

13

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: PLYCA UNA EXPERIENCIA REUTILIZABLE

Asunción Ramírez
Directora Comercial de PLYCA
Nexus IT (una compañía de Iconmedialab)

Manuel Caño
Director de PLYCA
Nexus IT (una compañía de Iconmedialab)

1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

1.1. La Sociedad cambia y la Administración Pública lo hace con ella.

La Sociedad de la Información y el Conocimiento es el contexto donde se están empezando a desarrollar las principales actividades económicas, políticas y culturales de nuestro entorno.

En este nuevo contexto, la sociedad tiene que estar organizada y servida por una verdadera administración electrónica, que haga de los servicios y gastos públicos un auténtico motor que fomente la iniciativa privada y ofrezca los mejores servicios públicos posibles a los ciudadanos y a las empresas.

La Administración Electrónica es el formato de administración pública que da servicio a la sociedad de la información y el conocimiento permitiendo una mayor cohesión social y una democracia más participativa y justa

La Unión Europea ha definido la Administración electrónica como “la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones junto con la capacitación de las personas y los cambios organizativos para proveer de forma más eficiente los servicios públicos”.

Dentro de estos servicios públicos se halla de forma destacada la **contratación pública electrónica**, que puede representar una poderosa palanca para aumentar la productividad de los recursos que la sociedad emplea para generar riqueza y bienestar.

1.2. Una ARquitectura para la E-Administración (ARE-A)

La necesidad de establecer una administración electrónica esta empujando a numerosos responsables de tecnologías y de la sociedad de la información, a establecer y definir una arquitectura de alto nivel que permita la utilización de sus actuales sistemas y procedimientos a través de la red y de la incorporación de nuevos servicios de forma coordinada y eficiente.

Si definimos sistemas de información como el uso combinado de personas, aplicaciones, ordenadores y comunicaciones entendemos rápidamente, que se necesita una arquitectura que armonice el empleo y la coordinación de todos estos elementos. No sólo los tecnológicos, también los humanos. Para este ámbito, el de las personas, (sin duda el más difícil) es necesario tener en cuenta aspectos de organización, procedimientos y capacitación.

Por tanto además de la arquitectura hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

- la capacitación de las personas, y
- la organización de los procesos y los servicios.

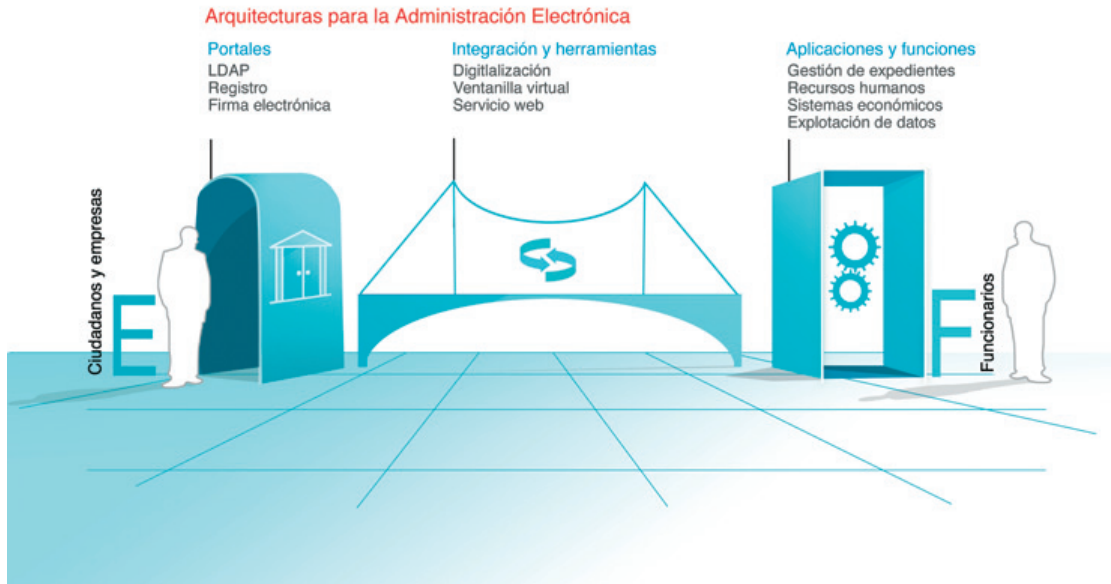
Una vez introducida y puesta en marcha la arquitectura expuesta, es preciso entender que la administración necesita poder utilizar los nuevos formatos que se usan en la administración electrónica:

- el documento electrónico y
- la firma electrónica.

Para ello hay que dotar a la propia administración electrónica de la llamada “base necesaria” que permite manejar dichos formatos y entender su reglamentación jurídica, como base de cualquier actuación administrativa.

Sin esta base necesaria la propia administración no podrá ofrecer los servicios de la administración electrónica, y si los acomete generará inseguridad y caos.

A continuación se muestra lo que sería el esquema general de la arquitectura propuesta:



Los beneficios que hay que perseguir en forma de resultados están clasificados en los siguientes apartados:

- Los **ciudadanos, las empresas y los funcionarios**, recibirán una **mejor información** tanto de sus deberes como de los derechos que tienen con la sociedad
- De igual modo las **empresas** tendrán una mejor información para orientar sus esfuerzos hacia lo que demanda la sociedad en la que operan y medios **más eficientes** para relacionarse y cumplir con los deberes que tienen
- Los **servidores públicos** tendrán unas herramientas más eficientes para incidir en la buena marcha de la sociedad, dar un mayor valor al esfuerzo financiero de dicha sociedad y para procurarse una **carrera profesional** acorde con sus expectativas y esfuerzos

Pero el beneficio global no es la suma de los beneficios anteriores sino un beneficio mucho mayor ya que estos aumentan exponencialmente con la presencia de los demás.

2. PLYCA

La **contratación pública electrónica** se puede definir como la utilización de **medios electrónicos**, y **capacitación de los agentes** que intervienen en la contratación pública (administración y empresas), para **perfeccionar el proceso** consiguiendo unos beneficios claros en la **mejor gestión y rendimiento del presupuesto público y mayor accesibilidad a las empresas** para ejercer sus derechos de licitación pública.

En la siguiente figura se expone el modelo propuesto para la contratación pública electrónica con PLYCA.



Para conseguir esta finalidad se utilizan los elementos típicos del comercio electrónico en su modalidad de sistemas y procedimientos dirigidos por el comprador (la administración) y siguiendo siempre la regulación jurídica que marcan la ley y los reglamentos vigentes.

En el caso de la contratación pública y los sistemas de comercio electrónico que se utilizan, las directrices son marcadas por la administración siguiendo como ya se ha comentado las pautas de la legislación vigente.

Los elementos esenciales son:

- **La administración** y los sistemas y personas que la capacitan para utilizar las técnicas de comercio electrónico en el contexto de la contratación pública
- **Las empresas** y los sistemas y personas que les capacitan para responder a los requerimientos que de comercio electrónico les haga la administración.

La contratación pública representa en la Unión Europea un 14 % del PIB. La utilización de técnicas de comercio electrónico en un contexto de sistemas dirigidos por el comprador (administración), generan entre un 2% y 5 % de mejora en las ofertas según estudios realizados por distintas consultoras.

Además, y casi más importante que este ahorro, es el control directo sobre la gestión del proceso de contratación por parte de los agentes que intervienen y el ahorro de tiempo y recursos utilizados en esta gestión del presupuesto público lo que redundará en un proceso mucho más aquilatado, eficiente y transparente. Estos ahorros están evaluados en sistemas en explotación en más del 50 % del tiempo y recursos empleados en la propia gestión del proceso.

Por último el beneficio expresado por los responsables de contratación consiste en evidenciar que los sistemas de gestión de compras públicas electrónicas les permite conocer y gestionar su presupuesto de forma más eficiente, no sólo para el presupuesto y los recursos de gestión empleados, sino la propia ejecución y seguimiento del citado presupuesto de forma autónoma por parte de los órganos de contratación.

Con todo lo anteriormente expuesto se puede decir que la contratación pública electrónica representa una palanca que apoya el incremento de la productividad de la sociedad si se realiza con eficiencia y sistemas de comercio electrónico.

2.1. Antecedentes de PLYCA

Se pueden resumir en los siguientes puntos:

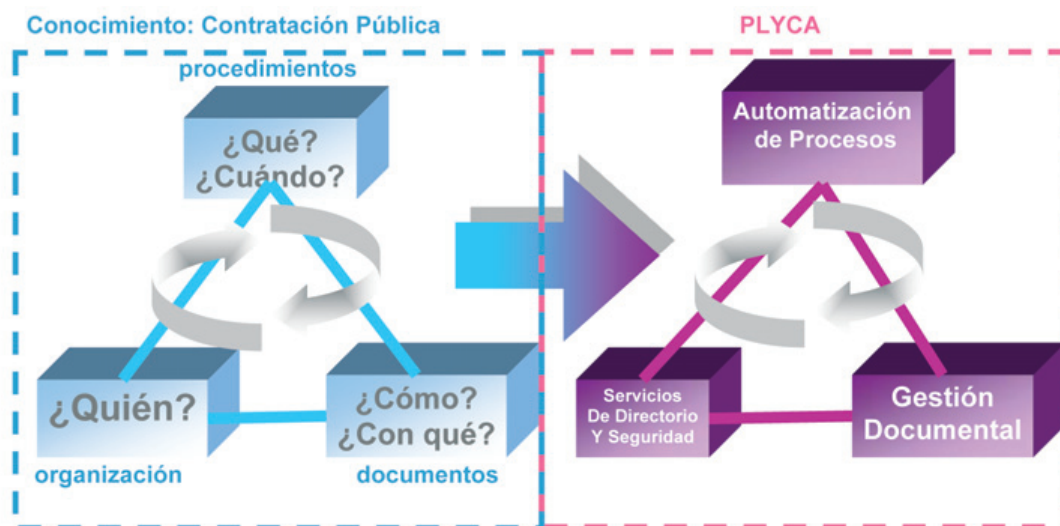
- **Proyecto ATYCA (1998)** MAP (promotor–SILICE), MINER (financiación parcial), MMA (usuario) NEXUS-IT / ICON (consultor tecnológico), Sun, Sybase, Staffware, Telefónica
 - Estudio de viabilidad: Marco funcional y tecnológico Disponible: <http://www.map.es/csi/silice.htm>; <http://www.plyca.com>
 - Prototipo PLYCA: Ministerio de Medio Ambiente: Contrato menor
- **Proyecto ATYCA (1999)** Producto PLYCA, todos los procedimientos siguiendo las especificaciones del MMA: Abierto, Restringido, Negociado
- **PLYCA (2000)**
 - Producto
 - Servicios Asociados
- **Gobierno de Canarias**
 - abr 2001- jun 2002 Convenio con el MAP. Proyecto demostrador
 - 2003 Inicio de la expansión. Plan de transición: Disponible en: <http://www.plyca.com>
 - Orden de la Consejería de Economía y Hacienda habilitando PLYCA en la Comunidad Autónoma
- 2004 Contrato de Mantenimiento y Soporte
 - Extensión a todas las consejerías
 - Convenio con otras administraciones

2.2. Conceptos

En la figura se muestran los principales conceptos alrededor de los que se ha construido PLYCA. Estos conceptos permiten la gestión del conocimiento corporativo y la gestión de los procesos de negocio en un sistema de apoyo que habilita a la administración a realizar una producción industrial de servicios



Para conseguir las funciones que se relatan en los párrafos siguientes la figura que se muestra a continuación representa la conversión de los conceptos reseñados en elementos de tecnología que permiten su materialización y gestión.



A partir de aquí definiremos PLYCA como

Sistema de Apoyo a la:

- Gestión del conocimiento corporativo (KM),
 - Gestión de Procesos de Negocio (BPM)
 - Difusión del Conocimiento (e-learning) y
 - Evolución del Conocimiento (Business Intelligence) ...
- en el ámbito de la **Contratación Pública** en formato **Electrónico**.

2.3. Funciones

Con todos los elementos expuestos en las figuras anteriores y los empleados en la definición se han llevado a cabo las siguientes funciones:

- Gestión de expedientes de contratación (TRLCAP)
- Firma electrónica (tarjeta chip / certificados) para dar soporte legal a trámites y documentos
- Coordinación de agentes participantes en la contratación
- Incidencias expedientes de contratación
- Seguimiento y consulta de la ejecución del presupuesto de gastos (contratación)
- Conexión con Sistemas de contabilidad, publicación y control
- Conexión con empresas licitadoras o proveedoras
- Conexión con portales de contratación
- Conexión con catálogos de bienes tipo (internos)

- Sistema de ayuda para la generación de documentos
- Repositorio de expedientes para su explotación: estadísticas, informes o presentación a terceros
- Licitación electrónica – Sobres electrónicos

2.4. Herramientas

Para atender a estas funciones se han desarrollado las siguientes herramientas:

- Gestor de Menús
- Gestor de Tareas
- Gestor de Expedientes
- Explorador de Expedientes
- Generador Automático de Documentos (GADEA)
- Organizador de Documentos
- Gestor del Gasto
- Gestor de Trámites
- Auditoría y Seguimiento
- Gestor de Comunicaciones internas
- Gestor de Notas
- Estadísticas e Informes
- Ayuda y Formación en línea
- Soporte y Mantenimiento en línea
- Gestión Presupuestaria
- Herramienta de decisión multi-criterio
- Gestión de Alertas
- Formularios Dinámicos
- Firma Electrónica
- Administración y Monitorización del sistema
- Sistemas de Notificación Electrónica

3. SERVICIOS DE PLYCA

Pero todos estos conceptos, funciones y herramientas no producen nada en sí mismos, necesitan un valor de uso que viene claramente desempeñado por la capacitación de las personas o agentes que intervienen en el proceso y la organización que los sustenta. En este sentido se han generado alrededor del producto los siguientes servicios cuya calidad representa en todo momento la intención de conseguir no un producto sino un sistema que integre:

Sistemas de información y conocimiento con la tecnología necesaria,
Capacitación de personas y elementos de coordinación y productividad
Organización y método que permitan la evolución y mejora continua.
Estos servicios se resumen de la siguiente forma:

- Consultoría de Arquitecturas
- Consultoría de Contratación

- Análisis de Requerimientos
- Personalización
- Conexión con otros sistemas
- Formación Presencial
- Firma Electrónica
- PLYCA en ASP (Application Service Provider)
- Instalación / Parametrización
- Soporte al lanzamiento
- Soporte en línea
- Mantenimiento
- Evolución
- Extensiones a otro tipo de expedientes
- Apoyo a Sistemas
- Externalización total

A través de ellos se produce el verdadero retorno de la inversión de la contratación pública electrónica. Sin ellos el producto es un gasto más, con ellos la contratación pública electrónica con PLYCA se convierte en una autentica palanca productiva.

4. PLAN DE IMPLANTACIÓN Y TECNOLOGÍAS

En PLYCA se ha cuidado especialmente el modelo de implantación, teniendo presente siempre una serie de premisas que permitan la consecución de los objetivos de productividad y eficiencia.

Este modelo se basa en:

- Toma de requisitos eficaz y bajo una metodología que permita realizar las adaptaciones con la intervención mínima pero suficiente de los expertos.
- Unas pruebas exhaustivas de las adaptaciones que garanticen la aceptación por parte de los usuarios del sistema personalizado que se entrega
- Una capacidad de modificación y versatilidad que permitan los cambios prácticamente inmediatos
- Una mejora continua de los procesos a través de la experiencia
- Un soporte presencial que palie la resistencia al cambio cultural
- Un soporte en línea que tenga a los usuarios y al sistema perfectamente coordinados con un nivel muy alto de usabilidad y utilidad.

Todos estos puntos consiguen tiempos de implantación muy cortos y con poca atención por parte de los usuarios.

5. CLIENTES PLYCA

Los clientes actuales de PLYCA son:

- **Gobierno de Canarias (plan de expansión 2004-2006)**
Consejería de Presidencia:

- Dirección General de Seguridad y Emergencias
- Consejería de Infraestructuras y Vivienda
- Consejería de Empleo
 - Servicio Canario de Empleo
- Consejería de Industria
- Dirección General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
- **Universidad de Zaragoza**
 - Toda la universidad

5.1. Lecciones aprendidas

Las lecciones que hemos extraído de la implantación real de estos dos clientes han sido las siguientes:

- Es necesaria una voluntad política decidida (órganos de contratación) y un compromiso operativo (órganos de gestión e intervención) para concluir con éxito el cambio cultural que implica la contratación pública electrónica.
- Hay que tener la casa en orden (administración) para poder poner orden fuera de ella (empresas)
- Un error de cálculo en los costes que supone poner en marcha y mantener los sistemas junto con las actividades de capacitar y soportar a los usuarios en los primeros momentos, puede dejar sin utilidad todas las inversiones previas. Si no hay presupuesto es mejor no acometer el proyecto.
- La contratación pública electrónica reporta muchos beneficios pero se necesita un grado de inversión y madurez organizativa suficientes.
- Hay que pensar en una base necesaria, no se puede acometer la administración electrónica sin una preparación general muy fuerte que permita el cambio cultural.
- La reingeniería de procesos debe ser posterior a la implantación de un sistema de conocimiento corporativo y de gestión de procesos de negocio como PLYCA.
- Las personas son lo más importante. Su capacitación y soporte en cualquier problema o duda es la clave del éxito.
- El espacio entre el sistema final que se quiere implantar y la situación actual debe ser asumible por toda la organización y no sólo por una parte (la más avanzada)
- Hay que convencer al estamento político a través del estamento operativo, las personas, ya que de estas depende el éxito de la implantación.
- Una vez tomada la decisión, se necesita perseverancia y un promotor estable que esté comprometido con el éxito del proyecto (en la administración y en el proveedor)
- Hay que vigilar los costes innecesarios.
- Se necesita una base de usuarios que marque la evolución del sistema en la dirección que los propios usuarios quieran, incluso con versiones personalizadas para cada uno de ellos.

5.2. Resultados

Como resultados más reseñables se pueden remarcar:

- La contratación está controlada en todo momento

- Se ven con claridad los cuellos de botella
- La coordinación entre agentes es muy eficiente
- El procedimiento está totalmente definido y no hay posibilidad de error
- El cambio de procedimientos es automático e inmediato para todos los usuarios
- Los tiempos de gestión se reducen en mayor proporción que lo comentado en este artículo. El movimiento de bits es mucho más eficiente que el movimiento de papeles
- Los usuarios tardan muy poco en realizar las tareas típicas del sistema. El cambio cultural no es traumático, pasado el rechazo lógico inicial.

5.3. Factores críticos de éxito

Como factores críticos de éxito hay que enumerar los siguientes:

- Cambio cultural: el documento en electrónico debe ser entendido por toda la sociedad en general, pero sobre todo por los servidores públicos. Y no es fácil ni es inmediato.
- Presupuesto: no es gratis, y los beneficios se obtienen cuando se ponen todos los elementos que intervienen en coordinación, utilizando y aceptando el formato y la firma electrónica
- Perseverancia: tanto de la administración como del proveedor para poder ofrecer y recibir los servicios que se necesitan para llevar a cabo el proceso de transformación de la administración (ciudadanos, empresas, y funcionarios) a un formato electrónico.

6. COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

La Comunidad Autónoma de Canarias ha propuesto, a través del contrato firmado con Nexus IT (que avanza de esta forma a un modelo de negocio basado en servicios –valor de uso), un acuerdo para poder ceder licencias sin coste a las administraciones que quieran implantar la misma solución: PLYCA. Aún siendo importante el beneficio de la cooperación en el ámbito del coste de licencias, el mayor beneficio es la garantía de la inversión necesaria para establecer la contratación pública electrónica al basarse en una experiencia real de éxito.

Todas las Administraciones que deseen acogerse a este convenio, pasarán a formar parte de una “Comunidad de Usuarios” que se beneficiará de las distintas evoluciones que se implementen en PLYCA, ya sea por iniciativa propia del proveedor (ir adaptando el producto a la actual Directiva Comunitaria de contratación pública), o bien, como resultado de las propuestas que surjan en las reuniones que se mantengan con la Comunidad de usuarios.

También se ofrece la experiencia en la capacitación de las personas, a través no únicamente de la formación presencial sino también con la utilización de elementos de formación virtual y técnicas de soporte y atención a usuarios a través de la red. Estas técnicas, métodos y herramientas facultan a las personas



individuales a sentirse parte de una organización que vela por la correcta utilización de los medios puestos a su alcance y además da la posibilidad de realizar una aproximación a los mismos de forma ordenada y eficiente.

Así mismo la administración de la comunidad autónoma pretende ser motor y guía en dos ámbitos que no siendo parte de su competencia explícita, pueden, sin embargo, significar un importante éxito en la implantación de este tipo de sistemas:

- Impulsar la utilización de estas soluciones en el ámbito de la administración local que por sus características puede necesitar fundamentalmente, dirección y experiencias probadas
- Impulsar la utilización de estas técnicas en el tejido productivo de la propia comunidad, de tal manera que las empresas, (sobre todo las PYME) empiecen a utilizar estas técnicas no sólo con la administración sino también entre ellas

Por último la cooperación se plasma en la fase de la evolución de los sistemas que permitirá atajar problemas y nuevos retos de forma coordinada para que todas las administraciones puedan reutilizar experiencias.

En lo concerniente al ámbito de las tecnologías se ha perseguido la utilización de software abierto y la garantía de acceso al código fuente con el fin de poder utilizar medios propios en el mantenimiento correctivo de la solución implantada.

7. CONCLUSIONES

A través del programa de la contratación pública electrónica se ha conseguido demostrar que el uso de las técnicas y procedimientos que engloba la administración electrónica refuerza la capacidad de la sociedad de generar entornos más productivos y justos.

Se ha continuado en el cambio cultural que permite la administración electrónica, con la capacitación interna de la administración para el uso y tratamiento de los documentos electrónicos y la firma electrónica, siendo además la propia administración la que genera el seguimiento del modelo a las empresas y ciudadanos que se relacionan con ella.

El ámbito de la administración electrónica donde se aprecia con mayor claridad el retorno de la inversión es la contratación pública, cuyos innegables beneficios pueden ser aplicados a conseguir el resto de la administración electrónica que se enfoca a los ciudadanos y a los servidores públicos.

Los costes están identificados y centralizados, mayoritariamente, en la capacitación de los funcionarios y la implantación de los sistemas, junto con los cambios organizativos que deben darse.

Una arquitectura que albergue esta y otras aplicaciones es necesaria para no introducir ambigüedades que generen caos y costes superfluos.

Pero todo ello sólo es parte de la solución cuyo ámbito abarca a toda la sociedad y cuyos cambios deben ser paulatinamente acometidos, sin prisa pero sin pausa, en un proceso evolutivo sin fin.