



Plan Estratégico 2015-2020

Agencia de Compras y Contrataciones del Estado

RESUMEN EJECUTIVO	3
PARTE 1: CONCEPTOS INTRODUCTORIOS	5
¿Por qué un plan para las compras públicas?	5
Valor estratégico	5
Mapeo institucional de las compras y contrataciones del Estado	7
La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado	7
El Tribunal de Cuentas (TC)	9
Unidades de Compra	10
La Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)	10
Lecciones aprendidas	11
Dificultades	11
Desafíos	11
Propuesta	12
La integridad como principio a asegurar en las compras públicas	12
Cadena de suministro versus enfoque tradicional	13
Restricciones del enfoque tradicional	13
Enfoque estratégico: gestión de la Cadena de Suministro	14
Sustentabilidad en las compras públicas	16
Antecedentes	17
Sustentabilidad como eje del plan estratégico de ACCE	18
PARTE 2: LÍNEAS ESTRATÉGICAS 2015-2020	20
Eje 1- Transparencia, eficiencia y eficacia en las compras públicas	23
Objetivo 1: Desarrollo y extensión del Canal de Compras Públicas	24
Objetivo 2: Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)	28
Objetivo 3: Integridad	29
Objetivo 4: Observatorio	30
Eje 2- Hacia un enfoque integral: cadena de suministro	32
Enfoque estructurado del ciclo de compras	32
Objetivo 5: Procesos de la cadena de suministro	33
Objetivo 6: Adopción de la cadena de suministro	35
Eje 3- Compras públicas sustentables	39
Usando el poder de compra para estimular el desarrollo sustentable	39
Objetivo 7: Política de Compras Públicas Sustentables	40
Objetivo 8: Análisis del ciclo de vida	40
Objetivo 9: Incorporación de criterios de sustentabilidad a las compras públicas	41
Eje 4- Institucionalidad del ecosistema de compras públicas	43
Fortalecimiento institucional de ACCE	43
Objetivo 10: Diseño organizacional de ACCE	45
Objetivo 11: Texto Ordenado de Compras Públicas	45
Objetivo 12: Alianzas estratégicas	45
PARTE 3: EJECUCIÓN DEL PLAN	49
Implementación	49
Monitoreo y seguimiento de la ejecución	49
Metas de implantación	49
Indicadores de resultado	53
Costos de la implementación	55
Los beneficios esperados con la ejecución del plan	56

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta la visión y la estrategia de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), para la consolidación del sistema nacional de compras públicas en el próximo quinquenio (2015-2020). Elaborado por el equipo de colaboradores de todas las áreas de ACCE y por su dirección, incluye aportes de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS, del Banco Interamericano de Desarrollo- BID y el conocimiento de experiencias regionales adquiridas a través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales- RICG.

El plan va más allá de la planificación estratégica para la propia Agencia, abarca la conceptualización de cómo se concibe el sistema de compras públicas al año 2020. En ese sentido se aspira a que pueda afirmarse que *en Uruguay las compras públicas son una herramienta de desarrollo sostenible*, al culminar el próximo período de gobierno.

El plan estratégico es una hoja de ruta para la reforma y modernización de las compras gubernamentales, que posibilita tratar las adquisiciones como una estrategia país y no como una simple actividad gubernamental. Este plan estratégico propone una intensificación en la planificación de las adquisiciones, la interoperabilidad con todos los sistemas de la cadena de suministro, fomenta la estandarización de procesos y herramientas, promueve el uso de las TICs como base para innovar en los procesos, propone herramientas para incrementar la competencia y la calidad de los productos contratados, incorpora la profesionalización del comprador del Estado, promueve la incorporación de la sustentabilidad como requisito en la gestión de las compras públicas y proporciona elementos de monitoreo, evaluación y control.

El plan se desarrolla simultáneamente con la puesta en marcha del estudio MAPS¹ que consiste en la evaluación del sistema de compras públicas, con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El resultado del MAPS constituirá un aporte y un insumo relevante, que facilitará la elaboración de los planes de trabajo para los objetivos que aquí se proponen.

Las líneas estratégicas para el próximo quinquenio se definieron a partir de la experiencia adquirida en el corto período de trabajo de ACCE y del análisis del estado de situación del sistema de compras públicas uruguayo, comparativamente con los avances alcanzados en países de la región, para lo cual la colaboración de las direcciones de contrataciones de que se encuentran transitando por verdaderas reconversiones de sus sistemas de compras para transformarlos en herramientas estratégicas de desarrollo, como por ejemplo Brasil, ha sido muy relevante. Este intercambio es posible gracias a la integración de Uruguay a la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), que ha sido desde los inicios una plataforma estratégica fundamental en la generación de los cambios que se están procesando.

Este documento se divide en 3 partes, que refieren a planes vinculados a la contratación pública y al órgano regulador, detallando metas a alcanzar en el quinquenio:

Parte 1. Conceptos introductorios.

¹ *Methodology for the Assessment of Procurement Systems (MAPS)*: Metodología proporcionada por la OECD-DAC a ser aplicada en Uruguay a partir de diciembre 2014, estimándose 5 meses de actividad

Parte 2. Líneas estratégicas 2015-2020.

Parte 3. Ejecución del plan.

Según se describe exhaustivamente en la parte 2, el plan estratégico se soporta en el desarrollo de cuatro ejes, que a su vez se subdividen en 11 objetivos estratégicos.

Eje 1 – Transparencia, eficiencia y eficacia en las compras públicas: objetivos 1 al 4.

Eje 2 – Hacia un enfoque integral: cadena de suministro: objetivos 5 y 6.

Eje 3 – Compras públicas sustentables: objetivos 7 al 9.

Eje 4 – Institucionalidad del ecosistema de compras públicas: objetivos 10 y 11

El costo de implementación del plan estratégico se desagrega en la Parte 3 de este documento.

El plan estratégico se encuentra alineado a la agenda del Gobierno en materia de compras públicas. Los temas tratados constituyen el inicio de un proceso de búsqueda de consenso en el que deberían participar las autoridades políticas, la Agencia, los organismos colaboradores del sistema, los órganos de control, los compradores gubernamentales, el sector privado organizado y la sociedad civil. Su implantación determinará un salto cualitativo sustancial en el procesamiento de las compras del Estado, posicionando a Uruguay en un lugar comparativamente destacado a nivel mundial.

Parte 1: Conceptos introductorios

¿Por qué un plan para las compras públicas?

La estrategia de adquisiciones es necesaria para que la organización y operaciones de las compras públicas sean congruentes con la política de gobierno y contribuyan al plan de desarrollo nacional de manera efectiva. A su vez promueve la reducción del gasto y el desperdicio, optimiza el uso de los recursos, agrega valor, aumenta la eficiencia, la efectividad, la transparencia y promueve la sostenibilidad en los procesos de compra pública.

No es posible prestar servicios básicos de educación, salud o seguridad pública sin comprar o contratar. Sin una acción adecuada de compras o contrataciones, la eficiencia de las funciones del Estado se ve afectada indefectiblemente. Una gestión eficiente de las compras públicas brinda además valor agregado en la disminución de costos, el aumento de la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas. La calidad de los servicios públicos depende en buena medida de la calidad de las compras o contrataciones asociadas a la prestación de esos servicios.

Este plan permite entender cuál es el status actual de las compras públicas, identifica qué es importante para el país en la materia, indica la posición que se desea alcanzar, diseña e implementa las herramientas para lograrla y contribuye a definir en qué consiste el éxito en la ejecución del plan a través de una métrica que, a la vez, estimula la implementación de la estrategia.

Valor estratégico

Sector del Gobierno	Monto ejecutado	% del PIB
Gobierno Central	50.212	5%
Empresas Públicas	73.940	7%
Gobiernos Departamentales	s/i	s/i
Total	124.152	12%

Monto expresado en millones de pesos (sin petróleo y energía)

Fuente: BCU, MEF, sitio web de empresas públicas

Año: 2012

Por su valor, las compras estatales significan una proporción considerable del gasto público. En Uruguay representan al menos el 12% del Producto Interno Bruto (PIB) según cifras de 2012.

Los gobiernos nacionales cada vez dedican más atención e interés a la adecuada planificación y al buen manejo

de las compras públicas buscando mejores resultados, mejores productos y mejoras en la calidad y en el uso de los recursos públicos. La administración eficiente y ordenada del gasto en compras gubernamentales puede alcanzarse a través de la adopción de un plan de mejora del desempeño, mejoras en la eficiencia, reducción de gastos y mejoras en la transparencia y control de las compras y contrataciones gubernamentales.

"Las compras públicas son una herramienta clásica para la promoción del desarrollo de actividades productivas. Esa herramienta se ha aplicado en diversos países para impulsar la demanda local naciente y la creación de innovaciones. Su aplicación en Uruguay ha sido largamente discutida y escasamente implementada. Recientemente se han iniciado algunos cambios institucionales que contribuyen a racionalizar el gasto público en algunos rubros, al tiempo que desde diferentes espacios de política se plantea la necesidad de un uso activo de las compras públicas para la promoción de empresas nacionales, en particular de empresas de base tecnológica.

*Uno de los problemas que enfrenta la aplicación de ese tipo de instrumentos es la disponibilidad de información sobre qué compra el Estado, cuánto paga y a quién le compra."*²

La adecuada planificación de las compras públicas es una tarea indispensable para racionalizar el gasto público. Principalmente porque las compras públicas en nuestro país son altamente descentralizadas, lo cual dificulta el alcance de masa crítica o economías de escala y limita las oportunidades para estandarizar o compartir soluciones entre operadores semejantes. Para enfrentar esos hechos, la planificación estratégica de las compras públicas debería ser abordada como una política de gobierno.

La forma en cómo el Estado decida gestionar las políticas de compras públicas tendrá indudablemente un impacto en la eficiencia de sus adquisiciones, en el potencial de crecimiento de la economía, en la sustentabilidad del desarrollo económico y social, y por último y no menor, en la efectividad de la lucha contra la corrupción.

Con la implementación de este plan 2015-2020, se abrirá la oportunidad de que las compras públicas pasen a desempeñar una función más importante dentro del sector público como vehículo para la instrumentación de cualquier política pública y por tanto la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

² Bianchi, C., Brun, M. (2014) "Las compras públicas como herramienta de política productiva en Uruguay. Descripción de las compras públicas de TIC en 2005-2012". Serie Documentos de Trabajo, DT 08/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Mapeo institucional de las compras y contrataciones del Estado

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado

Uno de los aspectos sustantivos adoptado hace dos años para el ordenamiento de las compras públicas fue la puesta en marcha de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) en su carácter de órgano regulador, como organismo desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica.



El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF) incorpora a través de los artículos 150 y 151, la creación de ACCE como promotora de la mejora continua de las compras públicas y sus cometidos, donde se destaca el asesoramiento en la formulación de políticas y actualización de la normativa, el desarrollo de herramientas para uso de la Administración Pública y proveedores, y la asesoría en la gestión de compras.

Funcionamiento

ACCE cuenta con un Consejo Directivo Honorario (CDH) integrado por un Presidente y representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

El CDH tiene la potestad de promover la integración de Consejos Asesores. A la fecha se creó el Consejo Asesor Honorario de Proveedores conformado por las principales cámaras locales.

Está integrada por 27 profesionales y técnicos. En términos relativos con la región, es la única que no es gestora de los convenios marco, lo cual tiene impacto en la reglamentación, el funcionamiento, la necesidad de autonomía y su dimensionamiento.

En sus primeros dos años el presupuesto anual ejecutado asciende aproximadamente a \$ 27 millones, que se cubre parcialmente con el aporte de AGESIC para el pago de las remuneraciones y complementariamente con la partida prevista en Diversos Créditos de \$ 15 millones.

Avances

En sus primeros dos años de existencia efectiva, ACCE avanzó significativamente en el cumplimiento de los cometidos asignados por la ley y los objetivos estratégicos definidos.

La Agencia comenzó su vida institucional con un camino ya recorrido en materia de organización y de soporte tanto funcional como tecnológico a las compras públicas.

Ya existía el Sistema de Información de Compras Estatales (SICE) y el Portal de Compras del Estado (www.comprasestatales.gub.uy) y un equipo que desde AGESIC mantenía estos sistemas y brindaba asesoramiento y capacitación tanto a compradores como a proveedores durante casi 10 años, en una tarea consolidada y reconocida por las áreas de compras del Estado. Ese equipo de profesionales pasó a formar parte de la Agencia.

Las unidades de compra del Gobierno Central registran los procesos de contratación en el SICE y además todas las administraciones públicas estatales deben cumplir con la obligación de

publicar, en el sitio web de compras y contrataciones estatales, los llamados de sus procedimientos competitivos y adjudicaciones de procedimientos que superen el 50% de los montos autorizados para contratación directa.

Proyectos del período 2012-2014

El foco de la gestión en los dos primeros años de vida de la Agencia fue el desarrollo de herramientas innovadoras, cuya instrumentación viabiliza la transformación del sistema de compras públicas en el corto plazo.

En algunos casos los instrumentos están en uso y han determinado mejoras sustantivas en el procesamiento de las compras públicas en Uruguay (Registro Único de Proveedores del Estado- RUPE, Apertura electrónica). En otros (Convenios Marco, Pregón) se ha avanzado con la programación y ejecución de los proyectos para su implantación, en espera de la aprobación de la normativa por parte del Tribunal de Cuentas y del Poder Ejecutivo.

A manera de síntesis, constituyeron proyectos del período 2012-2014:

- ✓ El rediseño, instrumentación y mantenimiento del portal de compras.
- ✓ La instrumentación de pliegos únicos de condiciones generales para contratos de Suministros y Servicios No Personales, y de Obra Pública.
- ✓ La implementación del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE).
- ✓ La puesta en marcha de la modalidad de Apertura Electrónica, disponible para todos los procesos competitivos y de compra directa cuando así lo define el comprador.
- ✓ El desarrollo de los proyectos Convenios Marco y Pregón.
- ✓ La participación en la negociación de tratados de compras públicas internacionales (Chile, Mercosur, Colombia).
- ✓ El rediseño del catálogo introduciendo el concepto de atributos para un desempeño más amigable y efectivo, lo que determinará una reducción significativa de los ítems que lo integran y viabilizará la operación necesaria para el desarrollo de los Convenios Marco y el Pregón.
- ✓ El desarrollo conceptual del Canal de Compras Públicas como herramienta para integración del soporte informático a los procesos de compras estatales a nivel nacional.

Operaciones de soporte al sistema de compras

- ✓ Más de 20.000 consultas de compradores atendidas entre enero de 2013 y junio de 2014.
- ✓ Más de 43.000 consultas de proveedores atendidas entre enero de 2013 y junio de 2014.
- ✓ Elaboración de reportes sobre el comportamiento del sistema solicitado por Tribunal de Cuentas, MIEM, Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y otros organismos.
- ✓ Asesoramiento a todos los actores del sistema de contratación pública en materia de procedimientos, interpretación normativa, aplicación de mejores prácticas y herramientas de gestión.
- ✓ Más de 1.100 horas de clase a compradores, entre enero 2013 y junio 2014.

- ✓ Más de 2.900 funcionarios capacitados, entre enero 2013 y junio 2014.
- ✓ Más de 250 proveedores formados, entre enero 2013 y junio 2014.
- ✓ Capacitación de 190 escribanos públicos para el desarrollo de su actividad en RUPE.
- ✓ Más de 17.000 solicitudes de catalogación atendidas, entre enero 2013 y junio 2014.
- ✓ Mantenimiento e incorporación de nuevas funcionalidades a SICE.
- ✓ Desarrollo de las III y IV Jornadas Técnicas de Compras Estatales con participación de más de 400 compradores públicos en cada una de ellas.
- ✓ Soporte técnico a las áreas de tecnología de los servicios informáticos de las unidades con sistemas de gestión independiente para la implantación de RUPE.
- ✓ Monitoreo, evaluación y retroalimentación a las unidades de compras con relación a las actividades de publicación en el portal de compras.
- ✓ Desarrollo en Montevideo de la IX Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas.

El Tribunal de Cuentas (TC)

La normativa vigente define roles de contralor al Tribunal de Cuentas que impactan en el sistema de compras públicas. Si bien no existe superposición de cometidos a los asignados tanto por normas legales como constitucionales al Tribunal de Cuentas, ACCE ha verificado la relevancia de obtener una dinámica de relacionamiento fluido para habilitar el desarrollo que se proyecta del sistema.

La función de ACCE implica el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones públicas, destacándose la conformación de los procedimientos que darán contenido a los mecanismos que se crean.

El TC como organismo de contralor, tiene a su cargo el control externo preventivo, concomitante y a posteriori de legalidad de los gastos y pagos de las Entidades Estatales. También tiene como función dictaminar sobre nuevos procedimientos de contrataciones públicas, ampliación de los montos límite de las adquisiciones estatales, aprobación de pliegos generales, entre otros, siendo asimismo indispensable que en estos casos se cuente con el asesoramiento de ACCE.

El TC tiene a su cargo la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública (art. 228 de la Constitución). En tanto ACCE tiene a su cargo promover la mejora de gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones del sector público, brindando asesoramiento para la generación de políticas públicas, el marco normativo, la tecnología, la capacitación necesaria y amplio acceso a la información generada.

En este plan estratégico se plantea como objetivo el alcance de una alianza estratégica que permita una mayor articulación de ambos organismos.

Unidades de Compra

El sistema de compras público uruguayo está integrado por 360 unidades de compra activas (realizaron operaciones durante el 2014) pertenecientes a 57 incisos y 264 unidades ejecutoras.

Uruguay cuenta con normativa de alcance nacional en materia de gestión de las compras estatales, establecida fundamentalmente en el TOCAF. Asimismo pueden utilizar los nuevos procedimientos de compra Pregón y Convenios Marco.

En materia de asesoramiento por parte de ACCE, el artículo 151 del TOCAF establece que la Agencia tiene cometidos de asesoramiento a las unidades de compra de la Administración Central y que este cometido puede extenderse, sujeto a la suscripción de convenios, a los entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales.

Para el desarrollo de los proyectos abordados por ACCE en el primer período de funcionamiento, se han buscado mecanismos de relacionamiento con todo el sistema de compras públicas, subdividiendo a las unidades de compras en 4 grandes grupos, según el grado de autonomía de gestión:

- a) Unidades de compra de la Administración Central,
- b) Unidades de compra de los servicios descentralizados definidos en el art. 220 de la Constitución y Poder Legislativo,
- c) Unidades de compras, de las empresas públicas, según definición del art. 221 de la Constitución,
- d) Unidades de compras de los Gobiernos Departamentales.

Todos los grupos enunciados han demostrado excelente disposición y colaboración en la instrumentación de los nuevos procedimientos liderados por ACCE y participan activamente en la implantación de los proyectos.

La Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA)

La UCA es un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con autonomía técnica y cuyos lineamientos están a cargo del Consejo Directivo Honorario de ACCE a partir de la ley 19149 del año 2013.

Sus cometidos son la adquisición de alimentos, servicios alimentarios, medicamentos, insumos médicos y afines, por cuenta y orden de los organismos integrantes del sistema. Cumple con el rol de comprador centralizado, respondiendo a una necesidad de eficiencia y eficacia en la compra de productos críticos para el Estado y lo hace a través de un procedimiento especial aprobado por el TC, según el cual se adjudican los productos para que los compradores que plantearon previamente sus demandas, requieran los productos en el marco del llamado a licitación procesado previamente por UCA.

Este procedimiento especial tiene características similares a las definidas para los convenios marco, cuya creación fue posterior a la instrumentación de esta Unidad Centralizada.

Lecciones aprendidas

ACCE ha demostrado el aporte de valor que una institución rectora de las compras públicas puede brindar para la transformación del sistema y el mejoramiento de la gobernabilidad.

La gestión en ese período permitió identificar una serie de dificultades para evolucionar en el desarrollo del sistema de compras públicas y cuya superación forma parte de los desafíos para ACCE en el próximo período de gobierno.

Dificultades

- La definición de los procedimientos de compras es responsabilidad del Poder Ejecutivo. La creación de ACCE como órgano rector responde a esta visión. El Tribunal de Cuentas es un organismo asesor y de control de legalidad, que debe dictaminar en ocasión de presentarse propuestas de creación o cambios en procedimientos. Los tiempos insumidos en los dictámenes del Tribunal de Cuentas con relación a los nuevos procedimientos, cercanos a un año en promedio, se convierten en verdaderos vetos a su instrumentación.
- En la mayoría de los organismos no existe un “dueño” del proceso de adquisiciones, sino que se encuentra dividido en distintas unidades organizacionales.
- La resistencia al cambio cultural que implica la instrumentación de los nuevos procedimientos.
- La ausencia de cumplimiento de la normativa por parte importante de los integrantes del sistema que constituyen verdaderas fugas del sistema (excepciones al uso del SICE, ausencia de registro de algunos organismos, ausencia de publicaciones, entre otros), que determinan en la práctica que ACCE tenga información parcial del sistema. Hasta la fecha, en el caso de Administración Central, que tiene la obligación de usar SICE, se cuenta con menos el 50% de la información de transacciones de compras en virtud de todas las excepciones establecidas. Además, sigue siendo prácticamente nula la información que brindan los servicios descentralizados, empresas públicas y gobiernos departamentales.
- Restricciones presupuestales de ACCE.
- Cierta retraso de Uruguay en la incorporación de nuevas modalidades de contratación que son exitosas en otros países de la región y también fuera de la región

Desafíos

- Concreción de alianzas estratégicas con organismos de contralor, transversales, principales compradores y el sector académico.
- Acotar plazos del TC para dictaminar en casos de envío de propuestas de creación o modificaciones a procedimientos de contratación.
- Trabajar para reducir la compartimentación de los procesos de compras.

- Abordar una profunda y sistemática gestión de los cambios que se procesan promoviendo la difusión, capacitación, involucramiento y compromiso de los protagonistas del sistema de compras públicas con los cambios que se procesan.
- El sistema requiere la atención de reclamos de proveedores, aseguramiento de calidad de procesos complejos y sistematización de buenas prácticas. La falta de recursos de ACCE durante este primer período no ha permitido dar respuesta a estos requerimientos.
- Promover la competitividad y condiciones de acceso de los proveedores a las compras estatales.
- Promover una cultura de transparencia y de acceso a la información y asegurar el flujo de información de las contrataciones de los organismos públicos.
- Promover la estandarización de los procesos de contrataciones en todo el Estado.
- Analizar experiencias exitosas de contratación pública en otros países con el fin de detectar posibilidades de mejora en los procedimientos en Uruguay.
- Promover e implantar las mejoras necesarias en la institucionalidad de la Agencia.

Propuesta

ACCE está preparada para emprender el camino de la transformación hacia la autonomía técnica y asumir plenamente el liderazgo de la transformación del sistema. Los pasos de esa transformación serán realizados en el marco del plan estratégico aprobado por las autoridades nacionales.

A partir de las lecciones aprendidas, resulta evidente que es necesario profundizar en cuatro grandes temas de las compras públicas del país:

- (a) la transparencia e integridad del sistema de compras públicas;
- (b) el cambio cultural que significa gestionar las compras públicas con un enfoque de cadena de suministro integral y estructurada, en la que cada fase influye sobre las demás fases del ciclo y
- (c) la sostenibilidad de las compras públicas.
- (d) el fortalecimiento de la institucionalidad del ecosistema.

Las siguientes dos secciones proporcionan el marco teórico para la inclusión de algunos de estos puntos en nuestro plan estratégico.

La integridad como principio a asegurar en las compras públicas

En Uruguay el índice de percepción de la corrupción es muy bajo. Según el ranking elaborado por la Transparencia Internacional, Uruguay es el líder de Latinoamérica y ocupa el puesto 19 en el ranking total (177 países de todo el mundo).

Medir la corrupción en los países es una tarea difícil, tanto debido a la naturaleza secreta de la corrupción como a la variedad de formas que toma. Si bien el citado índice es uno de los más

reconocidos en la materia, es muy posible que existan factores culturales y sociales que afecten la confiabilidad del mismo o aún la posibilidad de compararlo entre países.

Como cualquier país del mundo, Uruguay sufre en forma continua eventos de corrupción de mayor o menor grado, y en no pocas ocasiones estos toman estado público. Este fenómeno se ha dado con frecuencia creciente en los últimos años y la realidad en el contexto regional exige actuar en consecuencia, sin esperar a que se constituya en un problema de mayor envergadura.

Aún con la percepción del bajo grado de corrupción en Uruguay, es indudable que todavía hay mucho por mejorar, que es posible hacerlo y que el esfuerzo vale la pena y se recupera con creces desde la perspectiva del bienestar de su población.

En el análisis de normas, procedimientos e iniciativas que otros países -incluyendo los países desarrollados- han implementado a fin de avanzar en el combate a la corrupción, encontramos gran cantidad de herramientas que no están presentes en la normativa de compras públicas en nuestro país, así como tampoco en los procedimientos y hasta en la cultura de funcionarios, proveedores y ciudadanía. En el primer eje del plan, bajo el objetivo de Integridad se plantea el uso de estas herramientas.

La incorporación de esas iniciativas en este plan determinará avances sustantivos en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas del sistema de compras públicas uruguayo.

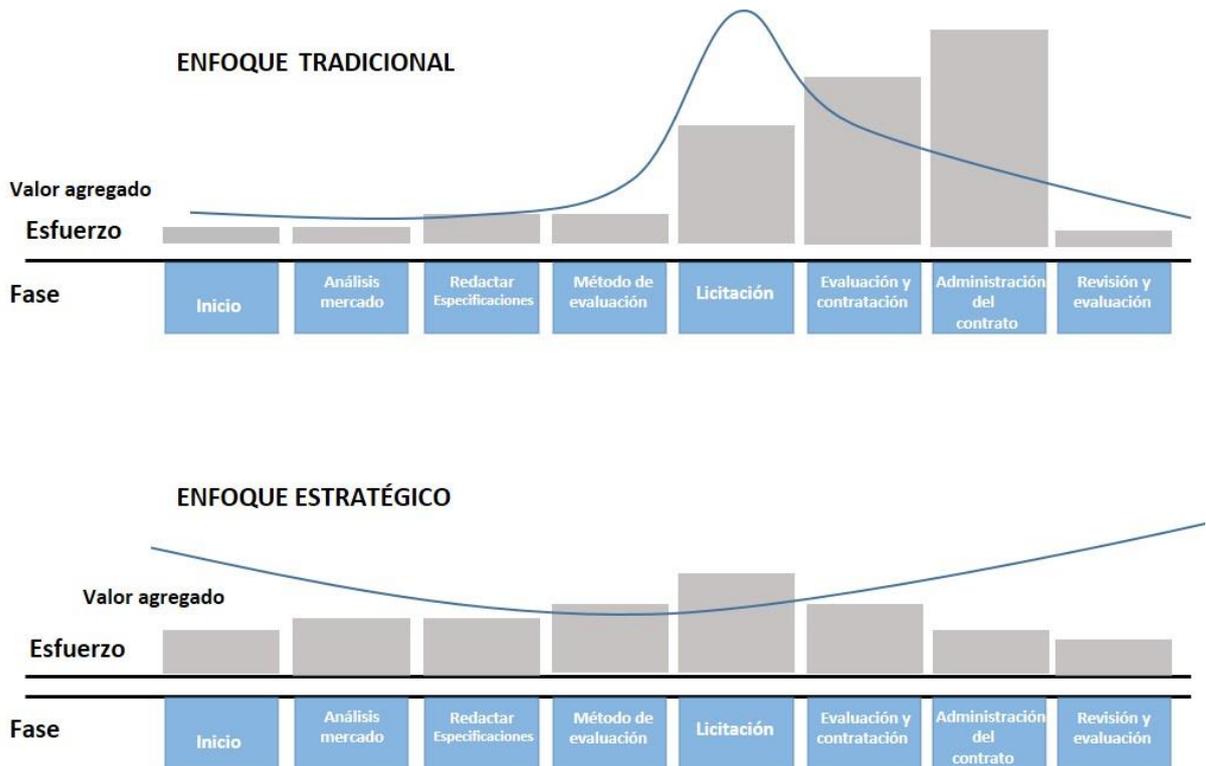
Cadena de suministro versus enfoque tradicional

Restricciones del enfoque tradicional

Existen varias diferencias entre desarrollar un plan estratégico basado en el enfoque tradicional de las compras públicas e implementar un plan de acción basado en el enfoque estructurado de gestión de la cadena de suministros. En el primer caso, las posibilidades de innovación y modernización son limitadas y el éxito se mide esencialmente en la efectividad y control de los procesos.

En el segundo, el enfoque requiere comprender claramente la importancia de que los organismos compradores alcancen sus metas, reciban los bienes y servicios y gestionen las relaciones con los interesados en la cadena de suministro a la luz de los objetivos de la política pública a la vez que aumenta la relación calidad-precio y genera mayores resultados de desarrollo.

Obsérvese el modelo conceptual de la siguiente figura, desarrollado en Nueva Zelanda por el *Programa de transformación y modernización de las compras gubernamentales*.



Comparación del enfoque tradicional y el enfoque estructurado estratégico

En el enfoque tradicional de las compras públicas, el mayor esfuerzo se concentra en el proceso de licitación, la adjudicación y la administración del contrato que son actividades que demandan muchos recursos, pero cuyo valor agregado declina. Este enfoque ya ha sido superado y existe consenso en que no responde de forma integral ni eficiente a las necesidades actuales de contrataciones de los estados (nacionales o sub-nacionales).

Enfoque estratégico: gestión de la Cadena de Suministro

El proceso de adquisiciones públicas está compuesto por varias etapas que siguen una secuencia lógica. Cada etapa debe ser ejecutada con capacidad y calidad. Los beneficios obtenidos en una etapa conducirá a resultados más fuertes en las siguientes estableciendo así una cadena de éxitos. La planificación estratégica estructurada es una de las formas modernas de asegurar que las adquisiciones públicas son realizadas de una manera óptima en cada etapa del proceso y que los beneficios generados en esa etapa son aprovechados en las etapas sucesivas.



Sistema de compras visto como una cadena de suministro propuesto por UNOPS (2014), Modelo conceptual para la profesionalización de los compradores públicos del Estado uruguayo.

Hasta ahora, la regulación que efectúa ACCE trata mayormente un eslabón único de la cadena de suministro: la fase de las adquisiciones. Se propone modificar esta conceptualización del sistema de compras a través de la integración de todas sus fases.

Cuando se adopta un modelo estructurado estratégico, los esfuerzos dedicados a las actividades de planificación, de inteligencia de mercado, modernizando y adaptando las especificaciones a las necesidades actuales y futuras (tendencias) generan gran valor agregado. La inversión en estas actividades facilitará la implementación de los contratos, aumentando el valor del esfuerzo otorgado a las tareas de supervisión y administración, que se focalizará en la calidad y aceptación de los bienes y servicios adquiridos por el Estado, aumentando así la eficiencia en el uso de los recursos. La adopción de un modelo de enfoque estructurado estratégico para la gestión de la cadena de suministro permite:

- Diseñar una estrategia de cadena de suministro a proponer a las entidades públicas y una pauta para la medición de la madurez en la evolución de la gestión de estas cadenas en cada entidad utilizando este modelo. Esto a su vez permite identificar fases de progreso y maduración en las diferentes entidades del sistema nacional de compras, y poder realizar acompañamientos o asesoramientos diferenciados según el estado de madurez.
- Comprender mejor las interacciones entre los diversos sectores o áreas de una entidad y mejorar las interacciones entre estos (es decir, los diferentes eslabones de la cadena) reduciendo cuellos de botella, mejorando la comunicación y la coordinación interna y reduciendo tiempos de los procesos. El paso inicial en la implementación del modelo de gestión de cadena de suministro en entidades compradoras suele ser la identificación de todos los actores, los eslabones de la cadena y las interacciones entre estos de forma de delimitar y ordenar los vínculos y la división del trabajo y estimular una mejor coordinación.

- Fortalecer las capacidades de planificación del Estado en general, de las entidades compradoras y de las unidades que forman parte de la cadena de suministro. El enfoque de planificación estratégica continua permite que las organizaciones del Estado puedan racionalizar el uso de sus recursos, tomar decisiones estratégicas y no solamente resolviendo problemas o sacando procesos a último momento sino anticipando necesidades y sobre todo cuellos de botella. Este enfoque en su versión más moderna implica una lógica participativa de esa planificación y su actualización. En el ámbito del Estado esto supone para la cadena de suministro que la planificación anual se elabore en conjunto entre todos los sectores o áreas de una misma entidad que participan del ciclo. Esto debería realizarse con instancias de intercambio real, es decir que no se envíen archivos a una persona que los centraliza y agrega sin que haya una discusión estratégica de las implicancias de cada plan específico de las áreas sobre los demás.
- Decidir sobre cómo aprovechar las mejores posibilidades ofrecidas por el mercado aplicando la inteligencia de mercado en todo el ciclo de compra y no solamente en relación a la valoración del precio;
- Reducir las fugas que tradicionalmente caracterizan a las compras (ej. sobrecostos al Estado o aumento de costos por compras repetidas no agrupadas, costos de gestión del inventario, no aprovechamiento del valor del ciclo de vida de los bienes/servicios/obras, malas condiciones de mantenimiento o altos costos adicionales no previstos, costos de distribución y logística, recargos en el precio debido a lapsos excesivos para el pago, y pérdidas de ganancia o productividad, entre otras fugas).
- Optimizar las inversiones y recursos disponibles desde el inicio de la cadena hasta el final incluyendo las etapas de almacenamiento y/o mantenimiento.

Las actividades del plan 2015-2020 promueven la mejora de cada eslabón de la cadena de suministro proporcionando herramientas y líneas de fortalecimiento de capacidades.

Sustentabilidad en las compras públicas

El plan estratégico establece que uno de sus cuatro ejes principales de acción debe poner a las compras públicas de Uruguay a la vanguardia de la aplicación de políticas de sustentabilidad, tanto a través de la introducción de nuevos criterios, como dando continuidad en forma práctica a emprendimientos iniciados, pero no consumados.

Esta sección proporciona la base conceptual que justifica la importancia de implementar acciones dentro del plan estratégico que contribuyan a la consolidación de una tendencia irreversible en el Uruguay de poner atención a la sustentabilidad social, económica y ambiental en todos los instrumentos posibles de gobernabilidad.

Las compras públicas constituyen una herramienta idónea para fortalecer la sustentabilidad. El poder de compra que tiene el Estado representa una gran oportunidad de incidir en los mercados fomentando la producción y adquisición de bienes con mejor desempeño social y ambiental, presentando incentivos a los proveedores mediante la incorporación de estos criterios en sus compras y contrataciones. Asimismo, la consideración de los costos asociados a

todo el ciclo de vida de los productos que el Estado adquiere, promueve un manejo más eficiente de los fondos públicos.

Antecedentes

Desde hace varios años a nivel mundial se han iniciado una serie de acciones tendientes a fortalecer estrategias hacia el desarrollo sustentable.

El plan de Implementación de Johannesburgo, acordado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable celebrada en el año 2002, exhorta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo. Para ello se convoca a todos los países al desarrollo de programas marco con horizontes de 10 años para apoyar las iniciativas nacionales y regionales en consumo y producción sustentables.

En 2003, se realizó en la ciudad de Marrakech la primera reunión internacional de seguimiento del plan de Johannesburgo. Se estableció el “Proceso de Marrakech” que apoya la implementación de proyectos sobre consumo y producción sustentables y la elaboración de un Marco de Programa a 10 años sobre el tema.

Entre 2003 y 2007 se realizaron distintas consultas y estrategias en África, Asia-Pacífico, Europa y en América Latina y el Caribe, donde cada región ha identificado sus necesidades y prioridades en relación al consumo y la producción sustentable. En 2005 en Costa Rica se avanza hacia la implementación de proyectos concretos y se establecieron los Grupos de Trabajo del Proceso de Marrakech, entre los que se encuentra el Grupo de Trabajo de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentables (GTM en CPS), encabezado por Suiza, que ha desarrollado un enfoque para la aplicación de CPS en los países.

En 2012 tiene lugar en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible «Río+20», veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. En ella los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONGs y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado.

Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.

El plan estratégico de ACCE suscribe al principal acuerdo de Río +20: como estrategia principal se alienta a los países a avanzar en la promoción de políticas de compras públicas que fomenten el desarrollo y difusión de bienes y servicios ecológicamente racionales y socialmente eficientes.

En la región comenzaron a desarrollarse numerosos proyectos que tienen como objetivo fortalecer las capacidades de los gobiernos para acelerar el cambio hacia un modelo de producción y consumo sostenible, basado en el ciclo de vida de los productos y focalizado en preservar los recursos naturales y humanos.

En 2007 MERCOSUR aprueba su *Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible*, que establece entre sus instrumentos el desarrollo de programas y proyectos

orientados a la inclusión de prácticas de producción y consumo sostenible en las administraciones públicas.

El proyecto piloto “Fortalecimiento de las Capacidades para las CPS en Uruguay” inició actividades en 2010, y fue llevado adelante por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el gobierno suizo. En él se incluyó la elaboración de un diagnóstico de la situación del país, el cual concluyó que Uruguay no contaba a esa fecha con un sistema de CPS, ni un marco jurídico específico que lo regule.

En 2013 PNUMA lanzó el Proyecto Global sobre Compras Públicas Sostenibles y Eco-etiquetado (SPPEL), cuyo objetivo es promover la demanda y oferta de productos sostenibles a través de asistencia técnica para los sectores público y privado, sobre el desarrollo de políticas de CPS y el uso de etiquetado. Uruguay ha participado activamente en el desarrollo de este proyecto con la representación de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

En marzo de 2014 PNUMA invitó a ACCE a integrarse al proyecto, que tiene metas ya establecidas para el próximo periodo, entre las que se destaca la identificación consensuada de dos sectores productivos en los que avanzar integradamente con países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay) en la definición de estándares de sustentabilidad para sus productos.

En nuestro país, el Estado es el principal comprador de un mercado interno de dimensiones reducidas, siendo en muchos sectores el único o principal cliente, por lo cual su poder para incidir en la sustentabilidad de la producción y oferta de bienes y servicios es significativo.

La posibilidad de avanzar en este sentido está prevista en el Art. 152 del TOCAF, cuya reglamentación es una actividad incluida en este plan estratégico.

Sustentabilidad como eje del plan estratégico de ACCE

La consolidación de ACCE en el periodo 2015-2020 es una gran oportunidad para promover las compras públicas sustentables (CPS) en el Estado uruguayo. Institucionalmente es la entidad por excelencia para liderar esta iniciativa y promover su integración en todo el sistema de compras nacional.

La estructura descentralizada de las compras públicas en el país representa una complejidad, dado que para una efectiva implementación se requiere de la acción coordinada de una gran cantidad de unidades de compra independientes, pertenecientes a diversos organismos. Esta complejidad determina la necesidad de establecer criterios y atributos de sustentabilidad e incorporarlos a la reglamentación del sistema. La inclusión de estos atributos en el catálogo único, la extensión de su uso a todo el Estado y la definición de formularios electrónicos de pliegos particulares para la adquisición de los productos incluidos en la estrategia, constituyen acciones necesarias para superar exitosamente la complejidad que genera la descentralización.

Una vez que los organismos competentes hayan realizado los estudios necesarios y fijado los criterios de sustentabilidad aplicables, ACCE promoverá su inclusión en los pliegos de contratación pública.

Adicionalmente, la incorporación de los Convenios Marco reduciría la complejidad que presenta la descentralización y es una oportunidad para la introducción de criterios de sustentabilidad en las adquisiciones del Estado. En el área de alimentos y medicamentos, la incidencia que tiene la UCA en el mercado representa una gran oportunidad de implementación de CPS.

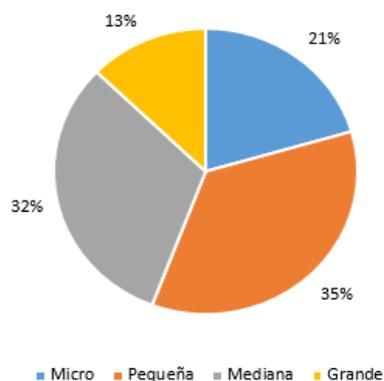
La capacitación será el elemento clave de la implementación, y deberá incluir un fuerte componente de sensibilización. El énfasis en el carácter estratégico de las actividades de compras por encima de sus aspectos burocráticos será medular. Deberá dirigirse no sólo a compradores, sino a la base más amplia que pueda alcanzarse, incluyendo cada vez que sea posible, a directores de departamentos y ordenadores de gasto.

En cuanto a la definición de los criterios de sustentabilidad para los productos que adquiere el Estado, el informe final del proyecto piloto realizado en Uruguay en el año 2011 describe y recomienda la utilización de la metodología de priorización, que es un proceso estructurado que tiene como objetivo optimizar la selección de sectores en que aplicar CPS, de modo de enfocar los recursos en las áreas en las que se vislumbra mayor potencial de éxito. Incluye recomendaciones acerca de los productos y servicios a considerar en el corto, mediano y largo plazo, así como recomendaciones estratégicas para la implementación de CPS para cada bien considerado.

Sobre la base del diagnóstico 2011, se elaboró una propuesta de plan de acción en CPS 2012 – 2016. Sin perjuicio de que oportunamente no se adoptara decisión con relación a la aprobación e implantación del plan, el mismo constituye un excelente punto de partida para la elaboración de esta propuesta para el próximo quinquenio.

Adicionalmente, en Uruguay existen numerosas iniciativas de protección del medio ambiente y de los trabajadores, y varias de ellas en relación a las adquisiciones del sector público.

En materia de sustentabilidad económica y social, Uruguay cuenta desde diciembre de 2010 con el Sub-Programa de Contratación para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que determina la existencia de un trato discriminatorio para promover este sector, utilizando la compra pública como instrumento. Según cálculos efectuados por ACCE, el 21% de los proveedores del Estado son microempresas, el 35% son pequeñas y el 32% son medianas empresas.



Fuente: Línea Base de Compras Públicas (Equipos Mori)

Por lo tanto la adopción de instrumentos que promueven la utilización de las compras públicas como herramientas de desarrollo empresarial, debería repercutir significativamente en el desarrollo del 87% de las empresas proveedoras del Estado.

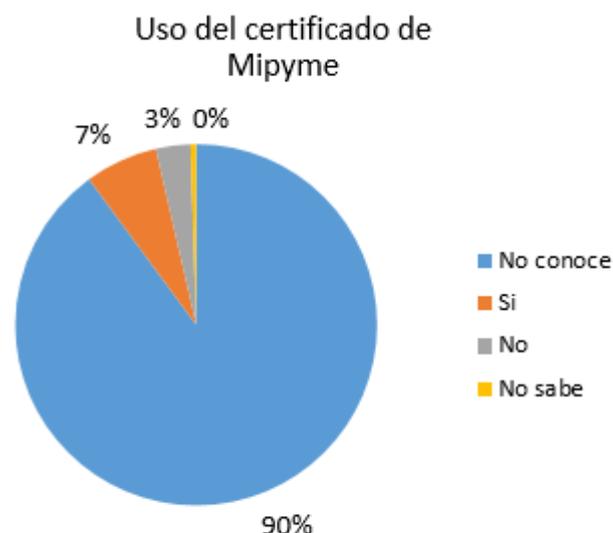
No obstante, estos instrumentos no han alcanzado el estado de madurez suficiente para obtener el impacto económico buscado.

Una amplia mayoría de los proveedores del Estado, en condiciones de utilizar estos instrumentos, no los conoce. Apenas 400 de los más de 6.000 proveedores que tienen transacciones con la Administración Central anualmente, han obtenido el certificado de Mipyme que otorga Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME).

No alcanza con la definición y regulación de los mecanismos. Su instrumentación efectiva requiere la incorporación de programas de difusión, capacitación y asistencia técnica a los sectores empresariales que se busca desarrollar. Estos programas de difusión deberían ser parte de la planificación estratégica del Estado en materia de compras públicas.

En resumen, si bien se han procesado avances en materia de sustentabilidad, no hay definida una Política de Sustentabilidad para las Compras Públicas que efectúe un abordaje global y sistemático del problema.

ACCE, considerando la relevancia del tema y la urgencia en la adopción de decisiones que nos permitan mantenernos alineados con el programa del Gobierno electo, propone como objetivo para el próximo período el desarrollo del Proyecto “Hacia un Sistema de Compras Públicas Sustentables en Uruguay” y adoptar una línea de acción estratégica en ese campo, con el convencimiento que el desarrollo de CPS en Uruguay genera los siguientes beneficios:



Fuente: Línea Base de Compras Públicas (Equipos Mori)

Ahorro	Al incorporar un enfoque de ciclo de vida de los productos, las CPS posibilitan la generación de ahorros en cuanto a costos de utilización y la gestión de residuos.
Eficiencia	La introducción de CPS revaloriza el carácter estratégico del proceso de aprovisionamiento en el Estado, presentando una interesante oportunidad de revisar los procedimientos y mejorar su eficiencia.
Inversión	Las CPS estimulan y favorecen las inversiones de las empresas privadas en responsabilidad social e innovación ambiental, convirtiendo sus iniciativas en ventajas competitivas.
Estrategia	Las prácticas de CPS pueden contribuir de modo significativo a la consecución de objetivos estratégicos del gobierno, apoyando y apalancando políticas de inclusión social, igualdad de oportunidades, empleo, desarrollo local, protección ambiental y mejora de los servicios públicos.
Compromiso	La incorporación de criterios de sustentabilidad en las adquisiciones mejora la imagen pública de las administraciones. La implantación efectiva de contrataciones sustentables implica que la administración pública traduce sus compromisos contraídos en materia de protección del medio ambiente y de desarrollo sustentable en acciones concretas. A su vez, consigue dar un buen ejemplo en esta materia a la ciudadanía.

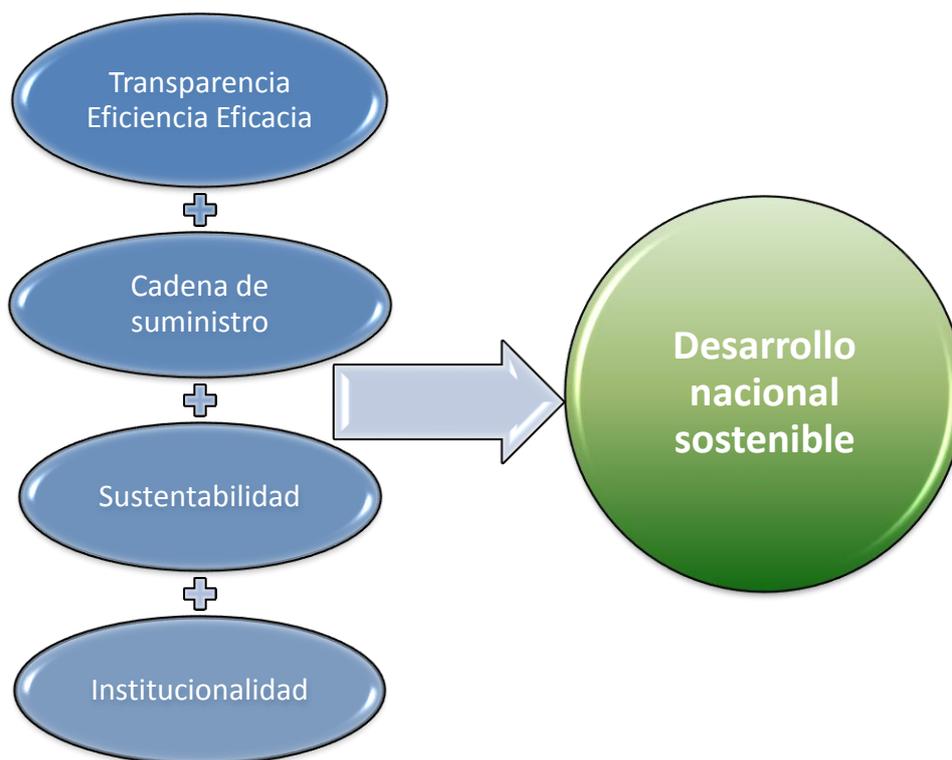
Parte 2: Líneas Estratégicas 2015-2020

Los lineamientos estratégicos que se plantean a continuación conceptualizan la relevancia de gestionar las compras públicas en forma integral y estructurada a partir de su importancia estratégica para la implantación efectiva de políticas públicas. Para ello deben establecerse los requerimientos técnicos a satisfacer para el funcionamiento efectivo del sistema de contratación pública y aprovechar al máximo su potencial como herramienta para promover el desarrollo económico sustentable. Se destaca el rol de ACCE como ente regulador y promotor de los cambios de gestión necesarios.



Ejes Estratégicos

Concebimos el desarrollo de estos cuatro ejes estratégicos de manera integrada, de forma que los avances en cada uno constituye retroalimentación y facilitación de los otros, con el convencimiento de que cada uno de ellos no precede necesariamente a los siguientes, sino que se integra armónicamente para contribuir al desarrollo nacional sostenible.



¿Hacia dónde nos lleva la estrategia?

El primer eje se enmarca en el liderazgo de Uruguay en materia de gobierno electrónico³ como viabilizador de una mayor transparencia, eficacia y eficiencia en el sistema de compras públicas. El segundo refuerza las políticas de Estado en materia de sostenibilidad del gasto público. El tercero redefine el proceso de adquisiciones promoviendo la incorporación de todas las etapas conceptualizadas en el enfoque estructurado de la cadena de suministros. El cuarto eje proporciona las herramientas para identificar los socios estratégicos y trabajar conjuntamente en las tareas más complejas de la transformación y modernización de las compras públicas.

En las siguientes secciones se desarrollan los principales objetivos específicos asociados a cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Se describen también las principales actividades asociadas, y para cada uno de los objetivos específicos se presenta la estimación de los costos necesarios para su alcance.

Para implementar las tareas ACCE, gradualmente a lo largo de los cinco años, requeriría duplicar su fuerza de trabajo actual de 27 funcionarios y adquirir la autonomía técnica, financiera y orgánica para ser capaz de implementar un auténtico proyecto nacional de modernización de las compras gubernamentales.

³ Según el Reporte Mundial e-gobierno 2014 elaborado por las Naciones Unidas, Uruguay es el líder de la región en el ranking de gobierno electrónico. Este trabajo analiza el estado de los 193 miembros de Naciones Unidas según su disposición al Gobierno Electrónico, incluyendo dos índices: e-Gobierno y e-Participación. En el Índice global de e-Gobierno, nuestro país está en el primer lugar entre los 33 países de América Latina y el Caribe y 26º en el mundo.

Eje 1- Transparencia, eficiencia y eficacia en las compras públicas



El enorme avance del país en las TICs es un motor para las innovaciones necesarias en los procesos de compras y el alcance de los objetivos de transparencia, eficiencia y eficacia del sistema de compras públicas, que la Agencia tiene la finalidad de impulsar.

Uruguay es el país latinoamericano mejor posicionado en el Índice de Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) según la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), dependiente de las Naciones Unidas. Además, nuestro país alcanza el tercer lugar mundial en el índice de e-Participación, apenas superado por Holanda y Corea.

La innovación facilita el logro de transparencia, promueve la eficiencia y eficacia y permea en los otros tres pilares de la estrategia sobre los que se propone cimentar la fundación de la transformación y adopción por Uruguay de una visión profesional, integral y distinguida de la actividad económica alrededor de la compra pública.

El eje toma asimismo el compromiso con la integridad y el combate a la corrupción, completando de esta forma la estrategia de Transparencia que se propone.

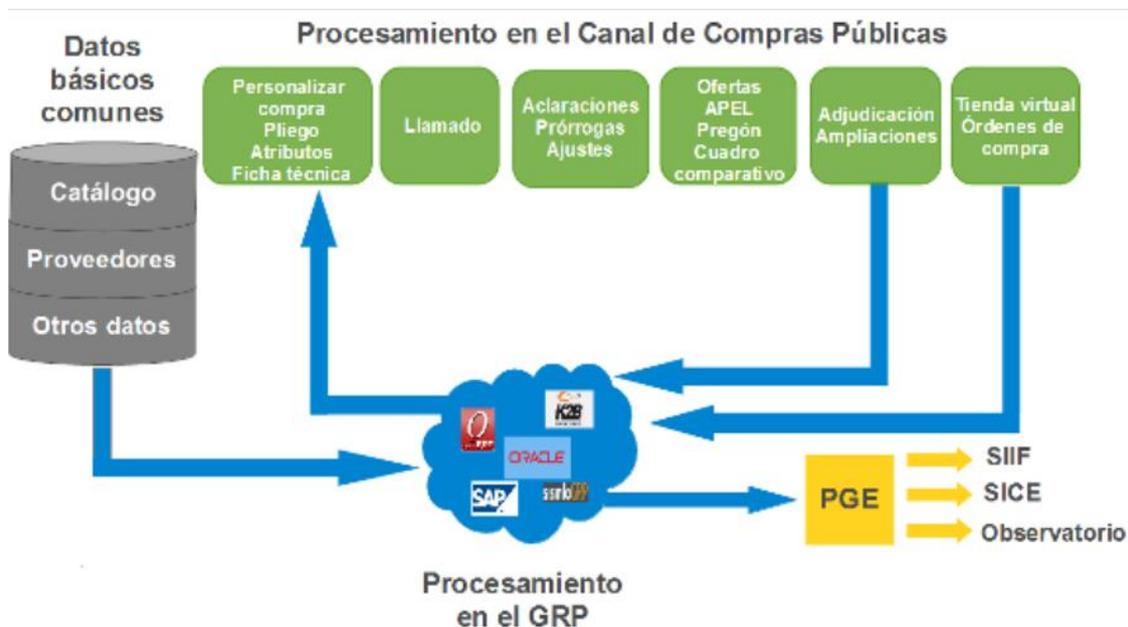
El eje se integra con 4 objetivos estratégicos. Algunos de ellos pretenden consolidar los avances alcanzados en la sistematización del sistema de compras estatales en el período 2012-2014, dar un salto cualitativo en el fortalecimiento de capacidades, organización y cultura relacionada con los aplicativos electrónicos de gobierno de las compras públicas.

En este sentido, la línea estratégica se apoya fundamentalmente en los logros alcanzados por el país en materia de gobierno electrónico y e-participación. El Índice Global de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas mide el desempeño de un gobierno nacional en el desarrollo del gobierno electrónico con respecto a los otros países, en base a la conectividad de telecomunicaciones (infraestructura), la capacidad humana (capital humano) y la prestación de servicios en línea. Uruguay experimentó una mejora en los cinco indicadores que componen infraestructura, y pasó del puesto 58 al 51 en el contexto mundial. En ese rubro mantiene el liderazgo en América Latina. Con estos indicadores, el índice global del país escala 24 puestos en el ranking mundial, ubica al Uruguay en la 26ª colocación, y se posiciona en el primer lugar de América Latina y el Caribe. Además, Uruguay tiene, en este índice, una evaluación 57% superior al promedio mundial, en un ranking que lideran Corea, Australia y Singapur.

ACCE actuará en coordinación con AGESIC para el desarrollo de los objetivos asociados al avance tecnológico del sistema.

Se propone aquí también incorporar a la gestión del sistema las herramientas de control de corrupción utilizadas internacionalmente para contribuir así a la mayor transparencia del sistema.

Objetivo 1: Desarrollo y extensión del Canal de Compras Públicas



Esquema del flujo de información y procesos en el CCP

El Canal de Compras Públicas (CCP) constituye el sistema integrado de información y gestión de compras públicas. A partir de datos aportados por otros sistemas de gestión, posibilita y facilita la realización de procesos específicos que integran el proceso de contratación: armado de la compra, publicación, gestión de cambios, recepción de ofertas en línea, apertura electrónica, pregón, adjudicación, selección de productos en la Tienda Virtual, emisión de órdenes de compra, entre otros.

El Objetivo “Desarrollo y extensión del Canal de Compras Públicas” propone:

- Promover y facilitar la integración de sistemas de gestión (GRPs) implementados o en implementación en organismos públicos, promoviendo y apoyando la interoperación de esos sistemas con las funciones específicas de compras públicas que se concentran en el Canal;
- facilitar el uso de las nuevas herramientas -Apertura Electrónica, Convenios Marco, Tienda Virtual, Pregón, Pasajes Aéreos- a nivel nacional sin sobre-esfuerzos por parte de las unidades compradoras;
- extender el uso del Catálogo de Bienes, Servicios y Obras a nivel nacional y convertirlo en el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras del Estado;

- garantizar la mayor integración y consistencia a nivel de información de contrataciones del Estado;
- facilitar el uso a nivel nacional del sitio único de compras estatales donde se realizan las publicaciones y las licitaciones en línea en forma confiable y transparente, asegurando la mayor participación de oferentes;
- asegurar la posibilidad de evolucionar y mejorar los procesos de contratación incorporando nuevos procedimientos y otras buenas prácticas internacionalmente reconocidas como exitosas.

Interoperabilidad

El objetivo general de esta actividad en el plan es la incorporación de los compradores del Estado que actualmente están “fuera” de esta infraestructura. Esta incorporación será gradual y requiere de estímulos y servicios que ganen el interés de los compradores más rezagados y la continua participación de los compradores innovadores. La implementación del Canal de Compras Públicas incluye diseño, difusión y capacitación. El área de Tecnología de ACCE facilitará y brindará soporte a las entidades para la interoperación con el CCP. El área de Gestión de Conocimiento proporcionará la capacitación necesaria para su utilización efectiva. El área de Regulación proporcionará la normativa necesaria para su instrumentación a nivel nacional.

Compras electrónicas

En Uruguay se ha avanzado sustantivamente en el desarrollo de herramientas que facilitan la oferta en línea y el uso de la misma se ha incrementado notoriamente en los últimos 5 años, pasando del 10% en el 2011 al 36% en octubre de 2014.

Este crecimiento permite identificar una oportunidad para la mejora del sistema de cotización en línea agregándole prestaciones (aclaraciones, mejora de oferta). El siguiente paso es implementar el criterio de usabilidad en esta herramienta con la que ya cuentan los proveedores para cotizar ampliando el interés de los usuarios.

A partir de estos avances, se identifican las siguientes actividades para alcanzar el objetivo de procedimientos competitivos totalmente electrónicos: incorporar formularios de pliegos particulares electrónicos, promover el trabajo de la comisión asesora y el proceso de adjudicación en línea y lograr la interoperabilidad con el sistema de factura electrónica en implantación, por parte de la Dirección General Impositiva (DGI). Para los casos de los organismos que no cuentan con sistemas de gestión propios, será necesario brindar también la posibilidad de emisión de órdenes de compras en línea y recepción de factura de la misma forma.

Rediseño del Catálogo

ACCE cuenta con un Catálogo de productos (bienes, servicios y obras) comprados por el Estado, estructurado en forma jerárquica, que define más de 36.000 productos y que permite agregar variantes a los mismos, llegando actualmente a más de 200.000 ítems.

En el marco de la implementación de mejoras en los procedimientos de compras del Estado, se identificó la necesidad de agregar a este instrumento la posibilidad de que los productos cuenten con una colección de atributos, diferenciados para cada uno de ellos.

Al incorporar este cambio estructural se esperan obtener varios beneficios:

- disminuir la cantidad de productos en el catálogo (en algunos casos actualmente existen productos diferentes que podrían unificarse, marcando las diferencias como variaciones en los atributos).
- brindar a los compradores la posibilidad de armar sus convocatorias utilizando atributos, que luego serán completados por los proveedores al cargar sus ofertas en línea. De esta forma se agregarán posibilidades de validación en el ingreso, se simplificará el procesamiento de las ofertas, y mejorará la confección del cuadro comparativo.
- se podrán crear "Fichas Técnicas", conjuntos pre-configurados y validados de atributos de un producto que podrán ser utilizados por los compradores en sus procedimientos, y en particular en los que utilicen Pregón (subasta inversa), donde por normativa son de uso obligatorio.
- en compras realizadas utilizando Convenios Marco, se facilitará la carga de los productos en la Tienda Virtual directamente desde las ofertas ingresadas por los proveedores adjudicados, manteniendo una estructura homogénea y más rica que permitirá a los compradores realizar comparaciones entre los distintos productos ofertados en la Tienda, facilitando su decisión de compra.

ACCE ha comenzado con el rediseño del Catálogo, proyecto que se encuentra en marcha.

Convenios Marco y Tienda Virtual

ACCE deberá continuar la instrumentación de este procedimiento a través del desarrollo de las actividades de lanzamiento, difusión y capacitación una vez aprobada la reglamentación. Sin perjuicio de las decisiones adoptadas para la primera versión muy simplificada a implementarse, la experiencia regional indica la necesidad de avanzar hacia soluciones más sofisticadas, que admitan el uso del pregón para la definición de las mejores ofertas a publicarse periódicamente y/o para la adquisición de grandes volúmenes desde la Tienda Virtual. Asimismo, la definición de la Unidad Administradora del Convenio como figura que habilita a cualquier organismo público a ser el responsable de un convenio marco, no inhabilita a ACCE a desarrollar convenios marco.

El mismo decreto reglamentario asigna a ACCE una serie de funciones de gestión y monitoreo de los convenios gestionados por otras administraciones públicas estatales y no inhibe a la Agencia de avanzar con el desarrollo de convenios marco de productos para los cuales se entienda conveniente utilizar esta modalidad y no haya interés por parte de ninguna otra administradora pública estatal en desarrollarlo.

Para desarrollar estas funciones resultaría necesario integrar un equipo de trabajo en la Agencia que lleve adelante este nuevo cometido.

Adicionalmente, la actividad de Estudio de Mercado que exige la ley a todos los convenios marco, debería realizarse en ACCE, por economía de escala y en la medida que es la receptora natural de la información histórica de demanda.

Adquisición de pasajes aéreos

Se identifican dificultades y sobrecostos asociados a las compras de pasajes aéreos por parte del Estado. El aspecto más relevante bajo análisis es la diferencia entre el precio acordado en la cotización, y el precio efectivamente pago por el boleto aéreo, debido a las dilaciones entre las

actividades de control y aprobación de las diferentes oficinas involucradas y el impacto que ello genera tanto en los costos como en el control interno de las operaciones.

Los actuales procedimientos de compra no se adaptan a la dinámica de este tipo de adquisiciones donde el precio cambia sistemáticamente en función de una amplia cantidad de variables (temporada, antelación de la compra, disponibilidad de asientos, clase, ubicación deseada, etc.).

Las distintas administraciones públicas estatales han generado procedimientos para mitigar los riesgos y sobrecostos de estos procedimientos, que en definitiva terminan significando más costos por los tiempos insumidos en los controles definidos.

Varios países de la región han avanzado en el rediseño de estos procesos alcanzado acuerdos corporativos con las compañías aéreas y grandes operadores. En particular, Panamá ha transitado exitosamente por un proceso de implementación de un Convenio Marco de Pasajes Aéreos, que permite acceder a mejores precios en boletos que compra el Estado panameño a través de convenios directos con las compañías aéreas residentes en ese país, con las que comparte una plataforma electrónica que les permite solicitar y recibir cotizaciones en menos de 24hs y completar la adjudicación en un plazo máximo de cinco días manteniendo el precio original. Esta experiencia fue reconocida por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales con el premio a la Innovación durante la IX Conferencia Anual y generosamente, la Dirección de Compras de Panamá ha puesto a disposición la descripción de este proceso, convenios alcanzados con las compañías de aviación, especificación de requerimientos tecnológicos y todo el conocimiento y lecciones aprendidas en dos años de gestión, lo cual nos permitirá avanzar rápidamente en su aplicación en Uruguay.

ACCE lidera un proyecto que procura implementar un procedimiento de adquisición de pasajes aéreos con condiciones semejantes a las observadas en Panamá, con la participación de los interesados clave en este proyecto.

El conjunto de actividades comprenderá la creación de un nuevo procedimiento de adquisición, el diseño y desarrollo de la plataforma digital, el apoyo a los gestores y la difusión y capacitación.

Pregón

La propuesta normativa para reglamentar este procedimiento está en espera del dictamen del Tribunal de Cuentas y aprobación posterior del Poder Ejecutivo. Luego de aprobada, se ejecutarán actividades para la consolidación de este procedimiento: difusión y promoción, capacitación, formulación/aprobación de las fichas técnicas de los productos que se incorporan al procedimiento, apoyo a gestores y establecimiento de un protocolo de mejora continua. ACCE deberá gestionar el cambio que implica el uso de los procedimientos tradicionales por estos nuevos procedimientos electrónicos, por parte de las unidades de compra. El éxito de la gestión de la Agencia se medirá en cantidad de procedimientos abordados por Pregón en el total de procedimientos competitivos que se desarrollen en el período.

Sistemas de información y de gestión brindados por ACCE

Los objetivos planteados en el plan estratégico tienen impacto relevante en materia de soporte tecnológico, particularmente en virtud de:

- La extensión de los sistemas informáticos a cargo de la Agencia a una mayor cantidad de organismos.
- La implementación de nuevos sistemas y integración e incorporación de funcionalidades en sistemas existentes.

Consecuentemente, el plan de sistemas, además del desarrollo y mantenimiento evolutivo de los proyectos que integran el plan estratégico, deberá priorizar actividades para atender apropiadamente los cambios previstos, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

1. Alta disponibilidad
2. Dimensionamiento de la plataforma de compras públicas
3. Seguridad
4. Nuevos requerimientos funcionales
5. Evolución tecnológica
6. Interoperabilidad

Objetivo 2: Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)

El RUPE es un registro nacional que contiene toda la información relevante vinculada a quienes contratan con el Estado. Fue creado por ley, se encuentra en funcionamiento desde junio de 2013 y se alimenta de información proporcionada por proveedores y compradores. Los primeros aportan los datos y documentos que les son requeridos para contratar y los segundos informan acerca del desempeño del proveedor en el cumplimiento de los contratos. La inscripción en el registro constituye un requisito obligatorio para contratar con organismos públicos estatales, conforme lo preceptúa el numeral 3º del Art. 46 del TOCAF.

La creación y puesta en marcha del RUPE brinda importantes beneficios tanto para compradores como para proveedores, logrando mejorar la eficiencia en los procesos de contratación del Estado, debido a que agiliza los procesos de adquisiciones y disminuye sus costos.

El RUPE es un proyecto vivo cuyo desempeño evalúa sistemáticamente, programando las mejoras que surgen de las lecciones aprendidas y recomendaciones de sus usuarios. Este examen indica que RUPE requiere extenderse a todos los organismos compradores del Estado y continuar la simplificación de algunos procedimientos.



Evolución de proveedores registrados en RUPE

El crecimiento del registro tanto en cantidad de proveedores activos como de transacciones realizadas por el Estado con proveedores activos en el registro, es un objetivo de ACCE en tanto constituye un indicador de mejora de la competitividad, la transparencia de la gestión y la eficiencia de los procesos.

Mejoras a incorporar

- **Uso de la firma electrónica avanzada.** Evitará el requisito y costo de la certificación notarial y al mismo tiempo eliminará el paso de verificación.
- **Simplificar los procesos de inscripción.**
- **Interoperabilidad con otros sistemas del Estado.** RUPE ya cuenta con diversos puntos de integración a sistemas y bases de datos de otros organismos públicos, pero aún es deseable incorporar más acceso a datos existentes en el Estado de forma que no sea necesario el aporte por los proveedores. Esto requiere el desarrollo de servicios web por parte de diversas entidades del Estado con información relevante para la mejor caracterización y análisis de los proveedores del Estado. Se proyecta la interoperación con el Registro de Pequeñas y Medianas Empresas de Dinapyme, con el Registro Nacional de Obras Públicas (RNEOP), con la Dirección General de Registro (DGR) así como aumentar la integración de datos con DGI.
- **Revisión y ajuste de la normativa vigente.** A partir de la experiencia adquirida en el primer año transcurrido, entendemos que existen algunos puntos de la normativa reglamentaria de RUPE que deberán ser actualizados. La intención es mejorar la utilización del registro, adaptándose de una mejor forma a la realidad y simplificar los procesos previstos originalmente.
- **Incorporación efectiva y completa de todos los organismos del Estado.** Queda un camino a recorrer en lo que hace al uso generalizado del RUPE, en particular de todos los gobiernos departamentales. Ello implica la negociación/ determinación de fechas finales para la incorporación de todas las instituciones al registro. Se identifica la necesidad del desarrollo de actividades presenciales para la difusión y capacitación en el uso del registro y la gestión del cambio necesaria.
- **Capacitación de compradores y proveedores.** La mejora en el uso del registro por parte de todos los interesados requiere capacitación continua de verificadores y validadores.

Objetivo 3: Integridad

El plan estratégico debe necesariamente hacer una contribución a la tarea nacional de combatir la corrupción, por lo cual colaborará en el desarrollo de un código de ética del comprador, elaborar normativas claras sobre conflicto de interés y a regular en forma más efectiva y transparente la publicación de las oportunidades de licitación.

Audiencias públicas

Algunos países han experimentado con la realización de audiencias públicas (AP) para divulgar información sobre un proceso de compra y para lograr el compromiso y apoyo de todos los interesados, así como para prevenir maniobras de corrupción.

ACCE diseñará un modelo de AP, su reglamento y auspiciará varios eventos de esta naturaleza hasta que se consiga consolidar en el país el uso de las audiencias como una forma de comunicación efectiva con la sociedad civil y el sector empresarial.

Pactos de integridad

El Pacto de Integridad es un concepto desarrollado por Transparencia Internacional a mediados de los '90 siguiendo el modelo de instrumentos de colaboración entre las partes involucradas en un proceso de adquisición pública.

Se trata de un acuerdo voluntario entre el Estado y las empresas que participarán del proceso, mediante el cual los proponentes de una determinada licitación se comprometen, explícitamente, entre ellos y con el respectivo gobierno, a no ofrecer ni pagar sobornos y a que los oferentes no entren en colusión con sus competidores para obtener el contrato o durante su ejecución y a acatar determinadas sanciones en caso de faltar a su compromiso.

ACCE dedicará recursos para la incorporación de este concepto al sistema de información de compras públicas.

Auditorías de resultados

Para determinadas contrataciones (por ejemplo licitaciones públicas) se considera buena práctica la implementación de auditorías de resultados y la publicación de los informes correspondientes.

El objetivo de estas auditorías es la revisión de todo el proceso de contratación, verificando que los costos y beneficios que se plantearon inicialmente fueron alcanzados. Las buenas prácticas recomiendan asegurar las mismas sean realizadas por funcionarios que no hayan participado en el proceso de contratación.

Los informes resultantes de estas auditorías deberían publicarse en el sitio web de compras estatales junto con el resto de la información del proceso de contrato (llamado y adjudicación).

La incorporación de esta etapa dentro de los procedimientos de licitación requerirá una actualización de la normativa, la cual deberá ser elaborada en forma participativa con los demás interesados.

Objetivo 4: Observatorio

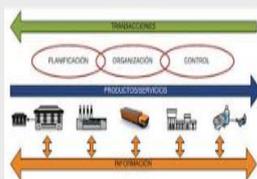
El Observatorio será la herramienta principal de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay. Promoverá la mejora de gestión y la transparencia, producirá información necesaria para la generación de políticas públicas y la definición del marco normativo: el Observatorio combinará las técnicas modernas de información masiva que debe disponer el Estado a través de *business intelligence*, *data warehouse*, informes gerenciales, *data mining*, cuadro de mando integral, estadísticas, indicadores de seguimiento y desempeño, que alimentarán la toma de decisiones y la formulación de política de compras públicas del Gobierno.

Para su establecimiento se requiere la verificación de consistencia e integridad de los datos procesados, la actualización e inclusión de indicadores para incluir los avances que se generan en el abordaje del sistema de compras públicas, el desarrollo de la matriz de interesados, alcance y formato de la información, reportes sistemáticos y difusión.

El Observatorio tendrá dentro de sus funciones decodificar e interpretar los servicios de Mesa de Ayuda efectivamente brindados, para facilitar el análisis de la retroalimentación recibida del

sistema por esa vía y promover las acciones correctivas que se identifiquen. Analizará e interpretará las causas de las consultas que se reciben para identificar oportunidades de mejora en los procedimientos y soporte tecnológico al sistema de compras, en la capacitación de los usuarios y en las soluciones que brindan los aplicativos.

Eje 2- Hacia un enfoque integral: cadena de suministro



El aprovechamiento de los beneficios económicos de las compras públicas se alcanza mejor cuando la planeación y operación se ejecutan en el marco de una cadena de suministro.

El plan prevé introducir prácticas comunes de la contratación pública como la planificación, los estudios de mercado, la evaluación de proveedores, y otras medidas que agreguen valor al ciclo y disminuyan agotadores esfuerzos en la administración de los contratos.

Una octava parte de la producción nacional se destina a la compra de bienes y servicios para el Estado. Pocas actividades económicas aisladas generan tanto gasto y riqueza como las compras gubernamentales. El reconocimiento de este principio obliga a que los planes de desarrollo del sistema de compras traten al sistema como lo que es: una cadena de suministro cuyo gasto debe corresponder a políticas de sostenibilidad social, ambiental y éticas, sin dejar el aspecto económico de lado.

Enfoque estructurado del ciclo de compras

Este grupo de objetivos contribuye a transformar la cultura actual que trata y entiende el tema de la contratación pública confinada al proceso de la licitación o adquisición hacia la adopción de una visión integral de cadena de suministro.

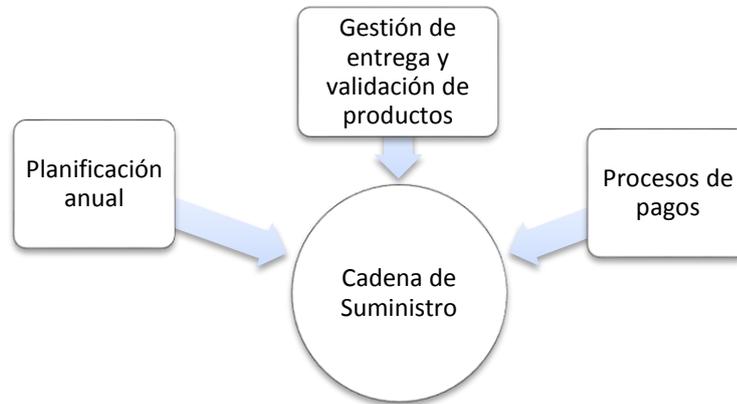
El plan estratégico establece la buena práctica de tratar las compras en forma integral y articulada como se refleja en “Enfoque estratégico: gestión de la Cadena de Suministro” en que se agregan otros cinco importantes aspectos al paso procesal de la adquisición: estrategia, estimaciones, provisión, pago y medición del desempeño. Además, la cadena se apoya en dos sistemas: uno de gestión de relaciones y otro de infraestructuras; y se complementa con sistemas informáticos y con un cuadro de aspectos institucionales.

El objetivo emblemático de este eje estratégico es la promoción de la planificación de las adquisiciones. La planificación de las compras es uno de los pasos más importantes en el ciclo de la contratación pública. Los organismos compradores deberán preparar y publicar un plan que integre todas las adquisiciones que están bajo la responsabilidad de la entidad y que se espera contratar durante un período de tiempo, generalmente un año, pero podría ser más largo cuando se trata de adquisiciones de un proyecto de duración multianual.

El plan estratégico introduce objetivos que expanden la regulación a otros eslabones del Ciclo. .

Objetivo 5: Procesos de la cadena de suministro

Algunos de las fases de la cadena de suministro descritas previamente se priorizan en este Plan Estratégico. ACCE definirá los procesos asociados a esta fase y promoverá su incorporación en los procesos de compra de las administraciones públicas estatales.



Eje 2 – Procesos de la cadena de suministro

Planificación anual de las compras del Estado

ACCE promueve la obligatoriedad de la incorporación del plan anual de compras a la Administración Central así como a los presupuestos anuales de las Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales.

La planificación estratégica de la demanda supone prever con una anticipación prudencial las compras que la administración efectuará en el ejercicio. Cuando se habla de la planificación de la cadena en su conjunto no se trata de hacer una lista de bienes, servicios y obras a contratar solamente. Lo fundamental es que al planificar se problematicen las implicancias del plan de un sector de la cadena sobre el otro, y que por sobre todo se mantengan los objetivos estratégicos planteados desde los niveles estratégicos y gerenciales y se mantenga el foco en lograr compras más eficientes que respondan a las necesidades de desarrollo o provisión de bienes, servicios e infraestructura.

El diseño de estrategia de cadena de suministro que desarrollará ACCE promoverá la realización de los planes anuales de compras que **se pueden estructurar en semestres**, colocando metas claras para el final de cada período. Al final de cada semestre se evaluará si se lograron esas metas (cualitativas y cuantitativas) de forma sistemática: detectando logros alcanzados y cuellos de botella. Con esta metodología es posible detectar la necesidad de realizar cambios al plan y a sus metas, para los períodos subsiguientes, poniéndose en diálogo con los otros sectores involucrados en la cadena de suministro. De esta manera se lograrán mejores resultados al final del año.

La práctica sistemática de elaboración y publicación de planes de adquisiciones tiene beneficios para compradores y proveedores:

- Posibilita agregar demanda y, de este modo, conseguir mejores condiciones comerciales.
- Logra menores costos administrativos, ya que al agregar demandas se realizan menos procesos de compra, alcanzándose economías de escala.
- Facilita la detección temprana de necesidades con miras a la suscripción de nuevos Convenios Marco, basándose en los requerimientos futuros estimados por los planes de compra de los organismos.
- Permite una adecuada distribución de la carga de trabajo de los recursos humanos en el tiempo. Al contar con una buena planificación, es posible programar y distribuir en el tiempo los procesos de adquisiciones de manera de evitar la ocurrencia de períodos con grandes sobrecargas de trabajo, que además de perjudicar el clima laboral, afectan la eficiencia de los procesos.
- Logra un efectivo apoyo al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización, incorporando los procesos de compra en los cronogramas de los distintos proyectos planificados, de forma consistente y acordada entre los sectores interesados y el área de compras de la organización.
- Brinda información de los planes de contrataciones previstos a los proveedores, permitiéndoles prepararse con antelación suficiente para poder participar en los procesos. Esto promueve mayor cantidad de oferentes, lo cual incide en una adjudicación eficaz, al mismo tiempo se logra reducir la declaración de licitaciones fallidas.

Provisión- Gestión de la entrega y validación de productos

En forma consistente con el enfoque estructurado de las compras públicas, es necesario incorporar la gestión de entrega y validación de productos, etapas relevantes en el proceso de contratación, a efectos de lograr un análisis general de la eficiencia con que se realizan los pagos a proveedores y asegurar la consistencia entre los productos adquiridos y los finalmente entregados.

Estas etapas se incorporarán al Canal de Compras Públicas para integrar allí información de todos los eslabones de la cadena.

Pagos- Incorporación de la factura electrónica

La DGI está implementando la factura electrónica en el país y hasta el momento únicamente los emisores de facturas pueden ser receptores de facturas.

El paso siguiente será integrar al Estado como receptor de facturas electrónicas en su proceso de contratación pública.

Pagos- optimización para la reducción de costos financieros

Es necesario asegurar que los sistemas de información en los que cargan datos los operarios de los diferentes eslabones de la cadena tengan interfaces que permitan que estos puedan acceder a la información sobre las fechas de todo el ciclo incluyendo el proceso de pagos. A su vez, los sectores encargados de los pagos, deben de contar con información sobre posibles

irregularidades o problemas con las entregas y uso de los bienes o servicios, por lo que los sectores encargados de recepción de bienes, usuarios internos y almacenamiento deben incorporar sus observaciones y actas de recepción en el mismo sistema de información en tiempo real.

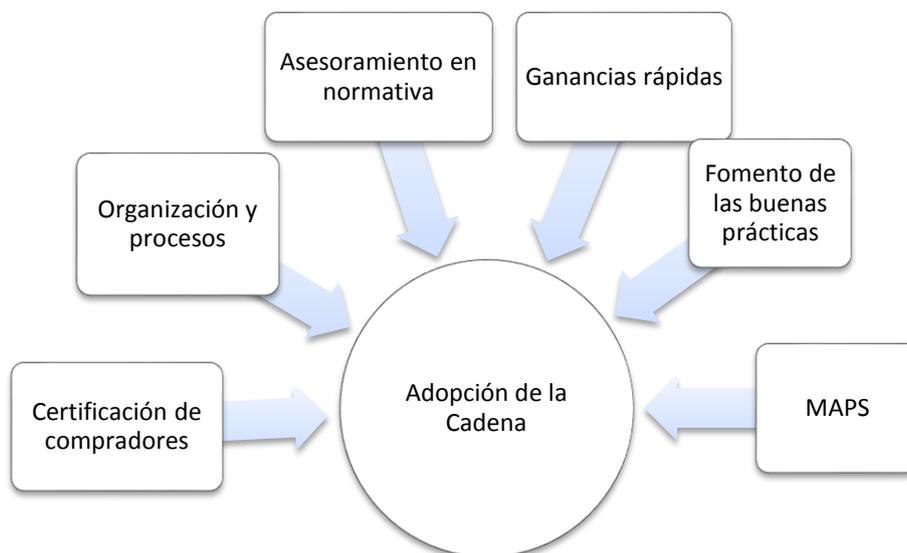
El enfoque de cadena de suministro y de planificación estratégica entre estos sectores, permite que las diferentes partes se apropien del proceso. Pero no es suficiente si los sistemas de información no tienen interfaces adecuadas (existen entidades donde se tienen varios sistemas para las diferentes áreas que no dialogan entre sí y la coordinación o comunicación se hacen por mail o teléfono agregando factores de fuga de recursos por las demoras, no sistematización y pérdida de tiempo y control de todas las partes).

Los proveedores perciben demora en los pagos del Estado (nacional o sub-nacional) y esto muchas veces genera sobrecostos en las ofertas dado que se cubren de posibles atrasos en pagos. En algunos organismos esta situación se ha revertido, pero sigue siendo necesario fortalecer capacidades de la cadena de suministro para asegurar que los pagos se realicen como lo estipulado en las bases de las licitaciones o según las condiciones acordadas en los contratos.

Objetivo 6: Adopción de la cadena de suministro

La introducción del concepto de cadena de suministro determina la necesidad de ajustes normativos, de capacidades y de organización y procesos en las unidades que lo adopten.

En este plan estratégico se plantean objetivos la concreción de estos ajustes y la mejor adopción del enfoque estructurado por parte de las administraciones públicas estatales.



Eje 2 – Soporte de ACCE a instituciones

Certificación de compradores y acreditación de instituciones de formación

En el próximo período se avanzará con la implantación de la matriz de competencias propuesta en el Proyecto de Profesionalización y su instrumentación supone la incorporación de funciones de contralor de su cumplimiento por parte del organismo rector.

ACCE promoverá la adopción de las mejores prácticas de la región, exigiendo la certificación de los funcionarios que intervienen en los procedimientos de contratación.

Se promoverán dos tipos de certificación. La primera, destinada a todos los funcionarios que se desempeñan en roles vinculados a la contratación pública, tendrá como objetivo asegurar el conocimiento de la normativa vigente así como las mejores prácticas, los principios estratégicos del sistema de compras uruguayo, y las tendencias regionales e internacionales para la mejora de la gestión de la cadena de suministro.

La segunda, destinada a usuarios del Sistema de Información de Compras Estatales (SICE), tendrá como finalidad la certificación de los conocimientos técnicos referidos al sistema de compras públicas. Estos conocimientos se evaluarán a través de la aprobación de pruebas bianuales, existiendo un nivel mínimo necesario para adquirir la condición de usuario del sistema.

El enfoque de competencias en general, y la matriz de competencias para compradores públicos son herramientas para la formación pero también para la gestión humana en su conjunto (para la definición de perfiles y criterios de selección, para la evaluación y la mejora del rendimiento de los compradores, y el diseño de carreras e incentivos para el crecimiento profesional).

Los estándares y contenidos del Certificado Básico en Contrataciones para compradores públicos serán definidos y diseñados por ACCE en colaboración con UNOPS en el curso de los dos primeros años de este Plan que se pondrán en práctica en Certificaciones piloto. ACCE progresivamente irá traspasando la responsabilidad del dictado de los módulos de Certificación a entidades de formación para abocarse exclusivamente a la certificación al 2020.

Para promover la capacitación y actualización de los funcionarios, ACCE realizará un llamado a contratación de instituciones de capacitación interesadas en brindar el servicio, facilitará la capacitación de sus docentes y acreditará la habilitación de las entidades, en un proceso que deberá ser continuo a lo largo de la ejecución del contrato con la institución.

Además se deberá reformular la norma existente, para asegurar la carrera del funcionario dentro del organismo, ya que no permite que la persona se desempeñe más de treinta meses con responsabilidades en adquisiciones.⁴

Organización y procesos- modelos de gestión

Con el propósito de mejorar la gestión de los procesos de contratación pública, asegurando legalidad, uniformidad, transparencia, celeridad y eficiencia, la Agencia elaborará y pondrá a disposición de todas las administraciones, un Manual de Procedimiento de Contratación Pública, accesible en línea y de fácil utilización.

⁴ El ordenador puede extender el plazo por necesidad del servicio.

El manual reunirá una serie de acciones que eliminen fugas de valor, desarrollando la descripción de procedimientos para todo el ciclo de compra, promoviendo su utilización como buenas prácticas y evaluando su funcionamiento.

ACCE definirá buenas prácticas y modelos de gestión y colaborará con los organismos en el análisis de las brechas para alcanzarlos.

Asesoramiento para el cumplimiento de la normativa vigente

Deberá integrarse un grupo de trabajo que podrá emitir recomendaciones para la creación de formas de resolución de disputas, mediación, arbitraje y otros mecanismos que contribuyan a elevar la confianza de los proveedores en el sistema de compras estatales, así como brindar asistencia jurídica a usuarios que lo solicitan o atender reclamos de distintos interesados.

Las actividades específicas deberán ser desarrolladas a partir de las recomendaciones del estudio MAPS.

Programa de Ganancias Rápidas (“Quick Gains”)

Este objetivo propone demostrar los beneficios de tratar integral y estratégicamente algunas de las compras del Estado seleccionadas a partir del estudio y perfil de las compras públicas. Los programas de ganancias rápidas o “quick gains” consisten en una revisión de alto nivel de las prácticas de compras y contrataciones del gobierno, a fin de determinar costos y beneficios de la simplificación y modernización de las compras gubernamentales.

El objetivo del análisis es identificar oportunidades para alcanzar mayor eficiencia y economías de escala, que son muy útiles cuando el Gobierno decide promover reformas.

En este contexto, se examina el impacto que tendría el uso de las tecnologías, especificaciones avanzadas, uso de Convenios Marco y otras innovaciones que pueden ser mejor realizadas en forma gradual en contrataciones en las que se alcanzan grandes economías de escala.

La implementación de las actividades listadas, y otras que pueden resultar identificadas en los análisis más detallados que proporcionarán los estudios de diagnóstico por emprender como parte del plan estratégico, constituyen la base medular que apoya la transformación de las compras públicas desde una perspectiva tradicional hasta una visión moderna, estructurada, en la que los esfuerzos en cada fase producen el mayor valor agregado.

Fomento de las buenas prácticas en la gestión del ciclo

El fomento de las buenas prácticas en la gestión del ciclo incluye un grupo de tareas que han sido identificadas por el equipo técnico de ACCE como indispensables de ser adoptadas. A modo de ejemplo:

Reducción de costos asociados a la presentación de las ofertas

La desmotivación de la participación de PYMES en las contrataciones del Estado suelen ser los altos costos asociados a la presentación de las ofertas.

A estos costos se le suman los propios de las certificaciones de calidad que a menudo son exigidas para la contratación de determinados productos, así como los costos de las certificaciones de origen para aquellos casos en que aplica un instrumento discriminador que favorece a la producción nacional.

La formalización del diálogo técnico entre proveedores y compradores

En algunos países se utiliza el mecanismo del “diálogo técnico” entre proveedores y compradores como una forma de mejorar el acceso de determinados proveedores nacionales al mercado de contrataciones estatales. En particular, este mecanismo se consolida a través de una norma que establece que desde antes de la publicación de un procedimiento de contratación, los contratantes están habilitados a solicitar o aceptar asesoramiento que puede utilizarse para determinar el pliego de condiciones. En general se dispone que dicho asesoramiento no deba ser contrario a los principios de la libre competencia.

Implantación de las recomendaciones emergentes del MAPS

Uruguay está en proceso de efectuar el diagnóstico del sistema de compras nacionales usando la metodología internacionalmente aceptada MAPS.

Se espera que con este diagnóstico profundo, sean debatidas prioridades, consolidaciones y nuevas pautas para guiar el desarrollo de la contratación pública.

El plan estratégico incluye el apoyo y la coordinación necesaria para la actividad y sus acciones de seguimiento.

El diagnóstico y recomendaciones que produzca el MAPS probablemente van más allá de la contribución de los alcances de este eje estratégico. A efectos del presupuesto de los recursos y tareas asociadas al seguimiento de esas recomendaciones se ubica esta tarea de seguimiento en este eje común.

Eje 3- Compras públicas sustentables



Integrar la sustentabilidad en el sistema de compras del Estado con medidas prácticas y efectivas.

Implementar el concepto de sustentabilidad implica pasar de un paradigma que prioriza el menor precio del contrato a otro donde se establecen estrechas vinculaciones entre aspectos económicos, sociales y ambientales, en un renovado marco institucional, capaz de aprovechar las oportunidades que supone avanzar simultáneamente en estos tres ámbitos, sin que el avance de uno signifique ir en desmedro de otro.

Las medidas específicas de la política de sustentabilidad deberán establecerse a través de los estudios, las actividades piloto y las decisiones que se adopten a lo largo de la ejecución del plan estratégico y podrán ser de mayor o menor escala, pero en conjunto, colocarán a Uruguay en un perfil de país ejemplar en esta materia.

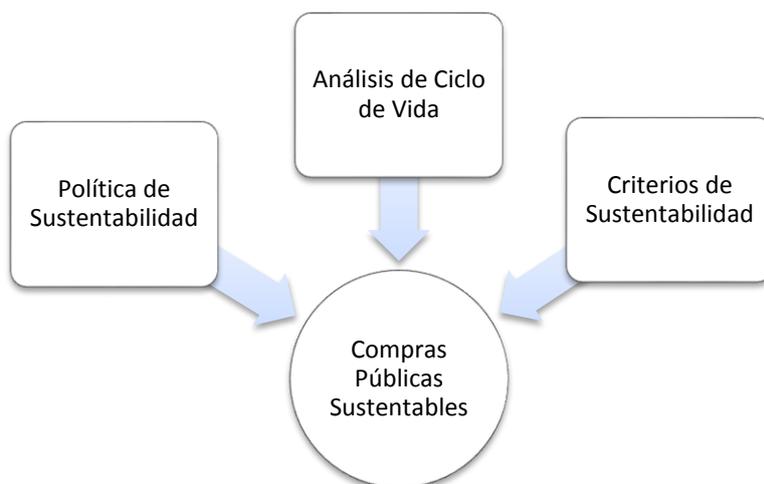
Usando el poder de compra para estimular el desarrollo sustentable

Este eje estratégico desarrolla la oportunidad de Uruguay de incorporar la sostenibilidad social, económica y ambiental en las compras públicas, en armonía con la política de Estado que apunta al desarrollo congruente con las necesidades sociales, ambientales y económicas del país.

Como objetivo para el próximo quinquenio ACCE destaca la utilización del poder de compra del Estado como una herramienta de desarrollo sustentable, promoviendo la adopción de patrones de producción y consumo sostenible para contribuir a una actuación pública que integre a sus propias prácticas de gestión los objetivos declarados en materia de desarrollo sustentable.

Para lograrlo se han fijado una serie de objetivos específicos que incluyen:

- definición y promoción de una política de compras públicas sustentables;
- incorporación progresiva del enfoque de ciclo de vida a las contrataciones del Estado y promoción del uso de estándares y patrones que incorporen criterios de sustentabilidad;
- fortalecimiento del orden jurídico para la incorporación de los criterios de sustentabilidad en las compras públicas;
- implementación de acciones de monitoreo para el cumplimiento de la normativa en materia de sustentabilidad.



Eje 3 – Objetivos del Eje Compras Públicas Sustentables

Objetivo 7: Política de Compras Públicas Sustentables

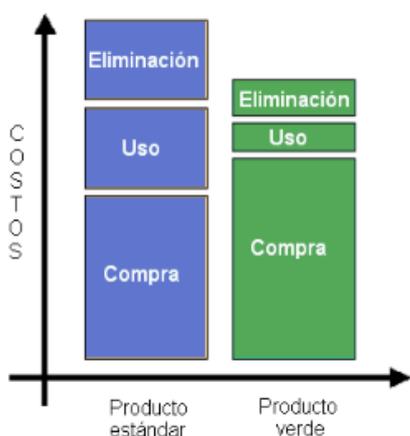
El establecimiento de una política implica definir el sentido de la acción estatal hacia una visión sobre un futuro deseable.

En materia de sustentabilidad, en el escenario internacional se percibe como necesario crear políticas públicas nacionales que fortalezcan este enfoque.

Para ir por esta vía es necesario establecer en forma explícita por parte del Gobierno nacional una Política de Compras Sustentables, alineada con el programa de gobierno, que lidere el proceso de contratación estatal y que tenga por objetivo fomentar en las instituciones compradoras del Estado la mayor utilización de productos o servicios ecológicamente racionales y socialmente eficientes. Contar con una política implica explicitar un compromiso nacional con los objetivos trazados.

Objetivo 8: Análisis del ciclo de vida

La compra sustentable es el proceso mediante el cual los individuos u organizaciones satisfacen sus necesidades de forma eficiente, basándose en un análisis de todo el ciclo de vida de lo que se adquiere.



Adoptar un enfoque de ciclo de vida significa reconocer la manera en que nuestras elecciones influyen cada etapa del proceso y así considerar las ventajas y desventajas, contribuyendo a la economía, el medio ambiente y la sociedad.

Cuando los procesos se rigen por el enfoque del ciclo de vida, los mayores costos iniciales son compensados por los menores costos de uso y eliminación.

Objetivo 9: Incorporación de criterios de sustentabilidad a las compras públicas

Para hacer operativo los criterios de sustentabilidad es necesario desarrollar y avanzar simultáneamente en sus tres aspectos: económico, social y ambiental.

Sustentabilidad económica

La sustentabilidad económica describe las formas de negocio que garantizan un bienestar duradero y sólido a través de un crecimiento económico continuo y estable. Es indispensable avanzar en este aspecto para disponer de los recursos necesarios para darle persistencia al proceso.

Para lograr esta meta se impulsarán acciones que consideren las consecuencias económicas de las actividades y los efectos de estas en su entorno y en los grupos de interés involucrados, así como:

- el incentivo a la evaluación de propuestas en base al enfoque del ciclo de vida del producto,
- el apoyo a las políticas de promoción de sectores, ramas de actividad, etc,

En este aspecto, el plan estratégico incluye las siguientes acciones:

- Relevar información sobre criterios económicos incorporados en la normativa actual e implementar acciones para su cumplimiento, y monitorear su uso.
- Promover el uso efectivo del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.
- Impulsar la promulgación de nueva normativa que incorpore criterios económicos sustentables.
- Redactar guías de implementación y control de criterios económicos sustentables, que incluyan los parámetros del enfoque del ciclo de vida.
- Capacitar y sensibilizar a todos los involucrados.

Sustentabilidad social

La sustentabilidad social ocurre cuando los procesos, sistemas, estructuras y relaciones, tanto formales como informales, aportan activamente a las personas, creando comunidades socialmente equitativas, diversas, conectadas, democráticas y con una buena calidad de vida.

El plan estratégico impulsa acciones para que las compras públicas aseguren que se ejerzan los derechos económicos, políticos, culturales, de equidad de género y raza entre las personas que habitan el territorio nacional, exigiendo buenas prácticas laborales en los contratos del Estado y asegurando la calidad y estabilidad en el empleo a través de la legislación relativa a:

- la generación de empleo e ingresos,
- la no discriminación laboral,
- la igualdad de oportunidades,
- los derechos de los trabajadores,

- la prevención de riesgos laborales, y
- el control de la subcontratación.

Algunas medidas a aplicar:

- Relevar información sobre criterios sociales incorporados en la normativa actual e implementar acciones para su cumplimiento, y monitorear su uso.
- Impulsar la promulgación de nueva normativa que incorpore criterios sociales sustentables.
- Redactar guías de implementación y control de criterios sociales sustentables, que incluyan los parámetros del enfoque del ciclo de vida.
- Capacitar y sensibilizar a todos los involucrados.

Sustentabilidad ambiental

La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los bienes y de los recursos ambientales, para protegerlos sin dejar de utilizarlos. El plan estratégico apoyará acciones de protección del medio ambiente.

Para lograr esta meta se impulsarán acciones de protección al ambiente y los recursos disponibles.

El plan estratégico incluye las siguientes acciones:

- Relevar información sobre estándares de sustentabilidad adoptados por el país y promover su incorporación en los procedimientos de compra.
- Articular los procesos de adaptación de los proveedores nacionales y en particular de las micro y pequeñas empresas a las nuevas exigencias.
- Hacer seguimiento de cuáles son los productos críticos del consumo estatal y, sobre los que no se tengan definidos estándares, impulsar su estudio.
- Incorporar atributos de sustentabilidad en el catálogo e implementar su uso.
- Redactar guías de implementación y control de criterios ambientales sustentables, que incluyan los parámetros del enfoque del ciclo de vida.
- Capacitar y sensibilizar a todos los involucrados.

Eje 4- Institucionalidad del ecosistema de compras públicas



La transformación del sector de compras públicas del país requiere el fortalecimiento de ACCE como unidad rectora y una profundización de sus alianzas estratégicas con otros órganos del Estado y de la sociedad civil, que podrán catalizar sus esfuerzos de reforma y modernización de las compras.

El desarrollo del plan estratégico será posible si se procesa oportunamente el fortalecimiento de la Agencia, tanto desde el punto de vista institucional asignándole autonomía técnica y presupuestal, como desde el punto de vista organizacional.

El plan prevé estimular la participación de entidades clave a través de alianzas estratégicas, que podrán expresar sus puntos de vista y colaborar técnicamente en el diseño de las actividades críticas.

El diagnóstico resultante de la ejecución del MAPS⁵ contribuirá a la definición del alcance y plan de trabajo para el desarrollo del objetivo de fortalecimiento de ACCE, en la medida que este estudio analiza las capacidades del órgano rector y realiza recomendaciones respecto de su ubicación e integración dentro del organigrama de gobierno. Sin perjuicio de ello y en virtud de la relevancia del tema, se incluye también en este documento una propuesta básica para mejorar la efectividad de la Agencia.

Fortalecimiento institucional de ACCE

Si bien la normativa vigente establece la desconcentración y ello supone la “*atribución de poderes propios de decisión a órgano subordinado*”, en los hechos varios factores limitan la concreción de la autonomía técnica prevista por el legislador para ACCE. Los factores clave para la autonomía técnica a futuro pasan por el fortalecimiento de las capacidades y el equipo profesional de la Agencia y el ajuste de su diseño organizacional para la implementación del Plan 2015-2020.

El diseño organizacional actual debe adaptarse a los objetivos del plan estratégico aprobado.

Para cada objetivo presentado en el plan se estimaron los requerimientos de recursos necesarios para su ejecución, a los efectos de cuantificar el costo de su instrumentación (detallados más adelante en Costos de la implementación).

⁵ *Methodology for the Assessment of Procurement Systems (MAPS)*: Metodología proporcionada por la OECD-DAC a ser aplicada en Uruguay a partir de febrero 2015, estimándose 5 meses de actividad

Sin perjuicio de lo anterior, una vez aprobado el plan, ACCE avanzará con la formulación de un Plan de Trabajo en el que se determinará para cada uno de los objetivos aprobados, el impacto de la implantación del objetivo en materia de diseño organizacional en forma detallada.

Autonomía presupuestal de ACCE

Como se desagregará en la Parte 3, el desarrollo de la estrategia presentada supone la integración de un equipo de 60 personas

El dimensionamiento necesario en caso de aprobarse la instrumentación de todos los Ejes-Objetivos planteados, superaría el nivel crítico que requiere la integración de una Unidad Ejecutora

Lo anterior supone el desarrollo del área de Servicios de Apoyo, que cumpla la función financiero-contable, de gestión humana y administración.

Relación con la UCA

Los países que utilizan convenios marco como procedimiento de compra incorporaron unidades de Administración y Gestión de Convenios Marco a los organigramas de sus Direcciones o Agencias de Contrataciones.

De acuerdo con el planteo desarrollado en el Eje 1 para el Objetivo de Implantación y consolidación de Convenios Marco (ver “Convenios Marco”), ACCE deberá contar con un equipo de técnicos abocados a la gestión, administración y monitoreo de estos convenios.

Como se planteara en el capítulo Mapeo institucional de las compras y contrataciones del Estado, la UCA cumple un rol similar al que desarrollaría esta unidad técnica de ACCE.

Se entiende que una vez aprobada la nueva normativa de Convenios Marco, es posible aplicar este procedimiento para las adquisiciones que hoy se realizan en la Unidad Centralizada de Adquisiciones.

En función de las dos situaciones institucionales, se recomienda la integración de UCA a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, constituyéndose en la Unidad Técnica de Gestión, Administración y Monitoreo de Convenios Marco.

De esta forma se aprovecha el conocimiento adquirido en materia de gestión de adquisiciones por parte de la UCA para el desarrollo de las nuevas funciones generadas, se procesan economías de escala a nivel estatal y se promueve la racionalización y simplificación del diseño organizacional de la UCA.

La aprobación de esta iniciativa generaría ahorros en materia de diseño organizacional de ACCE, en tanto la fusión de ambas entidades determina economía de escala a nivel estatal, que se presentan en la estimación de costos de la ejecución de este plan estratégico (Parte 3 del documento).

La puesta en marcha de la propuesta amerita la revisión del diseño organizacional para definir la mejor integración de ambos organismos.

Objetivo 10: Diseño organizacional de ACCE

El legislador ubicó a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado en el inciso 02- Presidencia, teniendo en cuenta la transversalidad necesaria para el cumplimiento de su función reguladora.

El fortalecimiento de ACCE y el establecimiento de una relación eficiente y efectiva con la UCA, se concretaría con la creación de una nueva Unidad Ejecutora de Presidencia, en la que se integren ambas entidades desconcentradas, viabilizando la creación de una nueva Agencia de Compras y Contrataciones del Estado fortalecida como institución rectora de las compras estatales.

La implantación de esta propuesta requiere su inclusión en la próxima ley de presupuesto quinquenal.

El esfuerzo de elaboración de una propuesta para alcanzar autonomía presupuestal ya fue realizado por ACCE y puede actualizarse rápidamente para alcanzar el objetivo que se propone.

Objetivo 11: Texto Ordenado de Compras Públicas

Dadas las especificidades y vasto alcance de la normativa de compras estatales, se considera necesario avanzar hacia la desagregación de los actuales contenidos del TOCAF, manteniendo por un lado perspectiva de administración contable y financiera en el actual texto ordenado y generando un nuevo texto ordenado con los contenidos de normas de gestión e integridad de la contratación pública. Este nuevo texto ordenado deberá alojar las disposiciones de comportamiento ético, la planeación, la sostenibilidad, la calidad y los demás aspectos que se insertan a la materia de compra pública, cuando el Estado adopta la visión del ciclo de compras en forma estructurada.

En ese sentido, el nuevo marco normativo no necesariamente implica la creación de una ley, pero el Texto Ordenado debe integrar aspectos como PPP, concesiones, control y otras funciones que forman el marco legal de la contratación pública país.

Resulta oportuno incorporar a la normativa nuevas herramientas para lograr procesos más ágiles, transparentes, eficientes y contemplar todas las instancias del abastecimiento estratégico: planificación, asignación presupuestal, adquisición, ejecución del contrato, pago y evaluación de los contratos realizados por las administraciones públicas estatales.

Objetivo 12: Alianzas estratégicas

Las alianzas requieren, en ocasiones, el diseño y lanzamiento de proyectos conjuntos, pero en la mayor parte de los casos, el principal motor de la alianza es la actividad y la actitud cotidiana de los funcionarios y colaboradores de los entes vinculados con temas de interés.

ACCE ya ha instrumentado una práctica de alianzas con varios de los organismos que se mencionan, tanto a través de la integración en grupos de trabajo en ocasión de proyectos concretos, como para actividades más puntuales.

Algunas de las alianzas son, además, un mecanismo de intercambio de experiencia de ACCE y sus aliados respecto a las necesidades y preocupaciones de entes clave de la contratación pública, constituyéndose en un foro de aprendizaje, que sumado al Observatorio y otras actividades analíticas y herramientas del plan, asegura el vínculo con la realidad de las contrataciones del país y su entorno económico.

Tribunal de Cuentas (TC)

En el capítulo Mapeo institucional de las compras y contrataciones del Estado se describió en detalle la problemática planteada en la interrelación de este organismo con ACCE. Numerosas acciones y tareas conjuntas podrían ser definidas dentro del marco de la alianza estratégica y se espera disponer una lista que crecerá progresivamente conforme el papel de la Agencia se fortalece y el nivel de confianza crece entre los participantes de la alianza. ACCE encuentra conveniente generar un ámbito de diálogo con el TC a efectos de analizar en conjunto los siguientes temas:

- Mapa de funciones a efecto de alinear competencias.
- Foro efectivo de comunicación.
- Base de datos de observaciones, hallazgos.
- Intercambio de información sobre uso de los sistemas de información.
- Coordinación de actividades (capacitación, asesoramiento) y proyectos (mejoras al sistema de compras públicas) de interés conjunto entre ambos organismos.

Gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados

La organización de la Agencia en el periodo 2015-2020 debe contemplar recursos y personas encargadas de asesorar y diseminar buenas prácticas al sector público autónomo a la vez que los objetivos institucionales deberían apuntar, a través de reformas a la ley a futuro, a que la cobertura reguladora llegue hasta el sector público autónomo y descentralizado, como lo hace, por ejemplo, la función contralora del Tribunal de Cuentas. Esa posibilidad de influenciar favorablemente el resto de las fuentes de compras gubernamentales solo puede ser alcanzada si la Agencia, a través de servicios oportunos y de calidad demuestra que puede agregar valor a la contratación pública de los entes descentralizados sin restarles autonomía. Primero, brindando un servicio de calidad y oportunidad que convierta a los entes que voluntariamente se acercan a la ACCE en aliados que encuentran valor agregado a la función de la Agencia. Segundo, cuando las condiciones sean propicias, elevar a cuerpo de ley la función de mayor alcance: ente regulador de toda la contratación pública del país.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del MTO acumula más del 10% del gasto público y es un organismo con alto grado de poder e influencia en materia de operación de las compras. Con la conformación de una alianza con este organismo se agregaría mayor valor al sistema de compras estatales, principalmente en materia de obra pública.

Las actividades a emprender en el marco de la alianza serán identificadas por las partes en una mesa de diálogo. Preliminarmente, ACCE planteará la conveniencia de:

- Apoyar los esfuerzos del MTOP para reducir el tiempo de evaluación de ofertas y mejorar la planeación de ítems de valor.
- Certificar al comprador de obra pública
- Alentar su activa participación en la formación del consejo asesor de grandes compradores.
- Integrar en la mayor medida posible el Registro de Empresas de Obra Pública con el RUPE de forma de que los procesos y aporte de información que los proveedores del Estado hacen a un registro no deban ser reiterados en el otro.

Tesorería General de la Nación (TGN) y Contaduría General de la Nación (CGN)

El uso intensivo del RUPE por parte de la TGN para el desarrollo de sus procesos de pagos y la necesidad de coordinar acciones tendientes a la incorporación y gestión de nuevos tipos de proveedores, la convierten en un actor clave de los procesos abordados por ACCE. Adicionalmente, debemos iniciar gestiones para la publicación en el Portal de las fechas de factura y pago. La inclusión de los procesos de pago en el modelo de cadena de suministro incorpora la necesidad de un trabajo conjunto específico con esta unidad.

El SICE reside en un servidor de CGN, facilitando la integración con el SIIF. Resulta necesario coordinar planes de contingencia y mitigación de riesgos. Debe analizarse conjuntamente las formas de colaborar en la re-ingeniería del SIIF y avanzar conjuntamente en la inclusión de otras actividades del proceso de adquisiciones en el Canal de Compras Públicas, alineados con el enfoque de cadena de suministro que se propone en este plan.

Cámaras empresariales

Fortalecer el Consejo Asesor de Proveedores tanto en su integración como en la capacidad para el análisis y formulación de propuestas con relación a la estrategia de fortalecimiento de proveedores. Promover la participación de Cámaras en el consejo de certificación de compradores

Otros Organismos de Gobierno y paraestatales

La lista de organismos de Gobierno con los que será necesario alcanzar alianzas estratégicas no es taxativa y se irá construyendo con el desarrollo de los demás objetivos de este plan.

A vía de ejemplo, el análisis de reclamaciones realizadas por compradores y proveedores, determina la necesidad de intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La Auditoría interna de la Nación ha elaborado una matriz de riesgo de las compras estatales que debería ser aprovechada por ACCE en el desarrollo del modelo de procesos. En períodos anteriores se brindaba información a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y debería evaluarse la reanudación de este intercambio. Con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), se deberían explorar formas de colaboración en materia de contribución a la calidad desde la perspectiva del ciclo de compras; capacitación de proveedores; eco-etiquetado y otras oportunidades.

La Academia, ENAP, ONGs y actores de la sociedad civil.

El proyecto de Certificación y Profesionalización de compradores implica el alcance de convenios con institutos docentes. Tienen presencia en el país ONGs como Uruguay Transparente con las que debería evaluarse el desarrollo de un trabajo conjunto hacia la mayor transparencia del sistema en el marco del Eje 1.

Parte 3: Ejecución del plan

Implementación

La implementación del plan estratégico es la tarea central de ACCE. Los siguientes cinco principios orientarán la ejecución del plan:

- a. ACCE y los principales interesados del gobierno mantendrán reuniones para examinar el avance de los objetivos del plan y brindar fluidez a la implementación;
- b. El equipo de gestión de ACCE deberá examinar constantemente las premisas e hipótesis sobre las cuales se fundamenta el plan estratégico para confirmar su validez o recomendar ajustes en función del cambio percibido y la ocurrencia de eventos no anticipados;
- c. Cada objetivo contará con un responsable para asegurar su concreción;
- d. Cada objetivo tendrá asociados proyectos cuyo cronograma estará consensuado con el equipo responsable. La Coordinación General podrá aprobar ajuste en los plazos dependiendo de los recursos disponibles o los obstáculos enfrentados en cada objetivo. Sin perjuicio de ello, el responsable deberá monitorear las actividades según los resultados esperados;
- e. Capacitación y reclutamiento: ACCE deberá mejorar la disponibilidad de talentos y capacidades para alcanzar los objetivos previstos en el plan. Para ello deberá concretar la incorporación de nuevos técnicos y promover la capacitación continua del equipo.

Monitoreo y seguimiento de la ejecución

Cada uno de los objetivos identificados en el plan tiene asociadas metas de implantación de corto, mediano y largo plazo. El responsable de cada uno de los objetivos planteados se comprometerá con el alcance de las metas que aquí se plantean.

El avance en el cumplimiento de las metas, así como el estado de los indicadores de resultados, y otra información derivada de la implementación del plan, se presentará en informes, generalmente semestrales, que los encargados de cada objetivo elaborarán en formatos estandarizados electrónicos, a la Coordinación General de ACCE, quien a su vez consolida los informes individuales en un informe institucional, que presentará al Consejo Directivo. El progreso en la ejecución del plan podrá hacerse público en el sitio web de ACCE.

Metas de implantación

Las siguientes tablas resumen las metas de implantación de los 12 objetivos que contiene este plan estratégico.

Las acciones de corto plazo son las que se aspira a completar en el año 2015; las acciones y metas de mediano plazo corresponden a las que se obtendrán en el año 2016. Las metas y acciones de largo plazo son anuales para los años 2017 al 2020.

Los indicadores aquí expuestos han sido elaborados en base a la información disponible al momento de elaborar el plan.

Eje 1- Transparencia Eficacia Eficiencia

Objetivo/componente	Metas de Implantación		
	2015	2016	2017-2020
OBJETIVO 1: DESARROLLO Y EXTENSIÓN DEL CANAL DE COMPRAS PÚBLICAS			
General	Diseño finalizado	Normativa general aprobada	Mantenimiento y mejora continua del sistema
Interoperabilidad	Interfaces definidas y en funcionamiento	Incorporación de herramientas para inter-operar con las empresas públicas	Incorporación de herramientas para inter-operar con gobiernos departamentales
Compras electrónicas	Soporte tecnológico para pliegos electrónicos, registro electrónico de las actas y actuaciones de la Comisión Asesora	Uso en Administración Central de pliegos y actas electrónicas, desarrollo de la interfaz para inter-operar con factura electrónica	Extensión de las herramientas a todas las administraciones públicas
Convenios marco	Decreto aprobado e integración de equipo de trabajo en ACCE	Incorporación de mejoras en función de lecciones aprendidas	Mantenimiento de la Tienda Virtual
Pregón	Decreto aprobado	Incorporación de mejoras en función de lecciones aprendidas	Mejora continua
Pasajes aéreos	Plataforma digital diseñada y operativa	Incorporación de mejoras en función de lecciones aprendidas	
Rediseño del catálogo	Reestructura completa	Unificación y mejora cualitativa de los productos; rediseño completo	Mantenimiento del catálogo
Sistema de información y gestión	Incorporación de nuevos requerimientos funcionales, evolución tecnológica, interoperabilidad con otros sistemas, inteligencia de negocio	Adecuación del dimensionamiento de plataforma de compras públicas, incorporación de las recomendaciones de seguridad del sistema	Implementación de prácticas de mejora continua
OBJETIVO 2: RUPE			
General	Utilizar la firma electrónica avanzada, revisión y ajuste de la normativa vigente	Simplificación del proceso de inscripción, optimizar la interoperabilidad con otros sistemas del Estado	
OBJETIVO 3: INTEGRIDAD			
General	Código de ética redactado		
Audiencias públicas	Diseño del programa	Reglamentación aprobada	
Pacto de integridad	Diseño del programa	Implementación de un piloto	Generalización de la práctica en el Estado
Auditoría de resultados		Acuerdo con la AIN y términos de referencia preparados	
OBJETIVO 4: OBSERVATORIO			
General	Indicadores de compras públicas diseñados, publicación en la web, inclusión de información de desempeño de las unidades de compra	Inclusión de información de nuevos procedimientos	Monitoreo y ajustes al diseño

EJE 2- Hacia un enfoque integral: Cadena de Suministro

Objetivo/componente	Metas de Implantación		
	2015	2016	2017-2020
OBJETIVO 5: PROCESO DE CADENA DE SUMINISTRO			
Planificación anual de compras	Ley aprobada, desarrollo del soporte tecnológico	Reglamentación aprobada y Plan de Capacitación elaborado	Acompañamiento de la implantación en los organismos y adaptación de los sistemas a las nuevas tecnologías
Gestión de la entrega y validación de productos	Diseño de herramientas	Prueba de los sistemas y realización de 3 pilotos	Acompañamiento de la implantación en los organismos y adaptación de los sistemas a las nuevas tecnologías
Procesos de pagos		Diseño de los procesos, negociación con áreas/organismos pagadores Registro del pago en el canal de compra	Acompañamiento de la implantación en los organismos y adaptación de los sistemas a las nuevas tecnologías
OBJETIVO 6: ADOPCIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO			
Certificación de compradores y acreditación de instituciones docentes	Reforma de ley aprobada	Reglamento aprobado por el Ejecutivo	
	Alianzas con instituciones de formación procesadas		
Organización y procesos	Manual de procedimiento de contratación pública diseñado y publicado	Capacitación desarrollada, procedimiento de monitoreo de cumplimiento aprobado	Procedimiento de Monitoreo de cumplimiento totalmente implementado
Asesoramiento en normativa	Análisis de recomendaciones del MAPS, plan de trabajo aprobado y dotación de recursos necesarios integrada	Diseño, organización e implantación de procesos de recepción, análisis y respuesta a solicitudes de asesoramiento por parte del Gobierno Central	Servicio extendido a todo el Estado
Ganancias rápidas	Realización de un estudio con 4 ítems	Aplicación de las mejoras identificadas	
Fomento de las buenas prácticas	Análisis y propuesta de reducción de costos de pliegos	Formalización de diálogo técnico entre proveedores y compradores	
MAPS	Equipo local establecido	Recomendaciones aprobadas por Poder Ejecutivo	

EJE 3- Compras Públicas Sustentables

Objetivo/componente	Metas de Implantación		
	2015	2016	2017-2020
OBJETIVO 7: POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES			
General	Propuesta aprobada por el Poder Ejecutivo	Manual Compras Públicas Sustentables Desarrollo de actividades de capacitación y difusión	Guía de Mejores prácticas
OBJETIVO 8: ANÁLISIS DEL CICLO DE VIDA			
General	Propuesta de modificación de la regulación existente	Lista de especificaciones técnicas y atributos para incorporar la sustentabilidad al catálogo, fichas técnicas de los productos priorizados, implantación en Administración Central	Realización de pruebas e implantación a nivel nacional
OBJETIVO 9: INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD A LAS COMPRAS PÚBLICAS			
Sustentabilidad económica, social y ambiental	Lista de compras públicas sustentables prioritarias	Cláusulas de pliego estándar, estrategia de participación de proveedores y plan de acción	Plan de comunicación y capacitación para compradores, proveedores y personal ACCE

EJE 4- Fortalecimiento del Ecosistema

Objetivo/componente	Metas de Implantación		
	2015	2016	2017-2020
OBJETIVO 10: DISEÑO ORGANIZACIONAL DE ACCE			
General	ley de presupuesto aprobada con inclusión de ACCE como unidad ejecutora	diseño organizacional implantado	
OBJETIVO 11: TEXTO ORDENADO DE COMPRAS PÚBLICAS			
Texto ordenado de compras	Enumeración y documentación de los cambios necesarios y presentación del 30% de las iniciativas	Consolidación de cambios ya presentados, presentar nuevas iniciativas	Reglamentación aprobada
Convenios o mesas de trabajo	3 convenios incluyendo TCR y MTOP	2 nuevos convenios por año	

Indicadores de resultado

Las siguientes tablas resumen los indicadores de resultado de los 12 objetivos que contiene este plan estratégico.

Los indicadores aquí expuestos han sido elaborados en base a la información disponible al momento de elaborar el plan.

Eje 1- Transparencia Eficacia Eficiencia

Objetivo/Componente	Metas de resultado		
	2015	2016-2018	2019-2020
OBJETIVO 1: DESARROLLO Y EXTENSIÓN DEL CANAL DE COMPRAS PÚBLICAS			
Compras electrónicas		75% de organismos inter-operando al final del período	90% de organismos inter-operando al final del período
Convenios marco	Primer convenio implementado	10 convenios vigentes	15 convenios vigentes
Pregón	Al menos 10 procedimientos en primer año	Cantidad mayor o igual al total de procedimientos con aperturas electrónica	2.000 transacciones por año al final del período
Pasajes aéreos		Uso en el 90% de las compras de Administración Central a destinos incluidos en la plataforma	Uso en el 80% de las compras del Estado a destinos incluidos en la plataforma
Sistemas de información	Monto total de adjudicaciones/Monto de ejecución presupuestal de compras)= 0,25	Monto total de adjudicaciones/Monto de ejecución presupuestal de compras)= 0,50	Monto total de adjudicaciones/Monto de ejecución presupuestal de compras)= 0,75
	Nivel de satisfacción de usuarios del Canal de Compras= 65%	Nivel de satisfacción de usuarios del Canal de Compras =75%	Nivel de satisfacción de usuarios del Canal de Compras 80%
OBJETIVO 2: RUPE			
Registro de proveedores	Todos los entes autónomos incorporados	10 gobiernos departamentales incorporados	Todos los gobiernos departamentales incorporados
OBJETIVO 3: INTEGRIDAD			
General		2 audiencias por año	2 audiencias por año
Audiencias públicas		Piloto exitoso	
Pacto de integridad		2 auditorías por año	2 auditorías por año

EJE 2- Hacia un enfoque integral: Cadena de Suministro

Objetivo/Componente	Metas de resultado		
	2015	2016-2018	2019-2020
OBJETIVO 5: PROCESO DE LA CADENA DE SUMINISTRO			
Planificación anual de compras		50% de los incisos con planes presentados al finalizar el período	90% de los incisos con planes de adquisiciones anuales actualizados
Gestión de la entrega y validación de productos			100 usuarios
Procesos de pagos		Publicación de fecha de facturas recibidas y pagadas para toda la Administración Central	Publicación de fecha pago factura por parte del 90% de los incisos
OBJETIVO 6: ADOPCIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO			
Certificación de compradores y acreditación de instituciones docentes		200 funcionarios certificados al cierre del período	90% de funcionarios de adquisiciones certificados al cierre del período
			Re-certificación
Fomento de las buenas prácticas			Estudio de evaluación de impacto
MAPS			5 recomendaciones adoptadas

EJE 3- Compras Públicas Sustentables

Objetivo/componente	Metas de resultado		
	2015	2016-2018	2019-2020
OBJETIVO 7: POLÍTICA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTABLES			
General	1 propuesta política CPS	1 manual CPS para los compradores públicos Uruguayos	1 guía de las mejores prácticas
OBJETIVO 8: ANÁLISIS DEL CICLO DE VIDA			
General			
OBJETIVO 9: INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD A LAS COMPRAS PÚBLICAS			
Sustentabilidad económica, social y ambiental		Administración central adopta los criterios de sustentabilidad definidos	Todas las administraciones públicas estatales adoptan los criterios de sustentabilidad definidos

EJE 4- Fortalecimiento del Ecosistema

Objetivo/Componente	Metas de resultado		
	2015	2016-2018	2019-2020
OBJETIVO 10: TEXTO ORDENADO DE COMPRAS PUBLICAS			
General			
OBJETIVO 11: DISEÑO ORGANIZACIONAL DE ACCE			
		80% de las posiciones en organigrama nombrados	90% posiciones en organigrama nombrados
OBJETIVO 12 ALIANZAS ESTRATÉGICAS			
Convenios o mesas de trabajo integrados			Evaluación de convenios por encuesta 85% positiva

Costos de la implementación

El Plan en números

El costo total del plan estratégico para implementar los 12 objetivos identificados se estima en \$190 millones para el quinquenio.

La ejecución del plan requiere la incorporación a ACCE de aproximadamente 35 técnicos más de los que cuenta actualmente.

De aprobarse la propuesta de integración de la UCA, el costo marginal para el Estado seguramente sería inferior al planteado.

Los valores aquí indicados son costos incrementales de ACCE para atender los nuevos objetivos.

Presupuesto General

Eje/ Obejtivo	Montos Estimados	% del eje
Eje 1- Transparencia Eficiencia Eficacia	83.204.000	44%
1. Canal de Compras	51.528.000	
2. RUPE	7.880.000	
3. Integridad	8.580.000	
4. Observatorio	15.216.000	
Eje 2- Cadena de Suministro	56.400.000	30%
5. Procesos de la cadena de suministro	8.640.000	
6. Adopción de la cadena de suministro	47.760.000	
Eje 3- Compras Públicas Sustentables	17.936.898	9%
7. Política de Sustentabilidad	4.571.719	
8. Análisis del ciclo de vida	8.166.335	
9. Criterios de sustentabilidad en las compras públicas	5.198.843	
Eje 4- Institucionalidad del ecosistema	32.670.000	17%
10. Diseño organizacional de ACCE	22.350.000	
11. Alianzas estratégicas	10.320.000	
Presupuesto total	190.210.898	1

Distribución de costo estimado por Eje/Objetivo estratégico

Las cifras expuestas corresponden al costo de diseño de aplicaciones, proyectos e iniciativas y mantenimiento y no contienen gastos corrientes del ejecutor. Consecuentemente, es necesario agregar a estos valores los \$125 millones necesarios para el funcionamiento básico actual de ACCE en el quinquenio, para completar el costo de la transformación del sistema de compras públicas.

En definitiva, **la transformación que se propone tiene un costo total en el quinquenio de \$315 millones (trescientos quince millones de pesos uruguayos)**, lo cual brinda una cifra anual promedio de \$ 63 millones (sesenta y tres millones de pesos uruguayos), que representa un equivalente de U\$S 2,6 millones (dos millones seiscientos mil dólares) por año.

Los beneficios esperados con la ejecución del plan

En el mundo hoy no se discute si el establecimiento de *compras y servicios electrónicos* y otras formas de modernización de las compras públicas producen economías de escala a los gobiernos.

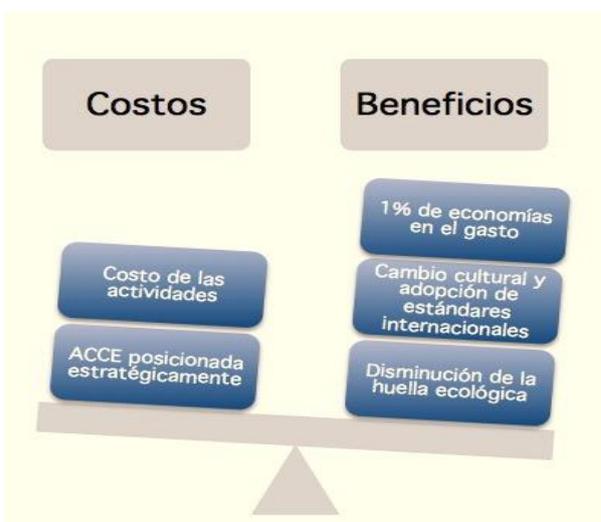
La medición más simple son las economías alcanzadas al comparar los precios de los productos adquiridos con los nuevos sistemas frente al precio de los mismos productos adquiridos a través de los sistemas tradicionales.

Tratando de nuevo los beneficios directos, estudios aseguran que la utilización de sistemas de compras electrónicas como los que se desarrollan, mantienen y profundizan en el eje estratégico de apoyo a las iniciativas de gobierno electrónico producen como mínimo 3% de beneficios directos en *gobiernos departamentales*⁶. Otros estudios han demostrado que la aplicación de las mismas técnicas en *empresas privadas* produce economías de 5-15%⁷.

En nuestra región, en junio de 2009, el portal de Comprasnet de Brasil anunció que el pregón electrónico había producido una reducción del 24% entre el valor de referencia y el valor pagado por los usuarios.

Datos empíricos sugieren que los beneficios directos de transformaciones sustantivas de los procedimientos de compras producen beneficios inmediatos de dos dígitos porcentuales del gasto en los primeros años de implantación de los sistemas, pero el orden de magnitud de los beneficios declina paulatinamente porque la demostración de las economías deja de ser medible.

Esto no parece ser el caso de las iniciativas de e-compras. Un estudio de 2010 sugiere economías del 30% en el uso del pregón para instituciones apenas se van incorporando a este vehículo más de 10 años después del lanzamiento inicial de la herramienta en Brasil⁸.



El potencial de reducción de costos puede ir desde 3% en el caso de empresas privadas y entidades municipales hasta 25-30% - medido como la diferencia pagada entre el precio estimado y el costo real de los bienes y productos adquiridos por medios electrónicos. Los beneficios directos que producirían el mantenimiento y la profundización de las herramientas de *e-compras* son asombrosos.

Si el Estado uruguayo invirtió en 2012 un monto de \$ 124.000 millones, una pequeña economía de tan solo un 1% sobre las

⁶ Los beneficios de e-compras en gobiernos locales, National-e procurement project. Reino Unido Marzo 2004.

⁷ Encuesta de Deloitte Consulting según Resolute Information Technology, Queensland, Australia, marketplace@resolute.com.au

⁸ Ventaja económica en la utilización del pregón electrónico: el caso de la *Universidade Federal do Pampa* en Brasil.

compras produciría reducciones de gasto \$1.240 millones por año⁹; es decir las economías de gasto serían en un año siete veces el costo total de inversión del plan estratégico de cinco años: un retorno de 35 veces sobre la inversión.

Además deben tenerse en cuenta los ahorros generados como consecuencia de la simplificación de los procesos.

Esta categorización de los beneficios directos que traería al país la buena ejecución de las actividades del plan estratégico resalta el potencial de beneficios atribuibles al plan.

En Uruguay, la Apertura Electrónica, recientemente implantada genera ahorros unitarios de aproximadamente \$ 10.000 por procedimiento, con relación a la apertura tradicional. Cuando la totalidad de procedimientos competitivos que hoy se realizan en la Administración Central se desarrollen por Apertura Electrónica, el ahorro anual ascenderá a \$ 57.000 millones por año (aproximadamente U\$S 2.2 millones).

⁹ El uso de un porcentaje de economías pequeño es reflejo de que no todas las entidades del sector público de Uruguay se benefician de las herramientas electrónicas ni de los beneficios indirectos e intangibles mientras las actividades y herramientas de ACCE alcanzan niveles de cobertura mayores.