



Comunicación

093

IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Fernando López de Gauna Bolaños

Jefe de Departamento de S.I. Económicos
Ayuntamiento de Madrid

Mónica Martínez Cienfuegos

Subdirectora General de Coordinación de la Contratación
Ayuntamiento de Madrid

Esther Garrido Alonso

Jefe de Unidad Técnica de Normalización de Procedimientos
Ayuntamiento de Madrid

Palabras clave

Tramitación electrónica de expedientes, gestión del cambio, integración, contratación electrónica.

Resumen de su Comunicación

La contratación administrativa es un ámbito en la que la correcta implantación de medios electrónicos puede producir especiales beneficios para la Administración, generando importantes ahorros de tiempo y costes, contribuyendo a incrementar el nivel de competencia, transparencia y control. Como primer paso a un escenario de Sistema Informatizado de Contratación Administrativa (contratación e-Madrid) se decidió acometer un proceso de automatización de la tramitación de expedientes administrativo pertenecientes a esta área de negocio.

En el segundo semestre del año 2005, el Ayuntamiento de Madrid inició la implantación de un sistema de tramitación electrónica de expedientes de contratación. Después de casi un año de trabajos el sistema está en producción en algunas áreas de la Corporación. Esta comunicación pretende hacer balance de los resultados de este proyecto.

El objetivo de este proyecto es la implantación de la mecanización y normalización de todos los procesos que se deben llevar a cabo por los órganos internos de la Corporación relacionados con el área funcional de la contratación administrativa.

IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

1. Antecedentes y situación de partida

Hasta la implantación de Plyca, en el Ayuntamiento de Madrid el expediente de contratación, se tramitaba mediante la elaboración y remisión de documentos en soporte papel por las diferentes unidades administrativas que participaban en el proceso de contratación pública y su posterior archivo, hasta completar el “expediente de contratación administrativa” en su totalidad.

Esta situación planteaba los siguientes problemas:

- Necesidad de archivado físico de toda la documentación.
- Falta de un proceso de tramitación normalizado para todas las Áreas de Gobierno, Juntas Municipales de Distrito y Organismos Autónomos de la Corporación.
- Inexistencia de un sistema de información alimentado por los propios procesos de contratación, lo que impedía la obtención de estadísticas fiables sobre esta área de gestión del Ayuntamiento.
- No integración de estos procesos con otros sistemas corporativos de la organización como, por ejemplo, el sistema económico financiero y el Registro de Contratos.

El Ayuntamiento de Madrid, comprometido en un profundo proceso de modernización organizativa, decidió acometer un proyecto de normalización y racionalización del área de gestión liderado por la Dirección General de Contratación y Régimen Interior y la Dirección General de Desarrollo de Sistemas de la Información del Área de Gobierno de Hacienda.

Dentro de este proceso de cambio del modelo de gestión tendente a la consecución de un modelo de contratación electrónica (contratación e-Madrid), una de las primeras necesidades que se detectaron fue la de automatizar los procesos de contratación para mejorar su eficiencia y para alimentar un sistema de información de ayuda en la toma de decisiones. Por ello, desde las Direcciones citadas, se puso en marcha un proceso de selección de la herramienta informática adecuada desde el doble punto de vista funcional y técnico.

1.1. PLYCA

El producto elegido fue PLYCA (Proyecto de Licitación y Contratación Administrativa) desarrollado por NEXUS-IT, que posibilita la gestión y explotación de los expedientes de contratación a través de la implantación de todos los procesos de contratación previstos en la ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Se trata de una aplicación con grandes posibilidades de adaptación por medio de parametrización, pero además, NEXUS la planteó con la idea de hacer desarrollos adicionales necesarios para cada cliente, comprometiéndose, en el posterior mantenimiento de versiones del producto, a garantizar el funcionamiento de estos desarrollos hechos para cada cliente.

Esta modalidad tan novedosa de concepción en el desarrollo y mantenimiento de un paquete de software de propósito general aporta dos ventajas importantes sobre las demás aplicaciones de propósito general existentes en el mercado:

1. Es más flexible a los requerimientos de los usuarios.
2. Los desarrollos hechos a medida son garantizados en las nuevas versiones del producto por el propio fabricante.

2. Objetivos

Los objetivos que se persiguen con este proyecto son los siguientes :

- Automatización y normalización de procesos, que se consiguen con la definición del flujo de trabajo de cada uno de los procedimientos de contratación. Con esta automatización se obtiene una mayor eficiencia y rapidez en la gestión.
- El workflow de PLYCA está parametrizado de tal manera que la automatización del flujo de trabajo no está reñido con la flexibilidad, por ejemplo, posibilita que los usuarios puedan ir adelantando trámites asociados a un expediente en curso (para los casos de expedientes de urgencia).
- Anexado al expediente electrónico de toda la documentación necesaria, gracias a un subsistema de gestión documental. Con ello y la necesaria integración con la plataforma de firma electrónica del Ayuntamiento, se consigue el expediente de contratación sin papeles.
- Obtención de información de seguimiento y control estadístico sobre la tramitación de expedientes de contratación, así como la extracción de informes oficiales para distintos organismos de control.
- Introducción de dato único, accesible por todos los agentes implicados en la tramitación del expediente.
- Sistema de información de ayuda en la toma de decisiones a nivel de toda la Corporación Local con distintas visiones organizativas de la información. Obtención de información estructurada.
- Asentamiento de las bases para la posterior implantación del sistema de licitación electrónica (portal del licitador).
- Integración automática de los procesos de contratación con el Sistema de Información económico financiero y con el del registro de contratos.

3. Alcance del Proyecto

El ámbito organizativo que va a cubrir este proyecto es el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos:

- Unidades Promotoras (92)
 - 64 Direcciones Generales.
 - 6 Organismos Autónomos.
 - 21 Gerencias de Junta Municipales.
- Unidades Gestoras (37)
 - 21 Juntas Municipales.
 - 7 Áreas de Gobierno
 - 2 Áreas de Gobierno Delegadas (Personal y Vivienda).
 - 6 Organismos Autónomos.
- Unidades de Contratación (43)
 - 21 Junta Municipales.
 - 15 en Áreas de Gobierno.
 - 6 Organismos Autónomos.

El ámbito funcional es toda la gestión de procedimientos de expedientes contratación del Ayuntamiento de Madrid.

Se trata de una aplicación que van a utilizar 1000 funcionarios con distintos perfiles de acceso al sistema: promotores, unidades de contratación, gestor de gasto, órgano de contratación, órgano de aprobación del gasto, servicios jurídicos e intervención.

Los tipos de contrato cuyo procedimiento se implanta en PLYCA son los contratos administrativos definidos en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a excepción del contrato de concesión de obra pública, así como las diferentes incidencias que puedan darse durante la ejecución de los mismos.

Se afronta, asimismo, un proceso de normalización de toda la documentación necesaria en los procesos de contratación. Este proceso afecta a más de 200 tipos de documentos e implica un proceso de definición por parte de la Dirección General de Contratación y de Régimen Interior de sus plantillas, así como su integración en el sistema por parte de los técnicos de NEXUS-IT.

4. Equipo de trabajo del proyecto

El equipo del proyecto aportado por NEXUS para la implantación del sistema ha sido el siguiente.

Jefe del Proyecto: se encarga de las funciones de dirección, gestión y seguimiento del proyecto.

Consultor experto en Contratación: valida la organización, los procedimientos y documentos específicos del Ayuntamiento de Madrid.

Consultor experto en PLYCA: define las adaptaciones a implantar en PLYCA, tanto funcionales como de cualquier otro ámbito que surjan como resultado de las reuniones mantenidas con los usuarios de la Dirección General de Contratación, así como los desarrollos a realizar sobre el producto para realizar la integración de PLYCA con sistemas ya existentes del Ayuntamiento de Madrid, como por ejemplo, el económico financiero.

Analistas-Programadores: implementan las adaptaciones a realizar en PLYCA en los procedimientos, documentos, pantallas de captura de datos o cualquier otro elemento susceptible de ser adaptado, así como los desarrollos necesarios para realizar la integración de PLYCA con los sistemas del Ayuntamiento de Madrid.

Por parte Ayuntamiento de Madrid, la Dirección General de Contratación marca los requerimientos y valida las funcionalidades de la adaptación de PLYCA al Ayuntamiento, y realiza también una función importantísima en el proceso de gestión del cambio participando en el proceso de formación y difusión del proyecto. Son los patrocinadores no sólo del proyecto tecnológico, sino los responsables del proyecto del cambio integral del modelo de gestión de la contratación del Ayuntamiento de Madrid.

La Dirección General de Desarrollo de las Tecnologías de la Información realiza labores de seguimiento y control de trabajos, siendo la responsable del cumplimiento del contrato.

5. Metodología de trabajo del proyecto

Dentro del proceso de adaptación de PLYCA a las necesidades del Ayuntamiento distinguimos las siguientes tareas:

1) Toma de requerimientos.

Se ha formado un Comité de Proyecto con representantes del Ayuntamiento de Madrid y representantes del prestador de los servicios expertos en el producto PLYCA.

La primera tarea realizada por el Comité del Proyecto fue la revisión de los procedimientos de contratación previstos en Plyca para una adaptación a la normativa vigente.

En segundo lugar se analizó la estructura del Ayuntamiento de Madrid para adaptar los distintos procedimientos a las peculiaridades organizativas del mismo, así como identificar los perfiles de los distintos usuarios que intervienen en la tramitación de los expedientes de contratación.

Por último se definieron los diferentes modelos de documentos correspondientes a las distintas fases que integran el procedimiento de contratación pública.

2) Personalización de PLYCA

Proceso de parametrización y desarrollo de las adaptaciones de PLYCA al Ayuntamiento, en esta fase se realizaron también las actividades correspondientes a la implantación de la firma electrónica.

3) Instalación y parametrización de PLYCA.

Se definió en el sistema la estructura organizativa resultante de la revisión anterior; se dan de alta las personas, los usuarios del sistema con la asociación de los perfiles o roles que desempeñan, la definición de protocolos y se lleva a cabo la instalación del producto.

4) Elaboración de plantillas

A partir de los documentos normalizados aportados por el Ayuntamiento se han incorporado al sistema unas doscientas plantillas.

5) Interfaces con otros sistemas del Ayuntamiento.

El sistema PLYCA cubre todo el ciclo de la contratación pública y contempla los expedientes de modo integral combinando la gestión de la contratación con la ejecución del gasto.

El Ayuntamiento de Madrid cuenta con un sistema, implementado sobre SAP, con el gestiona de forma integral la contabilidad, la ejecución del presupuesto y la tesorería. Dicho sistema incluye los ficheros generales de terceros y facturas. Se realiza la interfaz entre PLYCA y SAP, que permite que, gestionando la contratación desde PLYCA, se reflejen automáticamente en SAP los actos que tengan repercusión para este sistema.

Adicionalmente, también ha sido necesario construir una interfaz ente PLYCA y el Registro de Contratos que esta soportado informáticamente sobre otra aplicación.

5.1. Proceso de implantación

Un vez realizada la adaptación del producto al Ayuntamiento de Madrid se comenzó el proceso de implantación y gestión de cambio del modelo de gestión de la contratación en la organización.

La implantación de PLYCA se realiza de forma progresiva en la Corporación empezando, durante el primer semestre de 2006 con un piloto en dos Áreas de Gobierno, una Junta Municipal y un Organismo Autónomo. Esto comprende a 200 usuarios de los 1000 finales del sistema.

El proceso de gestión de cambio contempla las siguientes tareas:

1) Formación

Se contemplan los siguientes cursos, que se extienden a todo el personal incluido en cada perfil:

- Curso general de PLYCA: 1 día para todos los perfiles: promotores, gestores, servicios jurídicos, órganos de contratación.
- Cursos de gestores: específico, 3 días además del general.
- Curso de Administración de PLYCA: 3 días además del de gestores.
- Curso de Sistema: 2 días para explicar los procedimientos de administración de sistemas.

Estos cursos se acomodan dependiendo del perfil de los usuarios. Por cada 30 usuarios se imparte una semana de formación que contempla los cursos específicos de los perfiles que representan.

2) Soporte presencial.

Se presta soporte presencial al departamento de sistemas, con el fin de dar continuidad al curso impartido y asegurar la adecuada realización de las tareas necesarias por el personal del ayuntamiento en este ámbito: salvados, recuperaciones, ajustes del sistema, etc.

Se presta soporte presencial a los usuarios de PLYCA, con la finalidad de dar continuidad a la formación, resolver dudas, canalizar sugerencias y guiar la utilización del producto.

En ambos casos el soporte tiene una duración mínima de una semana.

3) Implantación

La implantación se realiza en dos fases, para cada una de las cuales se acometen las tareas de formación y soporte anteriormente mencionadas.

a) Fase 1: Proyecto piloto.

La primera fase de la implantación, que sirve como proyecto piloto incluye una representación de usuarios de los distintos roles que participan en la contratación pública.

Este piloto consiste en la implantación de toda la funcionalidad de la aplicación en las áreas de gobierno de Hacienda y Economía, en la Junta Municipal de Retiro y en el Organismo Autónomo Madrid Salud.

b) Fase 2 : Extensión de la aplicación.

En una segunda fase de la implantación se extenderá la utilización de PLYCA al resto de unidades del Ayuntamiento hasta completar los 1000 usuarios previstos.

6. Fases y plazo de ejecución.

La fecha global de fin de proyecto es la de 31 de Diciembre de 2007 en la que podemos destacar los siguientes hitos:

- El proceso inicial de adaptación de PLYCA a las necesidades del ayuntamiento de Madrid se realizó durante el segundo semestre de 2005.
- La fase 1 de la implantación se está realizando durante el primer semestre de 2006.
- La extensión de la implantación y el soporte posterior se desarrollará a lo largo del año 2007.

7. Infraestructura tecnológica de PLYCA

La infraestructura sobre la que se implanta PLYCA en el Ayuntamiento es la siguiente:

- Sistema operativo WINDOWS 2003 Server
- Base de datos Oracle 9i
- Servidor de correo Exchange 2003
- Servidor de aplicaciones J2EE JBOSS.
- Servidor Web Apache 2.
- Gestor de Work Flow Shark.

8. Funcionalidad y herramientas del producto

Las funcionalidades que se proporcionan con la licencia de PLYCA son los siguientes:

- Gestión de expedientes.
- Repositorio centralizado de expedientes y archivo.
- Versiones de documentos, histórico de estados.
- Gestión de incidencias de contrato.
- Firma electrónica para las validaciones y formas de documentos.
- Plantillas predefinidas para la generación automática de documentos.
- Seguimiento y auditoría de expedientes.
- Automatización de procedimientos de contratación.
- Sistema centralizado de ayuda y formación en línea.
- Módulo de integración con el sistema de soporte de PLYCA.
- Gestión de organización y seguridad.
- Integración con sistemas externos.

9. Conclusiones

La implantación sobre PLYCA del nuevo modelo de gestión de la Contratación para el Ayuntamiento de Madrid, ha aportado los siguientes beneficios para la Organización:

- Normalización de todos los procedimientos contractuales realizados en el Ayuntamiento de Madrid.
- Mejora de la tramitación interna de los expedientes de contratación:
 - Automatismo en la tramitación: La tramitación normal de expedientes se realizará de forma automática. El sistema lleva el control y lanza la ejecución de los trámites enlazándolos hasta completar el expediente.
 - Flexibilidad, agilidad, simplicidad y transparencia en el procedimiento de contratación
- Incorporación de servicios electrónicos al proceso de contratación administrativa, eliminando la tramitación del expediente en soporte papel.
- Unificación de la gestión contractual y la gestión del gasto en un único procedimiento.
- Obtención de un sistema de información integrado con datos estructurados concernientes al estado de la gestión de contratos para el Ayuntamiento y todos sus Organismos Autónomos.

Los empleados públicos implicados han obtenido los siguientes beneficios:

- Simplificación en el desarrollo de su trabajo al disponer de una herramienta que organiza de forma automática el flujo de tareas, así como la utilización de plantillas en la elaboración de documentos.
Además para los gestores supone una mayor garantía en la correcta tramitación del expediente, así como un mayor control en la realización de todos los trámites.
- Han obtenido formación en una herramienta que utiliza los fundamentos de una administración electrónica [gestión documental, firma electrónica] lo que les capacita para afrontar los nuevos retos de modernización que se acometerán en su área de gestión.

El ciudadano se beneficia de la racionalización y el aumento de la eficiencia en un área de gestión tan importante para cualquier administración pública como es la contratación administrativa, tanto en su papel de destinatario de los Servicios Municipales, como en su caso, de los posibles licitadores que se beneficiarán de las ventajas de la futura licitación electrónica.