

INTRODUCCIÓN

El 2013 constituye el primer año completo de gestión de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. Un periodo de logros significativos para la mejora del sistema de compras públicas en Uruguay.

Esta memoria constituye una síntesis de lo más destacado del año. En primer lugar se detallan los proyectos innovadores en lo que refiere a la forma en que el Estado realiza sus contrataciones y en los que ACCE ha puesto su mayor esfuerzo.

Como innovación se destaca la incorporación del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) al Sistema de Compras Públicas uruguayo y éste constituye el principal hito del período.

Sin embargo, existen también otros proyectos relevantes como la concreción de la apertura electrónica de los procesos competitivos y los avances obtenidos hacia la implantación de los nuevos procedimientos de compra: Pregón y Convenios Marco, que aportan a la modernización y transparencia del sistema de compras.

En segundo término, se mencionan actividades sustantivas de apoyo al Sistema de Compras del Estado: mantenimiento y mejora continua de los sistemas de información, atención a usuarios, soporte ante solicitudes de información o asesoramiento, investigación, gestión del conocimiento (capacitación de funcionarios de compras públicas), entre otros.

En tercer lugar se presenta una reseña de lo avanzado en materia normativa. Las innovaciones previstas requieren aumentar y mejorar el cuerpo de normas vinculado a las compras públicas, y esto se ha hecho en todos los casos gracias a la conformación de equipos multidisciplinarios con integración de diversos organismos del Estado en grupos de trabajo coordinados por ACCE.

En materia de regulación, se avanzó también en la elaboración de un Observatorio de Compras Públicas, proyecto multifacético que aportará no sólo a la transparencia del sistema y al análisis del cumplimiento de la normativa vigente, sino también al estudio del desempeño del mercado de compras públicas, insumo imprescindible para la toma de decisiones de gobierno y para la elaboración de políticas de compras públicas.

Finalmente se destacan los avances en materia de comunicación. En esta área no solamente se ha incorporado en forma sólida la imagen de la Agencia como órgano rector y de apoyo en las compras públicas, sino también debe destacarse el logro y el impacto que representó la realización en Montevideo de la IX Conferencia Anual de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales. El evento permitió a todo el sistema de compras públicas participar de una instancia internacional en la que se presentaron y analizaron los avances de la región en el uso de nuevos instrumentos de compras, la profesionalización de los funcionarios que actúan en las compras del Estado, los logros y desafíos que se plantean los distintos países y regiones y las lecciones aprendidas en el desarrollo de las herramientas que se están incorporando en Uruguay.

En síntesis, 2013 fue un año de mucha actividad, se construyeron los cimientos para los cambios más importantes por los que va a transitar el sistema de compras públicas nacional. Se brindó apoyo y capacitación a los usuarios para la adopción de las nuevas herramientas y se consolidó un relacionamiento regional que permitirá a Uruguay avanzar con mayor rapidez y solidez.

PROYECTOS INNOVADORES

RUPE – Diseño, Desarrollo e Implementación

El Registro Único de Proveedores del Estado constituye el primer sistema de información de alcance nacional y de gestión distribuida del conocimiento, utilizado por igual por todas las Administraciones Públicas Estatales, compartiendo la información de sus proveedores y registrando sus antecedentes en vinculación al cumplimiento de los contratos.

El sistema permite a los proveedores inscribirse y actualizar sus datos directamente vía Internet, eliminando el manejo de papeles. La información válida que un proveedor ingresa al RUPE ya no le es solicitada por los organismos, los cuales pueden visualizar la documentación escaneada en el sistema. Esto disminuye sensiblemente los costos tanto para los proveedores como para el Estado, al evitar la reiteración de documentos en cada organismo para un mismo proveedor.

El sistema está integrado informáticamente con BSE, BPS, DGI, DGR, DNIC, entre otros organismos, gracias a lo cual no es necesario solicitar al proveedor que aporte datos que ya están en poder del Estado.

RUPE se puso en funcionamiento en forma piloto en tres unidades ejecutoras en el mes de julio y desde ese momento se ha trabajado en forma permanente incorporando mejoras y nuevas funcionalidades, previéndose continuar con importantes progresos en el sistema durante 2014.

Luego de la evaluación del piloto, se elaboraron cursos presenciales y virtuales, se capacitó a 900 funcionarios en el uso del sistema y luego se puso en producción en toda la Administración Central, contando con puntos de atención en el todo el país.

En los tres meses y medio de funcionamiento de RUPE luego del piloto, más de 2.000 proveedores quedaron activos, es decir que ingresaron toda la información requerida para contratar con el Estado y la misma fue verificada y validada. Esto incluye más de 7.000 documentos notariales.

RUPE - Extensión a todo el Estado

Tratándose de un registro de alcance nacional de acuerdo a lo previsto por la ley, y teniendo en cuenta que la reglamentación establece la implementación gradual en todo el Estado, se han mantenido contactos con gobiernos locales, empresas públicas y organismos del Art. 220 de la Constitución a efectos de comenzar a dar los pasos necesarios para su incorporación a RUPE.

En ese sentido, se capacitaron cientos de funcionarios en el uso del sistema y varias administraciones se encuentran desarrollando interfaces informáticas entre sus sistemas y el Registro, a fin de integrarlo a su operativa normal. RUPE cuenta con herramientas de interoperabilidad disponibles en la Plataforma de Gobierno Electrónico y tanto ACCE como AGESIC brindan apoyo a los organismos que desean interconectar sus sistemas al Registro.

Se prevé que en febrero de 2014 todos los organismos del 220 se integren al RUPE, y que durante ese año el resto del Estado complete su integración.

Apertura Electrónica

La apertura electrónica es una modalidad utilizada en los llamados de compras públicas que permite que los oferentes ingresen sus ofertas directamente vía Internet, desde cualquier lugar y sin necesidad de presentar copias en papel. Deja de ser necesaria la realización del acto de apertura tradicional, que se realiza con la presencia física de los proveedores, en la cual tienen acceso a todas las ofertas.

El acto de apertura tradicional genera costos de tiempo y dinero tanto para proveedores como para los compradores (horas hombre, fotocopias, almacenamiento de documentación, controles). Las ofertas presentadas en la nueva modalidad quedan visibles a todos los participantes del proceso a partir del día y hora fijados, pudiendo acceder a la totalidad por Internet en el momento que lo deseen, evitándose el uso de papel y sus costos indirectos de almacenamiento y traslado.

Adicionalmente, esta modalidad genera automáticamente lo que se conoce como "acta de apertura", sin esfuerzo por parte del comprador en su formulación y con la certeza de su exactitud, brindando un resumen completo de las ofertas recibidas y los precios asociados.

La apertura electrónica estaba prevista en el Art. 65 del TOCAF pero requería reglamentación, la cual se aprobó en el mes de setiembre por Decreto 275/013.

Implementada en forma inmediata, esta modalidad fue elegida en el mismo mes por varias administraciones al publicar sus llamados, pese a ser de uso opcional en una primer etapa. Ya ha sido utilizada en 380 convocatorias.

Pregón y Convenios Marco

Constituyen dos nuevos procedimientos de contratación que en el mes de diciembre fueron puestos a consideración del Tribunal de Cuentas para su reglamentación. Luego de su dictamen, serán elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación, lo que brindará el marco legal para instrumentar el procedimiento de ambos.

Como breve reseña, Pregón brindará la posibilidad de procesar electrónicamente pujas a la baja entre los proveedores que acrediten cumplir con los requisitos técnicos establecidos en el llamado.

En lo que respecta a Convenios Marco, se disponibiliza en una tienda virtual productos que los compradores del Estado pueden adquirir seleccionándolos directamente de la Tienda, sin procesos de compra adicionales. Actualmente se desarrolla su sistema informático.

Ambos comparten la bondad de reducir tiempos de procesamiento de las compras y promover mejoras en los precios de adquisición que obtiene el Estado.

APOYO AL SISTEMA DE COMPRAS DEL ESTADO

Incorporaciones al Sistema de Información de Compras Estatales (SICE)

Los proyectos de innovación requirieron, además de desarrollos específicos, introducir los cambios necesarios en el SICE para posibilitar la integración de los sistemas. De esta forma se desarrolló la Integración SICE-RUPE, se incorporó al sistema la solicitud de corrección de ofertas a partir del desarrollo de apertura electrónica, así como la posibilidad de

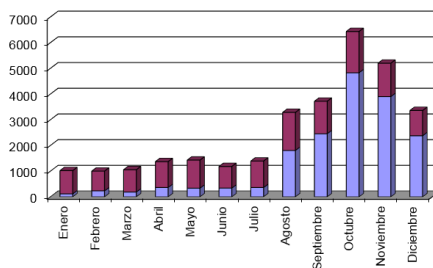
clasificación de ofertas con datos confidenciales y se comenzó el desarrollo del concepto de “ficha técnica” en el catálogo para acompañar la instrumentación de los proyectos de pregon y convenios marco.

A partir de la actividad de regulación que se comenzó a procesar durante el 2013, se identificaron también requerimientos de modificaciones al sistema e incorporación de funcionalidades, como lo constituyen los nuevos controles en los montos adjudicados para dar cumplimiento a los topes legales establecidos por TOCAF, y en las ampliaciones respecto a sus adjudicaciones originales. Se incorporó también nuevas funcionalidades para el monitoreo del uso del Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, programa de apoyo a las Mipymes en su condición de proveedores del Estado.

ACCE contribuyó además, desde su área de tecnología, con la implantación de proyectos de gobierno electrónico, incorporando al SICE los requerimientos planteados por el equipo de desarrollo del GRP (Sistema Integrado de Gestión Administrativa a cargo de AGESIC) en el Estado, para posibilitar la interoperación de ambos. También se incorporó al SICE la posibilidad de uso del sistema de notificaciones electrónicas para el registro y publicación de compras.

La incorporación al RUPE de las empresas públicas y gobiernos departamentales que no utilizan SICE para el registro de sus compras, determinó la necesidad de generar cambios en la interfaz de publicaciones, convirtiéndola en una interfaz de contrataciones que va a permitir a la Agencia contar con toda la información de contrataciones a nivel estatal para alimentar la cuenta de los proveedores y contar con información integral del sistema de compras públicas.

Atención a usuarios



Durante 2013 se atendieron 14.518 consultas realizadas por compradores y 14.421 realizadas por proveedores del Estado que solicitaron apoyo en el uso de los sistemas de compras observándose un importante incremento de la cantidad de consultas recibidas a partir del mes de agosto debido al comienzo de la implantación del RUPE. Su extensión a la Administración Central

a partir del 23 de setiembre provocó el pico de 6.433 consultas en el mes de octubre. Se verifica que el crecimiento de las consultas de proveedores (en color azul en la gráfica) es temporal y totalmente asociado a la operativa del registro y activación en RUPE. Para reducir las consultas telefónicas se incorporaron herramientas de consultas interactivas, videos e instructivos en el sitio web con el objetivo de ayudar a los proveedores a transitar fácilmente por la instancia de registro, que se realiza por única vez y queda válida para toda su actividad con el Estado.

Mantenimiento del Catálogo de Bienes, Servicios y Obras

ACCE es la responsable por el mantenimiento y extensión del catálogo de productos (bienes, servicios y obra) que son objeto de adquisiciones por parte del Estado. Para ello cuenta con un equipo de técnicos que se han especializado en la actividad de catalogación.

Durante el 2013, se recibieron y procesaron 11.634 solicitudes de catalogación y como resultado de su análisis se ingresaron 1.637 nuevos ítems, se modificaron 6.152 y se dieron de baja 169.

El Catálogo de Bienes Servicios y Obras cuenta con los beneficios del uso de datos abiertos. ACCE disponibiliza la información de la herramienta tanto a nivel público como privado para quien quiera consultarlo y/o incorporarlo en su sistema de información.

Gestión del conocimiento

También en lo que respecta a capacitación se destaca el esfuerzo desarrollado para la implantación de RUPE. Gracias al apoyo de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Oficina Nacional del Servicio Civil, se transitó exitosamente en la capacitación de funcionarios públicos tanto para la incorporación del RUPE, como en las temáticas de Compras Públicas y en el uso del Sistema de Compras Estatales (SICE), con el impacto que se presenta en el cuadro siguiente.

	Funcionarios	Unidades Ejecutoras	Hs. Capacitación		
			ENAP	ACCE	Total
RUPE	1429	220	312	48	360
Compras Públicas	29	12	42		42
SICE	228	78	72	144	216

Fuente: registro de asistencia a los cursos

En total se capacitaron 1.749 funcionarios públicos lo que implicó el dictado de 664 horas dedicadas a dicha tarea. El 66% de las horas impartidas fueron financiadas por la ENAP.

La actividad de capacitación se desarrolló tanto en modalidad presencial como a distancia.

REGULACIÓN

Pliegos Únicos

En el marco del cometido de asesoramiento al Poder Ejecutivo previsto en el literal a) del artículo 151 del TOCAF, durante el 2013 ACCE culminó la elaboración de proyectos de pliegos únicos a efectos de uniformizar los procesos de compra a nivel nacional.

Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales. A fines de diciembre, se envió al Poder Ejecutivo para su aprobación, la propuesta de actualización del Pliego Único para la contratación de suministros y servicios no personales. La propuesta elaborada en 2012, en conjunto con representantes de Presidencia, OPP, MEF, MI, ANCAP, OSE y UTE, tomando como base el Decreto N° 53/993 y los cambios normativos y tecnológicos operados hasta el momento, requería el dictamen favorable del TCR,

el cual se obtuvo al finalizar el ejercicio 2013, luego de varias instancias de intercambio con este organismo.

Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Obras Públicas. El 30 de diciembre de 2013, se remitió al TCR el proyecto de reglamentación del primer pliego único para contratación de obras públicas. La elaboración del proyecto contó con la participación de un equipo multidisciplinario integrado por representantes técnicos de las principales unidades contratantes de obras a nivel nacional. Esta actividad tuvo la complejidad adicional de análisis y recopilación de las distintas versiones existentes entre las entidades contratantes uniformizando los criterios de aplicación a nivel nacional.

Acuerdos internacionales de contratación pública

Este año se realizó el seguimiento del acuerdo vigente con la República de Chile, siendo el primer acuerdo internacional de comercio que impacta en nuestro país en materia de contrataciones públicas. Este acuerdo fue suscrito el 22 de enero de 2009 e incorporado en nuestro país a través de la ley N° 18.909 de 23 de mayo de 2012, debido a que el procedimiento de formación de la voluntad del Estado uruguayo de comprometerse internacionalmente requiere una ley en el orden interno.

A mediados del presente año se integró, con la participación de ACCE, la Comisión Administradora del Acuerdo, definiéndose el alcance y forma de actuación de la misma.

Asimismo, se participó en instancias de análisis y evaluación de la suscripción de nuevos convenios de contratación pública profundizando los acuerdos de complementación económica con países de la región, prestando asesoramiento y velando por el cumplimiento de las disposiciones internas que rigen en la materia.

Asesoramiento Legal

El artículo Nro. 151 del TOCAF asigna a ACCE cometidos de asesoramiento para el desarrollo de políticas de compras. Consecuentemente, la Agencia conjuntamente con el desarrollo de los proyectos de Innovación enumerados ha presentado al Poder Ejecutivo los textos de los decretos reglamentarios que le dan soporte legal a las nuevas herramientas y ha solicitado la generación, modificación y/o derogación de normativa.

Decreto N° 155/013: Reglamenta la instrumentación del Registro Único de Proveedores del Estado.

Decreto N° 275/013: Reglamenta la modalidad de Apertura Electrónica para automatizar los procedimientos de adquisición, desde la publicación del llamado hasta la apertura.

Decreto N° 277/013: Deroga Decreto Nro. 232/003 a efectos de uniformizar el régimen de publicación de información en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, acorde a lo establecido en el artículo 50 del TOCAF.

Ajustes al TOCAF (a través de la ley de rendición de cuentas N° 19.149 de 24 de octubre de 2013):

- Modificación del primer inciso del artículo 63 del TOCAF estableciendo que las ofertas deberán ser presentadas en los medios admitidos por la Administración en los pliegos respectivos.

- Incorporación de nuevo cometido de ACCE en cuanto a la determinación de los lineamientos estratégicos de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA).

Desarrollo del Observatorio

El Observatorio es una herramienta de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay, que tiene los siguientes objetivos:

- Promover la mejora de gestión y la transparencia.
- Producir información necesaria para la generación de políticas públicas y la definición del marco normativo.
- Facilitar la capacitación de los integrantes del sistema de compras públicas.
- Facilitar el análisis de cumplimiento de la normativa vigente.
- Brindar amplio acceso a la información generada.
- Comparar el desempeño de nuestro país en materia de compras públicas en relación al desempeño regional.

Los dos grandes productos de este proyecto tienen que ver con el diseño y puesta en producción de una herramienta que permita el análisis de la información desde diferentes perspectivas, y la generación de un repositorio efectivo para la obtención, análisis, preparación y difusión de la información de compras públicas.

Se definieron e incorporaron al modelo indicadores de Mercado, de Gestión y de Cumplimiento que brindan información a los interesados del sistema de compras públicas en forma global y desagregada por compradores.

Asimismo, a través de la RICG (Red Interamericana de Compras Gubernamentales) se establecieron criterios para alcanzar indicadores uniformes en toda la región. Esto permitirá a todos los países la generación de análisis comparativos y detección de oportunidades de mejora.

Cumplimiento

Las herramientas generadas con el desarrollo del Observatorio, permiten a ACCE verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia publicidad y transparencia de las compras públicas.

A partir de los datos obtenidos, se comunicó a las áreas de compras las debilidades identificadas, promoviéndose un intercambio satisfactorio a favor de la mejora continua del sistema de compras públicas.

Profesionalización del Sistema de Compras Públicas

Como parte del cometido de mejora continua del sistema de compras estatales, ACCE se ha planteado como desafío para 2014, contribuir con la mejora de las capacidades técnicas de los funcionarios de las unidades de compra.

Para ello, durante el 2013 se inició el relevamiento de los perfiles del universo de funcionarios que integran el sistema y se procedió a la contratación de una consultoría especializada, para el diseño y desarrollo de un modelo conceptual para la profesionalización de los compradores públicos y la definición de la estrategia para cubrir la brecha entre la situación actual y la que se plantea como

objetivo. Este proyecto se desarrollará en su totalidad en el transcurso de 2014.

Funcionamiento del Consejo Asesor Honorario de Proveedores del Estado

Este Consejo, integrado por autoridades de ACCE y representantes de las principales cámaras empresariales, ha brindado aportes relevantes a la instrumentación de los desafíos de la Agencia durante todo el ejercicio. A través del análisis y discusión de los proyectos en el seno de las Cámaras, se agregó valor a los productos generados y se obtuvo la colaboración de las Cámaras en la gestión de los cambios que se van instrumentando en la órbita de los proveedores del Estado.

COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

En el ejercicio anterior se definió que la comunicación constituía una herramienta imprescindible para el alcance del posicionamiento de la Agencia como el referente y gestor del conocimiento del sistema de compras estatales.

Los logros más importantes en materia de Comunicación durante el ejercicio 2013 pueden sintetizarse en:

- **La modernización del Portal de Compras Estatales** como el vehículo comunicacional más importante para la Agencia. Se concretó en primer lugar su rediseño con una nueva estética y la reorganización de los contenidos con foco en la satisfacción de los requerimientos de sus usuarios organizados en Compradores y Proveedores. De esta forma el nuevo portal es ahora un repositorio de toda la normativa de compras, la puerta de acceso a todos los sistemas de gestión de compras y el lugar idóneo para encontrar respuesta a las consultas que emergen de la operativa diaria en materia de compras públicas. Se brinda un mantenimiento diario que asegura la constante actualización de los contenidos y la publicación de las novedades más relevantes.
- **La instrumentación del Plan de Comunicación del Registro Único de Proveedores del Estado**, elaborado para acompañar la implantación del proyecto a través de la difusión dirigida a los diversos públicos objetivo. Se valora especialmente el establecimiento de sinergias con las cámaras empresariales, como socios estratégicos para lograr visibilidad del nuevo Registro entre los proveedores afiliados.
- **El desarrollo de la IX Conferencia Interamericana de Compras Gubernamentales.** Uruguay fue designado por la RICG como sede de la IX Conferencia Anual de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, una instancia de diálogo e intercambio constituida como foro técnico para difundir avances en la materia.
Se desarrolló del 17 al 19 de setiembre en el Hotel Radisson. Fue declarada de interés Nacional por Presidencia de la República y de interés Turístico por el Ministerio de Turismo.
Durante la sesión pública participaron más de 700 funcionarios de diversos organismos públicos, académicos y expertos internacionales, así como otros interesados en conocer los procesos de modernización de las compras públicas regionales.
La sesión privada fue realizada con los directores de compras públicas de los

32 países miembros de la Red, expertos internacionales que colaboran con ella y los organismos de apoyo (BID, OEA, IDRC) de la misma.

En esta instancia se realizó la elección de las nuevas autoridades de la RICG para el período 2013/2014. Uruguay fue electo representante del área del Cono Sur para integrar el Comité Ejecutivo, lo que permite a ACCE formar parte de las decisiones de la orientación y actividades de la Red en el próximo año.

En 2014 se enfrentarán nuevos desafíos para continuar avanzando en cada uno de los puntos señalados, replicando esfuerzos, para lograr mayor profesionalización, efectividad y transparencia en el sistema de compras públicas.