

LA “OFERTA ELECTRÓNICA” COMO MECANISMO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS, TRANSPARENCIA, CELERIDAD Y EFICIENCIA EN LA PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE OFERTAS. CONSIDERACIONES Y PROPUESTA.

Andrés Soria

Resumen: Desde el año de promulgación de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” la Autoridad Normativa ha propiciado la implementación de una serie de herramientas informáticas facilitadoras de los procesos de contratación, tanto para las convocantes en la gestión y publicación de sus procesos, así como para las empresas interesadas en proveer al Estado y finalmente para la ciudadanía en general para el acceso a información de carácter público.

Palabras clave: firma electrónica, ofertas electrónicas.

1. INTRODUCCIÓN.

Desde el año de promulgación de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” la Autoridad Normativa ha propiciado la implementación de una serie de herramientas informáticas facilitadoras de los procesos de contratación, tanto para las convocantes en la gestión y publicación de sus procesos, así como para las empresas interesadas en proveer al Estado y finalmente para la ciudadanía en general para el acceso a información de carácter público.

Estos sistemas no apuntan solo a la transparencia en los procesos, sino también a la simplificación de trámites administrativos, la sistematización de procedimientos y el uso racional de recursos.

El desarrollo e implementación de tecnología en estos procesos propician la supresión de mecanismos obsoletos en la gestión administrativa, en cuanto logística y sus costos, teniendo presentes las innumerables ofertas en el mercado que han demostrado eficiencia y seguridad para aquellos que la han implementado.

Entre estas herramientas tecnológicas facilitadoras de la gestión se encuentra la Modalidad de Subasta a la Baja Electrónica (SBE) administrada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), que es una modalidad implantada dentro de los Procesos de Contrataciones, que permite a las empresas oferentes competir virtualmente en la proposición de sus precios para la venta de servicios, bienes o la ejecución de obras públicas.

Esta opción disponible para las convocantes a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) permite, entre otros, reducir los plazos para beneficio de las convocantes en sus procesos y predisponer la obtención de la mejor oferta económica, pero especialmente ha consolidado el uso de la plataforma informática para los intervinientes, que hoy la utilizan como medio facilitador en la presentación de ofertas, en la competencia y finalmente en la Evaluación.

En ese orden de ideas, hemos dicho que la SBE, a efectos de la operativa en las respectivas unidades compradoras beneficia en la reducción de plazos y en el análisis de la oferta económica. No obstante, cerrada esta etapa, volvemos al procedimiento ordinario de presentación de ofertas físicas, fuera de la esfera informática.

Por consiguiente, teniendo en cuenta los avances de la DNCP en cuanto a la implementación de herramientas tecnológicas y la vigencia de la Ley 4017/2010 “De validez jurídica de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico”, son innumerables las oportunidades de innovación que podrían ser desarrolladas para mayor eficiencia en la presentación y evaluación de ofertas. Los principios de economía y eficiencia consagrados en la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, buscan garantizar la satisfacción de las necesidades de las convocantes de manera oportuna, en cuanto a calidad y en armonía con el costo.

Con la implementación de la Modalidad SBE, se ha condicionado al proveedor del Estado al registro en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE), primera etapa de afianzamiento de la herramienta tecnológica; y segundo, a ingresar datos inherentes al llamado que tienden a disminuir los riesgos de errores en la presentación de ofertas. Partiendo de este escenario, resultaría consecuente, la implementación de la “oferta electrónica” como etapa siguiente a la Modalidad SBE, no solo en la competencia de “precios”, sino en todos los documentos requeridos dentro del proceso.

2. LA OFERTA FÍSICA.

Con este concepto – en el ambiente de las compras públicas – nos referimos al acervo documental tangible que reúne las solemnidades que permiten inferir la legalidad de los mismos, considerando ciertas características que por experiencia el funcionario evaluador puede imputarlo como “original” o como “signado” por una persona que invoca suficiente capacidad legal para contraer obligaciones.

ASPECTOS NEGATIVOS.

Para el Oferente:

- Uso de papel: El promedio de impresión y copias incluidas en una oferta varía de acuerdo a la complejidad del llamado, que no necesariamente es proporcional al monto previsto en la contratación sino a la documentación exigida para respaldar una oferta, pero definitivamente es un elemento constitutivo del costo operativo para la preparación de ofertas. Además, de tener un efecto negativo sobre el medio ambiente.

- Traslado de documentos: No es un dato menor considerar la carga y movimiento de una oferta. Debiendo diferenciarse el volumen de ella de acuerdo a la complejidad del llamado, en donde en el costo operativo debe estimarse la distancia y dificultad del traslado, que finalmente será asumido para la Convocante en el precio adjudicado.

- En la preparación de ofertas: Los oferentes deben llenar formularios estándar (no modificables en su estructura) utilizando medios informáticos. Es decir, todo lo que ya está en soporte magnético debe ser modificado, impreso, signado y foliado para su presentación.

Igualmente en este punto debe señalarse que en la transición de lo magnético a lo impreso actúa la pericia del operador para evitar errores significativos que serán determinantes en la evaluación de una oferta.

Para la Convocante:

Considerando las variantes expuestas en cuanto volumen que normalmente es proporcional a la complejidad, estas ofertas deben ser recibidas en sede administrativa y manipuladas en la apertura física, para que luego de la evaluación, sean ordenadas y archivadas. En la recepción para el manipuleo y análisis, se debe disponer de recursos tanto de infraestructura como humanos para garantizar la seguridad y el orden, respectivamente.

En lo que refiere a la conservación, para la ubicación ordenada a efectos del acceso y en condiciones mínimas de seguridad para evitar que sean violentadas, la convocante debe invertir en infraestructura y mantenimiento.

Para el Evaluador:

Los evaluadores deben verificar cada uno de estos documentos, debiendo ellos enfocarse al análisis de los documentos sustanciales para determinar el cumplimiento de las exigencias del proceso, no así de formalismos contemplados en los formularios estándar y que frecuentemente son observados por errores u omisiones, que no se condicen del objeto del llamado.

La pretensión real de la convocante es la de adquirir bienes, servicios o contratar la ejecución de obras en las mejores condiciones para el Estado, es decir, calidad y costo.

A modo de ejemplo, pero sin especificar el proceso, tenemos en la retina ofertas que fueron descalificadas por errores humanos en la transcripción de un documento, el registro de un dato u otros, que, aunque pudieran no tratarse de desviaciones significativas, dan pie a impugnaciones que finalmente atentan contra la necesidad institucional y de la ciudadanía. No son pocos los procesos extensamente dilatados por nimiedades que podrían ser registradas de manera automática o sistematizadas con el uso de tecnología, limitando la intervención humana y por ende evitar especuladores.

3. LA OFERTA ELECTRÓNICA.

La oferta electrónica, denominación utilizada al solo efecto de significar la presentación de una propuesta técnica y económica a través de una plataforma virtual – avalada con la “Firma Digital, Firma Electrónica o Documentos Digitales”¹, por citar algunos.

ASPECTOS POSITIVOS.

Para el Oferente:

- Uso de Papel: Inversamente a lo negativo en la oferta física, con la implementación de un Sistema que permita la presentación de una oferta electrónica, se reduce considerablemente el uso de papel, con todos los beneficios que derivan de ello.

- Traslado: El oferente puede realizar la presentación de ofertas desde cualquier punto, utilizando las herramientas disponibles para el efecto.
- En la preparación de ofertas: Considerando que todos los documentos inherentes al llamado son digitalizados para publicarlos en el SICP, el oferente solo tendría que modificar aquellos puntos propios del proceso. Adjuntar los certificados digitales, entre otros, siempre en la plataforma desarrollada para el efecto.

Para la Convocante:

- Con la disposición magnética de las ofertas, no solo se facilita la manipulación, acceso, transformación y localización en archivo digital. También se reduce considerablemente el costo en cuanto espacio y mantenimiento.

Para el Evaluador:

- Hemos señalado como punto principal en lo que refiere al uso de las herramientas tecnológicas, la disminución de la intervención humana para el registro o transcripción de datos que podrían ser automatizados en una oferta, facilitando al evaluador el análisis de la misma desde una herramienta diseñada para sistematizar el proceso de evaluación.

4. CONSIDERACIONES.

La necesidad del cambio a la era digital. En la actualidad las relaciones proveedor – autoridad normativa y convocante se efectúan en gran parte a través de las plataformas electrónicas según el tipo de trámite a realizar, por tanto, no debería quedar al margen esta etapa del procedimiento, por lo que corresponde emprender con firmeza el desarrollo de la “oferta electrónica”.

Propiciar la introducción gradual de la oferta electrónica se orienta a una transformación radical del funcionamiento de la Administración pública y sus prestaciones, como la relación con otros actores de la sociedad civil y del sector privado.

Hemos dicho que la oferta electrónica alude a la utilización de plataformas tecnológicas para la gestión de las transacciones, como en la comunicación por parte de las instituciones del gobierno, en donde además podrían incluirse otros organismos del sector público para la verificación de documentos presentados dentro de la oferta, así como con otras empresas que emitan certificados y todos aquellos intervinientes que pueda incorporarse para hacerla más eficiente.

Esta plataforma facilitaría la comunicación proveedores – convocantes, a través de la cual la oferta y la aceptación/rechazo de la misma, serán transmitidas por medios electrónicos conectados a una red de telecomunicaciones, pero siempre bajo una normativa que garantice la legalidad del procedimiento. Considerando que al tratarse de un procedimiento en donde las partes se encuentran físicamente separadas, el módulo desarrollado para el efecto deberá exigir la identificación de las partes de manera segura, por medio de la autenticación y de certificados electrónicos.

El desarrollo e implementación de este módulo, tiene una trascendencia mucho mayor que la que supone el mero paso de un sistema basado en el soporte de papel a otro que se sirve de las comunicaciones electrónicas para la ejecución de los procedimientos de contratación pública.

La oferta electrónica aportaría considerables mejoras en materia de eficiencia en las evaluaciones, adjudicaciones, firma de contrato y la gestión propia de las prestaciones comprometidas.

<i>Gestión Administrativa</i>		<i>Ambiente</i>
1	Carga del PAC	SICP (proceso electrónico)
2	Registro, verificación y Publicación de Llamados	SICP (proceso electrónico)
3	Consultas y aclaraciones	SICP (proceso electrónico)
4	Modificaciones al PBC	SICP (proceso electrónico)
5	Competencia de Precios	Módulo de SBE (proceso electrónico)
6	Presentación de Ofertas	Físico (soporte papel)
7	Consultas, respuestas, solicitudes e informes a otras entidades o empresas.	Físico (soporte papel)
8	Evaluación	Físico (soporte papel)
9	Comunicación del resultado a Oferentes	Físico (soporte papel)
10	Firma de Contratos	Físico (soporte papel)
11	Modificaciones de Contratos	SICP (proceso electrónico)
11	Comunicaciones de Órdenes de Trabajo	Físico (soporte papel)
12	Conformidades (Administrador del Contrato)	Físico (soporte papel)
12	Presentación de Facturas	Físico (soporte papel)

13	Pago a Proveedores	SIPAP (proceso electrónico)
<i>Especiales</i>		
	Impugnaciones	Módulo de Protestas (proceso electrónico)
	Registro de Proveedores	SIPE (proceso electrónico)
	Recisiones	SICP (proceso electrónico)

La innovación permitiría eliminar aspectos valorados negativamente en las encuestas de satisfacción por parte de las empresas participantes, en lo que refiere al acceso a las licitaciones públicas, como ejemplo: el horario de atención al público, tiempos de espera, tediosas tareas administrativas, falta de transparencia.

LAS ETAPAS DEL PROCESO LICITATORIO Y EL AMBIENTE EN QUE SE DESARROLLAN:

Los beneficios de la oferta electrónica, sustentados en los siguientes puntos:

Cambio de modelo basado en la “tecnología como servicio”: otorga mayor dinámica de trabajo, al sustentarse en herramientas tecnológicas disponibles para la ciudadanía.

Mayor competencia. La facilidad propuesta ofrece mayores garantías de transparencia y por ende mejora la competencia que a su vez implica también mejores precios.

La oferta electrónica como servicio dará soporte a las convocantes a la hora de defenderse frente impugnaciones u otros litigios que pudieran plantear proveedores o terceros afectados; y por tanto protegen y respaldan a la Administración en cada procedimiento.

Reducción de costes y tareas administrativas: El Ministerio de Hacienda promueve el uso racional de los recursos del Estado, en ese caso el uso de herramientas tecnológicas permite eliminar espacios dedicados al almacenamiento y custodia de ofertas. Así como el ahorro en gastos corrientes como papel, envíos, teléfono, fax, etc.

La transparencia que supone la trazabilidad de todas las fases inherentes al proceso de presentación de ofertas, las evaluaciones, así como la adjudicación de los contratos. Al dotar de más transparencia a la contratación pública no sólo se busca coadyuvar al control de las prácticas, sino que también se persigue promover la igualdad y la no discriminación entre los proveedores.

5. EL MINISTERIO DE HACIENDA COMO IMPULSOR DEL MÓDULO DE OFERTA ELECTRÓNICA.

El Ministerio de Hacienda como referente en cuanto al uso de tecnología, certificaciones de calidad e innovación en sus procesos debe impulsar el desarrollo de la herramienta propuesta de manera a ir armonizándola con la próxima implementación del nuevo SIARE que dará pie a herramientas tecnológicas para la ejecución del presupuesto.

Para ello requiere del involucramiento de la DNCP para garantizar la legalidad de un módulo que brinde todas las seguridades para los oferentes, así como para las Convocantes.

6. REFERENCIAS.

1 LEY Nº 4.017/10 DE VALIDEZ JURÍDICA DE LA FIRMA ELECTRÓNICA, LA FIRMA DIGITAL, LOS MENSAJES DE DATOS Y EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Firma electrónica: es el conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. Firma digital: es una firma electrónica certificada por un prestador acreditado, que ha sido creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que se vincule únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, permitiendo la detección posterior de cualquier modificación, verificando la identidad del titular e impidiendo que desconozca la integridad del documento y su autoría. Documento Digital: es un mensaje de datos que representa actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su creación, fijación, almacenamiento, comunicación o archivo.