



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Trabajo Final Diploma Gestión Financiera en Instituciones Públicas

“DISEÑO DE UNA GUÍA ESTRATÉGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ANUAL DE COMPRAS EN ANEP - CES”

Integrantes:

Cra. María Ortiz

Cra. Verónica Puñales

Cra. Paula Román

Coordinadora docente:

Cra. Laura Cayón

“La administración es el órgano de las Instituciones, el órgano que convierte a una multitud en una organización y a los esfuerzos humanos en acciones”.

Peter Drucker

Índice.

1. Resumen Ejecutivo.	5
2. Glosario de términos.	7
3. Introducción y justificación de la elección del tema.	8
4. Objetivos.	10
a. Objetivo General.	10
b. Objetivos Específicos.	11
5. Limitaciones al trabajo.	11
6. Marco Teórico	14
7. Avances realizados por ACCE en relación al PAC.	16
a. Planificación de las Compras Estatales.	16
b. Contenido del Plan Anual de Compras.	17
c. Grado de implementación por parte de ACCE.	20
8. Metodología para la recolección de información.	23
9. Relevamiento de la situación actual del CES.	24
a. Estructura organizacional.	24
b. Procedimiento actual del proceso de adquisiciones.	25
c. Planificación anual en el CES.	26
d. Sistema informáticos implementados para la gestión integral y en particular los relacionados con los procesos de compras.	27
e. Información relacionada con la Ejecución Presupuestal del CES en el Año 2019	28
10. Aspectos que debería considerar el CES para implementar el PAC.	30
a. Cambios en el diseño de Estructura Organizacional.	30
b. Contenido del PAC.	32
c. Cronograma de Implementación del PAC.	35
11. Conclusiones y Recomendaciones.	36
12. Líneas de investigación a realizar en el futuro	38

13. Referencias bibliográficas	39
14.- Anexos	41

1. Resumen Ejecutivo.

De acuerdo al Art. 24 de la ley N° 19.355 de fecha 19 de diciembre de 2015, se estableció la obligatoriedad de la elaboración del Plan Anual de Compras, en la Administración Pública, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, para contrataciones de bienes y servicios no personales.

En el capítulo tres se realizó la justificación de la selección que nos llevó a abordar el tema.

La misma establece que “Los organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011 (artículo 2° del TOCAF), elaborarán planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado”.

En el cuarto capítulo se abordaron los objetivos generales y específicos de este trabajo de investigación que comprende generar una guía que permita orientar al CES en la implementación del PAC, de acuerdo a lo establecido en el Art. 24 de la ley N° 19.355, antes mencionado.

En los capítulos cinco al siete se exponen las limitaciones al trabajo dentro de las cuales se han analizado datos del Observatorio de ACCE y el marco normativo de referencia, así como los elementos mínimos que debería contener el plan y los avances que ha tenido la ACCE en cuanto a este tema.

El capítulo ocho abarca la metodología utilizada para el relevamiento de la información primaria, este análisis se realizó a través de entrevistas, tanto a funcionarios públicos externos como internos al Organismo objeto de estudio, vinculados directamente a las áreas de compras.

En el capítulo nueve se presenta una breve descripción de la estructura organizativa de CES, así como una presentación resumida de la procedimiento actual

que se realiza para la adquisición de bienes y servicios no personales, la situación actual en relación a la planificación de las compras y el relevamiento de información primaria vinculada a los sistemas informáticos que se utilizan.

En el capítulo diez se presenta los aspectos que se deberían considerar al momento de implementar el plan anual de compras, dentro de los que se destacan: sugerencias en cuanto a los cambios en la estructura organizacional del Organismo, así como el contenido que debería tener el plan y un cronograma para su implementación.

Finalmente, en los capítulos once y doce se redactaron las conclusiones y sugerencias a propuestas de este equipo de trabajo, así como las futuras líneas de investigación que no fueron posible analizar en la oportunidad de realizar este trabajo.

2. Glosario de términos.

Sigla	Significado
ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones Estatales
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CADEA	Comisión Asesora de Adjudicaciones
CES	Consejo de Educación Secundaria
CODICEN	Consejo Directivo Central
GRP	Government Resource Planning
INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
PAC	Plan Anual de Compras
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SIAC	Sistema Integral de Abastecimiento y Compras
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera
SIAP	Sistema Integral de Administración de Personal
SICE	Sistema Integrado de Compras Estatales.
TIC's	Tecnologías de la información y comunicación
TOCAF	Tecnologías de la información y comunicación
UDELAR	Universidad de la República
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

3. Introducción y justificación de la elección del tema.

La planificación es un proceso continuo que consiste en adoptar decisiones con el mayor conocimiento de su carácter futuro, organizando sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar estas decisiones y comparando los resultados obtenidos con las expectativas generadas, retroalimentando dicho proceso.

Los sistemas de compras públicas tienen una relevancia especial, tanto por la promoción de un gasto público eficiente, como por el interés de preservar valores institucionales como la transparencia, participación ciudadana y la prevención de actos de corrupción. En este sentido, resulta de vital importancia, realizar un análisis reflexivo en cuanto al funcionamiento de la gestión de compras y contrataciones, a fin impulsar las modificaciones necesarias en lo que concierne a los procedimientos que se realizan en la actualidad, con el objetivo de introducir las modificaciones necesarias que permitan alcanzar los objetivos estratégicos de la Institución.

Sin duda alguna, en temas de agenda estratégica gubernamental relacionadas a las compras públicas, se encuentra la promoción de un gasto público eficiente y eficaz, en el cual deberían priorizarse metas como por ejemplo, el impulso de la competencia, la promoción de la industria local, el crecimiento en la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMES) en el mercado público, así como promover mecanismos que permitan empoderar la gestión de acuerdo con prácticas de transparencia, celeridad y eficiencia, en base a las normas vigentes.

De acuerdo al Art. 24 de la ley N° 19.355 de fecha 19 de diciembre de 2015, se estableció la obligatoriedad de la elaboración del Plan Anual de Compras, en la Administración Pública, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, para contrataciones de bienes y servicios no personales.

La misma establece que “Los organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011 (artículo 2° del TOCAF), elaborarán planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la

Agencia de Compras y Contrataciones del Estado”.

Dicha Agencia elaboró un cronograma para la implementación del mismo, quedando la Administración Nacional de Educación Pública, comprendida en la utilización de esta herramienta a partir del Ejercicio 2020.

La elección de este tema se fundamenta en que, parte de las integrantes del grupo se desempeñan en áreas encargadas de la planificación de las adquisiciones de bienes, servicios no personales e inversiones. Asimismo, apreciamos la dificultad de poder alcanzar las expectativas que ha planteado ACCE, en el plazo previsto. Es por esta razón que a través de este trabajo, nos proponemos estudiar a fondo la madurez de los Consejos para cumplir con este desafío y contribuir a la incorporación del PAC como una metodología usual, además de dar cumplimiento a lo exigido por la disposición legal antes mencionada.

Del relevamiento primario de información, nos encontramos que en ANEP hasta la fecha, no se han elaborado propuestas que contemplen el procedimiento detallado por ACCE. Se observa que en ninguno de los cinco Consejos, existen planes anuales de compras con las formalidades que el mismo requiere. Si nos consta, que se realizan planificaciones a medida y con diferentes criterios, lo que hace imprescindible el abordaje de este tema.

Consideramos, que es importante contar con un protocolo para la elaboración del PAC que contemple a toda la ANEP, evitando así tratamientos diferenciales entre los distintos Consejos, y por ende, diversidad de criterios que no suelen brindar información homogénea que pueda contribuir a una correcta toma de decisiones por parte de los jefes. A ello se suma la multiplicación de costos derivados de la adquisición de diferentes o similares tipos de software para cumplir con el mismo objetivo, por parte de las distintas unidades ejecutoras.

Más allá de la obligatoriedad de cumplir con la normativa vigente, entendemos la necesidad de comenzar a planificar correctamente las adquisiciones en ANEP, aun cuando no estuviese por aplicarse el cronograma de ACCE, se pretende que este

trabajo brinde herramientas que ayuden a los Consejos a planificar sus compras, con las coordinaciones pertinentes y con todos aquellos elementos que se entienden imprescindibles para esta herramienta de gestión.

Nos encontramos en que es un tema bastante rezagado en nuestra Institución, no se visualiza la importancia de una buena planificación que mejore la eficiencia en la ejecución del presupuesto. Tampoco se percibe como inciden las compras públicas en el mercado, en virtud de que para los proveedores, al conocer de antemano las necesidades de insumos de los organismos en el corto plazo, les permite anticipar sus ventas, promoviendo la libre competencia. De esta forma, el Estado podrá adquirir bienes o servicios no personales de forma más eficiente, a menores costos.

4. Objetivos.

a. Objetivo General.

El proceso de programación que desemboca en la formulación de esta herramienta de gestión implica:

- **Un análisis de la Estructura Organizacional:** para evaluar si es necesario hacer modificaciones tanto en su diseño, como en las funciones y responsabilidades de las distintas unidades que intervienen en el proceso.
- **El diseño de la estrategia para la elaboración del Plan:** que implica la elaboración de un documento que sirva de guía para el cumplimiento del PAC, ajustándose al cronograma de ACCE. Es necesario en esta etapa, identificar los diferentes actores involucrados y la responsabilidad de cada uno en el proceso, así como los insumos necesarios para la elaboración del PAC, requerimientos informáticos, canales de comunicación, etc., haciéndose hincapié en los datos necesarios que se deberán obtener de los mismos.
- **La instancia de aprobación del Plan y la definición de los mecanismos de difusión a todos los actores involucrados:** dada la importancia de su cumplimiento, se entiende pertinente que el PAC sea aprobado por cada Consejo y difundido por los canales adecuados a todos los funcionarios que participaran en el

proceso, con remisión del mismo al Consejo Directivo Central, en adelante CODICEN, a efectos evaluar la unificación de las compras entre las distintas unidad ejecutoras.

- **La evaluación y seguimiento del PAC:** es necesario establecer este proceso, así como los indicadores que alerten desvíos en la ejecución del mismo.

b. Objetivos Específicos.

1.- Analizar la posibilidad de que la aplicabilidad del modelo se efectúe en forma escalonada para los diferentes procedimientos competitivos que se seleccionarán, a partir de las entrevistas y análisis de datos históricos relativos a la ejecución de las compras.

2.- Analizar la estructura organizacional de la institución a estudiar, visualizando fortalezas y debilidades que influyen en la elaboración del PAC.

3.- Determinar los requerimientos necesarios en materia de tecnologías de la información que deberían contemplarse, para la adquisición de software específico.

4.- Elaboración de una guía para la elaboración del PAC, considerando las exigencias difundidas por ACCE.

5. Limitaciones al trabajo.

La idea inicial del trabajo consistía en una guía que pudiera abarcar a toda la ANEP, investigando cuál era la situación de cada Unidad Ejecutora en cuanto a su planificación anual. Asimismo se pretendía brindar una herramienta a todos los Consejos Desconcentrados y a CODICEN para cumplir con la obligación legal, pero dada la amplitud y complejidad de cada unidad ejecutora, la diversidad de estructuras organizacionales y culturales de cada Consejo y el tiempo limitado con el que contamos, el trabajo se focaliza en el Consejo de Educación Secundaria,

proporcionando los elementos necesarios a considerar hasta la etapa de “El diseño de la estrategia para la elaboración del Plan”, detallada en el punto 4 de nuestro trabajo, dentro del objetivo general y abarcando la totalidad de los objetivos específicos.

Si bien ACCE propone en el primer año, identificar todas las compras de bienes y servicios no personales realizadas por el Organismo, sin incluir las compras directas, lo que sucedería en el año siguiente, completando el universo de trámites de compra, el alcance de nuestro trabajo abarca los procedimientos competitivos, así como las compras directas por excepción, tanto de bienes de consumo, como servicios no personales, debido a que tienen un peso relevante en el presupuesto del CES, de acuerdo a los datos estadísticos extraídos del Observatorio de Compras Públicas.

A los efectos de visualizar la incidencia de los trámites competitivos de compra y las compras directas por excepción, se ha elaborado los cuadros siguientes, considerando el período 2017-2019:

- Montos adjudicados por tipo de procedimiento realizado por el CES:

Montos adjudicados por tipo de procedimiento en CES desde el 2017 a 2019 en millones de pesos a valores corrientes						
Tipo de Compra	2017		2018		2019	
	Miles \$	Participación	Miles \$	Participación	Miles \$	Participación
Licitación Abreviada	39.068	40%	30.970	49%	84.284	47%
Compras por Excepción	29.312	29%	22.407	35%	44.008	24%
Licitación Pública	26.310	26%	9.572	15%	42.088	23%
Compra Directa	5.132	5%	191	1%	11.099	6%
Total	99.821	100%	63.139	100%	181.480	100%

De la información publicada, se puede observar que dentro de los procedimientos realizados por el Consejo, las licitaciones abreviadas tienen la mayor importancia relativa, alcanzando en el año 2019, el 47% del total adjudicado.

- Detalle de las compras por excepción previstas en los diferentes numerales del literal C del artículo 33 del TOCAF:

Detalle de las compras por excepción (CE) en CES desde 2017 al 2019 en millones de pesos a valores corriente						
Detalle	2017		2018		2019	
Art. 33, 24: Adquirir y mantener locales de enseñanza de ANEP	27.716	95%	22.284	99%	25.239	57%
Art. 33, 20: Contratación con cooperativas sociales MIDES			76	0,62%	15.232	35%
Art. 33, 2: La licitación pública, abreviada o remate desierto	1.596	5%	47	0,38%	2.619	6%
Art. 33, 3: Bienes o servicios de fabricación o suministro exclusivo					919	2%
Total	29.312	100%	22.407	100%	44.009	100%

Como puede apreciarse, si bien este tipo de procedimiento se utiliza mayormente para el mantenimiento en la infraestructura de los locales educativos, se puede evidenciar que en el presente ejercicio, han tenido un notorio crecimiento debido a la contratación de servicios de limpieza y/o seguridad con cooperativas sociales inscriptas en el MIDES (numeral 20), alcanzando el 35% del presupuesto contemplado por el observatorio.

- Montos adjudicados de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto:

Montos de las contrataciones adjudicados en CES desde el 2017 al 2019 en millones de pesos a valores corrientes						
Clasificación Producto	2017		2018		2019	
	Miles \$	Participación	Miles \$	Participación	Miles \$	Participación
Servicios No Personales	44.274	45%	20.712	33%	112.656	62%
Construcciones, Mejoras y Reparaciones Extraordinarias	24.166	24%	17.156	27%	29.800	16%
Máquinas, Equipos y Mobiliarios Nuevos	16.145	16%	10.737	17%	24.244	13%
Materiales y Suministros	13.055	13%	7.952	13%	13.904	8%
Bienes de Tecnologías de la Información y la Comunicación	2.181	2%	6.582	10%	876	1%
Total	99.821	100%	63.139	100%	181.480	100%

El mayor volumen de montos adjudicados se registra para gastos en Servicios No Personales en período analizado. Dentro de estos servicios predominan los relativos a la contratación de limpieza, vigilancia y portería.

6. Marco Teórico

En el documento “Metodología para preparar el plan de Compras Públicas” dictado por la Unidad de Educación Permanente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, a cargo de la docente Cra. Laura Cayón, se describe el significado de planificar las compras como:

“El proceso de abastecimientos es clave, debido al impacto en el funcionamiento del Organismo. Dicho proceso para ser eficiente, debería incluir:

- _ Un análisis de los bienes, servicios y obras públicas esenciales y estratégicos.*
- _ Una estimación de la demanda proyectada.*
- _ Una evaluación de cómo se realizará la adquisición y de cómo será el desempeño de los proveedores”*

Asimismo el documento indica que:

“Planificar las Compras significa definir:

- _ Qué necesita la Organización, cuánto y cuándo lo necesita.*
- _ Identificar a los proveedores potenciales de cada compra*
- _ Estimación de los principales parámetros de cada compra: precio, plazos de entrega, especificaciones técnicas, etc.”*

Del mismo, se deduce la importancia de cuestionarse si la compra o contratación planificada resulta necesaria o no, y en caso de serlo, la determinación con exactitud y precisión de qué es lo que se adquirirá. Asimismo, en el proceso, es importante la adopción de criterios formales y precisos respecto al formato, sin ambigüedades, aprovechando al máximo la oportunidad de poder de compra del Estado, por lo cual lo relativo a la planificación de compras públicas es de la mayor relevancia.

Asimismo, se establece una guía para la elaboración del PAC a través de tres fases (relevamiento de las necesidades de bienes, servicios no personales, y ejecución de obra pública; programación; y difusión y seguimiento) y plantea la construcción de indicadores para evaluar la gestión de compras y la actuación de la

Unidad de Adquisiciones en la etapa de formulación del presupuesto.

Se establece la importancia de la difusión y seguimiento del PAC aprobado por el Organismo. El objetivo de comunicar a nivel interno el plan, es lograr un clima de implicación e integración de los diversos actores; incrementar la motivación y la productividad, todo ello para alcanzar la máxima optimización de los recursos de la Organización, al menor coste posible.

También se plantea la relevancia del seguimiento del mismo, ya que permite guiar, controlar y transparentar las compras, mientras transcurre el proceso, pudiendo hacer ajustes o adoptar medidas correctivas.

En los últimos años se han dado cambios fundamentalmente que incorporaron modificaciones en el marco legal y en los procesos, con el objetivo de desburocratizar los procedimientos de contrataciones de bienes y servicios no personales. Uno de éstos, fue la aprobación de la ley de Rendición de Cuentas 18.834 de 04/11/11, en la que se incorporó un capítulo especial dedicado a “Compras Públicas”. Dichos cambios tuvieron como principal finalidad, atacar los problemas de burocratización a efectos de mejorar los procedimientos y modificar las normas jurídicas correspondientes, las cuales fueron incorporadas al TOCAF - Decreto. 150/012 y sus modificativas posteriores.

Asimismo, es importante destacar la vinculación que tiene el PAC con la Programación de la Cuota Financiera (fondos que mensualmente entrega la Tesorería General de la Nación para la cancelación de deudas del Organismo, en gastos de funcionamiento e inversión), dado que es importante determinar en qué momento del año, se hace necesario contar con la disponibilidad financiera para efectuar los pagos respectivos.

Otra norma que debería tenerse en cuenta al elaborar el PAC, es la Norma Técnica N° 4/14 de la Auditoría Interna de la Nación “Matriz de Riesgos, Controles y Procedimientos de Auditoría para el Proceso de Compras”, identificándose en la misma como la primer etapa de la ejecución la de las compras la “Planificación”.

Por último debemos destacar la existencia de un trabajo monográfico realizado por estudiantes de este Diploma, vinculado a otro Organismo (UDELAR). El mismo plantea como objetivo, la elaboración del marco conceptual para la planificación de las compras y servicios no personales en el organismo, con financiación de rentas generales para dos de sus programas. Dicho trabajo ha servido como base para realizar nuestra propuesta, debido a la similitud entre las instituciones.

7. Avances realizados por ACCE en relación al PAC.

a. Planificación de las Compras Estatales.

A partir de la ley N° 19.355, en la cual se encomienda a ACCE: *“Asesorar a las Administraciones Públicas Estatales para mejorar su gestión de compras, proponer manuales de procedimientos, sugerir acciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los procesos y realizar evaluaciones posteriores de las contrataciones”*; es que la misma se embarca en un proyecto de asesoramiento en materia de elaboración del PAC, contribuyendo con un protocolo que incluirá una posible estructura y contenido estándar a seguir por las diferentes Administraciones Públicas.

De la conjunción de la normativa explicitada más arriba, la Agencia realizó un relevamiento a nivel nacional e internacional para poder definir una estructura y contenido de un plan único a nivel del país. De aquí surge un protocolo elaborado por ACCE, para el cual se seleccionan un conjunto de Organismos Públicos que participarán de la prueba piloto.

Con ello la Agencia presenta varios objetivos a seguir, no sólo asociados a la planificación, sino también referidos a promover un acercamiento de la oferta y demanda pública. Los beneficios de la planificación que se detallan son los siguientes:

“Asociados a la Planificación:

— *Obtener una mejor priorización del gasto y los recursos.*

- _ *Reducir costos administrativos por agregación de la demanda.*
- _ *Favorecer la alineación de las actividades con los objetivos estratégicos de la organización.*
- _ *Mejorar la calidad de los análisis para recomendar o decidir cursos de acción.*
- _ *Facilitar el monitoreo y la evaluación de desempeño, generando incentivos para transitar hacia una buena gestión de las compras del Estado.*

Asociados a acercar la oferta y la demanda pública:

- _ *Mejorar la inclusión en el mercado público, aumentando la concurrencia.*
- _ *Obtener mejores condiciones comerciales por la mayor participación de proveedores y anticipación de la demanda.*
- _ *Identificar oportunidades de Innovación y colaboración entre el Estado y el sector privado*
- _ *Transferencia en la gestión y en el uso de los fondos públicos”.*

El proyecto es encarado en dos fases: una primera fase que abarcaría un relevamiento de la situación actual tanto a nivel internacional como nacional; el diseño de la estructura y contenidos; identificación de brecha y planes piloto; desarrollos informáticos; capacitación y ejecución. Esta primera fase estaba programada para llevarla a cabo en los años 2018-2019. La segunda fase, que se realizaría una vez cerrada la primera, consistiría en la integración de los procesos de planificación y adquisición.

b. Contenido del Plan Anual de Compras.

En la página web de ACCE se establece el contenido que deberá tener el Plan de Compras. Encontramos contenidos específicos y generales.

Dentro de contenidos generales se establecen datos del Organismo que presenta el plan, su identificación, los funcionarios responsables y referentes dentro de cada Unidad Ejecutora, año fiscal y fechas de actualización.

En cuanto a los contenidos específicos, éstos brindan información de cada procedimiento que compone el plan de compras, asegurando la trazabilidad de los

mismos, se establece números de identificación, objeto a contratar, denominación, unidad de medida, tipo de procedimiento de contratación, fechas estimadas de publicación, cantidades, fuente de financiamiento, lugar geográfico, etc., los cuales serán expuestos en forma detallada más adelante.

En cuanto a los plazos de publicación del PAC se establece, que la primera no podrá ir más allá del mes de diciembre del año previo al planificado. Además se prevén ajustes en marzo, junio y septiembre del año correspondiente a la planificación.

También existen excepciones a los plazos previstos de publicación del PAC, sólo para aquellos casos de contrataciones incluidas en el plan, cuando las mismas estén sujetas a la aprobación del financiamiento respectivo.

Dentro de recomendaciones y sugerencias, la propuesta establece una guía para que los Organismos puedan identificar mejor las necesidades a la hora de planificar las compras, la cual incluye una revisión del plan estratégico, estudios de la demanda histórica, análisis del stock disponible y relevamiento de precios de mercado, de forma de estimar el monto de las adquisiciones y prever si las mismas podrán ser financiadas con el presupuesto vigente.

De acuerdo al material publicado por la ACCE, “Evento/Taller: Plan Anual de Compras”, el plan debe contener como mínimo:

“Contenido del Plan - General:

- a. Información del Organismo: N° Inciso, Descripción Inciso, N° Unidad Ejecutora, Descripción Unidad Ejecutora, Descripción Unidad de Compra.*
- b. Identificación del Responsable: Nombre, Apellido, Cédula de identidad, Cargo, Teléfono, Correo electrónico de contacto.*
- c. Identificación del Referente: Nombre, Apellido, Cédula de identidad, Teléfono, Correo electrónico de contacto.*
- d. Año fiscal planificado: Año en el que corresponde su ejecución.*
- e. Fecha de actualización del plan: corresponde a la fecha en que se elabora o modifica.*

Contenido del Plan - Específico:

- a. *Id de planificación: número que otorga el organismo e identifica a la adquisición planificada que deberá ser referenciado en la publicación del futuro procedimiento de compra.*
- b. *Tipo de objeto a contratar: bien, servicio u obra.*
- c. *Descripción general del objeto: breve descripción del objeto a contratar (ej. productos de limpieza).*
- d. *Identificación del bien/servicio/obra: denominación del bien/servicio/obra (ej. desinfectante líquido).*
- e. *Objeto del Gasto ODG: código y descripción.*
- f. *Unidad de medida.*
- g. *Procedimiento de contratación: tipo de procedimiento (licitación pública, licitación abreviada, compra directa, etc.).*
- h. *Fecha estimada de publicación de la convocatoria.*
- i. *Fecha estimada de la recepción de los bienes y servicios.*
- j. *Cantidad estimada.*
- k. *Estimación de renovación (para el caso de un servicio).*
- l. *Fuente de financiamiento.*
- m. *Lugar geográfico (nivel departamental) donde se entrega el bien o servicio.*
- n. *Sujeto autorización externa de fondos: admite valores Sí/No, según sea que la disponibilidad de fondos para la contratación se encuentre o no sujeta a la autorización por parte de un órgano externo al organismo comprador al momento de la planificación.*
- o. *Compras innovadoras: corresponde el valor "Sí" en contrataciones para las cuales la adquisición refiere a requisitos de desempeño y no a requisitos técnicos, es decir, donde el objeto es la solución a una necesidad que puede ser cubierta por distintas alternativas.*
- p. *Descripción compras innovadoras.*
- q. *Observaciones: en este campo se incluye toda información extra que considere relevante, así como la fundamentación de ajustes que se efectúen posteriormente".*

c. Grado de implementación por parte de ACCE.

Para poder determinar el avance del proyecto por parte de la Agencia, se realizó una entrevista a la Cra. Isis Burguez, quien se desempeña como Gerente en el Área de Operaciones de ACCE desde el año 2012 y está fuertemente vinculada con el proyecto, ya que desde la Gerencia que ocupa, se determinaron los lineamientos estratégicos del mismo. La entrevista se realizó con el método personal, cara a cara, con un cronograma de preguntas abiertas y otras que surgieron durante la entrevista. El resultado de la misma permitió tener un panorama claro del avance del proyecto. En el Anexo III, se exponen la guía de preguntas realizadas con tal finalidad.

En este momento, el cronograma planteado por la Agencia se encuentra un poco enlentecido debido a que no les resultó fácil llevar adelante el proyecto. Parte de la dificultad se debió a la propia competencia que le otorga la ley de ser un organismo asesor, no contando con herramientas de coerción para que los distintos organismos aceptaran formar parte de las pruebas pilotos.

Del relevamiento realizado a nivel nacional, se había podido definir unos cuatro o cinco organismos pilotos, entre ellos UTE y el Ministerio del Interior, que por determinadas variables podían aportar mucho al proyecto. Pero el hecho de no tener obligación de participar, hizo que ninguno aceptara, ya que no se consideraban en condiciones de ser pilotos, salvo el caso de INUMET que sí aceptó formar parte del proyecto.

Hasta el momento, la Agencia ha publicado información en su página web, ha realizado varios talleres convocando a todas las Administraciones Públicas a que se interioricen del marco legal y reglamentario y ha presentado el modelo para confeccionar el PAC.

Asimismo, se trabajó en su estructura y en las líneas estratégicas del PAC.

El proyecto se encuentra en su fase uno, en donde INUMET pudo ingresar su

plan de compras al módulo de SICE. La Agencia está trabajando en el Decreto reglamentario que deberá aprobar el Poder Ejecutivo. Se espera que el mismo se apruebe el próximo año, generando la obligación de planificar para el 2021.

Con respecto al desarrollo del sistema en sí, el mismo se encuentra en una fase inicial de desarrollo, de ingreso del plan a la plataforma. Resta el desarrollo que involucra la publicación y los ajustes al plan que se van a poder realizar.

El sistema que propone la Agencia consiste en una plataforma en donde se pueda visualizar toda la información de las compras que va a realizar la totalidad del Estado, no constituyendo una herramienta de planificación en sí misma. El objetivo es que se plasme toda la información con el fin de brindar mayor transparencia y que los proveedores conozcan las necesidades del Estado con anterioridad, logrando así mayor concurrencia de éstos a los procedimientos competitivos.

De la entrevista realizada a la Cra. Isis Burgués surgió que INUMET fue el único organismo que aceptó ser parte del plan piloto de ACCE, por lo cual realizamos una entrevista al equipo que lideró el PAC en dicha Institución. El equipo entrevistado se compone por el Dr. Matias Viettro, Director del Área de Administración, Cr. Juan Aguilaga, Encargado División Financiero Contable, Lorena García Dpto. de Compras y Valentina Arallarte, Área de Administración, quienes cuentan con dos años de experiencia en las funciones, en virtud de una reestructura que realizó el Organismo. Dicha reestructura, aunado al hecho de que INUMET es uno de los incisos del Estado de menor dimensión organizacional, generó el ambiente propicio para cumplir con el desafío de la implementación de un Plan Anual de Compras.

Dentro de las fortalezas para llevar adelante el PAC, se encuentra que INUMET tiene un presupuesto de volumen reducido, las adquisiciones se centralizan en Montevideo y están a cargo del equipo entrevistado, siendo éstos factores favorables para recibir la información relativa a las necesidades de insumos a incluir en la planificación anual.

INUMET, no sólo se constituyó en el único Organismo que adhirió al plan piloto de ACCE, sino que además lo hizo incluyendo todos los procedimientos de compras, aquellos de índole competitiva y las compras directas. Para esta tarea no contaron con herramientas informáticas específicas de planificación del gasto, sino que utilizaron planillas electrónicas, ingresando luego los datos en SICE.

Sobre este punto en particular, se les consultó a los entrevistados, si tenían prevista la inclusión de algún módulo de GRP que sirva de soporte informático en planificaciones futuras. Al respecto respondieron que se encuentran en la etapa previa a la implementación de un GRP en sistema de programación ODOO, desarrollado para el Estado, pero el módulo para la elaboración del PAC está pendiente a la fecha.

La motivación principal que tuvieron para embarcarse en el PAC, fue tratar de evitar la falta de planificación que siempre termina afectando la correcta ejecución de las compras y del presupuesto asignado.

En cuanto a los beneficios de contar con la herramienta del PAC, transmitieron que el cambio ha sido muy favorable ya que entre diciembre del 2018 y marzo 2019, tenían casi el 100% de las compras planificadas para el presente ejercicio, lo que aceleró los procedimientos, permitiendo la publicación de las convocatorias a proveedores en tiempo. Asimismo a diciembre 2019, se tenía gran parte del presupuesto asignado ejecutado o en proceso de ejecución y esto les permitió concentrarse en la evaluación y seguimiento del PAC, considerando la planificación para el ejercicio 2020.

Respecto a la etapa de seguimiento, realizaron un comparativo del antes y después del PAC, tanto para las compras directas, como para los procedimientos competitivos.

Uno de los objetivos que esperan cumplir con el PAC, además del objetivo principal relativo a la planificación, es reducir al máximo la necesidad de incurrir en compras directas y potenciar la utilización de procedimientos competitivos, los

cuales son los que más garantías proporcionan al Organismo, a los proveedores y a la sociedad en su conjunto. Respecto a este punto, observaron que comparando el ejercicio 2019 con el anterior, se redujeron significativamente las compras directas y aumentaron las convocatorias de llamados a licitación.

En cuanto a las solicitudes de insumos provenientes de las centrales del interior del país, nos explicaron que no es usual y que las necesidades son bastante específicas y no suelen surgir urgencias no previsibles.

En cuanto a la metodología de ingreso del PAC al SICE, no existe una interface que permita cargar el plan desde los sistemas propios del Organismo. Dicho ingreso debe ser manual, por lo tanto se tuvieron que duplicar tareas, primero ingresaron el PAC a sus sistemas y luego manualmente al SICE. Esta puede ser una de las razones, según su opinión, de lo complejo que puede ser para otros Organismos y el motivo de la falta de cooperación, al momento de postularse para el aplicar en el plan piloto de ACCE.

En lo que refiere a la cultura organizacional, si bien ellos están bastante avanzados con una cultura muy proactiva, también tuvieron ciertas dificultades a la hora de involucrar a todo el personal, incidiendo en la elaboración del PAC.

El plan piloto no incluyó en esta primera etapa, la publicación del PAC en la web de ACCE, lo que hubiera permitido la visualización por parte de los proveedores al momento de prever la demanda por parte del Estado.

8. Metodología para la recolección de información.

Se utilizó como herramienta principal de recolección de información, la realización de entrevistas a funcionarios clave en ACCE, INUMET y CES, directamente involucrados en la planificación y armado del PAC, así como versados en los

procedimientos de adquisición de bienes y servicios, planificación de compras y ejecución del presupuesto asignado.

En el caso de ACCE como ya se indicó en el punto 7 de este trabajo, se entrevistó a la Cra. Isis Burguez y en INUMET, al equipo que está llevando a cabo el plan piloto impulsado por la Agencia.

En CES se entrevistó a la Encargada del Departamento de Adquisiciones y Suministros, a la Directora de Formulación y Seguimiento Presupuestal y a un integrante de la CADEA.

Todas las entrevistas se realizaron siguiendo la misma metodología, de forma personal, con un cuestionario previo ya definido con preguntas abiertas, ampliándose con interrogantes que surgieron a partir del intercambio con los entrevistados.

También se extrajeron datos del observatorio de ACCE respecto de los procedimientos de adquisiciones realizados por el CES y publicados en SICE.

9. Relevamiento de la situación actual del CES.

a. Estructura organizacional.

De la información que se encuentra en la página web de la Institución: *“El Consejo de Educación Secundaria es el órgano de la Administración Nacional de Educación Pública a cargo de impartir la educación secundaria de Uruguay (media básica y media superior). De acuerdo con el artículo 26 de la Ley N° 18.437, la educación media básica abarca el ciclo inmediato posterior a la educación primaria. Profundiza el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos y promueve el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas..”*

Con relación a la estructura organizacional del CES, el mismo está presidido por un órgano colegiado integrado por un Director General y dos Consejeros. De dicho Consejo dependen varias Unidades de Asesoramiento y Direcciones que en conjunto, llevan a cabo la gestión del Organismo. En el Anexo I se incluye el organigrama con las unidades que lo conforman.

Es importante señalar a los efectos de este trabajo, la existencia de las Direcciones de Formulación, Ejecución y Seguimiento Presupuestal y de Gestión Administrativa, dependiendo de esta última, la División de Adquisiciones y Suministros. Asimismo como órgano consultor, se encuentra la Comisión Asesora Adjudicaciones y Cantinas, como se puede apreciar en el organigrama que consta en el Anexo II.

b. Procedimiento actual del proceso de adquisiciones.

Las adquisiciones de bienes de consumo y la contratación de servicios no personales se centralizan en la Unidad de Adquisiciones y Suministros y en la Comisión Asesora de Adjudicaciones.

1- Toda la información de las necesidades de bienes son recibidas en la Unidad de Adquisiciones, en adelante Proveeduría, que es como comúnmente se la conoce en el Organismo. Dicha información, que incluye la de todos los centros educativos dependientes del CES y oficinas de todo el país, se reciben en Proveeduría a través de su correo electrónico.

2- Proveeduría controla si hay existencia en stock del bien requerido, lo verifica con la planificación realizada oportunamente y si corresponde, procede a su distribución o a iniciar el procedimiento de adquisición respectivo, considerando la normativa vigente. Si el procedimiento implica una compra directa o una compra directa por excepción amparada al Art. 33 del TOCAF, literal C, numeral 20 relativo a la contratación de Cooperativas Sociales inscriptas en el MIDES, la gestión es realizada por Proveeduría. En cambio, si la compra implica la realización de un procedimiento de licitación, tanto de carácter público como abreviado, o por una

compra directa por excepción a partir de un procedimiento competitivo declarado desierto, es la CADEA la que se encarga de la misma.

Con respecto a los servicios tercerizados, fundamentalmente de limpieza y vigilancia, la adquisición se gestiona desde la CADEA. La División Hacienda es la que informa el próximo vencimiento de los contratos suscritos y vigentes, siendo dicha Comisión quién da inicio al respectivo procedimiento. Debido a los montos estimados de estas erogaciones, los mismos se llevan a cabo mediante Licitaciones Públicas y Abreviadas.

3- Luego de seleccionado el procedimiento a utilizar, se confecciona el pliego particular de condiciones, se procede a su publicación en el SICE, cumpliéndose las etapas de evaluación de ofertas y adjudicación.

4- Una vez recepcionados los bienes adquiridos, se realiza la distribución a todo el país desde el Departamento de Proveduría.

5- Debe destacarse que para la mayoría de los procedimientos de adquisición cumplidos, no se cuenta con manuales que sirvan de guía a la gestión de compras. En los últimos años, se ha promovido la capacitación de los funcionarios abocados a estas tareas, para asistir a cursos de ACCE y del Tribunal de Cuentas. El objetivo es adoptar buenas prácticas, adquirir orientación y mejorar el desempeño, no sólo para ser más eficientes sino también para cumplir con la reglamentación vigente.

c. Planificación anual en el CES.

El CES no cuenta con un Plan Anual de Compras aprobado por el Consejo y difundido a todo el Organismo, que cumpla con las condiciones requeridas por ACCE. Pero si existe una planificación anual de compras por parte de la Encargada de Proveduría. La metodología utilizada para su elaboración consiste en un análisis histórico de las compras y necesidades de la Institución. Además existe un estudio realizado de los artículos que debe recibir cada centro educativo, dependiendo de la categoría del centro, de la cantidad de grupos y alumnos que asisten.

Asimismo, se realizan instancias de coordinación con la Dirección de Informática, con la Unidad de Laboratorio, y con algunas Inspecciones como ser la de Dibujo y Educación Física, a los efectos que transmitan sus necesidades y los requerimientos de los Liceos, de acuerdo a los planes de estudio y a los objetivos planteados para el año. En este aspecto se da una dificultad adicional y es que no se obtienen las respuestas en tiempo y forma. Ello genera un retraso en el inicio de los procedimientos de adquisición o que se tomen decisiones de compra de ítems que puede que no sean los más adecuados.

Es importante destacar que la coordinación con la Dirección de Formulación y Seguimiento Presupuestal es continua y efectiva, debido a cómo impacta esta planificación anual en la ejecución del presupuesto.

d. Sistema informáticos implementados para la gestión integral y en particular los relacionados con los procesos de compras.

El Departamento de Adquisiciones y Suministros cuenta con un sistema de stock FoxPro, adquirido por el CES hace ya más de veinte años y que permite gestionar el inventario de bienes. Si bien es un sistema que podría estar un poco obsoleto, permite ver la trazabilidad de los artículos desde el momento en el cual ingresan a Proveeduría hasta la etapa final de su distribución.

Asimismo, desde la Dirección de Formulación y Seguimiento Presupuestal se está trabajando en un proceso de implementación de un GRP, el cual considera los sub-sistemas:

- SIAP: Sub sistema Integrado de Administración de Personal,
- SIAF: Sub sistema Integrado de Administración y Finanzas,
- SIAC: Sub sistema Integrado de Abastecimiento y Compras.

Hasta el momento se han implementado los módulos de SIAP y SIAF, restando únicamente el SIAC, para el cual se prevé su puesta en funcionamiento en el año

2020. Este módulo brinda herramientas para gestionar el stock, cumplir con la función de abastecimientos y control del activo fijo del Organismo.

En cuanto a la gestión del inventario, es importante destacar que permite tener información en tiempo real, dada la actualización automática de los datos cuando se realizan movimientos de entrada y salida de bienes. También permite realizar transferencias entre las distintas dependencias y brinda diferentes tipos de informes de movimientos de stocks, por tipo de producto.

En relación a función de abastecimientos, las funcionalidades están orientadas a los procesos de solicitud de materiales, sus autorizaciones, culminando con la entrega de los materiales al usuario.

Asimismo, el sistema permite que los datos ingresen automáticamente al sub sistema de contabilidad, tanto en las etapas presupuestales, como en las patrimoniales.

El control del activo fijo contempla el detalle del Inventario y la gestión de los Bienes de Uso administrados por el CES.

Consultada a la Ec. Cáceres sobre la viabilidad de que el mismo contemple el PAC, manifiesta que si bien en esta adquisición no fue contemplado, considera indispensable su inclusión no solo a los efectos de poder cumplir con la obligatoriedad de presentarlo en SICE, sino como metodología de trabajo para poder realizar en forma permanente la planificación de las compras, sus proyecciones, así como el seguimiento y la evaluación, contemplando tener la flexibilidad adecuada para realizar los cambios que puedan surgir en el transcurso del tiempo.

e. Información relacionada con la Ejecución Presupuestal del CES en el Año 2019

El presupuesto del CES está estructurado en base a cuatro programas presupuestales: 601- Administración de la Educación y Gestión de las Políticas

Transversales; 604- Educación Media Básica - Tecnológica; 605- Educación Media Superior - Tecnológica y 608- Inversiones Edilicias y Equipamiento.

Los indicados en el 601, 604 y 605 incluyen únicamente gastos de funcionamiento (retribuciones de servicios personales, bienes de consumo y servicios no personales) y el restante programa comprende a las inversiones edilicias de menor porte y la adquisición de equipamiento

Las inversiones edilicias de todo el Inciso, incluidas las del CES, están centralizadas casi en su totalidad en CODICEN y son gestionadas por la Dirección Sectorial de Infraestructura.

Del presupuesto asignado para el año 2019, el 95,45% del mismo es ejecutado en el Grupo 0, distribuyéndose el resto en un 0,34% en el Grupo 1 “Bienes de Consumo”, un 2,23% en el Grupo 2 “Servicios No Personales” y por último, un 0,38% que se destina a inversiones.

Distribución de Créditos						
Año	Grupo 0	Grupo 1		Grupo 2		Inversiones
		Gastos	Suministros	Gastos	Suministros	
2018	94,98%	0,36%	0,01%	2,51%	1,71%	0,43%
2019	95,45%	0,34%	0,01%	2,23%	1,59%	0,38%

10. Aspectos que debería considerar el CES para implementar el PAC.

De acuerdo a la información obtenida y al análisis de la misma, se presentará un modelo de estructura organizativa sugerida para una mejor gestión de la planificación de las adquisiciones y contrataciones, considerando las buenas prácticas y al cumplimiento de la normativa vigente.

Asimismo se presentará una guía que permita identificar, para cada requerimiento del PAC, cuál es la fuente de información, cómo se solicitará la misma, así como los responsables de suministrar los datos respectivos. En dicha guía, se detallarán cuáles serían los mecanismos de coordinación y comunicación a seguir y quién será el responsable de reunir toda la información y armar el PAC.

a. Cambios en el diseño de Estructura Organizacional.

La estructura propuesta, teniendo en cuenta la complejidad del Organismo sujeto a estudio, comprende la creación de:

- _ la División de Adquisiciones que dependa jerárquicamente del Consejo de Educación Secundaria,
- _ del Departamento de Logística y Distribución dependiente de la Dirección de Gestión Administrativa y
- _ una Comisión de Formulación y Seguimiento del PAC, integrada por un representante de la División de Adquisiciones, del Departamento de Logística y Distribución, de la Dirección de Formulación y Seguimiento Presupuestal, además de los referentes de las inspecciones técnicas que sean requeridos (Inspectores de áreas educativas, de Informática, Dibujo, etc.), que dependa de la Secretaría General..

La separación de funciones y responsabilidades se considera necesaria para asegurar un satisfactorio ambiente de control interno, con una adecuada oposición de intereses.

La División de Adquisiciones se conformaría por tres Departamentos: Licitaciones, Compras Directas y Contratación de Servicios con Empresas Tercerizadas.

El Departamento de Logística y Distribución se conformará por dos Secciones, Recepción de Bienes y Distribución.

Se indican a continuación las funciones que se podrían asignar a cada dependencia:

División de Adquisiciones:

- _ Gestionar un sistema de compras eficiente y efectivo a efectos de proveer los insumos que se requieran para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Organismo.
- _ Garantizar el cumplimiento estricto de las normas y lineamientos establecidos por el TOCAF, ACCE y demás reglamentaciones vigentes en materia de compras estatales.
- _ Coordinar y ejecutar los procedimientos competitivos que sea necesario realizar para una gestión eficaz, lo que implica cumplir con las etapas del proceso, en cuanto al suministro de bienes y la prestación de servicios.
- _ Realizar el seguimiento a los procedimientos de compras, en forma eficiente y eficaz.
- _ Presentar periódicamente los reportes que le sean requeridos por el CES.

Departamento de Logística y Distribución:

- _ Asegurar el correcto resguardo de los bienes de la Institución.
- _ Mantener actualizado el sistema de inventarios, asegurando la trazabilidad de la información ingresada respecto a ingresos y egresos de bienes.
- _ Mantener actualizado el registro de solicitudes de bienes de las distintas unidades y asegurar la adecuada atención de las necesidades planteadas.

- _ Coordinar y ejecutar eficientemente la distribución de bienes a todas las unidades del país.
- _ Realizar controles de inventarios periódicos, informando a las autoridades el resultado de los mismos.

Comisión de Formulación y Seguimiento del PAC:

- _ Recepción de la información a ser suministrada por las diferentes unidades para el armado del PAC.
- _ Estudio de la información recibida mediante el análisis del comportamiento histórico de las compras y consumos y considerando los nuevos requerimientos, de acuerdo a los objetivos estratégicos definidos.
- _ Elaboración del PAC, teniendo en cuenta el presupuesto asignado para el ejercicio siguiente.
- _ Remisión al Consejo para su aprobación.
- _ Elaborar el cronograma para la elaboración y modificaciones previstas por ACCE.
- _ Realización de reuniones periódicas para la elaboración de informes de seguimiento y control de la ejecución del PAC.
- _ Integrar las reuniones con activa participación de la evaluación y unificación de las compras entre las distintas unidades ejecutoras coordinadas por CODICEN.

b. Contenido del PAC.

Elementos Generales.

Es importante la definición en el ámbito del CES, de la unidad responsable de llevar a cabo la gestión del PAC (elaboración, seguimiento y control de ejecución). Se sugiere que sea la Comisión indicada en el apartado anterior.

Es de suma importancia que se establezca un cronograma de las etapas a seguir en el proceso, indicándose las fechas límite de recepción de las necesidades de todos los centros educativos, así como de las distintas oficinas centrales. Asimismo se

deberá instrumentar como serán las instancias posteriores de solicitud de artículos o servicios.

Elementos Específicos.

El armado del PAC requiere de la disposición de una serie de datos, como por ejemplo la identificación de cada uno de los procedimientos incluidos en el plan, identificación inequívoca de las especificaciones técnicas de cada objeto de contratación, plazos de tramitación, etc. Para ello se deberá definir qué unidades brindarán la información necesaria, siendo responsables de los datos aportados y en qué plazo deberán cumplir con dicha obligación.

Para una mejor representación de los elementos generales y específicos del contenido del PAC, a continuación se expone el siguiente cuadro:

		Unidad/ Sistema que proporciona la información	Funcionario responsable	Plazo de Entrega
Elementos Generales	Información del Organismo	Comisión	Comisión	30-nov
	Identificación del responsable	Comisión	Comisión	30-nov
	Identificación del referente	Comisión	Comisión	30-nov
	Año Fiscal planificado	Comisión	Comisión	30-nov
	Fecha de Actualización del PAC	Comisión	Comisión	30-nov
Elementos Específicos	Id Planificación	Comisión	Comisión	30-nov
	Tipo de Objeto a contratar	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Descripción General del Objeto	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Iden. Del Bien/ Servicio	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Objeto del Gasto	Dir. de Formulación y Seguimiento Presupuestal	Jefe de la Dirección	10-nov
	Unidad de Medida	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Procedimiento de Contratación	Comisión	Comisión	30-nov
	Fecha estimada publicación	Comisión	Comisión	30-nov
	Fecha Estimada de Recepción bienes/s	Div. de Compras	Jefe de la División	30-oct
	Cantidad Estimada	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Estimación de renovación (servicios)	Div. de Compras	Jefe de la División	30-oct
	Fuente de financiamiento	Dir. de Formulación y Seguimiento Presupuestal	Jefe de la Dirección	10-nov
	Lugar geográfico de Entrega	Dto. Logística y Distribución	Jefe del departameto	30-oct
	Sujeto a autorización externa de fondos	Dir. de Formulación y Seguimiento Presupuestal	Jefe de la Dirección	10-nov
	Compras innovadoras	Div. de Compras	Jefe de la División	30-oct
	Descripción de compras innovadoras	Div. de Compras	Jefe de la División	30-oct
Observaciones	Comisión	Comisión	30-oct	

Para poder obtener la información detallada en el cuadro anterior, es necesario diseñar un Formulario de Solicitud, en donde se puedan establecer las características requeridas, a modo de homogeneizar la información y codificar las necesidades según el catálogo de SICE. El mismo debería ir acompañado de un instructivo que ayude a la comprensión de la información requerida, que establezca los medios para su envío, los plazos de presentación de los datos, los responsables de elaboración de las diferentes solicitudes, entre otros aspectos. Es importante señalar que los formularios deberán tener una amplia difusión en todo el Organismo, fundamentalmente en las unidades involucradas en el proceso de compras y asimismo acompañarse con instancias de capacitación, en caso de ser necesario. Lo ideal es que dicho formulario se formalizará a través de medios informáticos.

Esta información debe ser relevada desde el Departamento de Logística y Distribución, de manera tal que se pueda realizar una clasificación de las necesidades de bienes y servicios, identificando aquellos de carácter estratégicos para el desempeño normal de la Organización. Una vez analizada la información, esta será transmitida a la División de Adquisiciones.

La División de Adquisiciones, luego de sistematizar los datos, será la responsable de proporcionar la información necesaria a la Comisión, con el fin de que ésta defina los procedimientos de contratación para cada una de las necesidades de compra, así como la fecha estimada en cuanto a los plazos de entrega de cada tipo de proveedor y los plazos administrativos estimados de cada uno de los procedimientos. De esta forma la Comisión, podrá identificar qué procedimiento utilizar y la fecha estimada de publicación para cada tipo de contratación que contemple el PAC.

El Departamento de Contratación de Empresas Tercerizadas, deberá informar a la División de Adquisiciones, en forma oportuna, los contratos de servicios que se vencerán en el ejercicio siguiente, a efectos de poder incluir las renovaciones o nuevas contrataciones que permitan su incorporación al PAC.

La División de Adquisiciones en coordinación con la Inspecciones Educativas, realizarán una estimación del gasto para cada una de las contrataciones que formarán parte del PAC, así como los montos estimados de los ajustes paramétricos que ocurrirán en el año programado y que impactan en el presupuesto del CES. Dicha información será remitida a la Comisión, quien la utilizará para establecer los métodos de financiamiento de cada uno de los procedimientos, en coordinación con la Dirección de Formulación y Seguimiento Presupuestal.

c. Cronograma de Implementación del PAC.

Previamente se mencionó la relevancia de diseñar un cronograma de cumplimiento de las distintas etapas (preparación, presentación, aprobación, puesta en

marcha y seguimiento) que involucran al PAC, por lo que a continuación se diseña un cronograma tentativo.

ETAPAS	AÑO 1												AÑO 2											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agos	Set	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Agos	Set	Oct	Nov	Dic
Recopilación de necesidades																								
Definición y racionalización de las necesidades																								
Definición de disponibilidades y financiamiento																								
Elaboración del PLAN																								
Aprobación																								
Ingreso a la Plataforma																								
Difusión																								
Seguimiento y ajustes																								

11. Conclusiones y Recomendaciones.

La planificación en el caso de las compras públicas, es una función que no puede ser desconocida, dado que el manejo de recursos públicos requiere de eficiencia y eficacia.

Asimismo, los bienes adquiridos y servicios contratados están directamente vinculados al cumplimiento de las políticas de Estado, siendo especialmente destacable en el caso de las políticas educativas, por tratarse de un servicio de carácter esencial.

La improvisación no debe ser la regla cuando hablamos de las compras del Estado, puesto que ello deriva inevitablemente en el mal manejo de los recursos, dando como resultado compras innecesarias, adquisiciones tardías, afectando el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, propiciando una baja concurrencia de oferentes en las convocatorias a proveedores, provocando una ejecución ineficiente de los créditos presupuestales, entre otros aspectos.

El armado y presentación del PAC, más allá del cumplimiento del Art. 24 de la ley N° 19.355, debe visualizarse como una importante herramienta para mejorar la gestión en las compras del CES y en el resto de los Consejos de la ANEP. Dicha

planificación mejorará notablemente la gestión institucional, ya que no contar con los recursos adecuados y en tiempo, hasta la política educativa más fácil de implementar, está condenada al fracaso.

En el diseño de la planificación en adquisiciones y construcción de la herramienta de gestión - PAC, debe tenerse en cuenta un aspecto fundamental, como lo es, la revisión y/o modificación de la estructura organizacional. Una adecuada estructura, que sirva como instrumento de control interno, va a permitir que se cuente con una departamentalización acorde a las necesidades de gestión del CES. Para ello, es necesario tener en cuenta los diferentes niveles y las relaciones jerárquicas que deberían existir en una estructura organizacional óptima.

En cuanto a la obligatoriedad de la presentación del PAC, resulta de vital importancia que se incluya como prioridad estratégica, la puesta a disposición de las áreas involucradas, de herramientas que apliquen tecnologías de la información y comunicación (TIC's). Asimismo el armado del PAC, va a favorecer varios aspectos de la gestión de las compras en el Organismo, como por ejemplo:

- _ la posibilidad de que los proveedores, a la hora de estructurar sus ofertas, cuenten con información anticipada de las compras a realizar, disminuyendo la ocurrencia de controversias y errores en la presentación de las propuestas y quizás logrando una baja en los precios producto de una mayor concurrencia de oferentes en los llamados competitivos.
- _ la correcta planificación, incidirá en la mejora de la eficiencia y eficacia en la ejecución del presupuesto asignado al organismo.
- _ la realización de los procedimientos de compras en tiempo y forma, posibilitará el ingreso de los insumos necesarios al CES, en el momento que sean requeridos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Como complemento, sería necesario contar con una adecuada reglamentación de los alcances y usos de TIC's, evitando ambigüedades y permitiendo aprovechar al máximo todo el potencial de este instrumento. En consecuencia, en la instancia de implantación en el año entrante del nuevo módulo SIAC, se debería prever el diseño

de un sistema de compras y contrataciones, que proporcione la información básica para la construcción de la herramienta PAC.

En suma, la gestión de compras públicas debería enfocarse en primer lugar, en priorizar mejorar las condiciones de contratación y adquisición de bienes y servicios públicos estandarizados y/o de compra habitual. Esto podría generar importantes beneficios económicos. En segundo lugar, se deberían evaluar las condiciones de compra de bienes o servicios de mayor especificidad, complejidad o de aquellos que requieren de adaptaciones específicas a los requerimientos del Organismo.

Lo importante, es que las políticas que sean instrumentadas gocen de consenso Institucional, favorezcan la participación de la mayor cantidad de funcionarios y permitan que el gasto público sea más eficiente y transparente. No obstante, habrá que prevenir la ocurrencia de conflictos de intereses, evitando la ocurrencia de actos de corrupción y de prácticas colusivas, de pago de sobre-precios, entre otros aspectos.

Es aconsejable que como buena práctica institucional, se formulen planes de capacitación permanente para los funcionarios involucrados en estas áreas, así como dar la más amplia difusión del Decreto 30/003 que refiere al “Código de Ética de la Función Pública” y los Art. 137 y siguientes del Título VI “De las Responsabilidades” del TOCAF, ambas normativas de aplicación obligatorias en ANEP.

12. Líneas de investigación a realizar en el futuro

Dado el análisis realizado en este documento y a las limitaciones planteadas consideramos que puede ser muy enriquecedor para el Organismo seleccionado, realizar una ampliación y profundización de la Guía sugerida.

Se puede plantear a futuro, analizar cómo ir incorporando al PAC, las compras directas, de modo de abarcar todo el universo de las adquisiciones de bienes, servicios no personales e inversiones.

Asimismo se podría dirigir y ampliar el estudio realizado a todas las Unidades Ejecutoras de ANEP, con el fin de elaborar un Modelo Conceptual que abarque y formalice todas las compras del Inciso.

Otro pilar fundamental es el seguimiento del PAC, por lo que sería de gran aporte, definir mecanismos de control e indicadores que permitan analizar posibles desvíos y ajustes a los planes aprobados.

13. Referencias bibliográficas

Cayón, L. (2019).

Metodología para preparar el Plan de Compras Públicas. Manuscrito no publicado, Unidad de Perfeccionamiento y Actualización de Egresados (UPAE), Montevideo, Uruguay.

Cayón, L. (2019).

Gestión de Contrataciones Públicas, Posgrado Gestión Financiera en Instituciones Públicas. Manuscrito no publicado, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - UdelaR, Montevideo, Uruguay.

Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (2015). Plan Estratégico 2015 - 2020. Extraído de

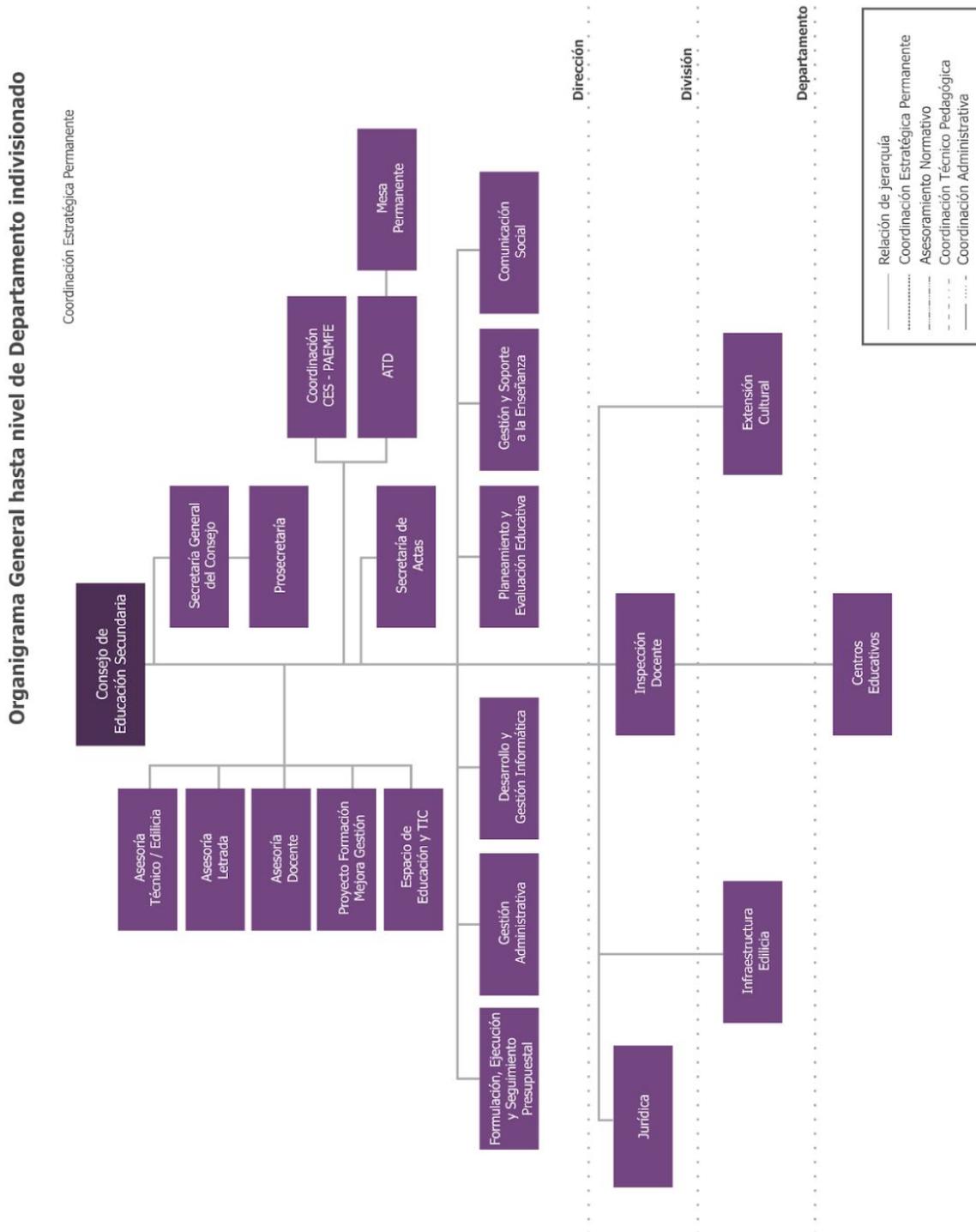
<https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/plan-anual-compras-bienes-servicios>.

Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (2018). Plan Anual de Compras de Bienes y Servicios. Extraído de

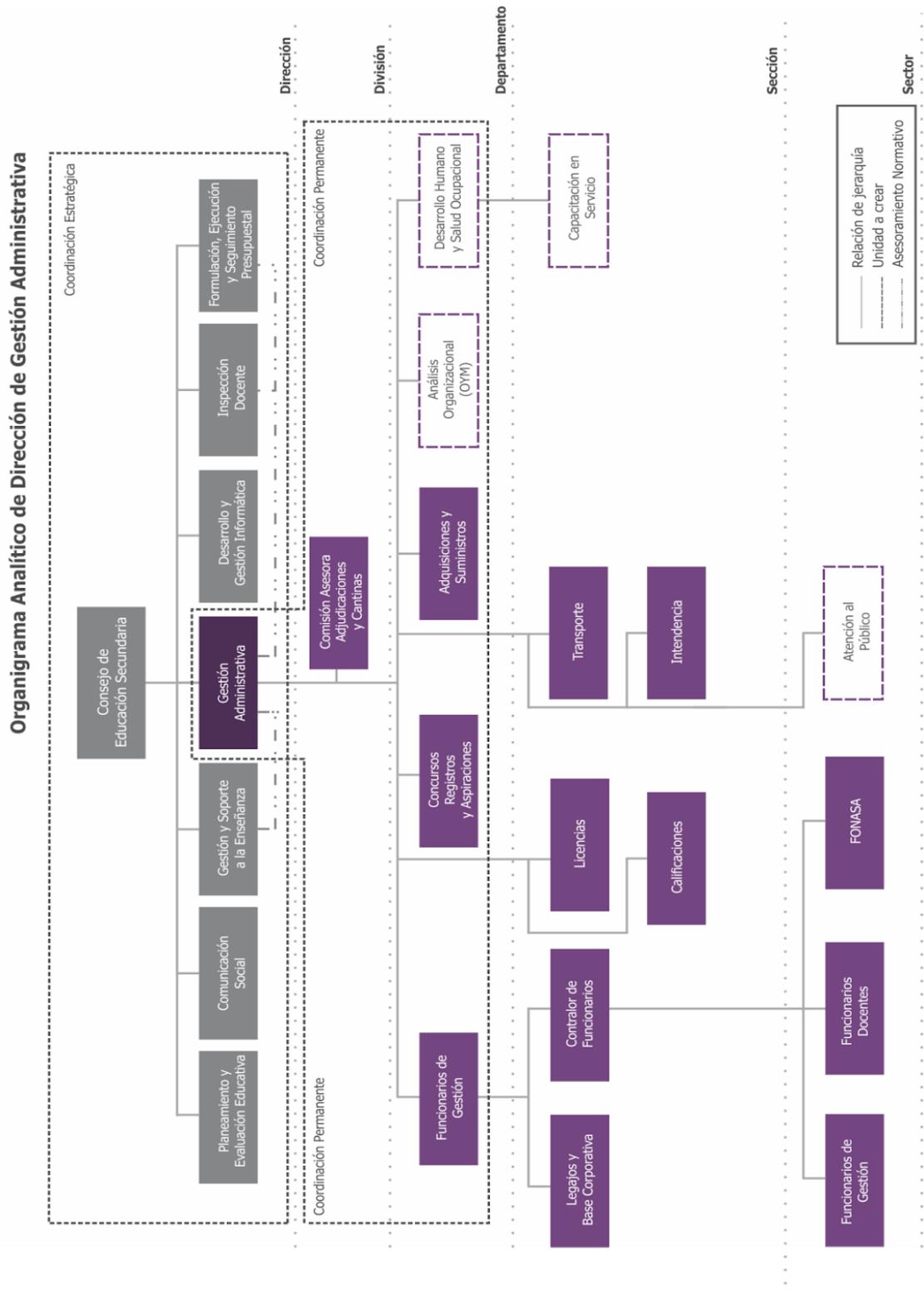
<https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/sites/agencia-compras-contrataciones-estado/files/2019-06/1.pdf>.

14.- Anexos

Anexo I-Organigrama del Consejo de Educación Secundaria



Anexo II-Organigrama de la Dirección de Gestión Administrativa



Anexo III- Entrevista a Cra. Isis Burguez- ACCE

1. ¿Qué cargo ocupa en ACCE?
2. ¿Cuánto tiempo hace que se viene desempeñando en el mismo?
3. ¿Se encuentra directamente vinculada con el proyecto de implementación del Plan Anual de Compras de bienes y servicios?
4. ¿Cómo se encuentran con respecto al avance del cronograma definido por la agencia? ¿Se está realizando el plan piloto? ¿Hubo alguna modificación al cronograma?
5. ¿Qué viabilidad de implementación en cuanto a la planificación realizada?
6. ¿Que opinión merece en cuanto al impacto en el Estado?
7. ¿ACCE tiene pensado brindar alguna herramienta informática uniforme o será de cargo de cada organismo? En el caso de que cada organismo se financie su propia herramienta informática, ¿existe la posibilidad que la misma tenga interface con su sistema de Plan Anual de Compras?
8. De acuerdo a la PPT publicada en la página de ACCE ¿En qué consiste la capacitación programada para el año 2020? ¿A quién está dirigida?
9. De acuerdo a las encuesta, ¿se observó algún organismo “modelo”, que se acerque a lo requerido por la agencia?
10. ¿Cuáles son las dificultades más importantes que encontraron en los organismos para adaptarse al nuevo plan?
11. ¿Qué expectativas tiene la agencia en cuanto al cumplimiento por parte de los organismos?
12. ¿Tienen pensado algún control de ejecución de los planes de compras? ¿En qué va a consistir el mismo?

Anexo IV- Entrevista a Equipo de INUMET

1. ¿Qué cargos ocupan?
2. ¿Cuánto tiempo hace que se viene desempeñando en el mismo?
3. ¿Se encuentran directamente vinculados con el proyecto de implementación del Plan Anual de Compras de bienes y servicios?
4. ¿Qué tipo de contrataciones realizan?
5. ¿Cuál de estos procedimientos es el que tiene más peso en el presupuesto?
6. ¿Cómo lo implementaron? ¿Siguieron alguna etapa? ¿Siguieron algún modelo de ACCE o fue iniciativa propia?
7. ¿Tuvieron que realizar cambios a su estructura organizacional en cuanto a las compras?
8. ¿Contaban con herramientas para obtener la información o tuvieron que adquirirla?
9. ¿Cómo se encuentran con respecto al avance del cronograma definido por la agencia? ¿Han podido cumplir con los plazos que se establecieron para la implementación? ¿Tuvieron que realizar ajustes al plan original?
10. ¿Cuáles son las dificultades más importantes que encontraron para implementar el nuevo plan?
11. ¿Que opinión merece en cuanto al impacto en el Organismo?
12. ¿Realizan algún tipo de seguimiento del PAC?
13. El GRP que ustedes tienen, el ODOO ¿tiene el módulo para generar el PAC?

Anexo V- Entrevistas a Personal clave del CES

Encargada del Departamento de Adquisiciones y Suministros

1. ¿Cargo que ocupa?
2. ¿Hace cuánto tiempo?
3. ¿Cómo se conforma la estructura de compras?
4. ¿Realizan planificación anual?
5. ¿Qué metodología utilizan?
6. ¿Existe coordinación con otros sectores?
7. ¿Cómo recopilan la información de las necesidades de los centros educativos?
8. ¿Cuentan con alguna herramienta de stock o sistema de compras?
9. ¿Se difunde la planificación en el organismo?
10. ¿Cuentan con manuales de procedimientos de compras?
11. ¿Cuánto tiempo les lleva realizar una licitación pública? Una licitación abreviada? ¿Una compra directa?
12. ¿Los funcionarios de compras son capacitados?
13. ¿Qué grado de cumplimiento tiene la planificación de compras que realizan?

Directora de Formulación y Seguimiento Presupuestal

1. ¿Cargo que ocupa?
2. ¿Hace cuánto se encuentra en el cargo?
3. ¿Existen instancias de coordinación con el resto de los sectores para plasmar la planificación de las compras en la elaboración del presupuesto?
4. ¿Con qué sistema de información cuentan? Tienen GRP?
5. ¿Qué opinión le merece la implementación de un PAC?