciones públicas a partir de datos coherentes, confiables y actualizados.

Con respecto a la transparencia, las plataformas de contratación pública brindan información en línea, completa y actualizada. Tratándose de transacciones que se realizan en el portal, eso permite que la información se encuentre disponible en tiempo real. De esta manera, estos sistemas electrónicos garantizan que cualquier persona, de manera remota, en cualquier momento y en cualquier lugar, desde su computadora o dispositivo móvil, pueda conocer el estado de las adquisiciones estatales. Todo ciudadano podrá conocer las compras que se encuentra tramitando el Banco, las próximas aperturas, y las contrataciones pasadas, con el detalle de lo que se compró, cuándo, cómo y para qué, a qué proveedores y a qué precios. Esta información en línea no solo es valiosa para la sociedad como herramienta de control ciudadano, permite que un proveedor pueda presentar su oferta y realizar el seguimiento del proceso de manera remota, y asimismo, permite contar con un mayor número de oferentes potenciales. Cuanto más accesible se encuentre la información, tendrá mayor alcance y difusión.

Así, finalmente, en lo relativo a la conurrencia, las plataformas sobre las que se sustentan las contrataciones digitales garantizan que se cuente con mayor cantidad de oferentes. Ello porque difunden y notifican los procesos de manera automática, reducen los costos, y generan mayor confianza. Se reduce el riesgo de que potenciales oferentes no se presenten en los procesos por no haberse anunciado, ello porque los sistemas digitales cuentan con un sistema de notificación temprana, que asegura que todos los proveedores tomen conocimiento inmediato cada vez que se inicia un procedimiento de compra de algún bien o servicio contemplado en el rubro en el que están inscriptos, generalmente el sistema envía

una alerta, por ejemplo, a una casilla de correo electrónico. Aumenta la posibilidad de participación de proveedores escépticos y desconfiados, en la medida que estos sistemas se muestren seguros y eficientes, aumenta la confianza de los interesados, y los alienta a ofertar. Garantiza mayor número de oferentes genuinos, porque las plataformas virtuales ayudan a reducir los riesgos de colusión, al eliminar la necesidad de que los oferentes estén presentes físicamente en el mismo lugar al momento de presentar sus ofertas. Mediante la carga virtual de la oferta en la plataforma, a través del “sobre electrónico”, sin la necesidad de concurrir físicamente al Banco, se reduce la comunicación entre oferentes y se evita el establecimiento de tratos entre empresas. Amplía la posibilidad de participación de pequeñas y medianas empresas, al reducirse los costos. Esto acentúa, asimismo, su potencialidad como instrumento para fomentar el desarrollo, ya que gran parte de las empresas provinciales dependen de las oportunidades de negocio que los Gobiernos ofrezcan. La mayor participación de proveedores nos deja con menos procesos desiertos o fracasados, con mayor compulsión de precios. Los beneficios de la Contratación Pública Digital son múltiples, sin embargo, el abandono del procedimiento tradicional no es fácil.

La mera aparición de las TICs no representa la transformación automática de la contratación, eso explica el hecho de que hoy en día persista el procedimiento en papel. Las razones por las que este cambio no se dio en todos los espacios, ni en el mismo momento, ni en la misma proporción, se explican por los obstáculos y desafíos a los que debe enfrentarse todo Gobierno y en particular el Directorio del Banco Provincia. Aplicar tecnologías en la gestión pública requiere, ante todo, de una decisión. Si esta no existe, es muy difícil que se produzca una transformación. Sin embargo, una vez que se toma la decisión aparecen diferentes retos, internos y externos.

En contraposición, los principales factores que dificultan la adopción e implementación de la Contratación Pública Digital en el Banco de la Provincia de Buenos Aires son: 1) la resistencia al cambio, 2) la complejidad regulatoria, 3) la complejidad técnica, y 4) la complejidad económica.

La resistencia al cambio de aquellos que continúan apegados a las estructuras tradicionales es, sin dudas, el desafío más importante. De nada sirve tomar la decisión de implementar la Contratación Pública Digital, si los protagonistas del cambio, si los que compran y venden, no quieren transitarlo. Todo cambio puede generar resistencia. La resistencia se produce

cuando un cambio no es deseado o aceptado. Un cambio no deseado implica cualquier variación del estatus quo actual, no querida o deseada, no buscada ni aceptada, y que constituye una transformación drástica de nuestra forma habitual de trabajar, vivir o convivir. Significa, básicamente, que los cambios no son deseados y los vemos como una imposición del sistema que va por encima de nuestras necesidades actuales. Si la resistencia al cambio no es gestionada correctamente produce un impacto negativo en toda implementación. El reto, entonces, consiste en convencer a los compradores y proveedores reticentes de que modifiquen sus hábitos arraigados. Para ello, la motivación ocupa un lugar central. Mantener a las personas motivadas garantiza la implicación y el compromiso. Involucrar a las personas desde el inicio del proceso, hacerlas parte e informarlas sobre el cambio y sus beneficios, constituye un pilar fundamental, juntamente con el impulso de planes de capacitación, que posibiliten el desarrollo de las capacidades necesarias, y generen confianza. El diseño e implementación de planes de contención, información, difusión, y capacitación, son esenciales para el abordaje de la gestión del cambio, y en definitiva, para garantizar el éxito de la transformación.

En cuanto a la complejidad regulatoria, el surgimiento de la Contratación Pública Digital desafía los modelos regulatorios existentes, ya que cambia las reglas del juego. Una transformación radical en el procedimiento tradicional exige crear marcos regulatorios que promuevan estas iniciativas y acompañen el cambio. Sin embargo, la velocidad con la que avanzan los cambios tecnológicos vuelve muy compleja la tarea de seguir el ritmo de la transformación digital con cambios normativos adecuados. Al respecto, se recomienda el establecimiento de marcos regulatorios que permitan acompañar el dinamismo del cambio digital. Teniendo presente, asimismo, que en muchas ocasiones sólo se requiere de una interpretación “inteligente” de la norma, sobre la base de los principios generales como herramienta interpretativa e integrativa fundamental.

Finalmente, se presenta la complejidad técnica o tecnológica. Para implementar la Contratación Pública Digital se requiere, en primer lugar, redefinir la infraestructura tecnológica, desarrollar un sistema de contratación electrónica y dotarlo de seguridad. Lo que necesariamente debe ir acompañado de capacitaciones sobre los nuevos equipos, y software para todos los usuarios involucrados en el proceso. Si pensamos que la Contratación Pública Digital irrumpe en una gestión pública que se apoya en el uso de Internet y la computadora, el salto tecnológico no reviste mayor complejidad. Asimismo, redefinir la

infraestructura tecnológica no resulta inaccesible para el Banco en términos de disponibilidad, pero si requiere contar con los fondos necesarios para afrontar el cambio. Por esa razón, aparece la complejidad económica, que viene dada por la necesidad de que se cuente con el presupuesto necesario para implementar la Contratación Pública Digital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco de la Provincia de Buenos Aires – Compras y Licitaciones - <https://www.bancoprovincia.com.ar/transparencia/pages/>
2. Cardona, Diego (2002), “El gobierno electrónico: Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios” en I Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona, 26 y 27 de septiembre.
3. Cassagne, Juan Carlos – Tratado General de los Contratos Públicos – tomo III, 1º Ed, pág. 1016
4. Cattafi, R., Sanoja, A., Carballo, Y., Zambrano, N. (2006), “Gobierno-e en América Latina”, en Lecturas en Ciencias de la Computación, 1-22.
5. Cepal – “Gestión Pública – El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública” https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf
6. Clusellas Pablo, Eduardo Martelli y Maria José Martelo (2019) - Un Gobierno inteligente – “El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019”
7. Contrataciones Electrónicas – Argentina.gob.ar <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/contratar/registro-de-construtores/contrataciones-electronicas/preguntas-frecuentes/contrataciones-electronicas>
8. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de Regiones, del 29 de septiembre de 2003, sobre “El papel de la Administración Electronica en el futuro de Europa.
9. Dates, Luis E. y Maqueda, Santiago (2018). “Hacia una modernización (total) del procedimiento administrativo”. Baker McKenzie.
10. Dinsdale, G., Chhabra, S., Rath-Wilson, J. (2002). “Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones”, Centro Canadiense de Gestión.

11. Grandinetti, R. & Miller, E. (2020). Tendencias y Prácticas: Políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de estudios municipales*, (21), 89-112.
12. Infoleg - <http://www.infoleg.gob.ar/>
13. Ley 13.981 - Ley de Compras y Contrataciones - Regulación del Subsistema de Contrataciones del Estado e Incorporarlo al Sistema de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires.
14. Ley 14.828 - Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.
15. Naser Alejandra y Gaston Concha (2011) – Cepal “El Gobierno electrónico en la gestión pública”.
16. Mario Weissbluth, Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile, 2008.
17. Má Villatoro, V.H. (2006). “Ventajas y desventajas de la implementación del gobierno electrónico en la administración pública guatemalteca”, Tesis de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Marcos de Guatemala.
18. Menendez, Jorge Alfonso – Trabajo Final de Especialización “Innovación Pública: Las tecnologías de la información como herramientas de modernización” (2017).
19. Reglamento de Contrataciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires.
20. Rodríguez, G. S. (2004), “Gobierno Electrónico: hacia la modernización y transparencia de la gestión pública” en *Revista de Derecho* (21), 1-23.
21. Salvador Serna, Miguel (2002). “Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas”, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.
22. Suárez Beltrán, Gonzalo; Laguado Giraldo, Roberto - “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina”, CEPAL. Coautor con Roberto Laguado Giraldo. Santiago de Chile, 2007, 50/51.
23. Zárate, Hilda Zulema, Dra. - pág. 175. “La contratación electrónica”.