

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

Consultoría de diagnóstico SICE

**Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados**

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

INDICE

| | Pág. |
|-----------------------------------------------------|------|
| 1. Contenido del documento | 3 |
| 2. Áreas fuertes | 4 |
| 3. Evaluación del entorno | 6 |
| 4. Organización de soporte | 12 |
| 5. Sistema informático - Evaluación funcional | 14 |
| 6. Sistema informático - Evaluación técnica | 22 |
| 7. Asistencia a usuarios | 27 |
| 8. Capacitación a usuarios | 28 |
| 9. Participación | 29 |
| 10. Conclusiones | 31 |
| 11. Materiales de referencia | 32 |

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

1. Contenido del documento

Este documento contiene un diagnóstico del Sistema informático de compras estatales, en función de la visión del sistema de información, como una herramienta de apoyo hacia la mejora de la gestión de compras estatales, utilizando las tecnologías disponibles, con el fin de mejorar los procesos en cuanto a agilidad, eficiencia, transparencia y calidad.

De acuerdo a este criterio se buscó constituir un marco que integre las perspectivas de entorno, organización, aplicación, infraestructura y seguridad en forma coordinada, y dentro del cual se definen los lineamientos de alto nivel que se recomienda seguir, con distintos niveles de profundidad, de acuerdo al alcance de este trabajo.

Los insumos básicos para la elaboración de este documento son el relevamiento inicial y análisis crítico resultante del mismo, y los resultados y conclusiones obtenidos de la encuesta y entrevistas realizadas. Se trata de construir una propuesta acorde a la realidad del entorno de nuestro país a partir de estos elementos y considerando la incorporación de elementos de la experiencia internacional existente que pudieran ser un aporte de valor para este trabajo.

Se presentan en la primera sección, las fortalezas y valores del sistema informático y su entorno y, a continuación, las áreas de mejora, problemas detectados y debilidades percibidas. A partir de este diagnóstico, se incorporan recomendaciones a nivel estratégico, operativo y de soporte, que brinden elementos para luego desarrollar un plan que de proyectos que coordine integralmente las líneas de trabajo a seguir. Estos proyectos a su vez serán detallados por el equipo asignado a los mismos, en el momento de iniciar su ejecución.

Este documento constituye la base para la elaboración de la propuesta de mejora objeto de la consultoría.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

2. Áreas fuertes

- Las prestaciones del sistema informático contribuyen a aumentar la transparencia, economía y eficiencia de la contratación pública, ya que se registra todo el proceso de contratación (licitación pública nacional, licitación abreviada o contratación directa), desde el ingreso de solicitudes y la invitación a proveedores hasta la adjudicación del contrato y la facturación, para toda la Administración Central, permitiendo ingreso de ofertas en línea. El sistema admite la gestión de compras independientes por parte de cada unidad, así como la centralización de compras de materiales estratégicos. Adicionalmente, permite publicar a través de la web, las compras de todos los organismos públicos, aún si no son usuarios del sistema de compras.

- El SICE está interrelacionado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). De tal forma que sólo es posible realizar las adquisiciones que hayan sido ingresadas y validadas debidamente por dichos sistemas.

- La información disponible es una herramienta gerencial valiosa para la planeación de las adquisiciones y el control de gestión de las mismas, así como para la mejora en los procesos presupuestarios al disponer de mejor información de los gastos por cada rubro.

- El catálogo representa una herramienta fundamental para obtener información de soporte al planeamiento, a la toma de decisiones, y al desarrollo de políticas de compras.

- En aspectos más puntuales por referirse a cada trámite, pero no menos relevantes, el uso del catálogo habilita la posibilidad de automatizar interfaces con el SIIF y cálculo automático de impuestos.

- El portal de compras provee un motor de búsqueda multicriterio, así como servicios de descarga de información de pedidos y compras en formato estándar de intercambio (xml), para uso de proveedores y empresas que ofrecen servicios de información a sus propios clientes.

- Se dispone de metodología para registro y seguimiento de incidencias, estándares de documentación y manuales, así como se realiza evaluación de los requerimientos, que se utiliza para la definición de prioridades.

- Existe oferta de capacitación permanente y mesa de ayuda con muy alto nivel de evaluación por su usuario.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

● Desde el punto de vista técnico de la solución informática, se destacan aspectos como los siguientes, en los que se aprecian los lineamientos tendientes a la independencia de proveedores y soluciones propietarias:

- Diseño de arquitectura en tres capas
- Adopción de sistemas no propietarios y estándares “abiertos”, favoreciendo la portabilidad y evitando la dependencia de soluciones propietarias y de proveedores, y la aplicación de tecnologías probadas y difundidas, habiendo optado por orientación a entorno Java.
- Herramientas independientes del servidor de aplicaciones y servidor abierto e independiente del sistema operativo.
- Servicio de autenticación de usuarios y gestión de roles y permisos
- Base de datos robusta
- Metodología y software de versionado

● El diseño, modelo de datos y tecnología aplicados, permiten la evolución del sistema, sin desconocer que la misma seguramente tendrá impacto en los costos del desarrollo.

● Se cuenta con un equipo de apoyo competente, con alto nivel de especialización en la materia tanto desde el punto de vista funcional como informático, con capacidades y competencias en la relación con áreas usuarias y proveedores. Existe una fuerte coordinación entre el grupo funcional y de desarrollo y se comprueba una actitud proactiva y de compromiso hacia la mejora del sistema.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

3. Evaluación del entorno

Si bien el estudio pormenorizado de cada uno de los factores de entorno, trasciende la evaluación del sistema que es objeto de esta consultoría, los mismos impactan fuertemente en el resultado de su implantación, sostenibilidad y/o crecimiento, por lo que el análisis carecería de valor de presentarse en forma aislada de estos factores.

Quedan fuera del alcance de este estudio, los aspectos legales vinculados a la administración electrónica en general y a la gestión de compras en particular, sin dejar de reconocer su especial relevancia en la transformación de los procesos.

De acuerdo a lo anterior, se mencionan algunos problemas o debilidades detectados en las condiciones de ambiente para la gestión electrónica de compras, desde el punto de vista del liderazgo, gobierno, competencias y tecnología;

3.1. Liderazgo / Gobierno / Competencias

- Si bien se encuentra en proceso la creación de una Agencia, no existe aún una institución rectora a nivel central de la gestión de compras estatales, con capacidad de función asesora, promotora de reglamentación y adecuaciones normativas, capacitación, servicio a proveedores, etc., y también responsable de la operación del Sistema. Esta ausencia está directamente vinculada con los puntos siguientes.
- Falta de definición de un plan estratégico de compras, en el que se incluya la visión general sobre compras estatales y, en particular, el alcance que se pretende del sistema informático.
- No se cuenta con un plan de difusión interna / externa, en el que se defina una estrategia de "marketing" de administración electrónica y de promoción del interés estratégico en el sistema de compras estatales.
- No existen medidas para evaluar la gestión de compras.
- No existen medidas para evaluar el funcionamiento del sistema.
- Gestión integrada de la relación con Empresas: existen varios proyectos en curso, directa o altamente vinculados con empresas, pero no un proyecto integrado con visión horizontal de procesos orientados a esta relación.
- Dentro de las competencias del equipo de proyecto, no está la potestad de tomar decisiones de contrataciones y adquisiciones, por lo que no tiene posibilidad de auditar o realizar aportes funcionales en los procedimientos llevados a cabo por los usuarios.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

Recomendaciones:

- ✓ Realizar las acciones necesarias para que se concrete no solamente la existencia institucional de la Agencia de Compras sino también su capacidad operativa. A partir de lo anterior, se sugieren las recomendaciones que siguen.
- ✓ Definir un plan estratégico con metas, indicadores y mecanismos de control, y los mecanismos de difusión.
- ✓ Definir las políticas de supervisión, actuando como promotor de la mejora continua de la gestión de compras, recogiendo la experiencia de trabajo y conocimientos del equipo de proyecto.
- ✓ Trabajar en el desarrollo de nuevos procedimientos y técnicas de compra, estudiando y proponiendo las reformas legales, reglamentarias y administrativas que tiendan a mejorar los mismos, considerando particularmente, la incorporación de tecnología informática.
- ✓ Diseñar y coordinar programas de capacitación para quienes se desempeñan en las unidades de compra;
- ✓ Aplicar metodología de evaluación de compras a través de indicadores, basándose en mejores prácticas internacionales.
- ✓ Definir indicadores para la evaluación del funcionamiento del sistema y controlar su evolución.
- ✓ Promover proyecto de relacionamiento integral con las empresas. Debe definirse una visión y una estrategia de modelo de gobierno electrónico de cara a las empresas. A partir de esto se deberá definir un mapa y portafolio de servicios en la modalidad de Gobierno a Empresa (G2B) y analizar y consolidar el mapa de servicios actuales, analizando el impacto organizacional y la arquitectura tecnológica de soporte a esta estrategia. Dentro del alcance de este trabajo, y, como primer acercamiento hacia este proyecto, puede pensarse en la consolidación SICE – SIIF, con una única interfaz hacia el proveedor.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

3.2. Entorno cultural y de capacidades

Se considera en este punto, que el desarrollo hacia una gestión electrónica de compras, no sólo implica cambios de orden jurídico y técnico, sino también un cambio actitudinal, apoyado por una sólida difusión y acompañado por la capacitación a los usuarios de los sectores público y privado.

- En el área usuaria, el nivel de conocimiento funcional es desperejo. Existe una buena autoevaluación según surge de los resultados de la encuesta, indicando un nivel medio y alto en la mayoría de los casos, lo que se contradice con su formación, ya que encontramos que la mitad de los usuarios no ha recibido ninguna capacitación en la materia. Adicionalmente se verifica que hay una franja importante de usuarios que no han recibido ningún tipo de formación extracurricular vinculada su función, aunque no fuera específica de la temática de compras.
- No está jerarquizada la función de compras, enviando muchas veces al área de compras, a personas que se descartan de otras áreas. Se realizan rotaciones sin la suficiente preparación, si bien tampoco se está cumpliendo con los principios de rotación esperados, y que necesariamente deben planificarse buscando equilibrar la experiencia y conocimientos adquiridos con el aseguramiento de buenas prácticas.
- Las características estructurales y reglamentarias dificultan la mejora de la gestión de compras, sobreponiendo el apego a las reglas administrativas por sobre el control de gestión.
- Se percibe falta de iniciativa y promoción desde las organizaciones a la formación de sus funcionarios de compras.
- Tampoco se cuenta con información detallada de capacitación (ni en cantidad ni en calidad), ya que la ONSC es el responsable de la formación funcional/normativa no habiendo coordinación al respecto.
- La capacitación de tipo gerencial, que pudiera estar relacionada a la planificación y control de gestión, es muy escasa.
- Existen problemas de procedimiento respecto del sistema, transformando al mismo, en muchos casos, en un mero registro de compras ya realizadas, y haciendo abuso de las excepciones.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- En muchos casos se detectaron debilidades de integración entre las áreas de compras y financiero-contable. Esto no significa que no se relacionen correctamente para la gestión de los expedientes, sino que se percibe una compartimentación en las funciones, no habilitando una perspectiva integral de la gestión.
- Existen carencias de cultura de planificación por parte de las unidades solicitantes, lo que en muchos casos dificulta la labor de las áreas de compras.
- Existen insuficiencias en la capacidad de realizar compras centralizadas o compartir esfuerzos entre distintas unidades.
- Los proveedores se ven afectados por la heterogeneidad de criterios entre los organismos y aún en forma interna a los mismos (dentro de lo permitido por el TOCAF), y por la duplicación de requisitos formales.
- Incompletitud de las publicaciones: No todos los organismos publican los llamados y, quienes lo hacen, muchas veces no lo hacen para todos. De la encuesta a proveedores surge que a veces no se publican los anexos o las actualizaciones.

Recomendaciones:

- ✓ Desarrollar un programa de capacitación integral que involucre a funcionarios de las áreas de compras y proveedores. La capacitación debería extenderse a personas vinculadas con las compras en todos los niveles operativos. Coordinar la capacitación con la ONSC.
- ✓ Racionalización de los procedimientos y estudio y adecuación normativa (recomendación ya citada en la sección anterior).
- ✓ Controlar calidad de publicaciones por muestreo
- ✓ Promover un proyecto de gestión del cambio que aborde los aspectos actitudinales, en forma integrada con la capacitación y difusión, involucrando a todos los actores.
- ✓ Apoyar a organismos que aún no publican para promover su incorporación lo más rápidamente posible.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- ✓ Apoyo al proyecto de registro único de proveedores y analizar otros criterios de heterogeneidad como precios de pliegos o depósitos de garantía, promoviendo la uniformización de los mismos.
- ✓ Realizar estudio sobre accesibilidad de empresas de pequeño porte y promoción y apoyo para el uso del sistema por parte de las mismas.
- ✓ Planificar y ejecutar proyecto de difusión.

3.3. Tecnología

- No hay, a nivel del Estado, definición de lineamientos tecnológicos generales para el desarrollo de sistemas, por lo que los mismos se asumen dentro del equipo de proyecto. Esto no constituye un problema actualmente, pero sí un riesgo, en tanto se pudieran definir orientaciones contrapuestas con los estándares adoptados.
- No hay definiciones a nivel general, que establezcan lineamientos y normas de seguridad en las aplicaciones y en la infraestructura tecnológica de soporte.
- En cuanto a la disponibilidad y capacidad de infraestructura, se comparten recursos de equipamiento central y de comunicaciones, sin coordinación formal de la administración de los mismos, lo que puede generar problemas en la definición de prioridades o en la coordinación de acciones o decisiones en general.
- No se dispone un inventario del equipamiento de las áreas usuarias, lo que impide evaluar problemas de performance, impacto de cambios o de incorporación de nuevas tecnologías. Si bien la disponibilidad de un inventario detallado no puede plantearse como condición para implantar un sistema, ni es suficiente por sí misma ya que no puede conocerse el uso y administración interna del equipamiento, constituye una información básica para conocer la realidad sobre la que se esté trabajando, en particular cuando los sistemas que soporte sean de uso obligatorio. Esto afecta a cualquier proyecto de gobierno electrónico.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

Recomendaciones:

- ✓ Promover definición de lineamientos tecnológicos para el desarrollo de sistemas y de políticas de seguridad.
- ✓ Establecimiento de contratos de servicio para la utilización de recursos compartidos.
- ✓ Promover un proyecto de inventario de equipamiento que incluya tanto el relevamiento como el soporte de la información y los procesos de actualización de la misma. En ausencia de inventario, se recomienda establecer mecanismos de recolección de información básica de las áreas de interés de acuerdo al proyecto en cuestión, e implementarlos, por lo menos, en las unidades que se consideren de mayor impacto.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

4. Organización de soporte del sistema

Es importante señalar que no se realizó un relevamiento específico de la organización, dotación y asignación de funciones por estar fuera del alcance de esta consultoría, sino que, con criterio análogo a la evaluación del entorno, solamente se mencionan los elementos relativos a este tema que surgieron según la percepción desde este trabajo.

- La dotación constituye un punto crítico tanto en el equipo funcional como en el equipo informático, en tanto se prevea encarar el modelo de procedimientos y procesos, especificaciones funcionales y desarrollo tendientes a una gestión electrónica de compras.
- Respecto de las funciones actuales, si bien la carga de trabajo disminuyó desde el momento que ASSE dejó de utilizar el sistema, la cantidad de personas parece limitada especialmente en el caso del equipo funcional, considerando el fuerte requerimiento de apoyo por parte de los usuarios.
- Funciones de seguridad de la información asumidas por el equipo de Desarrollo, en ausencia de un área especializada.
- No existe equipo de trabajo conjunto con SIIF, por lo que se dificulta la adopción de criterios comunes, enriquecimiento del seguimiento y de controles, e intercambio de información.
- Si bien el trabajo del Equipo de Compras sigue lo delineado en el "Plan Estratégico 2008-2010", este Plan no está inscrito en una estrategia de nivel nacional acerca de las compras del Estado y en consecuencia carece de objetivos globales de mejora que por otra parte estarían fuera del alcance y dominio de dicho Equipo. Se reafirma lo ya indicado acerca de la necesidad de contar con una Agencia de Compras que marque el rumbo a seguir, brindando pautas y políticas a cumplir y con una visión global acerca de las contrataciones públicas.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

Recomendaciones:

- ✓ Realizar un estudio detallado y propuesta de modelo de la organización y funciones del equipo de soporte.
- ✓ Analizar la dotación requerida para la organización propuesta, de acuerdo a los requerimientos actuales y a la planificación estratégica.
- ✓ Conformar un equipo de trabajo conjunto (funcional e informático), a asignar a proyecto de análisis e implementación de mejoras en la interrelación con SIIF. Finalizado este proyecto, parte de las personas involucradas, deberían constituir un equipo de coordinación permanente, considerando la importancia del tema.
- ✓ Independizar las funciones de gestión de seguridad, conformando un equipo especializado, que puede ser compartido con otros proyectos.
- ✓ Si bien desde este trabajo no se visualiza criticidad en la planificación detallada, ni problemas en la coordinación entre los dos grupos del equipo, dados los valores personales y profesionales de sus integrantes mencionados en la sección 2, sería posible mitigar riesgos, introduciendo metodología de gestión de proyectos y herramientas de modelado que apoyen la comunicación funcional – informática.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

5. Sistema informático – Evaluación funcional

Esta evaluación se plantea desde los siguientes puntos de vista:

- Alineación de la cobertura funcional respecto de una meta de compra electrónica, para lo cual se consideran las etapas del procedimiento que se realizan a través del sistema, la automatización de controles, la flexibilidad de criterios para soportar diferentes modalidades, las interfaces con el SIIF.
- Servicio a proveedores
- Valor de la información como herramienta de gestión

Nuevamente surge que las mejoras o adecuaciones que se propongan, no pueden estar desvinculadas de la realidad del área usuaria. Con este criterio, y considerando que se han detectado importantes problemas de procedimiento en los sectores de compras, tanto en referencia a controles como a flexibilidad, se debe analizar las posibilidades de ajuste o mejora, considerando el equilibrio entre lo deseable como mecanismo de soporte al cumplimiento de normativa y a la minimización de errores de procedimiento, y, por otra parte, la realidad del área

usuaria. Esto debe estar acompasado por otras acciones que encaren la mejora de los procedimientos en las áreas usuarias, ya que, de lo contrario, las propuestas que se limiten a atenuar o eliminar controles existentes, sin atender desde otras perspectivas, los problemas de los procesos de compra, probablemente lo único que aporten sea cambiar un tipo de problema por otro.

5.1. Cobertura funcional

- Se abarca el proceso desde el ingreso del pedido hasta el ingreso de facturas, pero el sistema gestiona pocos pasos del proceso. Esto dificulta el seguimiento detallado de los trámites, particularmente entre el ingreso de ofertas y la adjudicación, e impide realizar análisis pormenorizados y de tiempos de los procesos, lo cual reviste especial relevancia dados los tiempos de los mismos. Tampoco se provee consulta histórica de estados de la compra.
- Si se evalúa la alineación de la cobertura funcional respecto de una meta de compra electrónica, se encuentra que hay etapas en las que se comprueba esta tendencia (publicación, ingreso de ofertas en línea, existencia de algunas interfaces con SIIF), así como otras funcionan como mero registro del trámite manual (adjudicación) o no se registran (asesoramiento técnico, comisión asesora, intervención).
- Entre los aspectos que no se visualizan a través del sistema, surge de la encuesta y entrevistas, la importancia del asesoramiento o criterio técnico aplicado en las compras.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- El control del proceso se realiza en forma manual, excepto el control de fecha tope de ingreso o entrega de ofertas y confidencialidad hasta el acto de apertura en caso de licitaciones. Es decir que no se controlan plazos legales, cantidad de proveedores invitados, publicaciones, vista.
- Hay controles de importes que presentan debilidades. En particular no se gestionan los impuestos asociados a los ítems.
- En algún caso los controles carecen de flexibilidad, como la tolerancia de importes de facturas, o el control de plazo de 48 horas mínimas de publicación para compras directas mayores a \$15.000. Con referencia a este último es importante señalar que, se considera muy adecuado, pero teniendo en cuenta la realidad de casos en los que la compra ya se efectivizó previamente (problema de procedimiento), muchas veces resulta una publicación en el sitio en la que se aclara "no cotizar, regularización", o "exclusividad", lo que atenta directamente contra el objetivo de transparencia y lleva a perder confiabilidad en el sistema.
- La adjudicación incorpora algunos criterios de flexibilidad por los que se soportan diferentes modalidades, quedando pendientes de ampliarse a otros como adjudicaciones por monto variable según el consumo.
- No hay registro de entregas físicas ni control de saldos pendientes, sino que lo que se ingresa al sistema son las cantidades que figuran en la factura, por lo que no es posible controlar lo recibido contra lo facturado en forma automática ni se cuenta con información del cumplimiento de los proveedores.
- Lo recibido (de acuerdo a la facturación) no se utiliza para control posterior o manejo de stocks.
- Se observan debilidades en cuanto a las interfaces con el SIIF, tanto desde el punto de vista de las instancias del proceso, como de los mecanismos e información. Los datos disponibles desde el sistema de compras permitirían la automatización de pasos, registro detallado de la información y control de saldos presupuestales. Además, la integración se diluye luego del ingreso de facturas, no permitiendo el seguimiento de las mismas hasta el pago y tampoco existe posibilidad de seguimiento de las garantías, siendo todas etapas importantes del proceso de compra, aunque haya finalizado el trámite, y que pueden incidir en los niveles de precios de las compras.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- Existen múltiples registros manuales paralelos, además del propio expediente (los más usados son el de numeración de trámites y seguimiento del trámite).
- Son limitados los servicios que se brindan a los proveedores y, carecen de carácter personalizado, es decir que no es posible acceder a información selectiva de acuerdo al perfil del proveedor o a las actividades ya realizadas en el sistema. Tampoco existen canales de comunicación fluida con los mismos, como avisos de publicaciones u otras novedades por diferentes medios.
- Información estadística y de soporte a toma de decisiones:
 - No se cuenta con un diseño de los requerimientos de información de este tipo.
 - Los organismos externos a la Adm. Central publican sin vínculo al catálogo.
 - Es dificultosa la extracción de información para organismos de contralor.
- No se proveen mecanismos que estimulen y apoyen la vigilancia de la sociedad civil, público y empresarios, sobre las responsabilidades y acciones del Estado.
- Si bien no se llevan por sistema compras financiadas por fondos externos o de terceros, no se aprecia en primera instancia como factor crítico.
- Surge de la encuesta que la mayor parte de las compras que se tramitan por fuera son fondos rotatorios y cajas chicas, las cuales no están soportadas por sistema. (En el caso de fondos rotatorios, la gestión es incompleta: no se ingresan todas las compras sino sólo las mayores a 15% del tope de compra directa, ni se gestiona la rendición y reposición.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

Recomendaciones:

- ✓ Enriquecer los aportes que favorecen la transparencia, como por ejemplo:
 - Aumentar las posibilidades de elección a las unidades, brindando información de proveedores (también como apoyo a la labor de compras)
 - Generación de reportes por cada institución inscrita, de sus publicaciones y adjudicaciones con información estadística por rubros y para un período de tiempo seleccionado. (Este sería un ejemplo de requerimiento de información estadística)
 - Publicación de los criterios generales que se tomaron en cuenta en la adjudicación de la compra
 - Publicación de acta de apertura
 - Publicación de informes técnicos de especialistas o de comisiones asesoras
 - Gestión de reclamos o denuncias, aumentando así la participación ciudadana y la confianza en sus instituciones

- ✓ Analizar la posibilidad de incorporación gradual de nuevos pasos, tendiendo a contribuir a la meta de gestión electrónica. En tanto, posibilitar el registro de pasos del expediente manual, que en muchos casos se lleva a través de registros manuales y en algunos otros a través de sistemas de seguimiento de expedientes. Esta información, además de facilitar una consulta histórica detallada y el seguimiento externo, sería de importante valor para el análisis de tiempos.

- ✓ Analizar formas de incorporar información de estudio técnico, a modo de ejemplo:
 - Incorporar al cuadro comparativo otros parámetros distintos de precio que puedan ser definidos para cada compra y faciliten la comparación multicriterio. Entre estos parámetros debería estar incluida la evaluación de proveedores en tanto se disponga de dicha información.
 - Publicación de informes técnicos de especialistas o comisiones asesoras, y responsables de los mismos (ya mencionado en pro de la transparencia).
 - Incorporar instancia de apertura técnica de propuestas.

- ✓ Análisis de flexibilización de controles actuales, y de incorporación de nuevos controles, buscando equilibrios de acuerdo a lo señalado al inicio de esta sección.

- ✓ Definir y llevar a cabo proyecto de profundización de la integración con SIIF, llevándola a todas las etapas de la compra, a toda la información necesaria para la automatización de acciones manuales, considerando incluso los cambios de ejercicio y manteniendo la independencia de las funciones de compras.

- ✓ Analizar posibilidad de unificación de criterios de identificación de compras y/o facilidades para manejo de secuencias, de modo de eliminar registros manuales que se utilizan para obtener el próximo número.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- ✓ Incorporar nuevas modalidades de adjudicación (dentro de lo habilitado por normas legales).
- ✓ Flexibilizar re-distribución de cantidades/montos de ítems que integran compras centralizadas, realizando transferencias dentro de la misma, limitado a las posibilidades presupuestales de las unidades solicitantes.
- ✓ Analizar posibilidad de realizar "acuerdos marco" (esto incluye modificaciones normativas) para ítems comprados en forma recurrente, como insumos informáticos o de oficina, a partir de los cuales, las unidades puedan consumir, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, realizando un trámite de compra muy sencillo. Las compras centralizadas constituyen un acercamiento al tema.
- ✓ Analizar posibilidades de incorporar información de entregas.
- ✓ Analizar mecanismos de integración con sistemas de gestión de stocks y posibilidad de incorporar un módulo de mínimo porte respecto de la misma, a través del cual sea posible controlar recepción de materiales y su consumo. Estos aspectos estarían apoyando tanto una mejor planificación de la demanda, como la posibilidad de procedimientos de control externo.
- ✓ Servicios a proveedores (algunos de estos puntos estarían incluidos en una propuesta de interfaz única para la atención a proveedores):
 - acceso a información personalizada y notificaciones automáticas vía e mail u otra (por ej. a los proveedores inscriptos en el rubro correspondiente, inmediatamente después de publicada una adquisición).
 - Incorporar posibilidad de calificación de los proveedores que sirva como insumo en la selección para próximas compras.
 - Ver posibilidad de ingreso de ofertas para proveedores que no estén registrados, y que el registro sea requisito en la etapa de adjudicación.
 - Información, desde el sitio de compras, acerca de procedimiento de registro, consulta de datos registrados, posibilidad de modificación autónoma de algunos datos como persona/s de contacto o rubros que provee
- ✓ Dado que las instituciones que no utilizan el sistema de compras, pero realizan publicaciones, no lo hacen con vínculo al catálogo considerando el costo de vincular los ítems con los de su propio catálogo (en caso de que lo tengan), se recomienda analizar la posibilidad de un vínculo con un nivel superior al ítem dentro de la estructura jerárquica del catálogo. Esto permitiría disminuir

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

considerablemente el costo anterior, obteniendo un acercamiento importante a la información sobre qué se compra en el Estado.

- ✓ Promover un proyecto de análisis de requerimientos e implementación de un módulo de información estadística, con facilidades de generación de reportes dinámicos por parte de los usuarios, seguimiento de indicadores y alarmas.
- ✓ Analizar posibles facilidades para crear un ambiente colaborativo entre los compradores, a partir de la información disponible.

La incorporación de procedimientos de compras que se tramitan actualmente por fuera del sistema, si bien se recomienda, se considera que es de menor prioridad frente a la mejora de los procedimientos actuales.

En cualquier caso de incorporación de funcionalidades que impliquen aumentar las instancias de interacción de los funcionarios con el sistema, se recomienda posponer su implantación hasta tanto estén resueltos los problemas de performance (sección 6.3), ya que de lo contrario el efecto podría ser contraproducente.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

5.2. Usabilidad

- Debido a la migración gradual de las prestaciones del sistema a interfaz web, transitoriamente se accede al sistema tanto sea a través de la aplicación sobre Windows, o sea a través de la nueva interfaz, de acuerdo a la funcionalidad que se quiera utilizar. Esto impacta fuertemente la operativa de los usuarios.
- No hay estándares definidos, no obstante lo cual se observa que la presentación y operativa de pantallas son homogéneas, así como la terminología utilizada.
- Los manuales de usuario no presentan la operativa detallada vinculada automáticamente con la pantalla en uso. Esto podría favorecer el uso de los manuales, pero la criticidad de este punto disminuye, al considerar que por tendencias culturales y carencias de capacitación general, los usuarios prefieren acudir a la mesa de ayuda.
- Los usuarios refieren a que la operativa implica muchas idas y vueltas en las pantallas y pasos innecesarios.
- Catálogo: Si bien la existencia del mismo es una fortaleza que sostener, muchos usuarios hacen mención a los criterios de denominación y clasificación, que les dificultan las búsquedas y por tanto al ingreso de pedidos.
- En el caso del sitio web se observa que el diseño y la organización de los contenidos, no están orientados a criterios de segmentación de los usuarios de acuerdo a sus necesidades, lo que puede estar afectando posibilidades de difusión o comunicación en general.

Recomendaciones:

- ✓ Priorizar el pasaje de toda la aplicación a interfaz web.
- ✓ Analizar pasos requeridos a través del sistema facilitando la automatización de los mismos, si es posible. (Por ejemplo, si un paso requiere la aprobación por parte de un rol, realizarla en forma automática, si el usuario que lo realiza tiene también el rol de autorización requerido).

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- ✓ Catálogo: Generar proyecto de incorporación de sinónimos en el que se puede promover una alta participación de usuarios, sin pérdida del control indispensable en la definición de ítems y criterios de clasificación centralizados.
- ✓ Facilitar el ingreso de pedidos, permitiendo tomar como base, pedidos o compras anteriores y complementando con la búsqueda en catálogo a través de sinónimos.
- ✓ Estudio del diseño y organización del sitio web por parte de especialistas en usabilidad vía web y con criterios alineados a los que se defina aplicar al portal del estado.

5.3. Documentación funcional

- No existen manuales de procedimientos de compra en los que se detallen los pasos a seguir, roles responsables de los mismos, interacciones con el sistema informático y reglas y normativa asociada.
- Sólo existe documentación comprendida dentro de los manuales de procedimiento administrativo de hace algunos años.
- No se cuenta con metodología de diseño de los procedimientos, que permita generar especificaciones funcionales para Desarrollo.

Recomendaciones:

- ✓ Promover trabajo de documentación de los procedimientos de compra genéricos de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente.
- ✓ Documentar procedimientos en función de la interacción con el sistema informático: roles y responsabilidades, pasos y controles automáticos, etc.
- ✓ Introducir el uso de herramientas de modelado que faciliten la documentación funcional del sistema y especificación de insumo para el desarrollo informático.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

6. Sistema informático – Evaluación técnica

6.1. Modelo de datos y parametrización

- Modelo de datos independiente para el SICE y Sistema de publicaciones. La existencia de una base de datos independiente para publicaciones, con integración por proceso, no responde a un criterio de diseño, sino a decisiones circunstanciales por requerimientos de implementación.
- Parametrización mínima: No está modelada la máquina de estados de compras con transiciones y roles (sin implicar herramienta de tipo workflow). Esto no es crítico manejando una secuencia muy limitada de estados, pero la incorporación de controles e integración del diseño mencionado en el punto anterior, requerirían un mayor grado de parametrización. Asimismo la flexibilización de la funcionalidad, dirigida a cubrir diferentes procesos de acuerdo a su tipo, como podría ser el caso de compras centralizadas, también estaría ligada a criterios de parametrización.
- El bajo grado de parametrización, puede comprometer costos en la evolución general del sistema.

Recomendaciones:

- ✓ Tender a la unificación de las bases de datos de compras y publicaciones. Esto seguramente ya requiera criterios de parametrización para diferenciar organismos que utilizan el sistema de compras de los que sólo publican.
- ✓ Analizar un conjunto básico de parámetros y modelo para su utilización, de modo que la solución sea escalable a la incorporación de nuevos parámetros en forma gradual.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

6.2. Integración con otros sistemas

- Los mecanismos de integración con SIIF son limitados, aún existiendo mejores posibilidades en función de la información disponible; se trabaja con replicación de tablas del SIIF, existiendo debilidades en la coordinación técnica.
- En el caso del SDG, se realizan distribuciones en el mismo que no se reflejan en el SICE.

Recomendaciones:

- ✓ Vale nuevamente la recomendación de definir y llevar a cabo proyecto de profundización de la integración con SIIF, en la que se aborde la misma desde todos los aspectos.
- ✓ Asegurar la consistencia con la información en el SDG, re analizando los mecanismos de interfaces.

6.3. Performance:

Los tiempos de respuesta implican en muchos casos, que no sea posible trabajar en la franja horaria cercana al mediodía, y que entre las 10 y las 16 se trabaje con mucha dificultad.

Inciden en la performance varios factores que pueden afectar negativamente.

- Se han comprobado casos de funcionamiento no aceptable resultante de las comunicaciones existentes. Tal es el caso de dependencias del interior con conexión telefónica, y de salud pública (toda la red comunicada a través de un punto de enlace con 256 KB, anteriormente a 128).
- Durante la encuesta varios entrevistados manifestaron que tenían problemas de performance con conocimiento de que se debían a problemas de comunicaciones internos a su organismo.
- No existe un estudio de los requerimientos mínimos en la configuración de las comunicaciones ni de las características de micros.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

- Tampoco, como se había mencionado respecto al entorno, se dispone de inventario de los equipos ni las características de los tramos de la red.
- No está incorporada a la metodología de trabajo, la realización de testing de performance y de stress.

Recomendaciones:

- ✓ Se espera que la existencia de un proyecto de comunicación de todas las unidades ejecutoras vía fibra óptica que está en curso, redunde en una mejora significativa de los tiempos de respuesta.
- ✓ Definición e implementación de metodología de testing de performance y de stress, que incluyan la realización de mediciones en diferentes entornos de equipamiento y comunicaciones, diferentes franjas horarias y diferentes cargas de usuarios.
- ✓ Definición de requerimientos mínimos de equipamiento local y comunicaciones para obtener una performance aceptable. No debería implantarse el sistema o ampliar el uso de prestaciones en forma obligatoria en aquellas unidades en las que no se alcancen dichos mínimos.
- ✓ Promover un proyecto de inventario de equipamiento (ya mencionado a nivel del entorno)

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

6.4. Seguridad

- No se registra log de auditoría.

- No se ofrecen suficientes garantías de seguridad suficientes a los proveedores, para promover la facilidad de ingreso de ofertas en línea. Debería poder asegurarse, además de la confidencialidad de los datos, que:
 - no sea posible modificar las ofertas después de presentadas;
 - las medidas de seguridad garanticen que las ofertas, una vez recibidas, no puedan ser alteradas por el personal informático (aunque no se han presentado reclamos en este sentido).

- Si bien la administración está restringida a los responsables de la misma y responsable del área de compras, los técnicos de desarrollo acceden para la resolución de incidencias de mantenimiento. Esto no es de fácil resolución, pero igualmente constituye una vulnerabilidad de la seguridad.

- No se cuenta con un área especializada en gestión de seguridad, por lo que esta responsabilidad está incluida en las funciones del equipo de Desarrollo.

- No existen planes de auditoría periódica, y externalización de la misma.

Recomendaciones:

- ✓ Como ya se indicó en la sección de Organización, se recomienda independizar las funciones de gestión de seguridad, conformando un equipo especializado en la materia. Estarían dentro de las funciones de este equipo, no sólo la definición de políticas, sino también la de mecanismos de control.

- ✓ Analizar mecanismos de seguridad que proveen las nuevas versiones de la BD, así como evaluar opciones y costo – beneficio de utilización de mecanismos de autenticación.

- ✓ Implementar mecanismos de auditoría de la base de datos. Además de ofrecer garantías para los usuarios, esto permitiría mitigar los riesgos/responsabilidad que implica la habilitación de los técnicos informáticos a realizar modificaciones.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

6.5. Estándares

- No hay definición de estándares de diseño y nomenclatura.

Recomendación:

- ✓ Definir estándares tecnológicos en el diseño de componentes y modelado de datos, así como de nomenclatura de objetos y de elementos del desarrollo (tablas, atributos, paquetes, procedimientos, etc.)

6.6. Documentación técnica

- Existen dificultades para mantenerla actualizada, por disponibilidad de RRHH (dificultad sumamente frecuente en los proyectos).
- No hay documentación sobre la administración de base de datos, servidores y conexiones entre los mismos.
- No se dispone de un mapa de las comunicaciones, cuya administración es responsabilidad de la CGN.
- No se cuenta con documentación sobre especificación funcional de los módulos, documentación detallada de interfaces, definición de estándares.

Recomendaciones:

- ✓ Definir un proyecto de recopilación y actualización de documentación existente y de elaboración de documentación relevante con la que no se cuenta. En ese marco también se debería establecer mecanismos de mantenimiento de la documentación y de difusión de la misma a quienes corresponda.
- ✓ Investigar posibilidades de instalación de software de gestión de documentos.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

7. Asistencia a usuarios

La función de la mesa de ayuda, cuya función ya es en sí misma sumamente importante, cobra mayor relevancia considerando la magnitud del universo de usuarios y la tendencia de los mismos a recurrir a los servicios de asistencia como apoyo en los procesos y la operativa.

- No se dispone de software de asistencia remota, por lo que algunas veces se dificulta la comunicación con los usuarios.
- No se cuenta con un sistema integral de registro y seguimiento de llamadas e incidentes, pasen o no a resolución por el equipo de Desarrollo.
- No se cuenta con herramientas de análisis de los requerimientos, ni la información es completa, excepto para aquellos que pasan a Desarrollo.

Recomendaciones:

- ✓ Documentación de soluciones a preguntas frecuentes y publicación de las mismas.
- ✓ Documentación, a modo de fichas técnicas, de problemas habituales y mecanismos de resolución, para uso interno del equipo de apoyo.
- ✓ Analizar posibilidad de instalación de software de asistencia remota tipo VNC.
- ✓ Investigar sistemas de apoyo a la gestión de mesas de ayuda o centros de servicio a usuarios que permitan no sólo el seguimiento de las consultas y solicitudes, sino la obtención de información estadística que permita ir mejorando el servicio.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

8. Capacitación a usuarios

- En cuanto a la capacitación en el uso del sistema, si bien existe una oferta permanente, los usuarios no siempre son enviados realizar cursos al solicitarse su habilitación, o son enviados tiempo después de que ya están utilizando el sistema.
- En cuanto al contenido de los cursos, algunos encuestados manifestaron a modo de crítica que los mismos actualmente tienen únicamente carácter de presentación, careciendo de una modalidad más interactiva que incluya práctica en el uso del sistema.

Recomendaciones:

- ✓ La capacitación en el sistema debería estar integrada a un plan de formación integral, propuesto anteriormente.
- ✓ Buscar mecanismos para promover la capacitación de usuarios. Estos mecanismos podrían ser de diferente carácter. A modo de ejemplo, podrían implementarse medidas de difusión, y por otra parte tratar de ligar la capacitación con la asignación de roles de usuario del sistema.
- ✓ Revisar criterios de capacitación, analizando los requerimientos de acuerdo a la modalidad de los cursos. Se podría pensar también en la realización de cursos interactivos a distancia, como apoyo a la capacitación directa, como cursos para funcionarios sobre normativa, procesos y elaboración de pliegos, o cursos para proveedores sobre operación del sistema y procedimientos de compra.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

9. Participación

Se considera que este tema merece un capítulo en sí mismo tanto por su impacto, ya que su tratamiento puede condicionar la actitud de los involucrados respecto del proyecto en general, como por su transversalidad respecto a todas las actividades que componen el trabajo del proyecto.

- Se observó la percepción de falta de participación de los usuarios en etapas tempranas del proyecto, lo cual supone un riesgo importante en la falta de apropiación del producto, y por tanto en su utilización como instrumento de mejora en la gestión.
- A partir de la implantación, los usuarios aprecian algunas oportunidades de realizar aportes, pero consideran que los mismos son parcialmente o no considerados en la implementación de cambios.

Recomendaciones:

- ✓ Definir estrategias de integración de los usuarios en próximas etapas de trabajo. Es fundamental a la hora de este análisis, buscar equilibrios para que los mecanismos de participación permitan recoger la visión de los usuarios, sin generar inoperancia en la toma de decisiones y los avances esperados.
- ✓ Si bien existe oferta permanente de cursos y se realizan actividades anuales con organizaciones de proveedores, se deben re-analizar las estrategias de comunicación y trabajo conjunto con los mismos.

Como acciones concretas para iniciar un camino de participación, se mencionan las siguientes, **sólo** a modo de ejemplo, ya que **no se recomienda encarar acciones en forma aislada, sino como parte de una estrategia integral:**

- ✓ Planificar y ejecutar proyecto de difusión.
- ✓ Realizar encuestas breves a proveedores a través de la página.
- ✓ Realizar reuniones de escucha con los mismos, para conocer sus necesidades y propuestas. En particular encarar trabajo conjunto con las PYMES, apuntando a mejorar su accesibilidad, incorporación de TIC's y globalmente su

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

competitividad (lo que también puede incluir aspectos que trascienden el alcance de la herramienta informática)

- ✓ Promover redes de apoyo para encargados de compras.

- ✓ Analizar la participación de usuarios a través de referentes dinámicos en los distintos organismos o grupos temáticos.

- ✓ Buscar diferentes mecanismos, presenciales o a distancia, como talleres, seminarios, encuentros, para la implementación de actividades multisectoriales y facilitando la participación en todo el país.

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

10. Conclusiones

Las recomendaciones que se presentan a partir de las debilidades o problemas detectados en el diagnóstico del sistema de compras, y estos mismos, se plantean desde la perspectiva de que la gestión de las compras, sea encarada integralmente en sus aspectos administrativos, financieros, legales, tecnológicos y de gestión, y por tanto, no sería útil para la misma plantearlos en forma aislada.

La mejora de los procesos de compras públicas, se vincula con diferentes factores de cambio que involucran decisiones de tipo administrativo, cambios necesarios en la legislación y la normativa, cambios culturales, modificaciones en la gestión de recursos humanos, entre otros. Es por esto que se consideró, especialmente, que el sistema no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de soporte que se debe adaptar a las necesidades específicas y condiciones de entorno del país, de tal modo que contribuya a obtener una visión integral y estratégica de las adquisiciones y a mitigar los riesgos de deficiencias en los controles, inconsistencias en la aplicación de normas y heterogeneidad de criterios, que se producen naturalmente por la descentralización operativa de las compras entre los organismos del Estado.

A modo de ejemplo, entre las acciones a encarar desde el punto de vista de la norma y con miras a la gestión electrónica de compras, se puede mencionar la discontinuación de la opción de presentación de ofertas vía fax, sustituyéndola por la presentación electrónica de las mismas.

Desde el punto de vista institucional, es fundamental la creación de una unidad independiente que, entre otros cometidos, se encargue de proponer políticas que desarrollen normas y documentación estándar, asesorar y supervisar el proceso y gestione el sistema informático.

Desde el punto de vista de la capacidad de las unidades responsables de compras, cabe el análisis y mejora de las prácticas administrativas y la implementación de una estrategia de recursos humanos con nuevo enfoque que incluya la capacitación en nuevas técnicas de gestión como parte del cambio cultural.

En todos los casos, la reforma del sistema de compras deberá apoyarse en estudios de costo beneficio de los planes de mejora que se propongan, en cuanto al impacto que los mismos puedan generar sobre costos administrativos, variación de los niveles de precios de las ofertas, mejoras en las condiciones de pago, ahorros en publicaciones, etc.

En cuanto a la herramienta informática, como soporte de datos, operativo y de control, se evalúa muy positivamente el trabajo realizado, y por tanto se recomienda aprovechar el mismo y trabajar en el desarrollo de mejoras y ajustes que permitan valorarla como

Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales

Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/OC-10195-UR
Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados

Consultora: Gabriela Berch

herramienta de apoyo al trabajo de compras sin sub-utilizarla como mero registro de las actuaciones y consolidar la implementación tendiendo a la gestión electrónica acorde a la realidad del entorno y del país en general.

También desde el punto de vista de los proveedores, se debe procurar un afianzamiento de lo que se ofrece hasta el momento y mejorar los servicios de modo de que crezca la confiabilidad y la utilidad del sistema y, por tanto, se convierta en un instrumento de valor para gestión de compras integrada por todos los actores.

Las recomendaciones que se acuerden deberán ser insumo en la elaboración de un plan de mejora que se constituya por un portafolio de proyectos caracterizados por su impacto, costo y dificultad, de modo tal que de acuerdo a su prioridad, se pueda ir generando un cambio paulatino al ir incorporando mayores funcionalidades, logrando mayor simplicidad de uso, mayor rapidez y en definitiva tener un ciclo de compra más fluido.

11. Materiales de referencia

- Análisis del sistema de contratación pública del país (Uruguay) – Informe del Banco Mundial, Diciembre de 2005
- Sistema de información de compras y contrataciones públicas del gobierno de Chile - Informe del BID, Mayo de 2000
- Alcance del plan estratégico de TI para gobierno electrónico – Medellín, Mayo de 2000
- Resultados en la Medición de Madurez Portales de Compra de América Latina, Benchmark de EGP – Informe del BID. Enero de 2008
- Documentos de la Red Interamericana de compras Gubernamentales
- Informes de ChileCompra
- Portales de Guatemala, Chile, Argentina, México