

DERECHO ADMINISTRATIVO

DELPIAZZO, Carlos E., "Contratos informáticos con la administración", *Derecho y Tecnología Informática*, Bogotá, núm. 4, mayo de 1990, pp. 63-79.

Tomando en cuenta la gran participación de la administración pública como cliente de mercado, así como el irreversible proceso de la informatización y la necesaria regulación jurídica de este fenómeno, el autor realiza un análisis de los contratos informáticos que se celebran con la administración pública.

Delpiazzo maneja la idea de que el contrato es una figura jurídica (género) que se adjetiva y particulariza (especie) cuando a sus caracteres básicos se le suman las notas que singularizan a cada tipo dentro de la categoría definida abstractamente.

Según la opinión del autor, el Estado, en su ámbito de competencia, puede celebrar contratos, atendiendo a dos técnicas: la unilateral (de imposición) y la contractual (de concertación).

En lo referente a los contratos informáticos, nos encontramos con enfoques distintos por parte de los autores respecto de las condiciones que se necesitan presentar en este tipo de contratos para catalogarlos como verdaderamente informáticos. Algunos sostienen que esto estriba en que el objeto está constituido por los bienes o servicios vinculados a la información automatizada; otros consideran que depende de la estructura jurídica de sus prestaciones; finalmente, hay quienes optan por enunciar las particularidades que exhiben los contratos informáticos desde el punto de vista de los elementos "clásicos" de la teoría contractual. En relación con lo anterior, el autor no adopta una postura "excluyente", sino que toma los elementos más significativos de cada una de ellas.

Delpiazzo divide el estudio de los contratos informáticos de la administración en tres etapas: 1) fase preparatoria, 2) fase esencial, y 3) fase integrativa.

La fase preparatoria es una etapa interna de la administración, que comprende los estudios de viabilidad técnica, jurídica, económico-financiera y política contractual que se pretende realizar. De esta forma, la

asignación previa del gasto de conformidad con el crédito presupuestal disponible, la preparación del pliego de condiciones y la decisión genérica de contratar, manifestada a través de la convocatoria a concurso, dirigida a las empresas proveedoras, constituyen elementos muy significativos dentro de este tipo de contratación. Es importante mencionar la existencia de dos aspectos relevantes en cualquier contrato informático que se vaya a celebrar: la determinación de las necesidades que se buscan satisfacer y por lo tanto una adecuada especificación en el caso que se requieran, en cuya situación la entidad estatal respectiva deberá establecer con toda precisión el carácter de sus necesidades, recurriendo, si es necesario, a asesores especializados en la materia. Como un elemento adicional a este respecto, el autor nos menciona la posibilidad de diálogo entre el usuario (la entidad administrativa) y el proveedor, para que de modo conjunto determinen cuáles son las necesidades que se busca satisfacer. En cuanto a esto, la jurisprudencia francesa sostiene la obligación que tiene el usuario de determinar fehaciente y documentalmente sus requerimientos.

En lo que concierne al segundo aspecto, es de fundamental importancia la formulación del pliego de condiciones, que el autor define como el conjunto de cláusulas redactadas por la administración, en que se especifica el suministro, obra o servicio que solicita, y que en buena medida es el sustento principal sobre el que se cimentará una adecuada relación contractual entre las partes.

Existen algunas particularidades como consecuencia de la tipología ensayada; así tenemos, cuando se trata de contratos referentes al soporte físico, la existencia de diferentes modelos, así como la actual estandarización de equipos, pero al mismo tiempo encontramos la desventaja de que estas entidades necesitan sistemas y redes. En el caso de contratos referentes al soporte lógico, la contratación podrá revestir diferentes modalidades según la finalidad perseguida. En cuanto a los servicios informáticos, podrán constituirse en un contrato autónomo o a través de obligaciones conexas.

La fase esencial comprendida por actos dirigidos a lograr la manifestación de voluntad común respecto al ente público y el tercero contratante. Esta fase comienza con la licitación pública y termina con la adjudicación. Recibidas las ofertas son estudiadas y ordenadas de modo decreciente; posteriormente se elabora un dictamen; con la resolución de adjudicación termina el trámite de selección. La elección del contratante, así como la determinación de la oferta más conveniente, depende de un complejo de circunstancias y criterios, que suelen agruparse en

dos categorías: cuantitativas y cualitativas. Cuantitativas respecto a la oferta y cualitativas respecto al proveedor.

Por último, la fase integrativa en la cual se determina la voluntad administrativa; esta fase se desenvuelve en la forma que el derecho positivo la prevea. Siendo así, como la norma en materia de contratos informáticos es la no solemnidad, éste se perfecciona con la sola notificación del acto de adjudicación; así el contenido del contrato está dado por el pliego de condiciones complementado por datos proporcionados por el oferente; esto no significa que no se pueda documentar el contrato por escrito, pero en dicha hipótesis sus cláusulas no podrán ser otras que las indicadas. De lo anterior se derivan dos conclusiones; no se podrán adoptar fórmulas contractuales predispuestas por el proveedor que sean ajenas al pliego de condiciones y a la oferta y no son admisibles las llamadas reglas de cuatro esquinas que suelen aparecer en los formularios impresos provenientes del área jurídica angloamericana.

En cuanto a la ejecución del contrato, dependiendo del objeto de éste, presenta características específicas: tratándose del soporte físico el proveedor está obligado a dar información y orientación al usuario. En el caso del soporte lógico hay que diferenciar si es estandarizado o elaborado especialmente para las necesidades de la administración pública; en este caso el productor asume una obligación de resultado, es decir, que el soporte lógico satisfaga las necesidades para las cuales fue creado, mientras que en el otro caso solamente tiene que responder por vicios que tornen inadecuado el soporte lógico para el uso previsto en la propaganda o manuales. Por lo que respecta a contratos de servicios informáticos, es tal la variedad de los mismos que no se pueden elaborar juicios de valor universales, por lo que se ha acuñado un criterio de flexibilidad pragmática.

Julio TÉLLEZ VALDÉS

FORN I DE FOXA, Manuel de, "Evolución de la planificación y programación de las administraciones públicas. Los planes estratégicos", *CEUMT. La Revista Municipal*, Barcelona, núm. 108, 1989, pp. 29-35.

El autor (coordinador de información y organización del ayuntamiento de Barcelona) aborda el tema de los planes estratégicos en tres apartados: uno, sobre el ciclo de vida de las ciudades; otro, acerca de la evo-

lución de la planificación en la administración, y por último, la planificación estratégica.

En la evolución de las ciudades se pueden apreciar varias etapas. En la primera etapa el énfasis se centra en las actividades y su desarrollo, mientras que el escenario físico, es decir, la ciudad, se observa como un elemento subordinado al primero. En la segunda etapa, de crecimiento, aparece el límite del mismo y, por tanto, la capacidad de la ciudad para alojar más actividades, por lo que el "escenario" pasa a un primer plano. En la etapa siguiente, de madurez, tanto el escenario como las actividades se mantienen sin subordinación específica. En los momentos de crisis, se vuelve la atención al desarrollo de actividades y servicios.

Este ciclo se presenta más en las ciudades europeas que en los Estados Unidos, ya que en este país la preocupación por la actividad ha sido determinante. Debido a eso, el concepto de planes surgió ahí con más fuerza, tomando esta idea del desarrollo de las grandes empresas.

Entre los factores tecnológicos y económicos que influyen en los cambios de las ciudades se encuentran: a) la alteración de las condiciones de la productividad; b) los cambios en la utilización de materias primas, productos energéticos básicos, máquinas y herramientas; c) el desarrollo de las comunicaciones, el transporte, la información; d) la transportabilidad de los medios de producción, entre otros.

Considera que el factor territorio es distinto en el nuevo orden de la economía mundial debido al poco arraigo de las actividades.

Por lo que corresponde a la administración, sus funciones principales son: garantizar la ley y el orden; coordinar y dirigir las actividades económicas y sociales ahí donde los mecanismos de mercado no actúan o se trata de acciones con incidencia política; prestar los servicios no lucrativos en que el sector privado no tiene interés o por sus importantes consecuencias sociales.

En la planificación europea el concepto de plan territorial (de ubicación de actividades y comunicaciones) y el de plan urbanístico cumplen un papel central. Sin embargo, la administración local, por su cercanía con el ciudadano, rompe con la tradición planificadora territorial al tomar un mayor interés por los agentes sociales y las actividades, de tal manera que el escenario pasa a un segundo plano.

De ahí que se hable de la crisis del concepto tradicional de planificación, es decir, de aquella elaborada por un conjunto de técnicos separados de la gestión diaria.

En los años sesenta, la idea de programación era completamente tecnocrática. Así, se obtenía la información "objetiva" de grandes bases de

datos estadísticos. Con estos datos los técnicos elaboraban un plan, generalmente a largo plazo, y por otra parte, los gestores eran los ejecutores del plan.

La crisis de los setenta demostró la imposibilidad de planes a largo plazo debido a la velocidad de los cambios y su imprevisibilidad. Además, en un plano político, con la creciente democratización de la sociedad, se manifiesta un proceso no sólo técnico sino que requiere de la participación de los ciudadanos. Así, la participación aparece como un elemento clave en la nueva concepción del funcionamiento de la administración local.

Propone la sustitución de las planificaciones imperativas a largo plazo por una planificación a mediano plazo (4 años) y programación anual, y también por los planes estratégicos a mediano y largo plazos.

A pesar de la crisis de la concepción tradicional de planificación no se puede llegar a una no planificación de las actividades confiando en que el mercado se encargará de reabsorber las necesidades y permitirá una mejor convivencia. Por eso se considera que la planificación, en particular la estratégica, da un marco de ayuda a la decisión, a pesar de que no libere de la necesidad de tomar decisiones.

Ciertamente, la metodología de la planificación estratégica se refiere a proyecciones hacia el futuro para competir en el mercado, situando a las ciudades a nivel de empresas, luchando entre sí para acumular el máximo porcentaje del mercado. Sin embargo, el autor nos previene de no dejar de lado la solidaridad y el desarrollo de todos sus habitantes.

Entre las características de un plan estratégico tenemos que afecta a toda la ciudad y no sólo a su gobierno; los objetivos se eligen a partir de los recursos actuales, se seleccionan aquellos considerados como críticos, y el resto de los objetivos se deja con los procedimientos habituales. Analiza a fondo la disponibilidad de los recursos (económicos, políticos, tecnológicos, etcétera); controla la acción con especial énfasis en los resultados prácticos; requiere de la participación activa de todos los agentes sociales y las coordina; afecta todo tipo de actividades (económica, de infraestructura, de zonificación y transportes, enseñanzas, etcétera).

Por último, el autor contempla el interés del plan estratégico para la administración local como organización a gobernar. La administración local cuenta con unos recursos fijos (determinados y de difícil incremento), unas necesidades infinitas, una organización ejecutiva poco flexible para adaptarse al cambio y un marco legal que la constriñe (impidiéndole flexibilidad y eficiencia). Para ello hay que tomar acciones simultáneas, ya sean de índole política (garantías a la autonomía real de las

corporaciones locales), legal (mecanismos modernos de control) o limitando el número de funciones y tomando en cuenta el consenso social sobre las prioridades, elemento muy importante, ya que de lo contrario sería un nuevo instrumento tecnocrático.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

DERECHO AGRARIO

CEBREROS, Alfonso, "La reorganización productiva del campo mexicano; el caso del minifundio", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 849-852.

Alfonso Cebberos estructura su artículo en cuatro apartados que contienen una introducción, el análisis del problema y su evolución, el señalamiento de los objetivos y opciones, así como los efectos y condiciones.

Expresa el autor del artículo que en el Programa Nacional de Modernización del Campo se desarrollan las líneas básicas de acción que gobierno y productores, en un nuevo modelo de participación y concertación, podrán seguir para liberar las fuerzas productivas y las energías sociales por estructuras, instituciones y prácticas, ya caducas.

El programa, dice, es un punto de partida con planteamientos orientadores, cuyo tratamiento detallado será el resultado de un amplio ejercicio de discusión y negociación que conduzca a las reformas institucionales organizativas y jurídicas necesarias, en el que se ubica el tema del minifundio privado y social.

Sobre el problema, señala que un fenómeno creciente en las economías latinoamericanas es la combinación de las actividades rurales con las urbanas, de suerte tal que la parcela pequeña es un patrimonio familiar. Ello es válido y se debe alentar, en especial como un factor de seguridad social, pero de cualquier manera resulta obvio que en el caso de México el fenómeno de la pulverización de los predios alcanzó desde hace tiempo niveles excesivos.

A lo largo del proceso de reforma agraria se han creado más de 26,000 ejidos. La tierra arable por beneficiario ha sido del orden de 6 hectáreas, con tendencia a disminuir a 4 en los últimos periodos. La situación actual indica que de las tierras de propiedad social, 1.8% es de riego y 12.2% puede cultivarse en temporal. El resto se compone de agostadero