

Utilización de recursos informáticos para transparentar, asegurar y agilizar el proceso licitatorio para la contratación del servicio de comunicación de datos de la intranet provincial

Luis Alfredo Deniro

1 - Introducción

La gravedad y magnitud de la crisis económica y social desatada en el país a partir de diciembre de 2001, derivó en la declarada emergencia pública que produjo profundas modificaciones en la economía de la Nación.

Luego de más de diez años de paridad cambiaria, con depósitos, créditos, tarifas y demás contratos dolarizados, con el default ya declarado, sin reservas y con control de cambios, la economía en depresión y un "corralito" bancario con doble cerrojo, se presentaba un escenario por demás complejo en todos los órdenes, ya que desarticular la convertibilidad implicaba, entre otras cosas, transferencias de ingresos desde un sector de la sociedad hacia otro, modificaciones en los precios relativos, pérdidas y ganancias y disminución del poder adquisitivo de los salarios en caso que la inflación se disparara.

Ese deterioro generalizado minó la capacidad operativa, la seguridad jurídica y la credibilidad misma de las instituciones y fue en ese contexto, que se inicia la presente gestión la que, a pesar de la urgencia de los problemas que se presentaban, siempre pretendió contar con una estrategia de mediano plazo, que orientara las decisiones más allá de atender la emergencia.

2 - El Contexto Institucional

La Provincia de Buenos Aires es el Estado de mayor importancia de la República Argentina en cuanto a su superficie, población y producción.

El Producto Bruto Geográfico es de \$163.000 millones (estimación 2004). La actividad industrial se concentra principalmente en el cinturón del Gran Buenos Aires, el área más urbanizada y de mayor concentración económica, y se extiende en todo el frente fluvial Paraná-del Plata. En este sector están representadas todas las actividades industriales del país, que en orden de importancia son: alimenticia (19%); química (13%); petroquímica y refinería (12%); automotriz (11%) y metalmecánica (5%). Otros polos industriales se ubican en Bahía Blanca, con industrias alimentarias y petroquímicas; en Mar del Plata, centro de la industria pesquera y albergue de canteras; en Tandil, con industrias lácteas y metalúrgicas; en Olavarría, como centro cementero; en San Nicolás, centro siderúrgico y en Zárate – Campana, con industrias petroquímicas y destilerías.

Buenos Aires es la región más fértil no sólo de Argentina, sino de América Latina: tiene el 33% de la superficie cultivada del país, con más de 10 millones de hectáreas. El cinturón noreste de la Provincia se ha especializado en el cultivo de maíz y soja, mientras que en el centro oeste y sureste predomina la producción de trigo, girasol y maíz. En la zona correspondiente al Gran Buenos Aires y la ribera del río Paraná, destaca la producción intensiva de frutas y hortalizas (papa, ajo, cebolla, naranjas, limones, mandarinas y pomelos). La producción de ganadería de Buenos Aires continúa siendo fuerte: hay unas 48,0 millones de cabezas de ganado bovino, casi 12,4 millones de cabezas de ganado ovino, 2,12 millones de cabezas de ganado porcino y algo más de 4,0 millones de ganado caprino.

Si bien genera, en términos aproximados, el 33% del total de ingresos en el país, tiene el 38% de la población, produce el 34,5% del total de exportaciones y habitan al 34% de la

población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del país, recibe menos del 20% del 57,66% de la masa de los recursos coparticipables.

Dividida políticamente por 134 partidos, es la segunda Provincia en extensión: tiene una superficie de 307.571 Km², lo cual representa un 8,26% respecto del total del país. Sin embargo, su población, que alcanza los 13.827.203 habitantes según el censo 2001, representa el 38,13% de la población total de Argentina. En ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población. En el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total, habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que la Argentina, de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

El 62 % de su población tiene entre 15 y 64 años de edad. Un 27 % de su población constituye el grupo etario de 0 a 14 años, mientras que el sector pasivo, de más de 65 años representa, consecuentemente, el 11% del total.

Según el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos de la Provincia, la tasa de actividad en el período mayo 2002-mayo 2004 tuvo una variación positiva de cuatro puntos porcentuales al subir de 42,4% a 46,4% (véase Cuadro 1). De todas formas, la tasa de desocupación y subocupación permanecen altas (14,5% y 17,5% respectivamente).

Utilizando el método de medición de la "línea de pobreza", la Encuesta Permanente de Hogares del Indec señala que se han producido bajas sustanciales en el porcentaje de hogares y personas en estado de pobreza, tales como pueden observarse en los Cuadros 2 y 3. La zona de la Provincia con mayor reducción de esos índices es el Conurbano bonaerense, históricamente, la zona más afectada.

En estado de indigencia, esto es, hogares que no cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, si bien puede verse en el Cuadro 4 una importante disminución entre el primer semestre de 2003 y el segundo semestre de 2004, el pico de casi 32 % de personas indigentes en el Conurbano Bonaerense no hace sino revelar la profundidad de la consecuencia de la crisis de 2002.

Más de 400.000 agentes, entre planta permanente y temporaria, conforman la base del empleo público Provincial. La relación cantidad de empleados públicos/habitantes, que alcanza a 27,7 empleados públicos cada 1000 habitantes, es una proporción baja en comparación con otras Provincias, donde llegan a alcanzar 85 y hasta 86 cada 1000 (Provincias de La Rioja y Santa Cruz respectivamente).

Como se expone en el Cuadro 5, el total de erogaciones comprometidas para el ejercicio financiero 2004, que ascendieron a los \$ 16.064 millones, mostraron una expansión con relación al ejercicio anterior, del orden de los \$ 4.157 millones. Este incremento del gasto estuvo centrado en los gastos corrientes, en unos \$ 2.727 millones, en tanto que los gastos de capital y las aplicaciones financieras lo hicieron en \$ 711 y \$ 720 millones respectivamente. Considerando los gastos corrientes, las cifras de evolución más significativas correspondieron a las Remuneraciones, con un incremento del orden de los \$ 1.321 millones, Servicios no Personales con 306 millones y transferencias corrientes con \$ 1.019 millones, respecto del ejercicio anterior, motivadas por mayor coparticipación a los municipios, producto de una mayor recaudación impositiva y los gastos originados en los programas de ayuda social.

Desde el punto de vista económico, los gastos del ejercicio financiero 2004 presentaron la siguiente estructura: gastos corrientes representaron el 86.29%, los de capital, el 8.22% en tanto que las aplicaciones financieras alcanzaron al 5.49% del total de las erogaciones. Los gastos en personal han sido los más significativos (6.888 millones) representando un 42.9% del total de las erogaciones comprometidas.

3 - Diagnóstico

A mediados del año 2003 y superados los primeros esfuerzos que demandó gerenciar una Administración Pública en el marco de una crisis de las características antes señaladas, surgió la necesidad de formular un diagnóstico de situación y de actuar en consecuencia.

Las estadísticas que resultan de los informes de gestión correspondientes a los Ejercicios Financieros Años 2001 y 2002, elaborados por la Contaduría General de la Provincia sobre la base de las actuaciones sometidas a control previo de legalidad, que lucen en los Cuadros 6 y 7, respectivamente, brindaron la fuente para ello.

Del análisis de los datos del informe correspondiente al Ejercicio Financiero 2001, surgía claramente, que los procedimientos contractuales básicos, licitaciones públicas y privadas, que promediaron el 4 % de las actuaciones sometidas al control de legalidad (menos de 130 licitaciones) y que representaron sólo el 28 % del gasto (menos de \$ 55,0 millones), no sólo fueron desplazados por los procedimientos de excepción autorizados por la ley - contrataciones directas que resolvieron el 7 % de los trámites (unos 270) y el 42 % de la inversión (menos de \$ 42,0 millones)- sino y fundamentalmente, por formas de contratación no autorizadas (legítimos abonos – casi 3300 trámites), que generaron el 28 % de las erogaciones, unos \$ 57,0 millones, mediante el 86 % de las actuaciones. Los resultados correspondientes al Ejercicio Financiero 2002, brindaban un panorama similar, sino idéntico.

Estos datos pusieron en evidencia la modalidad bajo la cual se transaccionaban las operaciones destinadas a atender la demanda de bienes, servicios e inversiones de capital en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, sustentada esa evidencia, fundamentalmente en los datos correspondientes al año 2001, por cuanto la crisis desatada a fines de ese año que tuvo, naturalmente, un fuerte impacto en los contratos estatales, podría haberse visualizado como la causa que alejara a las transacciones realizadas durante el año 2002, de los procedimientos básicos de selección.

Ese estudio previo permitió desvirtuar un presupuesto muy común: que la canalización de los gastos por mecanismos de excepción era una consecuencia de la crisis económico-financiera de 2002. Por el contrario, para entonces, los principios de legalidad y transparencia republicana ya se encontraban socavados por la elección caminos elusivos del control. Efectivamente, fueron las estadísticas del Ejercicio Financiero 2001, donde los contratos de abastecimiento se concretaban en plena situación estabilidad, las que indiscutiblemente mostraron la modalidad bajo la cual, las instancias administrativas estables responsables de gerenciar el sistema de abastecimiento, evadían los procedimientos básicos de selección expresamente reglados por la Ley de Contabilidad y entonces, ello imponía la necesidad de provocar un fuerte cambio al respecto.

También denotaban las implicancias que la estructura de los sistemas de control, tanto interno como externo, tenía sobre el proceso de gerenciamiento del gasto, dado que los Organismos rectores de los subsistemas sólo ejercen un fuerte control centralizado, concentrado y formal en la etapa previa o posterior a la realización del gasto, desapareciendo su participación durante la fase de control concomitante en la ejecución del mismo.

Por otro lado, la permanente interacción de las áreas de gerenciamiento administrativo y de control, conduce a su estrecha vinculación e involucramiento y cuando quienes tienen la responsabilidad de ejercer la discrecionalidad propia del administrador, sobre la base de una evaluación de la oportunidad, el mérito y la conveniencia del gasto así lo hacen y en toda su amplitud, el sistema de control se atiene estrictamente a su función y a su responsabilidad, pero por el contrario, cuando uno de los sectores no asume su papel, inevitablemente esa frontera se corre hacia su propio lado y ese espacio, es tomado y gerenciado por la otra función.

No obstante, la realidad indicaba la “permanente presencia” de un concepto muy asentado en la administración pública, que sostenía que el “sistema de control burocratiza e interfiere la gestión y ésta, deviene en ineficaz, ineficiente y antieconómica”, es decir es la “causa” que impide gestionar, en tiempo y forma, el proceso contractual.

Sobre la base de lo expuesto y de la experiencia, puede afirmarse que buena parte de la ineficiencia en el proceso contractual deriva del indebido “gerenciamiento” por parte de quienes deben ejercer esa función, “enmascarando” esa ineficiencia en aquel concepto de “interferencia” por parte del sistema de control.

Dado ese cuadro de situación, resultaba imperioso reformar el accionar de la gestión, tanto en las áreas responsables de gestionar el abastecimiento, como en las de ejercer el control.

4 - Presupuestos y Principios Rectores

La implantación de todo nuevo modelo de gestión, requiere de una significativa transformación de las instituciones, en este caso las provinciales, incorporando nuevas prácticas y tecnologías (planificación estratégica, cambios estructurales, revisión y reformulación de procesos, identificación de productos, etc.) y debe estar acompañada por la reforma de los sistemas administrativos de apoyo, los que las atraviesan y condicionan.

Siendo que la erradicación de todas las formas de corrupción es un presupuesto para la legitimación de los sistemas político latinoamericanos, la **transparencia** se transformó en una cuestión central de la gestión y orientadora de los procesos de reforma. La ciudadanía exigía, y lo sigue haciendo, la **plena transparencia** en la gestión de la cosa pública.

Como se anticipara, el fortalecimiento de las instituciones es un objetivo central de la presente administración gubernamental y para alcanzarlo, ha considerado apropiado avanzar firmemente en aquellos proyectos que se sustenten en la necesidad de reconstruirlas y las privilegien mediante acciones que rescaten la calidad, la eficacia, la cooperación interorganizacional y la transparencia, coadyuvadas por un accionar de la Administración Pública que manifieste el respeto por los ciudadanos¹.

Existe conciencia de los desafíos que presenta la implantación exitosa de las reformas que se impulsan. Para la construcción de una nueva gobernanza basada en la eficiencia de las políticas sociales implementadas, resulta necesario contar con una gestión pública que alcance altos niveles de credibilidad. Y en este sentido, comprendiendo que para una política arquitectónica sustentable deviene imprescindible contar con capacidad de gobierno, liderazgo político y legitimidad, el Ejecutivo Provincial impulsó y la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa se sumó, a la tarea de avanzar en una transformación sustantiva en la gestión de la Provincia, con el objetivo de mejorar el desempeño de los Organismos Públicos, en términos de los productos sociales y económicos que se ofrecen.

La agenda de esas reformas se centró en los siguientes tópicos:

- ✓ mejorar la calidad de los servicios que el Estado Provincial brinda a sus habitantes;
- ✓ impulsar en los organismos provinciales, transformaciones institucionales internas que aumenten el impacto de los programas que ejecutan y mejoren la eficacia en el uso de

¹ En este sentido, se ha dicho que “la reforma política, necesaria a encarar, nunca dependió tanto de la voluntad de los hombres a modificar conductas y cambiar costumbres arraigadas. Sin los cambios de conducta y la clara transparencia de la gestión pública va a ser difícil y mucho más lento el proceso de recuperación de la política, y cuando esto sucede, surgen muy claramente las propuestas de las minorías que no confrontan electoralmente porque la base de su poder reside en la presión y en la cooptación de dirigentes. Por ello, la transparencia en la relación: poder político y poder económico, es la base para la recuperación de la credibilidad. Así también como la conducta honesta y austera será otro de los pilares para el establecimiento de una nueva política” (cf. Ivancich, Norberto Luis, (2003).

- los recursos públicos;
- ✓ desarrollar transformaciones transversales que apunten a producir cambios coordinados en los sistemas que atraviesan horizontalmente toda la Administración Provincial en sus modalidades de gestión y que se constituyan en el apoyo y sostén administrativo para todas las actividades de carácter sustantivo;
- ✓ dotar de soluciones tecnológicas compatibles a los diferentes organismos, coordinadas con ellos y soportadas por una infraestructura común;
- ✓ garantizar la accesibilidad pública a la información relativa a sus funciones, como al manejo y disponibilidad de los recursos de sector público².

Ha sido un objetivo entonces, plantear nuevas formas de institucionalidad y desarrollar acciones que coadyuven a fortalecer la responsabilidad del Estado Provincial, en tanto garante del efectivo ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Para ello, se tuvo en cuenta que las políticas que atiendan al combate de la corrupción, habilitarán la utilización plena de los limitados recursos y de los esfuerzos de la sociedad, hacia los desafíos del desarrollo. Las consecuencias culturales de las prácticas corruptas en el tejido social, son de alta regresividad.

En nuestro caso, el gran desafío a afrontar lo constituyó no solamente la habitual resistencia institucional al cambio, sino lo que se percibía como un inusual escalamiento en ese sentido, como consecuencia de varios intentos frustrados de reforma. Evitando caer en la trampa de las estrategias de mimetismo o réplica de proyectos válidos en otros contextos, que tienden a buscar rápidos resultados pero de difícil sustentabilidad, se adoptaron estrategias exploratorias que consideraran los equilibrios existentes entre los valores, normas, reglas y procesos institucionales, para poder introducir cambios que no sólo perduren en el tiempo sino que alcancen niveles razonables de efectividad.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) constituyeron una herramienta facilitadora para la reforma del modelo de gestión.

Su uso inteligente, adecuado a esos procesos de reforma, permitió optimizar su funcionamiento y asegurar su implantación, bajo un esquema de organización integral y sistémico, que pueda direccionar los beneficios al servicio a los ciudadanos (gobierno electrónico o e-Government).

En este contexto de crisis y desigual distribución de la riqueza, es que esta Gestión tuvo que asumir el liderazgo, superando dos grandes prejuicios en la materia: el primero, el que afirma que mientras que existan necesidades básicas insatisfechas, el problema tecnológico debe ser desplazado en el tiempo por la existencia de necesidades más urgentes; el segundo, desde la posición opuesta, que afirma que con la adquisición de tecnología puede inducirse el desarrollo. Con el primero, se crea el círculo vicioso del subdesarrollo acrecentando cada vez más las distancias; con el segundo, se genera frustración y dependencia tecnológica.

En conclusión, hizo falta combinar **una fuerte dosis de racionalidad política con una sostenida interacción con los organismos a fortalecer o refuncionalizar**, sobre la base de problemáticas concretas, objetivos claros y acciones determinadas para el logro de:

- ✓ una mejor capacidad de gestión;
- ✓ una mejor calidad del gasto;

² Para llevar al plano operativo este aspecto, se dictó el Decreto n° 1329/2005, que facultó al Ministerio de Gobierno a publicar los actos administrativos y judiciales, como así también los avisos provenientes de Organismos Oficiales, Nacionales y Provinciales y Entes Autárquicos y las publicaciones de las entidades particulares que respondan a exigencias reglamentarias.

- ✓ una mayor eficacia en los resultados;
- ✓ una mayor transparencia.

5 - Innovaciones en Materia Contractual

En pos de este objetivo se trabajó sobre una de las herramientas emblemáticas –aunque no siempre importante- de ejecución del gasto público, como lo es cualquier sistema de contrataciones para el abastecimiento de bienes o servicios, era necesario tener información referencial de la incidencia del gasto gerenciado a su través, en el marco del presupuesto provincial.

Realizada aceptablemente la vinculación del proceso presupuestario del gasto con cada una de los regímenes normativos que regulan su ejecución, se determinó la participación relativa de cada uno de ellos, que se muestra en el Cuadro 5, de donde surge que aproximadamente el 9 % del gasto, se ejecuta en el marco de las prescripciones de la Ley de Contabilidad.

Por lo tanto, en el escenario que brindaban esa participación relativa, que en el año 2002 alcanzó los \$ 834,0 millones y las estadísticas sobre los procedimientos de ejecución en los años 2001 y 2002 que aportaba la Contaduría General de la Provincia, se hacía absolutamente necesario adoptar e imponer fuertes medidas correctivas e innovadoras en materia contractual (finalmente expresadas en los Decretos n° 787/04 y n° 2698/04), que modificaran el Reglamento de Contrataciones. A través de ellas, se buscó armonizar los requisitos formales, subjetivos y objetivos, en pos de implantar un procedimiento claro y transparente, dotado de la necesaria agilidad y eficiencia a fin de obtener una mayor y mejor concurrencia al llamado del Estado Provincial a efectuar ofertas, que paralelamente respete los principios de publicidad e igualdad.

Las innovaciones propiciadas por esta Instancia, pretendieron fortalecer un modelo de gestión que alcance mayores niveles de agilidad y simplicidad, en el marco de la eficacia y eficiencia de los procedimientos, economía de recursos y transparencia de la gestión propiciados.

Devino entonces necesario revertir la modalidad de gestionar y realizar un trabajo minucioso de actualización de los procedimientos legales, mediante medidas de fondo que posibilitaran procesos ágiles por donde, inexorablemente, debería transitar la gestión contractual.

Para alcanzar dicho fin, fue que se promovió aquella serie de modificaciones para el logro de mayor eficacia, economía de procesos y transparencia. Entre ellas:

a) Mayor Delegación (eficacia): se adecuaron las competencias jurisdiccionales para la autorización y aprobación de las licitaciones públicas, privadas y las contrataciones directas, éstas en razón del concepto, fortaleciendo la gestión de cada Ministerio, Secretaría u Organismo mediante una mayor delegación de facultades, integrada en la política de descentralización administrativa promovida por la actual Administración Provincial, pero teniendo presente que ello derivaba también en una mayor responsabilidad y compromiso de los funcionarios delegados, respecto de las políticas de Estado en materia de simplicidad de procesos y procedimientos, celeridad en la gestión y transparencia en su accionar.

Se establecieron mecanismos de coordinación y articulación de las instancias jurisdiccionales, distribuyendo las competencias inherentes a las diferentes etapas del procedimiento administrativo mediante criterios de participación activa y responsable y, además, medidas conducentes a simplificar y facilitar la determinación precisa de los límites, con el fin de conformar así, un marco accesible y de fácil divulgación pública.

b) Pliegos Tipos – Especificaciones Técnicas Básicas – Consulta Pública (eficacia - economía de procesos- y transparencia): se avanzó sobre la figura de Pliegos Tipo, como un modo de evitar la reiteración de un procedimiento administrativo innecesario, productor sin duda de un desgaste y de un gasto redundante. En consecuencia, se implantó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales, que rige la generalidad de los procesos contractuales encuadrados en la Ley de Contabilidad de la Provincia.

Por otra parte se avanzó en la definición de diferentes Pliegos Tipo de Condiciones Particulares según el tipo de demanda, extendiéndolo, asimismo, hasta el plano de las especificaciones técnicas cuando por su carácter reiterativo, la materia lo permitiera. En tal inteligencia y en el marco de la implantación del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común del Gobierno Nacional, convalidada por el Decreto n° 2754/2004, se implantó el Pliego Tipo de Condiciones Particulares para la Adquisición de Bienes e Insumos.

Al mismo tiempo y con el objeto de afianzar el “poder de compra corporativo” de la Provincia, a través del Pliego Tipo para Adquisiciones Unificadas de esos bienes e insumos, se previó un esquema de centralización de la demanda común y del primer trayecto contractual, por el cual se “fijan los precios”, manteniendo descentralizados el perfeccionamiento y cumplimiento del contrato. Ello, sobre la base de la experiencia y los resultados obtenidos en las convocatorias realizadas en el marco del “Régimen Simplificado de Contratación y Pago” autorizado por el Artículo 62 de la Ley N° 12.874 y reglamentado por los Decretos n° 2404/02 y n° 55/03, que fuera absolutamente beneficiosa para el interés fiscal, tanto por la reducción de costos como por la simplificación administrativa del trámite y su reciente réplica, cuando por el Decreto n° 1153 del 02/06/04, se autorizó el concurso público para satisfacer la demanda de equipamiento informático común a las distintas jurisdicciones ministeriales. Estos esquemas unificados habilitan –como se ha dicho- a la Provincia, para actuar como corporación pero sin los perjuicios de la concentración de funciones, alcanzándose valores - respecto de los de mercado y conforme las experiencias referidas- que legitiman ese accionar.

Estas modificaciones en el procedimiento licitatorio han establecido reglas claras y precisas, que permitieron reducir los costos administrativos generados por la reiteración de trámites iguales o semejantes, contribuyendo a simplificar la gestión de abastecimiento del Estado Provincial a través de la incorporación de las nuevas tecnologías, como formas de publicidad y difusión de los actos de la Administración, procurando hacer accesible y conocido el marco contractual en su totalidad.

Se estima que en el año 2006, el noventa por ciento (90%) del gasto que se ejecute a través del Régimen Contractual regido por la Ley de contabilidad, quedará abarcado por los procesos contractuales soportados por los respectivos Pliegos Tipos de Condiciones Particulares.

c) Consultas Públicas (participación): es en este esquema, conjuntamente con la elaboración de los Pliego Tipo y con el objeto de alcanzar la mayor transparencia, publicidad y participación igualitaria de los posibles oferentes, que se consideró prudente antes de someter los pliegos a consideración del Poder Ejecutivo para su aprobación, llamar públicamente a los interesados a fin de habilitarles la posibilidad de proponer sugerencias y objeciones, mediante el mecanismo de su “consulta pública no vinculante”.

Este sistema establece un método de preparación de pliegos que simplifica y mejora tales instrumentos, evitando incurrir en condiciones innecesariamente onerosas o gravosas para los oferentes, que resultan finalmente contrarios al efecto buscado, o no cumplen en realidad un fin práctico para la administración (cf. Gordillo, Agustín, (2000)).

d) Precios Testigos (transparencia): sobre la base de haber adherido al Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común del Gobierno Nacional y al contar con una herramienta hábil para administrar datos sobre precios, se incorporó, como paso previo a la adjudicación, la consulta de “precios referenciales o testigos” de los productos o servicios a contratar, elemento juzgado de enorme valor para aumentar la transparencia en los procedimientos de selección.

Adicionalmente, la instauración efectiva de un sistema de precios topes se estima proveerá al sistema de control de otra herramienta adicional, para analizar la gestión contractual de cada jurisdicción.

e) Sistema de Asesoramiento y Control (eficacia): se incursionó sobre el mérito y oportunidad de la intervención previa de los Organismos de Asesoramiento y Control, sin que ello signifique de ninguna manera, eludirlo, como sucedía en la práctica a través de las formas irregulares de contratación, que finalmente se resolvían mediante el reconocimiento de “legítimo abono”.

Es que, una administración pública ajustada a la época debe producir herramientas que faciliten la acción administrativa y en consecuencia, habiliten el control, sin involucrar a esos Organismos en la gestión, tal como a pesar del cambio impulsado y por la resistencia al mismo, aún acontece, pues los criterios de oportunidad y conveniencia, atributos naturales de los “administradores”, son ejercidos, en muchos casos, por esos Órganos, en razón de la cultura imperante.

Para corregirla, devino necesario generar herramientas universales y transversales que habilitaran el debido control, pero sin colisionar con los cometidos públicos encomendados al Departamento ejecutivo.

De ese modo, la construcción y aplicación de herramientas de gestión, comunes, consensuadas y previamente intervenidas por los Órganos que integran el sistema de control, harán que la actual metodología de intervención previa en la etapa de autorización de cada transacción, devenga redundante y por lo tanto, innecesaria, fortaleciéndose a la vez la acción de control interno y ciudadano.

f) Intervenciones Previas (eficacia –economía de procesos): se avanzó sobre la configuración de un control sistémico por un lado, así como concentrado y fortalecido sobre aquellas acciones de la Administración Provincial que requerían, por su importancia o característica, de su efectiva atención.

Por ello y ante la más que probable inexistencia de todo tipo de perjuicio fiscal, se exceptuó de las referidas intervenciones a las contrataciones directas entre organismos estatales, pero reglamentado paralelamente esta excepción, con el propósito de evitar que mediante esa vía, se posibilite una tercerización o intermediación que desnaturalice el sentido de su inclusión.

g) Interdicción de las Prácticas de Fraccionamiento o Desdoblamiento (transparencia): se consideró apropiado que conjuntamente con la imputación preventiva del gasto, los funcionarios dejaran en los respectivos actos de autorización, expresa constancia de las anteriores contrataciones habilitadas para bienes o servicios de la misma afinidad o naturaleza comercial, a fin de disminuir el margen de discrecionalidad existente en la materia, lo que se estima, se asegurará con el correspondiente control a cargo de los Órganos de la Constitución.

h) Fortalecimiento (transparencia): en el marco de la política de modernización del estado (guía única de trámites, convenios de colaboración con empresas prestadoras del servicio de

telecomunicaciones, firma electrónica), se decidió la difusión de las contrataciones en el sitio Web de la Provincia, adoptando el principio general de gratuidad de los pliegos de bases y condiciones allí publicados.

i) Nueva modalidad de pago a proveedores (eficacia): agilizando la gestión y aportándole mayor seguridad jurídica y certeza al sistema de pagos, a través del pago directo mediante transferencia bancaria.

j) Legítimos abonos (transparencia): en virtud de las estadísticas antes referidas, se avanzó en la definición de un régimen para el reconocimiento de gastos sin el correspondiente amparo contractual ejecutado en el marco de la Ley de Contabilidad y su Reglamentación.

Por propia iniciativa del Gobernador de la Provincia, el Poder Ejecutivo procedió, a través del dictado del Decreto n° 1344/04, a recentralizar administrativamente el reconocimiento de deuda por la adquisición de bienes e insumos o la contratación de servicios, realizadas al margen de las regulaciones contractuales, incorporándose la necesaria e inevitable investigación administrativa, en atención a la existencia de una irregularidad que debe ser objeto del suficiente análisis y ponderación respecto a la responsabilidad de aquellos agentes o funcionarios que hubieren intervenido, salvo que, circunstancias debidamente justificadas sólo a juicio del propio Poder Ejecutivo, releven del inicio de tal procedimiento.

6 - Volviendo la Mirada sobre la Red de Comunicaciones de la Provincia de Buenos Aires

La lógica de ese esquema de reforma en la gestión, fue la que guió el proceso de licitación de la Intranet Provincial, experiencia en la cual confluyeron los principios rectores antes descritos. El análisis en detalle del caso concreto, puede ilustrar más acabadamente cómo el uso inteligente de las TIC puede coadyuvar a lograr mayor transparencia en la gestión de la cosa pública.

La Red de Comunicaciones de la Provincia se creó en el año 1977, con el fin de interconectar a los Municipios Provinciales con el Gobierno Central.

En el año 1992, en el marco de la Ley de Reconversión Administrativa y con el fin de optimizar los recursos y servicios en la materia, se introdujo el concepto de "servicio único de transmisión y recepción de datos", que ha regido hasta la fecha y que ha sido llevado a la práctica por la mayoría de las Dependencias Provinciales y los Municipios.

No obstante ello, algunos Organismos Provinciales y Municipios aún cuentan con conexiones a redes independientes que generan recursos ociosos e ineficaces y que provocan, a la vez, múltiples e innecesarias erogaciones. Por tal razón, en honor a la coherencia que demanda la planificación impulsada por esta Administración Provincial en materia de Modernización del Estado, deviene imprescindible integrarlos a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos.

Esa multiplicidad de redes, que a su vez se hallan interconectadas, exponen a todos los servicios informáticos de la Provincia a la posibilidad de graves ataques externos o al indebido acceso de terceros a la información almacenada, con la consecuente responsabilidad que de ello deriva, siendo las medidas de seguridad que debieran adoptarse por esa causa sino imposibles de implantar, al menos de altísimo costo y dificultosa coordinación por lo que, aquella multiplicidad debe evitarse y resolverse, pues pone en riesgo decisiones estratégicas de este Gobierno Provincial.

A partir de las facilidades que brindan los adelantos tecnológicos ocurridos en la última década, es que se ha tomado la decisión de implantar, dentro del proceso de Modernización de la Administración Pública Provincial orientado a mejorar la cantidad y calidad de los servicios que presta, el proyecto de "Gobierno Electrónico", definido en los términos expresados en el Decreto nº 1824/02 y realizable sobre la base de una red de comunicaciones, capaz de soportarlo.

Por consiguiente, se evaluó la incorporación de aquellas soluciones tecnológicas que son tele-administrables casi en su totalidad, tanto en lo que hace a la propia prestación de transmisiones, como de seguridad lógica y monitoreo del estado de sus habilidades.

6.1- La Solución Planteada

Las medidas e innovaciones impulsadas en materia contractual, conllevaban implícitas la necesidad de armonizar los requisitos formales, subjetivos y objetivos, e implantar un procedimiento administrativo claro y transparente, dotado de la necesaria agilidad y eficiencia, tendiente a lograr una mayor y mejor concurrencia a los llamados del Estado Provincial, a efectuar ofertas.

Es sobre estas innovaciones que se inserta y sustenta el proceso para contratar el servicio que ha de soportar la Intranet provincial.

Esta acción de gobierno atendió a lograr la descentralización administrativa e interconectar a la totalidad de los organismos del Poder Ejecutivo, sus delegaciones y oficinas y los 134 gobiernos municipales, con unos 1.200 puntos de conexión, distribuidos en todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La experiencia consistió en la utilización intensiva de recursos informáticos en el desarrollo de los procesos de generación del modelo de negocio (interacción con los proveedores de servicios de comunicaciones, de equipamiento e integradores, confección de pliegos, consultas públicas a los interesados) llamado a licitación (obtención del pliego, presentación de las ofertas y apertura del llamado) y análisis y evaluación de las Ofertas obtenidas.

La implantación de esa Intranet, denominada "Red Única Provincial de Comunicación de Datos", tiene como objetivo proveer soluciones de comunicación de datos y telefonía, en la totalidad de los Organismos del Poder Ejecutivo Provincial, sus Delegaciones y los Edificios Municipales de cada uno de los Partidos que conforman la Provincia de Buenos Aires.

Actualmente, la Intranet Provincial es la mayor red en términos de transmisión de datos (mayor que la redes bancarias Link y Banelco) y la segunda red en términos de puntos conectados (la mayor es Banelco y Link es la tercera).

En término de Unidades de Negocios y sin temor a ningún equívoco, configura el mayor negocio que se haya presentado en la Argentina, en los últimos 10 años y, seguramente, lo seguirá siendo para los próximos 10 años.

El Pliego de Bases y Condiciones fue aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial mediante el Decreto Nº 1155/2004 y autorizó el llamado a la Licitación Pública para contratar el Servicio de Transmisión de Datos y Canales de Ordenes para la "Red Única Provincial de Comunicación de Datos".

6.2- Objetivos de la Licitación

Al tomar la decisión de licitar el servicio de comunicaciones de la red, la responsabilidad de llevar adelante el proyecto recayó orgánicamente en la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa de la Gobernación, fijándose los siguientes objetivos e implícitos desafíos:

- garantizar la transparencia de la licitación;
- habilitar la participación de todas las tecnologías desarrolladas y disponibles;
- garantizar un proceso competitivo con múltiples oferentes;
- lograr la mejor oferta técnico-económica posible para la Provincia;
- innovar en la ingeniería del Pliego de Bases y Condiciones y del consecuente Contrato –incluida la metodología de control de las prestaciones y su sistema punitivo-, de manera de generar un modelo de negocio atractivo para el universo de prestadores radicados en el país y con capacidad para atender el desafío y, al mismo tiempo, constituirlo en un instrumento sensible al crecimiento de la demanda derivado de programas de descentralización, al avance tecnológico global y a la baja de precios que usualmente provoca ese avance, pero transparente y administrable en términos de gestión pública.

La Dirección Provincial de Informática y Comunicaciones, dependencia que administra la red, intervino decididamente en las definiciones de su configuración técnica.

6.3- Procedimiento

La presente configura una experiencia puntual en el marco de esa Licitación y, como se anticipara, consistió en la utilización intensiva de recursos informáticos como la publicación en el sitio Web de la Provincia, correo electrónico y “securización” de archivos para:

- realizar reuniones técnicas previas con empresas de comunicaciones y de informática;
- dar a conocer los pre-pliegos;
- publicar los pliegos;
- publicar dos Consultas Públicas sobre esos Pliegos con más de 25 empresas interesadas;
- recepcionar por correo electrónico las observaciones al pliego, formulados por los interesados;
- publicar en Internet de las distintas versiones del pliego a medida que se le incorporaban modificaciones;
- publicar en Internet en forma “securizada” el software de evaluación de ofertas, desarrollado con herramientas de Software Libre, con su código fuente para que los propios oferentes lo validaran el mismo y pudieran evaluar sus ofertas en forma previa;
- abrir las ofertas con amplia cobertura informática;
- recepcionar las ofertas económicas en formato digitalizado seguro;
- validar sistematizadamente las ofertas técnico económicas, en el mismo acto de apertura;
- publicar en Internet las evaluaciones económicas de las ofertas inmediatamente al cierre del propio acto de apertura, aunque sin su valoración técnica y formal.

El presupuesto estimado del servicio a contratar por un período de 5 años, alcanza a u\$s 40 millones (Cuarenta millones de dólares estadounidenses).

La realización de la experiencia (incluir la utilización de este tipo recursos informáticos en la licitación pública), requirió la concertación y aceptación previa de su utilización por parte de los distintos involucrados y contó con la opinión favorable de los Organismos de Control.

La comunidad empresaria que participó de una u otra manera en este proceso licitatorio tuvo, desde el inicio una actitud de amplia aceptación y transmitiendo, en distintos ámbitos, comentarios elogiosos sobre la iniciativa del Gobierno Provincial.

En este contexto y con el fin de integrar y mejorar el desenvolvimiento de los Municipios de la Provincia, se promovieron convenios con la finalidad de posibilitar el marco de relaciones, derechos y deberes de aquellos incorporados a la Intranet Provincial, así como los servicios que les brindará la Provincia por su cuenta y, finalmente, las responsabilidades de la/s prestadora/s.

6.4- Metodología Utilizada

El nuevo servicio demandado prevé, en sus regulaciones, un alto grado de sensibilidad a los objetivos de descentralización administrativa, por lo cual la Intranet Provincial no sólo será mejorada y ampliada en sus puntos de conexión, sino que aumentará su capacidad y funcionalidad.

6.5- Pautas Fijadas para la Elaboración del Pliego de Licitación - Modelo de Negocio

A fin de cumplir con esos objetivos, se establecieron las siguientes pautas en el diseño del pliego (por razones de extensión se mencionan sólo las más importantes):

- **licitar servicio y no tecnología:** la especificación de la tecnología de comunicaciones limita la participación a aquellos proveedores con esa tecnología instalada. Para evitar esta situación, la Provincia licitó el servicio de una red IP (Internet Protocol) e indicó únicamente la capacidad requerida habilitando así, a los prestadores, a utilizar su propia tecnología, quienes sólo debían especificar en su oferta y para cada vínculo, el ancho de banda a proveer y el tiempo de retardo de los paquetes;
- posibilitar un modelo sensible al crecimiento de la demanda gubernamental;
- apertura al avance tecnológico y a la baja de precios derivado de dicho avance;
- posibilitar las consultas públicas no vinculantes;
- permitir que la adjudicación se hiciera a más de un prestador;
- garantizar la participación de una mayor cantidad de oferentes: a tal efecto, la red se dividió en 36 ítems, cada uno de los cuales cubre la red de un municipio de alta densidad de tráfico, uno de mediana capacidad y dos o tres de baja densidad. La adjudicación a las empresas se efectúa con un mínimo de 12 ítems, excepto que en forma expresa acepten ser adjudicatarios de un mínimo de 7. Este mecanismo garantiza un mínimo de un único proveedor hasta un máximo de 5, límite que se consideró aceptable para alcanzar una correcta integración y administración de los prestadores;
- adjudicación por costo ponderado y el pago por costo cotizado: un algoritmo incorporado en la evaluación de ofertas pondera el costo final cotizado en función del servicio ofrecido por cada proveedor (ancho de banda y retardo). El cálculo del costo final para la Provincia tiene en cuenta el valor presente de los costos de instalación y abono iniciales, más los de las posibles ampliaciones que puedan requerirse bajo una probabilidad predeterminada. El costo ponderado es el que determina la adjudicación de ítems a un proveedor. De esta forma el costo a pagar es el valor cotizado.

6.6- Metodología de Difusión y Perfeccionamiento del Pliego

A fin de avanzar en la elaboración del pliego y su perfeccionamiento se realizaron numerosas reuniones técnicas con las principales empresas de comunicaciones y de informática que

operan en el país. Esta participación se implantó a través de invitaciones específicas cursadas por correo electrónico y por teléfono a los distintos proveedores y a las cámaras empresariales del ramo. Desde un inicio un borrador del pliego estuvo publicado en el sitio Web de la Provincia (www.gba.gov.ar). Asimismo se utilizó el correo electrónico para que los proveedores enviaran sus comentarios y observaciones al pliego. Cada vez que en este proceso el pliego era modificado, se lo publicaba en la Web y la disponibilidad de su nueva versión era comunicada por correo electrónico a todos los interesados.

6.7- Consultas Públicas del Pliego

Una vez concluida la confección del pliego preliminar y con una aprobación previa de los Organismos competentes, se realizaron dos Consultas Públicas no vinculantes, recibándose más de 120 observaciones. Las respuestas a estas observaciones dieron lugar a un documento que fue publicado en la Web para información de todos los interesados. Aquellas observaciones que ameritaron una modificación al pliego fueron agrupadas en una “addenda” que formó parte del mismo.

6.8- Soporte Tecnológico para la Presentación de Ofertas

Considerando que el mecanismo tradicional exigía la carga manual de más de 50.000 valores por cada oferente, que se podrían presentar entre de 5 y 7 proveedores, que los tiempos de evaluación para la preadjudicación debían ser razonables, y el importante margen de error que se presentaría ante la magnitud de los valores a registrar y evaluar, es que la Secretaría General de la Gobernación decidió utilizar para este Concurso, una metodología basada en recursos tecnológicos en la presentación de ofertas.

El Pliego de Licitación contenía 5 anexos, tres de los cuales estaban destinados a que los oferentes presentaran sus ofertas técnico-económicas. Dada la cantidad de vínculos a cotizar (más de mil) y que para cada uno de ellos debían consignarse entre 30 y 60 valores, cada oferta requería el procesamiento de más de 50.000 datos.

Esto planteaba un problema serio para la empresa oferente, que debía presentar una planilla de más de 1000 filas y 60 columnas. Para la Provincia el problema era aún mayor dado que se recibiría una planilla, en papel, por cada oferente, con grandes riesgos de cometer errores de transcripción en el proceso de evaluación.

Para resolverlo se implementó una importante innovación. Se propuso que los oferentes, además de presentar sus propuestas en la forma tradicional (en papel) las presentaran en formato MS-Excel en dos CD's (por seguridad), los que alimentarían directamente un programa de evaluación computadorizado.

Esta solución tenía algunos inconvenientes: ¿cómo se garantizaba a los oferentes que todos estaban recibiendo los mismos archivos para cotizar?; en tanto no estuviera legislado y reglamentado el uso de la firma digital en la Provincia, la oferta escrita es la única válida, ¿qué hacer si la planilla electrónica digitalizada entregada por el oferente, no se compadecía con la oferta escrita?

Para solucionar estos inconvenientes se decidió utilizar el algoritmo MD5. El MD5 es un algoritmo computacional de validez internacional que produce para cada archivo informático, una serie de 32 dígitos hexadecimales que es único para cada archivo procesado. El cambio de un solo bit en el archivo, genera una serie distinta de dígitos hexadecimales. Esta serie de dígitos se denomina “Digesto Digital”, “Hash” o simplemente “Clave”

El MD5 se utilizó inicialmente para entregar información a los oferentes. Cada vez que se publicaba una nueva versión del pliego en la Web, se comunicaba a los interesados el/los

Hash de cada uno de los archivos. De esta manera se garantizaba a los interesados que el archivo bajado de la Web fuera la versión oficial, eliminando de ese modo el riesgo de que el mismo pudiera estar “hackeado”.

Al mismo tiempo, la recepción de la oferta digitalizada continuaba planteando el mismo problema: ¿cómo garantizar que el archivo recibido se correspondía con la oferta escrita?

Como solución apropiada, se requirió que la oferta estuviera certificada por escribano público dando fe de que la oferta escrita había sido producida por el archivo entregado en la oferta en Disco Compacto, consignando en el acta notarial el Hash correspondiente.

6.9- Software de Evaluación de Ofertas – Uso de Software Libre

La evaluación de las ofertas y la posterior adjudicación por precio ponderado a más de un oferente, es un proceso extremadamente complicado para los alcances de esta exposición.

Desde el inicio del proceso de Licitación se tuvo en claro que era imposible realizarlo en forma manual con garantía de un resultado seguro. Para resolverlo, la Dirección Provincial de Informática y Comunicaciones desarrolló un sistema integrado de evaluación de ofertas con herramientas de Software Libre que permitió validar las propuestas, verificar que el Hash producido por cada archivo fuera idéntico al informado en el Acta Notarial por cada oferente y determinar el conjunto de Ítems/Oferentes a adjudicar, más conveniente para la Provincia.

A fin de asegurar su funcionamiento y garantizar la transparencia del proceso, el software estuvo disponible con su código fuente en Internet para que pudiera ser evaluado y utilizado por los interesados para validar sus ofertas.

Paralelamente, se convino la intervención de la Universidad Nacional de La Plata para una validación académica externa.

6.10- Elementos Exigibles a los Oferentes

El pliego exigía el cumplimiento y la exposición de los siguientes instrumentos para la presentación de las propuestas:

- oferta y propuesta técnico-económica en formato digital, contenidas en un CD, además de una copia del mismo soporte magnético.
- Acta Notarial con la inclusión de la “Clave” obtenida del archivo del Formulario Electrónico grabado en el CD.
- oferta y propuesta en papel (incluye documentación legal, técnica y económica).

El factor más importante de los elementos exigibles, era que la propuesta técnico-económica solicitada, debía ser impresa directamente desde el Formulario Electrónico, el que a su vez, debía grabarse en no menos de dos Discos Compactos (CD).

6.11- Acto de Apertura

El Acto de Apertura fue llevado a cabo el día 31 de agosto de 2004.

6.12- Metodología para la Apertura de Ofertas

Disposición del ambiente donde se desarrolló el acto:

A fin de brindar tranquilidad a los oferentes, en un proceso innovador y para que su apertura fuera lo más clara, transparente y explícita posible, se dispuso en el Salón Dorado de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires una red de datos “segura” (sin acceso desde la Intranet), compuesta por PC’s principales y de respaldo, impresoras láser, cámara digital,

fotocopiadora, proyectores y sus correspondientes pantallas.
Mediante las distintas PC, se:

- validaron las Garantías de Ofertas, utilizando una planilla electrónica preparada para tal fin;
- capturaron las imágenes de las “Claves” electrónicas del Acta Notarial impresa y entregada por cada oferente, que serviría para validar los Cd’s presentados;
- validaron los dos Cd’s (Oferta y propuesta en formato digital), mediante su procesamiento para obtener el digesto digital seguro, el que debía coincidir con “la Clave” capturada desde el Acta Notarial;
- ingresaron las Ofertas a la Intranet Provincial, una vez validada la “identidad” de “las Claves”. (Cada uno de estos procesos se proyectaba sobre una de las pantallas, para constatación de todos los presentes en el Acto);
- confeccionó el Acta Notarial de Apertura, en la que se volcaron mediante su captura automática, las “Claves” obtenidas en el proceso de validación de los Cd’s, a fin de incorporarlas sin alteraciones ni errores;
- emitieron en pantalla gigante de la Web Oficial, donde podía constatarse la publicación on-line del formulario electrónico con las propuestas técnico-económicas presentadas y validadas.

7 - A Modo de Conclusión

El Gobierno Provincial impulsó una serie de medidas e innovaciones en materia contractual que modificaron el Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires.

Con ellas se buscó armonizar los requisitos formales, subjetivos y objetivos, e implantar un procedimiento administrativo claro y transparente, dotado de la necesaria agilidad y eficiencia, a fin de obtener una mayor y mejor concurrencia al llamado del Estado Provincial a efectuar ofertas, al mismo tiempo que se respetan los principios de publicidad que garantizan la igualdad y la transparencia.

La experiencia expuesta aportó beneficios concretos en aspectos sumamente importantes para la realización de procesos de compra del Estado: transparencia de actos públicos, rapidez de gestión y facilitación de recepción y envío (de y hacia terceros) de grandes volúmenes de datos y pudo soportar exitosamente un proceso de judicialización.

Adicionalmente, el proceso de generación y obtención de las versiones digitales de las propuestas económicas o técnicas-económicas en los llamados licitatorios, ha devenido en un instrumento hábil, y receptado en los Pliegos Tipo, para resolver la etapa de transición hasta la efectiva implantación de la firma electrónica (actualmente habilitada por el Decreto n° 919/04) y luego, hasta la firma digital, cuyo proyecto de ley se encuentra en aprobación a nivel legislativo.

La utilización inteligente de las TIC permite mejorar la gobernabilidad. Hemos podido superar las barreras y las resistencias al cambio innovando en el diseño de un proceso licitatorio complejo utilizando nuevas herramientas. Pero sabemos que el éxito de la experiencia, es consecuencia de haber identificada una real necesidad, utilizando una aplicación específica, en un determinado contexto social, aplicables a un sector predeterminado. Para lograr un uso inteligente y obtener resultados en las políticas de reformas es necesario plantearse una reingeniería de procesos lo cual conlleva focalizar la reforma en la institución como tal, y no sólo modernización a nivel tecnológico. Por ello antes de cualquier intento de reforma es necesario conocer las instituciones, su lógica de funcionamiento, los elementos que la

integran, sus actores y su cultura predominante.

Las buenas prácticas se establecen logrando resultados concretos y para que ellos se conviertan en una nueva práctica institucional, resulta necesario asentarlos e incorporarlos a la lógica del funcionamiento para, con posterioridad, continuar con el proceso de reforma.

En ese contexto, y con las mencionadas limitaciones, se espera que dicha experiencia pueda ser total o parcialmente replicada en otros procesos contractuales, como también ser trasladada a otro de tipo de gestiones públicas como consultas públicas, publicación y difusión de actos de Gobierno, instrumentación de políticas, etc.

En definitiva, esta gestión se ha propuesto alcanzar un nuevo esquema de gobernabilidad democrática, un nuevo tipo de legitimidad caracterizado por una forma de gobernar más cooperativa, una legitimidad que rompa con los esquemas del modelo jerárquico para lograr que tanto los actores públicos como privados participen conjuntamente en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel, (1996), "Gobernabilidad y Democracia", en *Revista América Latina Hoy*, N°8.

Bobbio, Norberto, (1987) "Estado Gobierno y sociedad", en *Contribución a una teoría general de la política*, Plaza y Janes, Barcelona.

Gordillo, Agustín, (2000), "La Licitación Pública", en *Tratado de Derecho Administrativo, Capítulo XII*, Fundación de Derecho Administrativo, 4ta Edición, Buenos Aires.

Lechner, Norberto, (1986), "¿Responde la democracia a la búsqueda de la certidumbre?" en *Zona Abierta*, abril-septiembre.

Ivancich, Norberto Luis, (2003), *El Estado Moderno*, Documentos del IPAP.

Riveiro Lozada, Virginia, (1996), "Retos y Desafíos de las Democracias Latinoamericanas para su Estabilidad y Consolidación", en *Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos*, Fundación Konrad Adenauer/COPRE.

Reseña Biográfica

Luis Alfredo Deniro, ocupa desde enero de 2002 la posición de Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Cumplió funciones ejecutivas en diversos organismos de Gobierno Nacional como la Cooperativa Argentina de Productores de Carnes, la Administración Nacional de Seguridad Social, el Instituto Nacional de la propiedad Industrial y el Ministerio del Interior.

En el gobierno de la Provincia de Buenos Aires desempeñó cargos jerárquicos en la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y desarrolló funciones ejecutivas en el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Ha realizado diversos trabajos de consultoría para organismos internacionales destacándose los vinculados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en los Proyectos de Modernización y Fortalecimiento Integral de la Dirección Provincial de Rentas y de la Dirección de Sistemas de Información de la Provincia de Buenos Aires (ARG/98/023), de Fortalecimiento Capacidad de Gestión Ministerio del Interior Sistemas Datos Sobre las Personas (Registro Nacional de las Personas), de Fortalecimiento Registro Nacional de Electores (ARG/86/022), así como para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) en los Programa de Desarrollo Provincial - Convenio de Préstamo BIRF N° 3877-AR - Subprograma de Modernización Judicial, en la Redacción Definitiva del Documento del Sub-proyecto de Modernización del Poder Judicial de la Provincia de Tierra del Fuego.

CUADROS**Cuadro 1 - Tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación
Mayo 2002 – Mayo 2004**

	Mayo - 02	Mayo - 03	Mayo - 04	Variación 02 - 04
Tasa de Actividad	42,4%	43,5%	46,4%	4,0
Tasa de Empleo	32,2%	35,6%	37,9%	5,7
Tasa de Desocupación	24,0%	18,1%	14,5%	-9,5
Tasa de Subocupación	19,9%	21,7%	17,5%	-2,4

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (iefe).

Cuadro 2 - Porcentaje de Hogares en estado de pobreza

	1er sem. 2003	2do sem. 2003	1er sem. 2004	2do sem. 2004	Variación puntos
Conurbano	51,1	43,2	39,8	34,7	-16,4
Gran La Plata	29,9	24,4	24,0	20,4	-9,5
Mar del Plata – Batán	30,6	27,5	18,9	21,1	-9,5
Bahía Blanca - Cerri	32,1	28,8	31,0	25,2	-6,9

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas.

Cuadro 3 - Porcentaje de Persona en estado de pobreza

	1er sem. 2003	2do sem. 2003	1er sem. 2004	2do sem. 2004	Variación puntos
Conurbano	61,3	53,5	50,9	44,4	-16,9
Gran La Plata	40,0	34,1	32,5	29,3	-10,7
Mar del Plata – Batán	39,9	34,8	22,6	29,6	-10,3
Bahía Blanca - Cerri	40,8	36,9	39,1	31,3	-9,5

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas.

Cuadro 4 - Porcentaje de Hogares Indigentes

	1er sem. 2003	2do sem. 2003	1er sem. 2004	2do sem. 2004	Variación puntos
Conurbano	24,5	18,2	13,6	12,9	-11,6
Gran La Plata	11,4	10,1	9,6	6,6	-4,8
Mar del Plata – Batán	14,9	12,5	7,5	6,2	-8,7
Bahía Blanca - Cerri	14,6	10,9	11,3	8,0	-6,6

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas.

Cuadro 5 - Gastos discriminados por objeto y encuadre legal años 2002- 2004

En millones de pesos

GASTADO ADMINISTRACION GENERAL							NORMATIVA REGULADORA DEL PROCESO DE GASTO
PARTIDA	2002		2003		2004		
	\$	%	\$	%	\$	%	
PERSONAL	5.377	49,7%	5.567	46,8%	6.888	42,9%	Ley nº 10.430 y otros 17 Regimenes Legales - Decretos de Política Salarial , Normativa Previsional y Tributaria.
INSUMOS	317	2,9%	424	3,6%	386	2,4%	
BASICOS	282	2,6%	367	3,1%	316	2,0%	Ley de Contabilidad
COPRES	35	0,3%	57	0,5%	70	0,4%	Decreto nº 4400/89 y 2918/04
SERVICIOS NO PERSONALES	774	7,2%	959	8,1%	1.265	7,9%	
SERVICIOS BASICOS	136	1,3%	189	1,6%	196	1,2%	
MANTENIMIENTO, REPARACION Y LIMPIEZA	102	0,9%	115	1,0%	148	0,9%	Ley de Contabilidad
SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES	145	1,3%	201	1,7%	347	2,2%	Ley de Contabilidad
GASTOS DE SEGUROS	35	0,3%	72	0,6%	117	0,7%	Normativa Especifica
COMISIONES Y GASTOS BANCARIOS	32	0,3%	38	0,3%	42	0,3%	Normativa Especifica
PASAJES, VIATICOS Y MOVILIDAD	55	0,5%	59	0,5%	87	0,5%	Normativa Especifica
OTROS -NORMATIVA ESPECIFICA-	108	1,0%	58	0,5%	72	0,4%	Normativa Especifica
OTROS -LEY DE CONTABILIDAD-	269	2,5%	285	2,4%	328	2,0%	Ley de Contabilidad
INVERSIONES	69	0,6%	214	1,8%	734	4,6%	
INVERSION EN CAPITAL	36	0,3%	95	0,8%	318	2,0%	Ley de Contabilidad
OBRAS PUBLICAS	33	0,3%	118	1,0%	416	2,6%	Ley de Obras Públicas
TRANSFERENCIAS	3.129	29,0%	3.830	32,2%	4.883	30,4%	Leyes de Presupuesto, de Coparticipación y normativa especifica
GASTOS CORRIENTES	9.880	91,4%	11.136	93,5%	13.863	86,3%	
GASTOS DE CAPITAL	610	5,6%	610	5,1%	1.320	8,2%	
APLICACIONES FINANCIERAS	319	3,0%	161	1,4%	881	5,5%	
TOTAL GASTADO	10.809		11.907		16.064		
TOTAL LEY DE CONTABILIDAD	834		1.064		1.457		
%	8%		9%		9%		

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires
Elaboración: Propia

Cuadro 6 - Control Previo de Legalidad Abril 2001 - Diciembre 2001

Tipo Erogaciones	Actuaciones		Importes Autorizados	
	Cantidad	%	Millones \$ - u\$s	%
Legítimos Abonos	3250	86	57,0	28
Contrataciones Directas	273	7	84,4	42
Licitaciones Públicas	62	2	48,9	24
Licitaciones Privadas	63	2	6,3	4
Locaciones de Obra y Otros	119	3	3,5	2
Totales	3767	100	200,1	100

Fuente: Contaduría General de la Provincia

Cuadro 7 - Control Previo de Legalidad Ejercicio Financiero Año 2002

Tipo Erogaciones	Actuaciones		Importes Autorizados	
	Cantidad	%	Millones de \$	%
Legítimo Abono	3449	84	40,2	22
Contrataciones Directas	464	11	76,6	42
Licitaciones Públicas	24	1	9,8	5
Licitaciones Privadas	74	2	4,9	3
Locaciones de Obra y Otros	76	2	51,9	28
Totales	4087	100	183,4	100

Fuente: Contaduría General de la Provincia