

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**

PROPUESTA DE PLAN DE MEJORAS

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. Introducción	4
3. Criterios de priorización	6
4. Portafolio de proyectos	8
5. Planificación	21
6. Acciones posteriores a la consultoría	24
7. Materiales de referencia	25

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

Consideraciones previas:

La propuesta de plan de mejoras fue presentada en líneas generales al Comité de Dirección del Proyecto, en la reunión del 9/2/09, habiendo resultado aprobada. El detalle de la propuesta queda sujeto a ajustes en función de los aportes que considere dicho Comité y/o de las conclusiones del taller de análisis conjunto con usuarios previsto para el mes de marzo.

1. Contenido del documento

Este documento contiene una propuesta de plan de mejoras para el Sistema informático de compras estatales, realizada a partir de los lineamientos presentados y aprobados en la etapa de diagnóstico y recomendaciones de esta consultoría, y de la posterior evaluación conjunta con el equipo funcional e informático del proyecto.

Dichos lineamientos constituyen, como insumo para esta propuesta, un marco integrador de diferentes perspectivas (entorno, aplicación, organización), considerando además la realidad del entorno de nuestro país y experiencias internacionales que pudieran ser referentes válidos para la mejora.

Los criterios que llevaron a la definición de los lineamientos de mejora, se encuentran detallados en el documento de "Diagnóstico y recomendaciones".

Acorde con la visión con que se abordó todo el trabajo de consultoría, las propuestas se realizan a partir de la valoración del sistema de información, como una herramienta fundamental hacia la mejora de la gestión de compras estatales, buscando el aprovechamiento de las tecnologías disponibles, pero sin constituir un fin en sí mismo. Si bien el escenario desde el que se realiza el trabajo es el del sistema de información, se considera en todo momento que, complementariamente, 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 normativa, cambios culturales y modificaciones en la gestión de recursos humanos.

Sobre estas bases, se presentan las propuestas, cuya profundidad varía de acuerdo al alcance de este trabajo y a las competencias del equipo de compras estatales.

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. Introducción

La propuesta se apoya en dos conclusiones generales y fundamentales de este trabajo:

- **No es viable una mejora de la gestión de compras, que considere solamente o prioritariamente los aspectos vinculados con un sistema informático.**

Tal como se señaló en el punto anterior, la gestión de compras, y sin ser privativo de la misma sino de la administración en general, resulta de la profunda interrelación e interacción de diferentes escenarios. Así es que tal como la implementación de un sistema de información está sujeta a los factores de entorno, la propia incorporación de TIC's actúa sobre el mismo, generando un impacto tal, que implica la reorganización de las actividades, nuevos criterios de trabajo, acotamiento de malas prácticas y nuevas formas de relacionamiento dentro de las organizaciones y con otros actores de la sociedad.

No es posible por tanto, desmerecer la importancia del sistema informático como instrumento de apoyo y mejora de la gestión, pero tampoco es posible centrarse en el mismo sin recalcar la importancia de encarar otras acciones complementarias, que viabilicen, en conjunto, la obtención de resultados de valor para las compras del Estado, desde las perspectivas de todos los actores vinculados.

Del universo de factores que determinan la forma de gestión de compras, se toman en consideración para esta propuesta, aquellos aspectos que se relacionan más directamente con el uso del sistema informático y que se pueden abordar desde el equipo de compras estatales, asumiendo que aquellos que quedan fuera del alcance de este trabajo deberían ser encarados desde la Agencia de compras y contrataciones estatales, dentro de la cual el equipo actual estaría constituyendo un pilar fundamental.

- **El sistema informático con que se cuenta actualmente es aprovechable.**

La implantación del sistema ha sido un paso muy importante que, además del aporte a la estandarización y mejora de los procesos de compra y a la transparencia de las contrataciones, constituye un repositorio de información de alto valor para una perspectiva de gestión gerencial.

Debemos tener en cuenta que la incorporación de tecnología en el proceso de compras, como en cualquier otro que atraviesa transversalmente las organizaciones es lenta y altamente compleja y que la concreción y sostenibilidad de los cambios, no son hechos ni decretos, sino procesos que van a estar en relación de requerimiento y adaptación bidireccionales permanentes con la herramienta tecnológica y el soporte a la misma.

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 del sistema informático y su organización de soporte, lo que se deberá evaluar entonces, es la posibilidad técnica y funcional de evolucionar en dicho sentido, armónicamente con el crecimiento de sus prestaciones tendiendo a la gestión electrónica de las adquisiciones.

Con este criterio y de acuerdo a lo evaluado desde esta consultoría, se recomienda continuar trabajando con el sistema existente, mantener las fortalezas alcanzadas, promover su correcta utilización y mejor aprovechamiento, e incorporar cambios y mejoras en forma gradual, en función de las expectativas, requerimientos y posibilidades actuales y a la natural adaptación a los cambios del entorno.

Desde el punto de vista tecnológico, el uso de una base de datos robusta, el diseño y modelo de datos aplicados, y los criterios de adopción de tecnologías favoreciendo la portabilidad y evitando la dependencia de soluciones propietarias y de proveedores, son factores que contribuyen a las posibilidades de evolución del sistema.

Cabe señalar que si bien se puede encontrar muchos aspectos en los que realizar adecuaciones y mejoras, éstos son viables de incorporar a una planificación razonable de acuerdo a los recursos disponibles y con la gradualidad y gestión de riesgos necesarios para minimizar el impacto negativo que pueda implicar en el área usuaria.

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. Criterios de priorización

Se propone, según lo señalado en el punto anterior, un plan de trabajo que cumpla con las siguientes premisas:

- **Propuesta de mejora del sistema informático actual, embebida en una gestión de cambio integral.**
- **Propuesta de fortalecimiento de las funcionalidades actuales y de su utilización.**

A partir de esto, se propone priorizar las iniciativas de fortalecimiento que apuntan a los siguientes grandes aspectos:

- **Usabilidad:** Se propone trabajar en la ejecución de un plan de mejora de la usabilidad actual del sistema, posponiendo hasta su finalización, la incorporación de nuevas funcionalidades que impliquen aumentar la interacción de los usuarios con el sistema. En este sentido se trata de priorizar las acciones que ya se encuentren en curso o que se incluyan en este plan, así como incorporar testing de performance y stress, para nuevas implementaciones o para medición y mejora de prestaciones actuales.
- **Seguridad:** Se propone priorizar aspectos de seguridad informática, reforzando las bases que permitan ir construyendo el camino hacia la gestión electrónica. Se sugiere incluir este tema en las acciones de promoción hacia proveedores, en particular en lo referente a ingreso de ofertas en línea.
- **Gestión del cambio:** Considerando la pluralidad de actores que se ven afectados por las nuevas modalidades de trabajo y su carácter transversal, se propone trabajar en obtener una planificación estructurada que integre los planes de capacitación, participación, comunicación y apoyo a usuarios. Esto no obstaculiza realizar acciones independientes, algunas de las cuales ya están planificadas o en curso, pero se espera que la concepción integral de estos aspectos pueda redundar en mejores resultados tanto respecto de cambios actitudinales, como del uso del sistema informático, y de la gestión de compras en general.

Es importante tener en cuenta que las recomendaciones presentadas en el documento de "Diagnóstico y recomendaciones" apuntan a la resolución de problemas detectados, fortalecimiento de debilidades y aprovechamiento de áreas de mejora, pero, paralelamente se debe continuar con el trabajo que permita mantener el nivel actual de fortalezas 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

Las iniciativas de mejora propuestas, se presentan organizadas temáticamente a través de un portafolio de proyectos, resultando así, un conjunto de propuestas que pueden tipificarse como:

- programas o conjunto de proyectos
- proyectos en sí mismos, que a su vez pueden estar compuestos por sub-proyectos
- tareas o trabajos

Definidos los mismos, fueron caracterizados desde los puntos de vista que se consideraron relevantes con miras a la gestión de recursos para su ejecución y a su planificación detallada, de modo tal que puedan integrarse a los planes de trabajo existentes y permitan ir generando en forma paulatina la mejora esperada.

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. Portafolio de proyectos

Las iniciativas de mejora aprobadas se agruparon por afinidad temática en el conjunto de programas, proyectos o se incluyeron directamente como tareas, como se describe a continuación. En los casos en que una iniciativa estuviera vinculada a más de un proyecto, se optó por incluirla en aquel en que resultara de mayor peso.

4.1. Funcionamiento de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales

Incluye todas las tareas de promoción y apoyo tendientes a la puesta en funcionamiento de la ACCE. Una vez operativa la misma, se ajustarán los planes de trabajo de acuerdo a los lineamientos que se establezcan.

Si bien se trata de un proyecto externo, la directa vinculación con el equipo de trabajo y el impacto que se espera de su realización, lleva a incluirlo en este portafolio.

Los requerimientos que surjan y las fechas de su ejecución dependen de factores totalmente externos al equipo de trabajo, no obstante lo cual, dado que no se prevé la puesta en funcionamiento para el 2009, a los efectos de este plan, se asume que las tareas de apoyo se iniciarán a partir de 2010, debiendo realizarse una re-valoración de prioridades de las tareas en curso y planificadas en ese momento.

4.2. Gestión del cambio

Se propone la elaboración de un plan integral de gestión del cambio en las áreas usuarias y la posterior ejecución del mismo.

Esta faceta del trabajo apunta a generar y sostener en las personas la conciencia del cambio en la administración y su compromiso con el mismo. Adicionalmente y contribuyendo a lo anterior, permite gestionar formalmente la interacción entre los diferentes actores, y satisfacer las necesidades de información de los mismos.

Se entiende que deberán estar orientadas a este cambio, y por tanto incluidas en este plan, las actividades de capacitación, participación, difusión, promoción y apoyo a usuarios, y que los beneficios de su planificación se verían potenciados si la misma se realiza a partir de una concepción integral que apunte al objetivo de mejora buscado.

Definida la proyección de gestión de compras que se espera y que debería ser compartida, y conociendo el funcionamiento actual, se trata de identificar los aspectos positivos y negativos del impacto de los cambios que se van incorporando y de definir los planes de acción para fortalecer a unos y minimizar a los otros, en la medida de lo 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

dentro de las competencias. Consistentemente, los planes de capacitación que se diseñen, además de incluir los aspectos técnicos también estarían contribuyendo a fortalecer el cambio comportamental.

El plan de gestión del cambio debería incluir una propuesta de mecanismos de monitoreo del mismo, de modo de poder realizar el seguimiento y ajustes necesarios que habiliten el acercamiento a la proyección definida.

Se entiende que se trata de un programa, que incluye los siguientes proyectos como componentes:

- Elaboración del plan de gestión del cambio, integrando los planes de capacitación, participación, comunicaciones y promoción y apoyo a usuarios.
- Ejecución de cada uno de los planes (capacitación, participación, comunicación, apoyo)

4.3. Usabilidad

En este punto estamos haciendo referencia a la facilidad de uso del sistema informático por parte del usuario. La percepción de los usuarios respecto a ésta, actualmente se ve fuertemente impactada por los problemas de performance existentes, no obstante lo cual, se entiende conveniente definir un proyecto acotado, que aborde una mejora en la consistencia de la operativa, mejora del diálogo y mayor facilidad para el usuario.

Se proponen como componentes de este proyecto:

- **completar pasaje a interfaz web** - esta tarea se encuentra en curso y su finalización está prevista para fin de 2009. Se propone priorizar ante otras tareas de desarrollo.
- **facilitar ingreso de pedidos** - se propone habilitar la recuperación de pedidos anteriores, evitando así la búsqueda por cada ítem.
- **automatización o facilitación de pasos** - se propone realizar un análisis exhaustivo de los pasos que debe realizar un usuario, buscando posibilidades de minimizar la navegación entre pantallas o el ingreso de datos que puedan inferirse 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

4.4. Performance

La percepción de los tiempos de respuesta del sistema constituye un factor crítico para sus usuarios. Los factores que pueden estar incidiendo en la performance del sistema son de diversa naturaleza y tienen relación, además de las características propias de la aplicación, con las características del equipo local (PC del usuario), del equipamiento central, comunicaciones internas y externas del organismo, y de la utilización que se haga de los mismos.

Dentro de los factores que pueden generar alto impacto, se entiende que el factor de comunicaciones está incidiendo con mayor fuerza, por lo que se espera que la ejecución del proyecto de instalación de una nueva red que está implementando AGESIC, redunde en una notoria mejora de la performance del sistema.

Desde el punto de vista de la aplicación, el pasaje a interfaz web, si bien en mucho menor grado, también estaría aportando una mejora, ya que en algunos puntos se estaría bajando los requerimientos del puesto cliente, lo que podría generar beneficio para los usuarios con equipos menos potentes.

La confluencia de factores de diferente naturaleza, así como la cantidad y diversidad de situaciones de usuarios actuales y potenciales, conjuntamente con la obligatoriedad del uso del sistema, hacen que la gestión de la performance tome una relevancia particular. Por este motivo, se propone incorporar a la metodología de trabajo, la planificación y ejecución de testing de performance y de stress del sistema. Este tipo de trabajo permitiría la detección de puntos críticos en el sistema y análisis de la variación de condiciones, tanto físicas como de concurrencia de usuarios, conduciendo a acciones que permitan lograr los tiempos esperados o definir criterios de uso del sistema.

4.5. Contratos de servicio

Actualmente el sistema de compras cuenta con servicios de alojamiento y uso de la red por parte de la CGN. Se entiende altamente positiva la posibilidad de compartir bienes o servicios informáticos entre organizaciones públicas, pero es importante que la misma esté regulada a través de contratos en los que queden establecidas las características de los servicios y las responsabilidades de las partes en el marco de la prestación de los mismos.

Dado que esta propuesta no es privativa de la temática de compras, quedará sujeta a los lineamientos de AGESIC en este sentido.

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

4.6. Integración SICE-SIIF

Tal como se indicó en documentos anteriores, la vinculación con SIIF en diferentes instancias del proceso constituye un aspecto positivo del sistema, pero la misma debe fortalecerse tanto en cuanto a las etapas de interacción, como al contenido de las mismas.

Asimismo se espera, y es deseable, que exista una evolución funcional de las respectivas áreas, que a su vez vaya requiriendo la evolución acompasada de los sistemas informáticos de soporte.

La importancia del tema sostiene la propuesta de conformación de un equipo de integración mixta (compras – SIIF) y de especialidad funcional-informática. El grupo debería funcionar en forma permanente para la resolución de puntos comunes, coordinación de nuevos requerimientos, adecuación tecnológica, mejora global de los procesos y de los servicios a usuarios (funcionarios y proveedores).

Por otra parte, la existencia de una estrecha vinculación en el software (aplicación y base de datos), requiere un establecimiento de términos y condiciones, a modo de los contratos mencionados en el proyecto anterior. Estos acuerdos también serían parte del trabajo del equipo.

Las propuestas del equipo conjunto, en todos los casos, quedarían sujetas a mecanismos de aprobación de las autoridades competentes, debiendo definirse los mismos conjuntamente con la conformación del equipo.

Como componentes primarios de este programa, se identifican:

- **Interfaces – interoperabilidad**: Esto involucra aspectos tecnológicos de los mecanismos de interfaz entre los sistemas informáticos, y está sujeto a lineamientos generales sobre la plataforma en los que está trabajando AGESIC. La prioridad de este tema se mantiene baja hasta tanto dichos lineamientos queden establecidos, a partir de lo cual el tema pasaría a ser prioritario, no debiendo generar impacto hacia los usuarios.
- **Interfaces – etapas y alcance**: Implica la coordinación sobre todas las etapas del proceso de compra en las que se produce o debería incorporarse intercambio de información, así como el contenido del mismo. Los cambios que se introduzcan en este aspecto, pueden generar alto impacto en el trabajo de los usuarios y tanto en los pasos del procedimiento, como en la modalidad de gestión de las áreas solicitantes, de compras y económico-financieras.
- **Interfaz única para proveedores**: Se propone, como parte del trabajo del equipo, el análisis y consolidación del mapa de servicios a proveedores. Esto debería

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

vincularse al proyecto de Registro único de proveedores (RUPE), integrándose sobre la misma interfaz, por lo que la definición de fechas queda sujeta al avance de este último.

4.7. Seguridad

En primer lugar cabe señalar que los lineamientos de seguridad deberán definirse de acuerdo a lo que establezca el equipo de AGESIC que trabaja en esta materia, razón por la cual las propuestas quedan sujetas a esta coordinación.

En cualquier caso, por su propia naturaleza, se propone asegurar la independencia de la función responsable, que debería asignarse a un área especializada. Quien asuma esta responsabilidad deberá estudiar y definir los mecanismos de seguridad de aplicaciones, datos e infraestructura a aplicar, considerando también elementos de costo / beneficio.

Asimismo se deberán definir procedimientos de auditoría que garanticen la efectividad de los mecanismos aplicados y siguiendo criterios de calidad, que permitan minimizar riesgos y proveer garantías a los usuarios, eventualmente incorporando alguna certificación que respalde la seguridad de transacciones vía Internet, por lo menos desde el sitio con el que se interactúa.

Entre dichos mecanismos, seguramente será necesario incorporar registros de auditoría de la base de datos que permitan auditar las modificaciones realizadas.

Se considera que la seguridad es un aspecto de especial criticidad, que cobra aún mayor relevancia al considerar la meta de gestión electrónica por lo que se propone priorizar este proyecto.

4.8. Nuevas funcionalidades – Adecuación

Se agruparon en esta categoría algunas adecuaciones resultantes de la evaluación de la encuesta a usuarios:

- Provisión a compradores, de acceso a información sobre proveedores (datos de la empresa, antecedentes)
- Publicación de acta de apertura
- Publicación de informes técnicos por parte de asesores y comisiones
- Incorporación de criterios flexibles al cuadro comparativo

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

- Incorporación de nuevos controles y flexibilización de controles existentes

Se estima que el acceso a información de proveedores es una adecuación de menor costo, ya que se trataría de poner a disposición, información que se obtiene por interfaz con SIIF. Actualmente se provee únicamente a través del SIIF, por lo que muchas veces para acceder a la información, los usuarios de Compras deben recurrir a las áreas financiero-contables.

Las adecuaciones de publicación de documentos están apuntando al fortalecimiento de la transparencia y, en una primera etapa, se está proponiendo solamente la posibilidad de anexar un documento pre-existente y no la realización de la etapa a través del sistema (motivo por el que se considera como adecuación), que sí debería incorporarse para la gestión electrónica. De todos modos esto implica actuaciones nuevas en el proceso, lo que no se está priorizando en esta propuesta.

La incorporación de criterios flexibles al cuadro comparativo apunta también a la transparencia, pero además, a buscar la eliminación de la necesidad de llevar cuadros en forma manual. Esto refiere a la posibilidad de definir previamente, para cada compra, factores de evaluación y su valoración ponderada en la comparación, de modo que la misma pueda automatizarse según los criterios definidos.

En cuanto a adecuación de controles, se propone realizar un análisis detallado de incorporación de controles que minimicen la posibilidad de errores, particularmente en los casos de importes en que se han detectado debilidades y, por otro, la flexibilización de controles existentes de modo de lograr un mayor acercamiento a la realidad de las áreas usuarias, pero sin descuidar el apego a la normativa vigente, ya que esto constituye una garantía en el uso del sistema.

Como ejemplos de estos controles podemos citar, en el primer caso, la automatización del cálculo de totales en las órdenes de compras, incorporando el manejo de impuestos asociados al artículo y, en el segundo, la adecuación del control de 48 hs de publicación para compras directas. En este último caso, ya se estuvo analizando el manejo de excepciones previsto en el decreto en que se establece la obligatoriedad del plazo, concluyendo que se podría reflejar en el sistema, a través de la actuación del rol correspondiente (establecido en el propio decreto).

4.9. Nuevas funcionalidades – Incorporación

Se agruparon en esta categoría, las siguientes prestaciones:

- Publicación de criterios de adjudicación
- Incorporación de nuevos pasos
- Apertura técnica de ofertas

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

- Nuevas modalidades de adjudicación

La publicación de criterios de adjudicación está vinculada a los factores de evaluación establecidos para el cuadro comparativo. De realizarse esta adecuación, en la etapa de adjudicación se estaría recogiendo el criterio aplicado en la comparación, de lo contrario, se pretende que como mínimo se establezca en la adjudicación el criterio seguido, el cual deberá ser publicado en cualquier caso.

Se propone la incorporación gradual de pasos con tendencia a la gestión electrónica (estudio técnico, negociación o mejora de precios, control de legalidad, etc.), comenzando por las etapas que restan para completar el proceso de compra directa, y dependiendo de la resolución de los aspectos de usabilidad, performance y seguridad de prestaciones actuales.

Como caso particular de nuevos pasos, se propone incorporar la apertura técnica de ofertas, por la importancia de la misma en los procesos en que se incluye, si bien no aplica a la mayoría de los procedimientos.

La incorporación de nuevas modalidades de adjudicación se encuentra en curso, considerando la posibilidad de adjudicación por montos. Este punto está sujeto a las limitaciones normativas e incluye la posibilidad de re-adjudicar.

4.10. Proveedores

Se define este programa, como conjunto de proyectos que tienen en común la apuesta a mejorar la interacción con proveedores, incluyan o no un trabajo directo con los mismos y que se detallan a continuación:

- **Apoyo a RUPE**: realización de tareas de apoyo al proyecto, por lo que está sujeto a requerimientos externos.
- **Apoyo a incorporación nuevos organismos**: promoción y apoyo a completar la publicación de llamados y adjudicación de los organismos restantes. Esto, además del cumplimiento desde el punto de vista normativo, constituye un aporte fundamental en la información que se brinda a proveedores, que actualmente es parcial y necesitan recurrir a otros mecanismos para complementarla.
- **Publicación con vínculo al catálogo**: Actualmente la publicación vinculada al catálogo, para organismos que no utilizan el sistema de compras, es opcional y esto se encuentra razonable en tanto el catálogo no es de utilización general y por tanto, en función de la cantidad de ítems que contiene, la relación de lo que compra cada organismo con el

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

mismo puede ser sumamente costosa. Por otra parte, esto implica renunciar a información de altísimo valor para la gestión de compras y de activos, por lo que se realiza una propuesta intermedia de publicación vinculada a agrupaciones de ítems de acuerdo a la estructura del catálogo y con la flexibilidad de apertura con que se requiera recoger información. Una vez disponible esta posibilidad de vinculación, la misma debería tener carácter obligatorio para conseguir el resultado esperado.

- **Control de calidad de publicaciones:** Esto incluye tanto la definición de mecanismos de evaluación de la calidad de la información publicada, como la auditoría permanente de la misma, ya que su deterioro implica directamente un deterioro de la confiabilidad del sistema por parte de los proveedores.
- **Revisar heterogeneidad de criterios hacia proveedores:** Este aspecto, si bien excede la utilización del sistema informático, se incluye por haber sido considerado especialmente por los proveedores. Algunos criterios quedan incluidos en el proyecto de Registro único de proveedores, y, en otros casos, puede haber lugar a diferentes interpretaciones de la normativa, lo que requeriría una expedición concreta por parte de las autoridades competentes. Dentro de las competencias del equipo de proyecto, y en tanto no se encuentre operativa la ACCE, se propone el análisis de casos y propuesta de soluciones.
- **Gestión de reclamos y denuncias:** Se propone la introducción de mecanismos que fomenten la transparencia, estimulando la vigilancia de la sociedad civil, público y empresarios, sobre la gestión del Estado y aumentando así la confianza en las instituciones y el sistema de compras en general. La puesta en funcionamiento de estos mecanismos quedaría sujeta a que la ACCE se encuentre operativa, considerando que el equipo de proyecto no tiene facultades de fiscalización.
- **Mejora de servicios a proveedores:** Provisión de nuevos servicios y/o mejora de los servicios existentes. Además de las mejoras que se estarían introduciendo a través del registro único e interfaz unificada, es posible brindar nuevos servicios orientados a la utilidad del sistema para las empresas, como acceso a información "personalizada", afiliación a determinados rubros de información, notificaciones vía correo electrónico u otros medios, calificación de proveedores (esto último además de garantía para los proveedores que cumplen en tiempo y forma, es un mecanismo valioso de información para compradores).

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

4.11. Módulo de BI

Promover un proyecto de análisis de requerimientos e implementación de un módulo de información orientada a la toma de decisiones, que ofrezca a los usuarios mecanismos flexibles de acceso a la información, permitiendo el seguimiento a través de indicadores y alarmas. Este tipo de herramientas serviría de apoyo tanto a actividades de planificación de las compras, como las de control y análisis estadísticos, orientándose por tanto a diferentes tipos de usuarios. El funcionamiento sería independiente al Sistema transaccional y podría integrarse a información proveniente de otros sistemas apuntando a un cuadro de mando integral.

4.12. Catálogo

Considerando el nivel de evolución y madurez de la implantación de un catálogo centralizado, lo cual, como se había valorado anteriormente, constituye un área fuerte a sostener, se está en condiciones de proponer la incorporación de manejo de sinónimos. Dada la cantidad de artículos que incluye el catálogo y su variedad, y por otra parte la cantidad y diversidad de usuarios que acceden al mismo, la posibilidad de búsqueda a través de sinónimos puede brindar una mejora importante en la facilidad de uso.

Esta facilidad estaría disponible tanto en el ingreso de pedidos y consultas para funcionarios, como para consultas de proveedores.

En una primera instancia se propone que el mantenimiento de sinónimos se realice en forma centralizada por el equipo responsable de la administración del catálogo, pudiendo evolucionar, a una administración descentralizada por parte de los usuarios y con control de calidad de la misma.

Se analizaría la posibilidad de realizar una carga preliminar de sinónimos, que se iría enriqueciendo paralelamente con los aportes de los usuarios.

4.13. Apoyo a la asistencia a usuarios

Las propuestas respecto a la atención a usuarios, se basan en el tamaño y diversidad del universo de usuarios y su fuerte tendencia a recurrir a los servicios de asistencia con una muy buena valoración de los mismos. Se trata entonces, de dotar al equipo de soporte de las herramientas más apropiadas para sostener, facilitar y mejorar su función de servicio.

- **Documentar y publicar preguntas frecuentes:** Si bien no se espera que esto produzca un fuerte cambio de tendencia por lo menos en una primera instancia, se trata de una herramienta básica, para la que habrá que seleccionar un conjunto razonable de preguntas que asegure la facilidad de uso y una forma de presentación atractiva que permita promover el mismo.
- **Instalación de software de asistencia remota:** Esta propuesta apunta a facilitar la comunicación telefónica de los problemas o dudas de funcionamiento, ya que permitiría al operador, conectarse remotamente al equipo del usuario y visualizar la pantalla y, eventualmente tomar control, en tanto el usuario lo permita. Esto generaría una reducción de los tiempos de resolución y mayor fiabilidad en la comunicación del problema y la respuesta. Existen soluciones sin costo y de sencilla operación, que estarían sujetas a la posibilidad de funcionamiento sobre el mapa actual de comunicaciones. Se sugiere la realización de pruebas piloto.
- **Instalación de software de apoyo para centros de servicio a usuarios:** Se propone investigar sistemas de apoyo a este tipo de servicios telefónicos, como instrumento fundamental de trabajo que permita el registro y seguimiento de llamadas, mecanismos de derivación, registro de respuestas, herramientas de difusión, e información estadística cuyo análisis permita ir mejorando el propio servicio y/o promoviendo otras acciones relacionadas (adecuación del sistema informático, planes de capacitación, etc.). Sería importante que este tipo de herramienta se vincularía con soluciones de telefonía (conexión con central) permitiendo la captura automática de datos básicos de la llamada.

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

4.14. Integración con otros sistemas

Se excluye de este proyecto la integración con SIIF ya que la misma ha sido tratada en forma particular.

Acerca de la integración con sistemas transversales, se considera que sería muy importante incorporar un módulo básico de gestión de stocks, a través del cual sea posible, como mínimo, controlar la recepción de materiales y su consumo. Esta sería una información básica como insumo a una mejor planificación de la demanda y al control externo. El detalle de la entrega constituiría una interfaz más adecuada para el SDG.

Por otra parte, de ir incorporando nuevas actuaciones en el sistema, que impliquen la intervención de nuevos roles externos a las unidades de Compras, como pueden ser asesores técnicos o contadores delegados entre otros, y, de contar con un sistema de recursos humanos, sería también importante la integración de la información de funcionarios.

En cuanto a sistemas verticales que en las diferentes instituciones puedan estar relacionados con información de compras, se propone que se analicen los casos a medida que se presenten, recomendando una arquitectura que provea de servicios web a través de los cuales esos sistemas puedan consumir la información.

4.15. Introducción de nuevas técnicas y herramientas

Se incluyen en este programa, las propuestas relacionadas con la introducción de técnicas de apoyo que permitan mejorar la planificación, coordinación y ejecución del trabajo:

- **Gestión de proyectos:** Capacitación de los responsables de los equipos funcional e informático en metodología de gestión de proyectos e implementación de la misma, de acuerdo a los estándares definidos por AGESIC. Se considera que la profesionalización de estas prácticas puede apoyar una ejecución exitosa del portafolio propuesto. Se recomienda la introducción de metodología basada en el estándar del PMI (Project Management Institute). Se considera que la aplicación de estándares puede ser utilizada para apoyar una ejecución exitosa del propio portafolio propuesto.
- **Herramientas de Modelado:** Capacitación de los equipos funcional e informático en técnicas de modelado con orientación a objetos con la finalidad de asegurar un mecanismo de comunicación entre los mismos que sea independiente de las personas asignadas, soporte las tecnologías de diseño actuales y provea una buena documentación del sistema informático y los procedimientos que soporta. Se espera también, que particularmente en lo referente a casos de uso, este tipo de técnica permita también, una

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

mejora en la comunicación con los usuarios. La posibilidad de contar con un diseño sólido, cobra mayor relevancia considerando la visión de crecimiento del desarrollo que se espera del sistema.

Se recomienda la capacitación en UML (Unified Modelling Language) como estándar, y una posterior selección de la herramienta a utilizar, existiendo múltiples opciones de tipo open source. Se considera que comenzar a utilizar este tipo de herramientas requiere una asignación de horas no menor, no sólo en la etapa de capacitación, sino posteriormente, para definir los criterios de aplicación de la herramienta y comenzar a utilizarla con fluidez. Para la etapa de definición de criterios, se recomienda hacer una selección de la documentación más relevante de la funcionalidad existente, e ir enriqueciéndola gradualmente a medida que se vaya introduciendo modificaciones.

- **E-learning:** Atendiendo a las necesidades de capacitación continua y permanente, y a la cantidad de usuarios de las áreas de compras, con diferentes niveles de conocimiento, necesidades y posibilidades de concurrir a cursos presenciales, se propone la introducción de la modalidad de capacitación a distancia. Esta modalidad, como elemento de capacitación, y también como herramienta colaborativa, deberá acompañarse a la estrategia general de gestión del cambio. Se propone la incorporación gradual (y sujeta a evaluación) de este tipo de herramientas, analizando los mecanismos de entrega de contenidos y los aspectos formativos en que pueden ser de mayor valor, no siendo

necesariamente los relacionados con la operación del sistema, sino que también pueden ser relacionados con la gestión de compras en general (procesos, normativa, elaboración de pliegos, etc).

4.16. Mejoras de carácter tecnológico

Se proponen algunas mejoras que estarían fortaleciendo la adecuación y crecimiento del sistema informático, en tanto se está proponiendo la incorporación de nuevas funcionalidades y flexibilización de criterios:

- **Parametrización:** Actualmente el sistema cuenta con un muy bajo grado de parametrización, lo que le atribuye un carácter de rigidez frente a diferentes modalidades en las adquisiciones y a la evolución de requerimientos, comprometiendo los costos de adecuación del sistema y llegando incluso a la inviabilidad de la misma. Se propone el diseño de un modelo de gestión de parámetros que permita ir incorporándolos gradualmente a medida que evolucione el sistema. Esto está relacionado con un nuevo criterio de diseño según el cual se incorporen o adecuen funcionalidades considerando posibilidades de variabilidad de las condiciones de su aplicación.

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

- **Definición de estándares y nomenclatura:** 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.). Las carencias de estandarización en estos aspectos del proceso de desarrollo pueden implicar aumento en los costos de mantenimiento, debiendo tener en cuenta, además, la probabilidad real de rotación de personal técnico informático.
- **Análisis de diseño unificado de Base de Datos de compras y 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. Se propone el análisis de mecanismos de unificación a nivel del diseño, sin generar impacto negativo en la performance del acceso. Este punto no se estaría priorizando en este plan, en función del bajo registro de problemas por fallo en los procesos de actualización.

Si bien estas propuestas no generan un impacto directo en el trabajo de los usuarios, sí posibilitan brindar una respuesta más adecuada (y eventualmente más rápida) a sus requerimientos.

4.17. Documentación técnica

Se incluyen en este proyecto, las actividades de:

- **Documentación técnica, tanto informática como funcional:** En el área informática, este punto refiere tanto a la recopilación y actualización de la documentación técnica existente como a la elaboración de documentación relevante sobre diseño e implementación. En el área funcional, se destaca la necesidad de documentar procedimientos de compra genéricos según la normativa vigente, así como la documentación de los mismos en función de la interacción con el sistema informático, incluyendo por tanto roles, responsabilidades, controles y pasos automáticos, etc. Se incluye también la elaboración de fichas técnicas como base de conocimientos que facilite la resolución de problemas.
- **Definición de mecanismos de mantenimiento y difusión de la documentación,** que aseguren que la misma esté actualizada y accesible por quienes la requieran.
- **Definición de estándares y software de gestión documental:** Se coordinará con AGESIC la utilización de estándares ya definidos y se analizará el uso de una aplicación que permita contar con un repositorio único de documentos y brinde servicios de acceso a los mismos con características colaborativas.

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. Planificación

Para la evaluación de los proyectos, y con el objetivo de su planificación, se consideraron los siguientes atributos:

- **Tipo:** Si se trata de un Programa, Proyecto o Trabajo
- **Alcance:** Si la ejecución se puede resolver en forma interna al equipo de compras estatales o depende de factores de entorno.
- **Especialidad:** Funcional, Informática o mixta
- **Prioridad evaluada:** Evaluación primaria de la prioridad que se le asigna
- **Impacto:** Evaluación del impacto que generaría la ejecución del proyecto, considerando el impacto directo sobre usuarios internos o externos.
- **Dificultad:** Evaluación de la complejidad de las tareas que componen el proyecto.
- **Externalización:** Si es posible y conveniente recurrir a apoyo externo para la ejecución. En todos los casos, este aspecto se considera con criterio de trabajo conjunto con el equipo de proyecto, ya que no se han detectado casos en los que se convenga trabajar sólo externamente. En los casos en que es posible recurrir a apoyo externo, se recomienda buscar los mecanismos para hacerlo, con el fin de viabilizar la ejecución de los proyectos en menores tiempos, ya que si bien el equipo cuenta con las competencias requeridas, su capacidad de atención a todos los temas está limitada.
- **Plan estratégico:** Si el proyecto o componente está (por lo menos parcialmente) o no incluido en la planificación estratégica 2008-2010.

A partir de este análisis, realizado conjuntamente con los equipos funcional e informático, se propone la siguiente planificación global del portafolio:

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

Programa / Proyecto	Componente	2009	2010	2010+
Funcionamiento ACCE				
Gestión del cambio	Elaboración del plan			
	Ejecución			
Usabilidad				
Performance				
Contratos de servicio				
Integración SICE-SIIF	etapas – alcance			
	Interoperabilidad			
	interfaz única			
Seguridad				
Nuevas func- adecuación	Información a compradores sobre proveedores			
	Controles: incorporación / flexibilización			
	Publicación de acta de apertura			
	Publicación de informes técnicos y comisiones asesoras			
	Cuadro comparativo: criterios flexibles			
Nuevas func- incorporación	Publicación criterios adjudicación			
	Incorporación de nuevos pasos			
	Apertura técnica de ofertas			
	nuevas modalidades de adjudicación			
Proveedores	Apoyo a incorporación nuevos organismos			
	Publicación con vínculo al catálogo			
	Control de calidad de publicaciones			
	Apoyo a proyecto RUPE			
	Revisar heterogeneidad de criterios hacia proveedores			

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

	Mejora de servicios a proveedores			
	Gestión de reclamos y denuncias			
Módulo de BI		La planificación queda sujeta a la coordinación con AGESIC.		
Catálogo				
Apoyo a asistencia a usuarios	Documentación y publicación de preguntas frecuentes			
	Instalación de sw de asistencia remota			
	Investigación e implantación de sw de apoyo a centros de atención telefónica			
Integración con otros sistemas				
Introducción nuevas téc/herram	gestión de proyectos			
	Modelado			
	e-learning			
Mejora TI	Parametrización			

	Def. de estándares y nomenclatura			
	Análisis de diseño unificado de BD compras/publicaciones			
Documentación técnica	SW de gestión documental			
	Elaboración de documentación técnica relevante			
	Mecanismos de mant.y difusión de documentación técnica			
	Doc.de fichas técnicas			
	Recopilación y actualización de documentación técnica			

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. Acciones posteriores a la consultoría

A partir de la propuesta de mejora final, se sugiere el trabajo en la integración del plan propuesto, el plan estratégico elaborado en 2008 y los planes operativos anuales, definiendo así la ruta de trabajo a seguir.

El plan resultante siempre quedará sujeto a factores externos cuya prioridad puede implicar su adecuación a nuevos requerimientos, como modificaciones normativas, lineamientos provenientes de AGESIC o de la ACCE una vez que se encuentre operativa.

En cuanto a los recursos humanos y materiales necesarios, además del análisis de posibilidades para cada uno de los proyectos, es importante conocer e incidir sobre decisiones de inversión en temas similares por parte de los distintos organismos, procurando evitar la dilapidación de esfuerzos descoordinados.

Se recomienda asociar a la planificación resultante, los mecanismos que permitan realizar el seguimiento del avance, realización o promoción de acciones necesarias para su cumplimiento y ajuste de desviaciones del plan, si corresponde.

La puesta en marcha y éxito del plan de mejoras estarán condicionados al apoyo político y promoción por parte de las autoridades competentes, por lo que, hasta tanto la ACCE esté funcionando, se recomienda la conformación de un Comité de Dirección a reunirse mensualmente, con el objetivo de asegurar el cumplimiento y avance de la planificación, y de toma de decisiones estratégicas tanto de gestión del proyecto como específicas respecto a los temas que se vayan presentando.

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. 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 2008
- 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
- Sistema Electrónico de Compras y Contrataciones Públicas: la experiencia del SECOP - XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, Noviembre de 2008
- Portales de Guatemala, Chile, Argentina, México