UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Diploma de Posgrado en Gestión Financiera en Instituciones Públicas

¿QUÉ PROBLEMAS ACTUALES PLANTEA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y CÓMO INCIDEN EN LOS COSTOS QUE PAGA EL ESTADO?

Cra. María Noelia Afonso Ríos
Cra. María Victoria Cornacchione
Cra. Mistral Elioenai Demarco Tucci

Tutora: Dra. Natalia Veloso
Máster en Derecho Administrativo Económico
Profesora Agregada de Derecho Administrativo I y II

Montevideo

URUGUAY

2021

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN POSGRADOS | UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

¿QUÉ PROBLEMAS ACTUALES PLANTEA LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y CÓMO INCIDEN EN LOS COSTOS QUE PAGA EL ESTADO?

Autor/es

Cra. María Noelia Afonso Ríos
Cra. María Victoria Cornacchione
Cra. Mistral Elioenai Demarco Tucci

Tutor

Dra. Natalia Veloso
Máster en Derecho Administrativo Económico
Profesora Agregada de Derecho Administrativo I y II

Posgrado

Gestión Financiera en Instituciones Públicas

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

FECHA.....

Agradecimientos

A nuestra tutora quien formó parte de este trabajo con su dedicación y aporte en cada una de las etapas. Ha sido un privilegio contar con su guía y ayuda.

A la Universidad de la República por las oportunidades que nos ha brindado en el desarrollo de la investigación y los conocimientos que nos ha otorgado.

A los funcionarios de los distintos Organismos que colaboraron en las múltiples encuestas y/o entrevistas para la realización de este estudio. Sin ellos esta investigación no hubiera sido la misma.

A todas las personas que no fueron citadas, pero que de alguna manera contribuyeron a la realización de este trabajo.

Tabla de Contenido

Glosario……...6

Resumen Ejecutivo……7

Capítulo 1. Introducción…….....8

1.1 Justificación y delimitación de la investigación……..11

1.2 Objetivos…….....12

Capítulo 2. Marco Teórico…….....13

2.1 Relevancia de los Principios Generales del Derecho…….....13

2.2 Dificultades que plantea el desvío del Derecho Público y sus diferentes respuestas.....18

2.3 Corrupción y Transparencia en la Contratación Pública…….....19

2.4 Herramientas para combatir la corrupción y capacitación en las buenas prácticas…….. 22

2.5 Regulación de mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción…….24

2.6 Transparencia y Control Social……...26

2.7 Organismos de Control Estatal y sus injerencias……....27

2.8 Contratación administrativa y nuevas tecnologías……..30

2.9 Mecanismos de los sistemas de compras en los países de la región…….....33

2.10 Vulnerabilidades de las contrataciones y compras públicas en Uruguay…….38

Capítulo 3. Metodología……...43

Capítulo 4. Análisis de Resultados y Discusión……...45

4.1 Limitantes……...45

4.2 Presentación y Análisis de los Resultados…….....45

4.2.1 Resultados de Encuestas……..45

4.2.2 Resultados de Entrevistas……....48

4.2.3 Análisis FODA……....52

Capítulo 5. Conclusiones…….....54

Referencias Bibliográficas…….....58

Apéndice A. Modelo de encuesta a aplicar a responsables de compras y personal clave.....62

Apéndice B. Modelo de cuestionario a aplicar a grupos de interés.....65

Apéndice C. Resultados de encuestas realizadas a responsables de compras y personal clave.....66

Apéndice D. Resultados de entrevistas a grupos de interés…….....73

Apéndice E. Marco normativo en materia de contratación pública, transparencia y corrupción de Uruguay.....74

Glosario

ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos
APEL	Apertura Electrónica
ARCE	Agencia Reguladora de Compras Estatales
CGN	Contaduría General de la Nación
JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
RUPE	Registro Único de Proveedores del Estado
SICA	Sistema para la Integración Centroamericana
SICE	Sistema de Compras y Contrataciones Estatales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
TC	Tribunal de Cuentas
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UCA	Unidad Centralizada de Adquisiciones
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública

Resumen Ejecutivo

En el presente documento se analizan las diferentes vulnerabilidades que presenta actualmente la contratación administrativa, los impactos que tiene y de qué forma se ve afectado el precio pagado por las adquisiciones públicas.

La elección del tema se basa en la importancia que tienen las compras públicas y cómo el buen uso de esta herramienta colabora con el desarrollo social. Razón por la cual se entiende pertinente el análisis de las vulnerabilidades de la contratación administrativa a efectos de identificar problemas, brindar recomendaciones para subsanarlos y realizar mejoras en los procesos.

La metodología utilizada para llevar adelante la investigación consiste en el estudio exhaustivo de la normativa y bibliografía vinculada a la materia, así como la identificación de oportunidades de mejora mediante la realización de entrevistas y encuestas a distintos organismos y personas intervinientes en el proceso de contratación. Este análisis se centra en algunos organismos públicos de la Administración Central y Entes Autónomos.

Palabras Clave: Contratación administrativa, Transparencia y corrupción, Buenas prácticas, Control social.

Capítulo 1. Introducción.

El gasto público consiste en el conjunto de erogaciones realizadas para satisfacer necesidades colectivas, ofrecer bienes y servicios y garantizar las acciones desarrolladas de conformidad con los distintos objetivos organizacionales.

Una parte sustancial de estos gastos están destinados principalmente a la ejecución de obras públicas y a la compra de bienes y servicios con la finalidad de asegurar el funcionamiento de las instituciones públicas, canalizar las inversiones públicas y promover el desarrollo productivo.

Las compras públicas constituyen una herramienta de desarrollo para la ejecución de políticas públicas en beneficio de la sociedad, sirviendo como un instrumento para la incorporación de sectores vulnerables, mejorando la disposición de los bienes públicos, operando como generador de empleos y estimulando el crecimiento de la economía.

Los sistemas de contrataciones y compras públicas comprenden el relevamiento y análisis de las necesidades de las instituciones, priorización y planificación del gasto, administración del riesgo, elección del procedimiento de compra, selección de criterios y gestión de los distintos contratos a efectos de garantizar su eficiencia.

Campos y Pradhan (2009, p.300-301), establecen que un sistema sólido de contratación pública se rige por varios principios claves, entre ellos:

- Debe basarse en reglas
- Debe estimular la competencia en las licitaciones para obtener contratos del gobierno
- Debe promover la transparencia
- El sistema debe fortalecer la rendición de cuentas, ser económico y eficiente

Para ello, se debe contar con un marco legal y regulatorio claro de forma de limitar la discrecionalidad, promover la equidad, desestimular el favoritismo y fortalecer la competencia entre los participantes del proceso de contratación.

A su vez, se debe exigir responsabilidad y fiel cumplimiento de las reglas a cada responsable del proceso de compras, con la finalidad de asegurar la transparencia en el debido proceso.

Es primordial que exista un monitoreo de los contratos vigentes, así como garantizar el seguimiento y control de la normativa, a efectos de determinar si las decisiones a adoptar derivan en las ofertas más convenientes a los intereses de la Administración y a las necesidades del servicio.

La contratación administrativa[1] es sin lugar a dudas fundamental en cualquier institución, por ello debe satisfacer las necesidades de manera eficaz y transparente.

Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la contratación pública representa en promedio entre el 10 y 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de una economía, constituyendo un mercado significativo y un aspecto importante del comercio internacional.

Teniendo presente datos brindados por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, los países europeos, en su conjunto, destinan 21,6% del PIB, mientras que América Latina y el Caribe 15,52%.

De acuerdo a información publicada por el Banco Mundial, los gobiernos gastan aproximadamente 9,5 billones de dólares estadounidenses en contratos públicos cada año, lo que representa aproximadamente entre el 15% y el 22% del PIB en muchos países en desarrollo.

[1] Desde el punto de vista teórico conceptual resulta relevante distinguir a la Contratación Administrativa de la Contratación Pública. Mientras la primera refiere únicamente a aquellos procedimientos de contratación que involucran a una Administración (esto es, una entidad estatal regida por Derecho Público) los segundos refieren a procesos de contratación donde intervienen entidades que no son estatales, pero que se rigen por derecho público o bien, manejan fondos públicos (a modo de ejemplo, las personas públicas no estatales o las sociedades del Estado).

En los últimos años, la contratación pública en América Latina y el Caribe ha crecido significativamente, representando aproximadamente el 30% anual del presupuesto de los países.

Tabla 1.1: Participación de las Compras Públicas en el PIB.

País	2015	2016	2017
Argentina	18,1	18,0	18,1
Brasil	19,8	20,2	20,0
Chile	13,0	13,7	14,0
Paraguay	12,8	11,9	11,8
Uruguay	13,8	14,5	14,4

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

De la información precedente, se observa que en Uruguay esta participación ha crecido en los últimos años, salvo en el año 2017 en que se visualiza una pequeña disminución. En relación al resto de los países, Uruguay se encuentra cercano a la media.

Tabla 1.2: Montos adjudicados (miles de pesos uruguayos) en el año 2020.

Entidades	Montos	Participación
Entes Autónomos	67.055.807	54%
Poder Ejecutivo	36.404.406	29%
Servicios Descentralizados	12.852.944	10%
Gobiernos Departamentales	7.791.112	6%
Poder Judicial	177.157	0%
Poder Legislativo	55.982	0%
Órganos con Autonomía Funcional	35.182	0%
Total	**124.372.590**	**100%**

Fuente: Portal del Observatorio de Compras Públicas

A escala nacional, en el año 2020, las contrataciones y compras públicas se concentran mayoritariamente en los Entes Autónomos y el Poder Ejecutivo, mostrando las importantes erogaciones que realiza el Estado por concepto de contratación pública.

En el gráfico siguiente, se muestra la distribución del gasto de los organismos que integran el Presupuesto Nacional en el año 2019. La incidencia de los rubros de inversión y

financiamiento en el total del gasto es de un 36%, cifra que comprueba la necesidad de evaluar el sistema de contrataciones y detectar sus posibles vulnerabilidades. Para ello, se considera primordial realizar un estudio sobre los principios de contratación, buenas prácticas, transparencia, corrupción y control. Asimismo, se busca investigar las posibles incidencias que estos tienen en los precios que abona el Estado.

Figura 1.1: Composición del Gasto Presupuestal - Año 2019
Administración Central y Organismos del artículo 220.

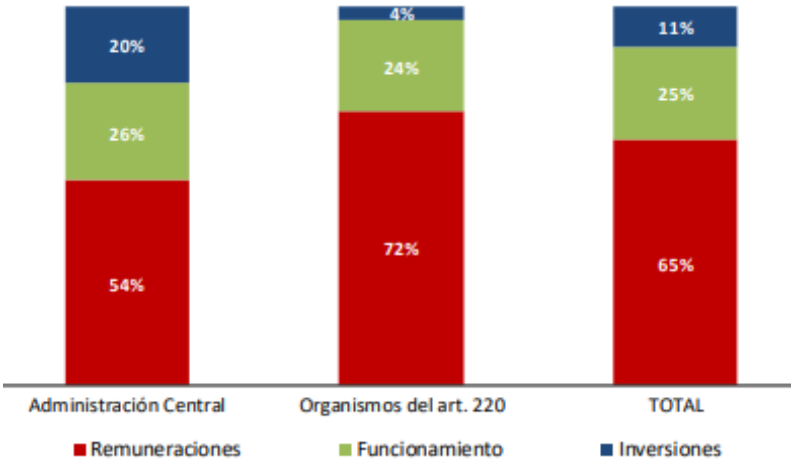


Figura 1.1: Composición del gasto presupuestal. Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República. Fuente: Poder Ejecutivo (Junio 2020) "Proyecto del Poder Ejecutivo Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2019. Tomo Análisis Presupuestal".

Teniendo presente las consideraciones anteriormente expuestas, es esencial asegurar la obtención de mejores estándares de contratación a través de la eficiencia del gasto público. Por lo que se hace indispensable identificar los posibles desvíos en materia normativa, detección de sobreprecios y las probables prácticas de colusión, con el fin de tomar acciones concretas.

1.1 Justificación y delimitación de la investigación

El presente trabajo resulta de importancia en la medida que pretende abordar algunas de las principales vulnerabilidades que presentan en la actualidad las compras públicas, en tanto que éstas son consideradas como una actividad estratégica para el Estado, siendo utilizadas como

un instrumento de desarrollo con la finalidad de lograr distintos objetivos (económicos, sociales, medioambientales, entre otros).

Teniendo presente la información disponible en el Observatorio de Compras Públicas, entre enero y octubre del año 2021, las entidades estatales adjudicaron procedimientos de compra por un monto superior a los ciento veintitrés mil millones de pesos, lo que demuestra el gran impacto económico que las compras públicas tienen en el mercado, constituyendo una dimensión fundamental de la eficiencia del Estado. Consecuentemente, es que se considera conveniente determinar la incidencia que las vulnerabilidades del proceso de compras tienen en el precio abonado.

Asimismo, se entiende que la transparencia y rendición de cuentas constituyen un pilar fundamental para la integridad del Sistema de Compras Públicas, siendo de similar importancia la percepción de la corrupción que la ciudadanía tiene en la materia y las acciones que realiza el gobierno a efectos de transparentar el proceso.

Para llevar adelante esta investigación, se entiende necesario abordar el tema desde el punto de vista teórico y relevar experiencias de distintos organismos con el fin de determinar las principales vulnerabilidades del proceso de compras, detectar oportunidades de mejora y promover mejores prácticas en esta materia.

Se encuentran limitaciones de alcance en el trabajo como lo es la inviabilidad de abarcar todos los organismos, etapas y procedimientos de contratación que realiza el Estado. A su vez, se destaca que en esta oportunidad el enfoque será desde la Administración y no desde el punto de vista del proveedor.

1.2 Objetivos

El objetivo general que orienta esta investigación es establecer los diversos problemas que presenta la contratación administrativa en sus dimensiones más importantes.

Como objetivo específico se busca analizar la contratación administrativa desde los principios de contratación, buenas prácticas, transparencia, corrupción y control. A su vez, se pretende investigar las posibles incidencias que tienen los problemas de las compras públicas en los precios que abona el Estado.

Capítulo 2. Marco Teórico.

2.1 Relevancia de los principios generales del Derecho

Se consideran muy importantes los principios generales de Derecho en el ámbito de la contratación administrativa, debido a que no existe un régimen general que regule el mencionado proceso. En efecto, si bien existe una sistematización de normas contenidas en el TOCAF, la realidad es que la contratación administrativa reviste tantas particularidades, que los principios se visualizan como los verdaderos ordenadores y armonizadores del procedimiento.

Esta importancia está relacionada con los cuatro tipos de funciones que los identifica: la función directiva, la interpretativa, la integradora y la constructiva.

Cajarville (2008, p. 491) señala que los principios "son el medio por el cual el ordenamiento jurídico formal del Estado uruguayo admite, incorpora y atribuye eficacia jurídica formal a los valores, jerarquizaciones de valores y concepciones sociales sobre los fenómenos jurídicos, predominantes en la colectividad asentada en su territorio no incluidos en una regla de derecho escrita."

En el artículo 131 del primer Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), artículo 169, numeral VI de la Ley Nº 16.170 se enumeraron principios, posteriormente a partir del artículo 149 del tercer TOCAF, con base en el artículo 52 de la Ley Nº 18.834 se amplió y extendió su alcance. A continuación, se enuncian los principios contenidos en la norma.

Flexibilidad: El principio de flexibilidad se enfoca en la relación existente entre la Administración y el cocontratante, de modo de que la misma sea fluida y que exista una dinámica colaboración entre las partes.

La flexibilidad tiene un alcance amplio, ya que se identifica la dificultad de prevenir todas las situaciones que puedan existir y de reglamentar su resolución. De manera que el administrador y el controlador posean instrumentos útiles para cumplir con los objetivos establecidos. Es necesario que tengan la cualidad de ser honestos, buen juicio y ser capaces de asumir las responsabilidades.

Con este principio existen proyecciones respecto a los requisitos de forma y de los procedimientos de contratación administrativa, los cuales no pueden considerarse como un ritual, rígidos, actos y trámites preestablecidos, sino que deben adaptarse a la características y necesidades en cada situación, sin dejar de lado aquellos aspectos que condicionan la validez del acto final que se va a dictar.

Este principio procura mejorar la competencia entre los diferentes oferentes en los determinados procedimientos de selección, por medio de un mayor informalismo.

Publicidad: En el principio de publicidad el alcance se observa desde que comienza el llamado, el cual permite la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento de la voluntad de la Administración de contratar. Durante el proceso de selección, este principio lleva a que las actuaciones administrativas se cumplan públicamente.

Con la apertura, los oferentes adquieren el derecho de conocer las ofertas de los demás y en el caso de ser necesario realizar descargos y oposiciones con fundamentos respecto de la preadjudicación. Este principio se proyecta como solución frente a la corrupción.

Según lo dispuesto en el TOCAF, es obligatorio que la publicidad se realice en la página web de ARCE, en el Diario Oficial o en los medios que se consideren pertinentes, teniendo esta publicación que cumplir con los plazos establecidos. En el caso que el llamado incluya proveedores del exterior, se deberán ampliar los plazos en comparación a los proveedores locales.

A su vez, existe la posibilidad de disminuir los plazos según el procedimiento de contratación utilizado. Para ello, se debe respetar el mínimo de días establecidos en la normativa a efectos de garantizar la transparencia y brindar un plazo adecuado para que los proveedores preparen

sus ofertas. El incumplimiento de estos requerimientos puede aparejar la nulidad de lo actuado por vicios procedimentales.

Igualdad de los oferentes: El principio de igualdad consiste en que todos los oferentes se encuentren en la misma situación mientras que dure el procedimiento de selección, y que de esta manera exista una igualdad de condiciones para todos los participantes.

Se origina desde el trámite previo, y debe continuar durante la ejecución del contrato para resguardar los derechos de los oferentes ante posibles cambios del contrato. En cumplimiento la Administración contratante, no puede incluir cláusulas que puedan ser consideradas discriminatorias por los oferentes. En efecto, el TOCAF prohíbe expresamente la inclusión de las llamadas cláusulas "teledirigidas" a un oferente particular, tampoco puede beneficiarlos o perjudicarlos de alguna manera con su comportamiento.

Las proyecciones de este principio son visibles frente a los pliegos de condiciones, a las ofertas y al contrato. Respecto a las ofertas, no permite que sean modificadas después de ser presentadas, así como tampoco se aceptan fuera de plazo. Sobre el contrato, es necesario que exista coherencia entre los pliegos y el contrato, y que éste último no se ejecute en forma disímil a lo pactado.

Este principio se proyecta además durante la ejecución de los contratos, en tanto si durante la ejecución, la Administración aceptara condiciones diferentes a las originariamente adjudicadas, se verificaría un apartamiento del principio de igualdad. También tiene repercusión a la hora de determinar si son o no admisibles variantes en las ofertas o si incluso, algunos apartamientos resultan o no sustanciales y por tanto, si puede permitirse o no su subsanación.

Concurrencia: El principio de concurrencia se encarga de promover que exista la mayor convocatoria en la participación de los procedimientos competitivos de selección, con el objetivo de que su alcance se manifieste en la comparación de ofertas de la mayor cantidad posible de oferentes.

De este modo la administración va a contar con una amplia gama de alternativas de elección, que le permita escoger la que proponga las mejores condiciones según lo que se está solicitando. En las proyecciones este principio se declara en beneficio del Estado.

Razonabilidad: El principio de razonabilidad debe ser adecuado a su fin establecido. En cuanto a su alcance la razonabilidad del comportamiento se basa en las reglas de la lógica y técnicas de la materia de que se trate.

Respecto a las proyecciones propone que toda intervención pública sobre la actividad de los ciudadanos sea idónea e indispensable.

Delegación: El principio de delegación tiene un alcance que lo hace depender de las decisiones tomadas por superiores respecto a la solución de problemas rutinarios de la Administración. Las proyecciones se focalizan en disminuir la centralización.

Ausencia de ritualismo: El principio de ausencia de ritualismo se basa en las formalidades de la documentación y los procedimientos, como también en los trámites que están definidos por reglamento. El ritualismo consiste en ejecutar y exigir trámites, requisitos y rutinas. Lo que se pretende con este principio es erradicar cualquier ritualismo existente en la administración, debido a que éste es considerado innecesario.

En las proyecciones la actividad administrativa deberá ser calificada en función de la sustancia y no de la forma, eliminando trámites o etapas que sean innecesarias y que puedan evitarse de modo de acortar los tiempos.

Materialidad: El alcance en el principio de materialidad hace referencia a la importancia que esta tiene frente al formalismo. Se busca darle preponderancia a la sustancia sobre la forma.

Respecto a sus proyecciones van camino a contrarrestar el formalismo, subsanar las irregularidades de detalle y centralizar el análisis comparativo sobre los diferentes factores de cada oferta.

Veracidad: El alcance de este principio, en nuestra sociedad, implica que hasta que no se demuestre lo contrario se debe confiar en las personas, las que inicialmente se considerarán honestas.

Sin embargo, los individuos o ciudadanos pueden realizar actos ilegales, en contravención de las normas, por tanto, para mitigarlos se establecerán nuevos controles y se solicitará documentación obligatoria a todos los involucrados. Este principio, en sus proyecciones tiene tendencia a resistirse a la desconfianza.

Transparencia: El principio de transparencia se basa en que el pueblo tiene el derecho de tener conocimiento sobre qué actividades cumplen los servidores públicos, que los motiva y cómo se realizan.

Por medio de la transparencia es preciso visualizar el accionar de la Administración sobre el uso de los fondos públicos, debiendo ser de público conocimiento y evitando así el "secretismo" y la posibilidad de cometer actos de corrupción.

Haciendo referencia a las proyecciones, se basan en combatir las posibilidades de existencia de corrupción y el logro de la mayor transparencia posible. Esto se logrará tendiendo a que la información sea visible y accesible para todos.

Buena fe: El principio de buena fe se basa en la confianza, en el accionar de los agentes públicos y los administradores, consiste en que el administrado tenga confianza en que la administración va a actuar de forma coherente con sus actuaciones anteriores.

Además de los principios generales detallados en el TOCAF, existen otros principios estructuradores de nuestro ordenamiento jurídico, aplicables en el ámbito de la contratación administrativa.

Debido Procedimiento: Reconocido en la Constitución de la República, en las leyes y en normas de Derecho internacional aprobadas.

Se refiere al derecho a tener conocimiento de la existencia del procedimiento que es anterior al acto, a tener acceso al contenido de las actuaciones, a poder reclamar en caso de que

corresponda, a estar al tanto de las decisiones tomadas por la Administración y que las pretensiones se resuelvan en un período de tiempo adecuado. Incluye a su vez, el derecho a ser oído antes de que se dicte un acto perjudicial para ese administrado y a que las defensas, sean efectivamente consideradas a la hora de resolver. Supone asimismo, el derecho a poder controlar la producción de la prueba.

En el artículo 66 de la Constitución de la República, se define la garantía de defensa, la que recae en los funcionarios sobre los cuales se realice una investigación administrativa relacionada a irregularidades, omisiones o delitos.

Imparcialidad: Abarca tanto a la Administración como a las personas, ya sean estos funcionarios públicos o no, que intervienen en el procedimiento administrativo.

La Administración deberá ser imparcial sobre cualquier tipo de interés que pueda existir. Las personas que actúan, ya sea que estén o no sometidas a jerarquía, deberán ser imparciales en los conflictos que puedan surgir entre los intereses particulares o en caso de que estén involucrados en el procedimiento administrativo.

Economía, celeridad y eficacia: En una buena Administración, se entiende por economía, la consideración de los costos y formalidades, que a veces suelen ser innecesarios, provocando que los costos sean excesivos y los trámites tengan larga duración en el tiempo. Teniendo presente el principio de celeridad, se comprende que el ritmo de la Administración debe ser razonable respecto al procedimiento y que la eficacia se enfoca en la racionalidad del tiempo, los medios y las formas.

2.2 Dificultades que plantea el desvío del Derecho público y sus diferentes respuestas

Según Carlos E. Delpiazzo (2019, p.97), predomina la tendencia de que las Administraciones públicas migren hacia el Derecho común. Tendencia conocida como “huida del Derecho Administrativo”, la que se trata de una declaración de la corrupción, que consiste en poner como pretexto que es necesaria la eficacia, y de esa forma evadir el control y la responsabilidad.

En lo relacionado a las contrataciones, existe la práctica de acudir al Derecho privado y que las Administraciones públicas migren desde el régimen público provocando que existan "fugas regulatorias" y "fugas organizativas".

Las fugas organizativas dan paso a la "instrumentalización" que se lleva a cabo a través del uso de la personalidad jurídica propia de los entes instrumentales y su relación de instrumentalidad o dependencia con la Administración que los crea y los usa.

Existen diversos problemas jurídicos para llevar adelante un cambio de régimen de las actividades asignadas a las Administraciones públicas. Los cuales se enfatizan en la imposibilidad de interponer los recursos administrativos contra sus actos, la inaplicabilidad de las normas relativas a la contratación administrativa y la ausencia del control presupuestal.

Como respuesta a la corrupción de pretender "privatizar" la contratación administrativa con el objetivo de actuar al margen de todo control y sin rendir cuentas por los actos que se realizan, el Derecho Administrativo brinda respuestas que van más allá de las normas que se pretenden evadir.

Es necesario destacar la importancia de los principios generales de Derecho como fuente directa y principal de todo el ordenamiento, capacitar a los funcionarios del área de compras en base a las buenas prácticas, contar con una cultura organizacional basada en valores, y la implementación de políticas públicas estables y consistentes para el logro de los objetivos.

2.3 Corrupción y transparencia en la contratación pública

Uruguay ocupa la posición número 21 de 180 países en el mundo de acuerdo al Índice de Corrupción Internacional 2020 con 71 puntos sobre 100 (Transparencia Internacional, 2020), ocupando el primer lugar de América Latina.

Transparencia Internacional define la corrupción como "el abuso del poder confiado para beneficio privado" y afirma que "la corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y agrava aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental".

La Real Academia Española define la corrupción en las organizaciones públicas como "una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores".

El Banco Mundial define la corrupción como "el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados" y destaca que este flagelo "abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos".

De acuerdo al Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita en Mérida, México del 9 al 11 de diciembre de 2003, "la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana".[2]

Por último, según el artículo 3º de la Ley Nº 17.060 de fecha 08 de enero de 1999, "se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado".

La corrupción puede tomar muchas formas, ocurrir en distintos lugares e involucrar a cualquier persona, es por ello que el origen y el impacto varía de un país a otro. Por lo que cuanto menor suficiencia tenga un Estado para prevenir, paliar, erradicar y sancionar la corrupción, mayor será la incidencia y probabilidad de ocurrencia de ésta.

Expertos en la temática como Klitgaard, Rose-Ackerman, Ware y Noone están de acuerdo en que el monopolio del poder, amplia discrecionalidad, rendición de cuentas débil y poca o ninguna transparencia aumentan las oportunidades para la corrupción (Campos y Pradhan, 2009, p. 299).

Uruguay participa regional e internacionalmente de distintas iniciativas anticorrupción y cuenta con diversas instituciones que trabajan de manera conjunta a efectos de asegurar la aplicación de la legislación vigente, entre ellos se encuentran la Junta de Transparencia y Ética Pública, el Tribunal de Cuentas, la Auditoría Interna de la Nación, la Oficina Nacional

[2] Acuerdo Internacional aprobado por Ley N° 18.056 de fecha 01 de diciembre de 2006.

del Servicio Civil, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

En esta línea, la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) adoptó el estándar de *Open Contracting* (contratos abiertos) con la finalidad de aumentar la transparencia en las contrataciones públicas y permitir un análisis más profundo de los datos.

Para identificar los riesgos de corrupción en todo el proceso de contratación, desde la planificación hasta la implementación, se deben reconocer las banderas rojas o señales de advertencia. Entre ellas se pueden encontrar: selección de un licitante inadecuado, funcionarios de compras que aceptan gratificaciones, relaciones estrechas entre proveedores y funcionarios, inexistencia de acta de apertura, ofertas idénticas o por encima del valor del mercado, subcontratación de empresas que perdieron, contratación de un proveedor con antecedentes de incumplimiento de contrato, entre otras.

Existen distintas cláusulas anticorrupción en la normativa, relacionadas al proceso de compras y contrataciones del Estado, que permiten prevenir, regular y fomentar las buenas prácticas (en apéndice E se listan las principales normas vinculadas a la materia).

Entre ellas, encontramos regulación referente al accionar de los funcionarios públicos, organismos estatales y personas públicas no estatales; disposiciones relativas a los principios y conductas de los servidores públicos, delitos contra la Administración (peculado, concusión, cohecho, soborno, fraude, abuso de funciones, entre otros) y prohibiciones para contratar e intervenir por razones de parentesco.

Con el propósito de ejemplificar parte del marco normativo vigente, se cita el artículo 490 de la Ley N° 15.903 - "La comprobación de que en un llamado a licitación o concurso de precios se hubieren formulado especificaciones o incluido cláusulas cuyo cumplimiento sólo sea factible para determinada persona o entidad, de manera que el llamado esté dirigido a favorecer situaciones particulares, dará lugar a su anulación inmediata en el estado de trámite que se encuentre a la iniciación, también inmediata, del sumario pertinente para determinar los responsables", artículo que representa una medida preventiva y represiva contra la corrupción.

El Decreto N° 30/003 es una norma que compila deberes, prohibiciones e incompatibilidades de la función pública, en el capítulo 3 establece distintas restricciones entre las que se encuentra el artículo 26 - "Prohíbese a los funcionarios públicos con competencia para gastar intervenir cuando estén ligados con la parte que contrata con el organismo a que pertenecen por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad o por matrimonio".

En la Ley N° 17.060 de Ética Pública o Ley Cristal, encontramos principios de probidad, respeto, imparcialidad, rectitud, buena administración financiera e idoneidad. La contravención a los principios declarados hará incurrir a los funcionarios en responsabilidad administrativa, civil o penal, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes (art. 21 de la Ley N.° 17.060).

En consonancia, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera establece distintas pautas en materia de contratación: principios generales de actuación y contralor, inhabilidad para contratar, modelos de pliegos obligatorios, entre otros.

Para concluir, Transparencia Institucional expone que "no es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente" (Citado por Junta de Transparencia y Ética Pública, 2009, p.13).

Por lo que es importante lograr que el funcionario público se interiorice y adopte el uso de buenas prácticas, con la finalidad de promover una utilización transparente y eficiente de los recursos de la Administración a efectos de garantizar la integridad y transparencia en materia de procesos de contrataciones del Estado.

2.4 Herramientas para combatir la corrupción y capacitación en las buenas prácticas

Existen conductas éticas y corruptas en la contratación administrativa, que se derivan de la relación que surge entre las administraciones públicas y los proveedores.

La corrupción va en sentido contrario a los derechos humanos y se aleja de la definición de Ética. En base a esto es esencial promover las virtudes como hábitos operativos buenos, modo eficaz de neutralizar los vicios que se les oponen.

Es de vital importancia concientizar en todos los ámbitos conductas éticas para enfrentar los comportamientos corruptos que sean éticamente reprochables, más allá de las definiciones legales.

El órgano especializado que se encarga de controlar las previsiones de la Ley Nº 17.060, es la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), la cual cuenta con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones.

La capacitación en las buenas prácticas en el ejercicio de la función pública hace referencia a los comportamientos que tiene un valor complementario de las disposiciones estatutarias sobre los deberes funcionales. La formación del personal, es fundamental para que adquieran y mantengan la idoneidad necesaria para el desempeño de la tarea, con la finalidad de lograr una buena Administración.

Con lo respecta al marco de los principios generales de Derecho y las normas de conducta aplicables, los funcionarios públicos deben adoptar buenas prácticas en ciertas situaciones:

Utilización adecuada de bienes públicos: Los bienes públicos que se tienen a disposición para el desempeño de la función, deben ser usados correctamente, quedando prohibido el uso para beneficio personal.

Uso apropiado de la información: La información a la que se tenga acceso en el ejercicio de la función, no se podrá utilizar para un fin diferente al inherente a la misma. Es indebido el uso en beneficio propio o de terceros de información que tenga carácter de secreta, reservada o privilegiada.

Facilitación del conocimiento y la misión: Se deberá dar a conocer ya sea a través de la página web, por medio de manuales o folletos, que ayuden a mejorar la actuación, previniendo los malos hábitos.

Publicidad de gastos: Se trata del principio de transparencia, por medio del cual le permite a la sociedad contar con recursos presupuestalmente asignados y de ese modo contribuir a la rendición pública cuando corresponda.

Buenos tratos: Se deben conservar con todos los involucrados en el proceso, desde los proveedores, entre ellos mismos y con los funcionarios públicos actuantes. Esto es necesario para el relacionamiento de todas las personas que participan en el proceso de contratación administrativa y en su ejecución.

Prevención de conflictos de interés: Hay que diferenciar los intereses particulares del superior de los intereses públicos, evitando así situaciones que pueden llegar a ser causantes de conflictos.

No aceptación de beneficios de ningún tipo: Significa que ningún funcionario podrá aceptar para sí mismo o para otra persona beneficios como gratificaciones, como premio por su trabajo, o como para influir en algún aspecto del desempeño de su tarea.

Ajuste a normas técnicas conocidas: Su accionar se debe remitir al pliego de condiciones. Permitiendo visibilidad de la gestión y de los resultados, así como los impactos.

Difusión de resultados: Los resultados deben ser expuestos en términos que puedan ser comprendidos por la sociedad a través de los medios de comunicación que correspondan.

Cuidado de la calidad del trabajo: La calidad del trabajo debe aportar a una mejora de la gestión y mayor eficacia en el logro de los resultados.

Asimismo, existen otras herramientas para combatir la corrupción como ser la contratación electrónica, auditorías, monitoreo interno y externo, presentación de informes y acceso a la información pública.

2.5 Regulación de mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción

Uruguay ha avanzado en los últimos años en materia de transparencia y prevención de la corrupción, participando en convenciones internacionales para su prevención, así como la

colaboración internacional existente para detectar la misma. Alineado a ello, se ha aprobado mediante la Ley Nº 18.056 la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción realizada en Mérida, así como la Interamericana contra la corrupción, Ley Nº 17.008.

Otro aspecto relevante para la prevención de la corrupción es la capacitación a los funcionarios y la promoción de la ética en la cultura de la organización. Las organizaciones deben brindar capacitaciones en códigos de ética, así como también en buenas prácticas.

Cabe destacar que la divulgación de la información, para contribuir a la transparencia, está enmarcada dentro de las restricciones legales que establece la normativa. El organismo debe dar a conocer su misión, así como también los objetivos y estos deben ser conocidos por sus empleados, de forma tal que éstos conozcan cuál es su contribución a la misión del organismo.

Mediante la publicidad también se puede evaluar la legalidad de los procedimientos, que los mismos están enmarcados dentro de la normativa vigente, de esta forma se aplicaría también el control social. El TOCAF establece los mecanismos de publicidad, los plazos en los que debe realizarse, de forma tal que todos tengan acceso a las publicaciones, tanto la sociedad como los proveedores, de esta manera los interesados pueden presentar sus ofertas.[3]

Existen mecanismos de excusación, en los cuales, si el funcionario mediante el desarrollo de sus funciones debe intervenir en asuntos en donde se ve afectada su objetividad, deberá realizar el correspondiente trámite ante su superior.

Según el informe a las naciones 2020 de la Asociación de Certificadores de Fraude, existe una mayor probabilidad de que los empleados que son capacitados en prevención del fraude denuncien actos en un 57% frente a un 37% de quienes no la recibieron. Se debería considerar la obligatoriedad de este tipo de capacitaciones para el ingreso a la función pública.

[3] Un control relevante consiste en la obligación de publicar en la web las compras directas que realicen los organismos estatales. En efecto, este mecanismo permite a todos los interesados que no fueron contratados, controlar si efectivamente se contrató de forma correcta o si, por el contrario, debió llamarse a un procedimiento competitivo. A modo de ejemplo, basta con citar el caso de la compra de pasta seca para la población carcelaria, donde se hizo una compra directa por excepción cuando la justicia entendió que debió hacerse un proceso competitivo (Veloso Giribaldi, N. (2018). Responsabilidad del Estado frente a un potencial oferente por contratar directamente cuando debió llamar a un procedimiento competitivo. Revista de Derecho, 17(34), 111-134)

A efectos de ejemplificar una regulación referente a la transparencia, cuando el monto es superior a cuatro veces la licitación abreviada, el dictamen que realice la Comisión Asesora de Adjudicaciones deberá ser notificado a los participantes, de forma tal que puedan realizar las consideraciones que estimen convenientes, antes de la resolución de adjudicación. La misma se tomará como una petición, de acuerdo al artículo 67 del TOCAF, brindando a los oferentes una mayor garantía del proceso.

2.6 Transparencia y Control Social

La transparencia es un elemento fundamental en toda la gestión del Estado, siendo el rol de contralor, cumplido por la ciudadanía, un instrumento para orientar las acciones de éste.

Es importante mencionar que no solo basta con controlar los fondos utilizados, sino que también corresponde verificar que efectivamente estos sean destinados para los fines previstos.

En materia de contrataciones administrativas, para una adecuada transparencia es necesario cumplir con las debidas publicaciones de los llamados, así como también los plazos establecidos en el TOCAF, lo que garantiza que los oferentes puedan informarse sobre los procedimientos y realizar sus propuestas, así como el control por parte de la sociedad en general sobre las compras que realiza el Estado.

Otro elemento fundamental es dar vista de las resoluciones que afectan a los interesados en tiempo y forma. De acuerdo al artículo 73 del TOCAF, las resoluciones como pueden ser de adjudicaciones, tienen un plazo para su impugnación de diez días corridos, contados desde el día siguiente a la notificación personal o publicación en el Diario Oficial. Esto les brinda garantías a los interesados en las resoluciones, dado que pueden interponer recursos contra los actos de la Administración.

En este punto, es importante mencionar lo expuesto por Juan Pablo Cajarville (2017, p.103) quien destaca que para que este procedimiento sea considerado una garantía para los habitantes, requiere una modificación de las normas en lo que refiere a plazos en el acceso a la vía jurisdiccional, debiendo ser los mismos razonables.

Es necesario mencionar la Ley N° 18.381 "sobre el derecho al acceso a la información pública", la que brinda una mayor transparencia a la gestión y promueve el control social.

La implementación de esta Ley le permite a los ciudadanos solicitar información a los distintos organismos, pudiendo de esta forma conocer y evaluar los distintos procedimientos. Asimismo, se debe mencionar que existe una excepción cuando por razones debidamente fundadas se deba mantener en secreto las actuaciones o la información sea catalogada de carácter reservado o confidencial.

A efectos de analizar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de las obligaciones establecidas en la normativa vigente, se realiza en el marco del Plan Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay una medición a través del Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INTAI). En la prueba piloto realizada por UAIP en 2019, se llegó a la conclusión que el 76% de los sujetos obligados, cumplen al menos parcialmente con las obligaciones.

Otro aspecto a destacar es la importancia de la disponibilidad y claridad de la información publicada. En este caso, se detecta una debilidad del sistema, ya que los datos publicados son complejos de entender por los ciudadanos sin formación previa.

Otro factor que influye directamente en el control social, es el interés que tenga la población para acceder a los datos, solicitar información y realizar el análisis de la misma.

A modo de conclusión, se destaca que a nivel internacional, algunos países utilizan instrumentos para la transparencia y el control social como lo son, los pactos de integridad, la comparación de precios, la elaboración participada de pliegos y el análisis de riesgos.

2.7 Organismos de Control Estatal y sus injerencias

El control estatal ejercido por el Tribunal de Cuentas (TC), dadas las atribuciones establecidas por la Constitución de la República, se realiza mediante tres etapas como lo define Carlos Delpiazzo: control previo, permanente y posterior de aquellos actos económicos-financieros, siendo su finalidad verificar la legalidad de los mismos.

En cuanto al control preventivo establecido en el artículo 211, literal B de la Constitución le brinda la competencia para "…intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes.".

La actuación del TC en esta etapa se limita a verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones, y en caso de incumplimiento realizar las observaciones correspondientes.
En caso de que se realicen observaciones el organismo puede aceptarlas o bien insistir en el procedimiento y continuar el trámite bajo la exclusiva responsabilidad del mismo. De reiterar el gasto, los procedimientos con las observaciones deberán ser informados por el Tribunal de Cuentas a la Asamblea General cuando el mismo no esté de acuerdo con la reiteración.

Según lo expuesto por Juan Pablo Cajarville (2019, p.27) "las observaciones no impiden los gastos y los pagos ilegales porque basta para superarlas una insistencia del ordenador." En este sentido, el Cr. Umansky (Citado por Juan Pablo Cajarville, 2019, p.27) señala que el parlamento no realiza el análisis de las observaciones y tampoco se ha creado una comisión encargada de estudiar las mismas.

Como expone Cajarville (2019, p.34), las soluciones a la no pronunciación de la Asamblea General, debería establecerse en una reforma constitucional, otorgándole al silencio de la misma, un significado, ya sea que el parlamento considere un perjuicio al interés general del acto ilegal o en forma contraria.

En caso de que se vea afectado el interés general, deberían establecerse procedimientos para determinar las responsabilidades, así como también dejar sin efecto el acto, para lo cual se requiere un "…pronunciamiento jurisdiccional..", lo que genera la interrogante de a qué órgano atribuir esta función, por lo cual propone establecer este cometido a "…órganos del sistema contencioso administrativo, por la vía de crear órganos subordinados…".

Es necesario mencionar que de acuerdo a la Ordenanza del Tribunal de Cuentas Nº 64/88, las observaciones realizadas por los contadores delegados en las cuales el ordenador insistiera en el gasto o en el pago, deberán comunicarse al mismo, adjuntando los motivos que fundamentan la reiteración.

De acuerdo al artículo 211, literal F de la Constitución, la competencia de actuación del TC, se limita a "...Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad…".

Si bien el Tribunal de Cuentas es un organismo de control estatal, la función del mismo es efectiva cuando la comunicación que se realiza a la Asamblea General da resultados continuando con los procedimientos establecidos. Por lo tanto la competencia del TC se limita a denunciar las irregularidades en los procedimientos, no siendo parte de su seguimiento y resolución.

Otro aspecto relevante en la intervención del TC es garantizar que los procedimientos de contratación se realicen considerando la normativa aplicable, lo que le brinda transparencia al procedimiento y seguridad a los proveedores y la sociedad en general, siendo el control que realiza de legalidad, no emitiendo por ende opinión sobre la conveniencia del gasto.

Conforme a lo manifestado por Marta Vidal (2015, p.583) en cuanto a los plazos para la intervención preventiva, cuando el organismo no envía al TC todos los antecedentes, el trámite no tiene entrada, por lo que no se computan los plazos.

Este aspecto es fundamental dado que las extensiones que pueden acontecer por este motivo pueden generar pagos fuera de plazo a los organismos, siendo esencial que se definan adecuadamente los procedimientos y que los funcionarios encargados de este trámite tengan la correspondiente capacitación.

En cuanto al control permanente, establecido en la Constitución artículo 211 literal E, le compete al Tribunal de Cuentas intervenir en todos los aspectos de la Gestión Financiera, correspondiéndole denunciar todas las irregularidades. Asimismo, dentro del control posterior tiene que dictaminar e informar sobre los balances de ejecución presupuestal y las rendiciones de cuentas.

Por último y de acuerdo al artículo 111, numeral 1 del TOCAF, le compete al Tribunal de Cuentas "...dictaminar e informar en materia de presupuestos a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de sus cámaras…".

Es necesario destacar la función que cumple la Auditoría Interna de la Nación, ya que la misma se encarga de evaluar los sistemas de control, proponiendo recomendaciones a los organismos, de forma tal de garantizar la transparencia en los procedimientos. Asimismo, analiza los distintos factores de cumplimiento y establece pautas técnicas sobre riesgos asociados a estos.

En cuanto a la competencia de la Contaduría General de la Nación (CGN) se le asigna el control presupuestario y contable del Estado, mediante la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal, tal como lo establece el artículo 101 del TOCAF al definir sus cometidos sustantivos.

A su vez, la CGN será responsable del SIIF con la finalidad de elaborar y producir información financiera para la oportuna toma de decisiones de los jerarcas correspondientes.

Se entiende importante mencionar las competencias asignadas a la JUTEP, la cual tiene dentro de sus funciones establecer programas para contribuir a la transparencia en la gestión, así como la verificación de la pertinencia de las declaraciones juradas de bienes e ingresos, las que según lo establecido en la "Ley Cristal", son de carácter obligatorio para los funcionarios públicos.

Asimismo, le compete asesorar a la Asamblea General, a petición de ésta, sobre las observaciones remitidas por el Tribunal.

2.8 Contratación administrativa y nuevas tecnologías

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, define al Gobierno Electrónico como "el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los órganos de la Administración Pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos."

Un aspecto a destacar en los últimos años, es el uso e implementación de las Tecnologías de Información en la gestión de compras y contrataciones públicas. Su utilización y avance permitió, entre otras cosas, la automatización y rediseño de los procesos de compra a través del aprovisionamiento electrónico o *e-procurement.*

En el caso de Uruguay, avanzando en el desarrollo de la sociedad de la información y en pos de garantizar la seguridad de la información es que se imparten Normas Técnicas sobre Seguridad de la Información y Datos Abiertos en el ámbito de las compras públicas.

Los Datos Abiertos son aquellos datos que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona u organización, sin otra limitación que la dispuesta en la normativa vigente. Se puede abrir toda la Información pública que se genera por los organismos públicos, salvo las excepciones establecidas en la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública.

La implementación de las nuevas tecnologías en materia de contratación administrativa permitió mejorar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Un ejemplo claro es el Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), herramienta que cubre todo el proceso de contratación y brinda la posibilidad de utilizar Apertura Electrónica, Pregón y Convenio Marco. En esta línea, se destaca la posibilidad que este sistema tiene de interoperar con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), asegurando la consistencia y confiabilidad de la información brindada.

La Apertura Electrónica es una modalidad de gestión que simplifica los procedimientos y asegura la confidencialidad de la información, permitiendo a través de una plataforma electrónica, la presentación, recepción, apertura y acceso a las ofertas. Es por ello, que se dotó a dicho sistema de un protocolo de respuesta en el caso de fallas a efectos de garantizar su transparencia.

Tabla 2.1: Cantidad de convocatorias con y sin apertura electrónica en el año 2020.

Entidades	No APEL	APEL	Total	Proporción de APEL
Poder Legislativo	2	21	23	91%
Poder Ejecutivo	827	5.159	5.986	86%
Órganos con Autonomía Funcional	34	103	137	75%
Servicios Descentralizados	4.369	10.463	14.832	71%
Entes Autónomos	2.259	2.308	4.567	51%
Poder Judicial	193	18	211	9%
Gobiernos Departamentales	6.101	176	6.277	3%
Total	**13.785**	**18.248**	**32.033**	**57%**

Fuente: Portal del Observatorio de Compras Públicas

Figura 2.1: Fluctuación de las convocatorias con y sin apertura electrónica.

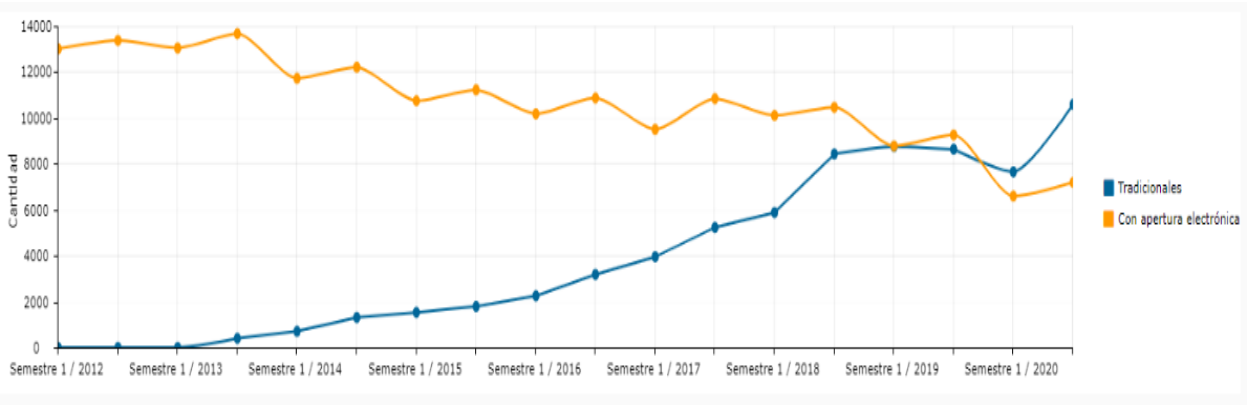


Figura 2.1: Fluctuación de las convocatorias con y sin apertura electrónica. Fuente: Portal del Observatorio de Compras Públicas (2021).

La oferta en línea significa una mejora en los resultados de la eficiencia del gasto, siendo los procedimientos que la utilizan un 15 % más económicos que los tradicionales.

Si bien todas las administraciones públicas estatales pueden utilizar la modalidad de Apertura Electrónica en sus procedimientos de contratación, aún no todas seleccionan esta forma de convocatoria para sus procedimientos, optando por la manera tradicional.

Corresponde mencionar otras herramientas, como ser el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, el Catálogo de artículos, servicios y obras de la Administración Pública, la Tienda Virtual y el Observatorio de Compras Públicas. Instrumentos que fortalecen la transparencia, la gestión eficiente de los recursos y articulan entre sí favoreciendo el control y monitoreo del procedimiento de compras.

El reemplazo del expediente papel, la reformulación de procedimientos, la conformidad mediante medios electrónicos y la posibilidad de acceder libremente a información de carácter público, fomenta la necesidad de seguir desarrollando e implementando nuevas tecnologías que faciliten el desarrollo del proceso de contratación y contribuyan con su control y monitoreo.

A nivel mundial, diversos organismos se encuentran trabajando de manera conjunta con los distintos países, a efectos de impulsar una transformación tecnológica. Alineado a eso se manifiesta que "la posibilidad de acceder fácilmente a datos sobre adquisiciones públicas de todo el mundo es una fuente de información poderosa para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. La Base de Datos Mundial sobre Adquisiciones Públicas es una herramienta única que puede orientar el diseño de reformas más adecuadas de las adquisiciones públicas necesarias para acelerar el desarrollo social y el crecimiento económico de un país" (Vinay Sharma - Director de Soluciones e Innovaciones en Adquisiciones del Departamento de Prácticas Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial).

Por último, según Carlos E. Delpiazzo (2019, p. 230) las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones no sólo están transformando la Administración sino también los modos de relacionarse ésta con terceros, pero ello debe ser sin desmedro de los principios que sustentan el Estado de Derecho.

2.9 Mecanismos de los sistemas de compras en los países de la región

Las Compras y Contrataciones Públicas, constituyen sin lugar a dudas un mercado significativo a nivel internacional. El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), es el instrumento jurídico de la OMC que establece principios generales y prescripciones de

procedimientos a realizar por los Estados Parte con la finalidad de garantizar ciertas condiciones de competencia en los procedimientos de contratación pública.

El ACP cuenta con 21 Partes, es importante destacar que ningún país de América Latina está adherido. Otros 35 miembros y observadores participan como observadores en el Comité de Contratación Pública, en esta calidad se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Panamá, de los cuales sólo Brasil está actualmente en proceso de adhesión al Acuerdo.

Figura 2.2: Partes y observadores en el ACP.

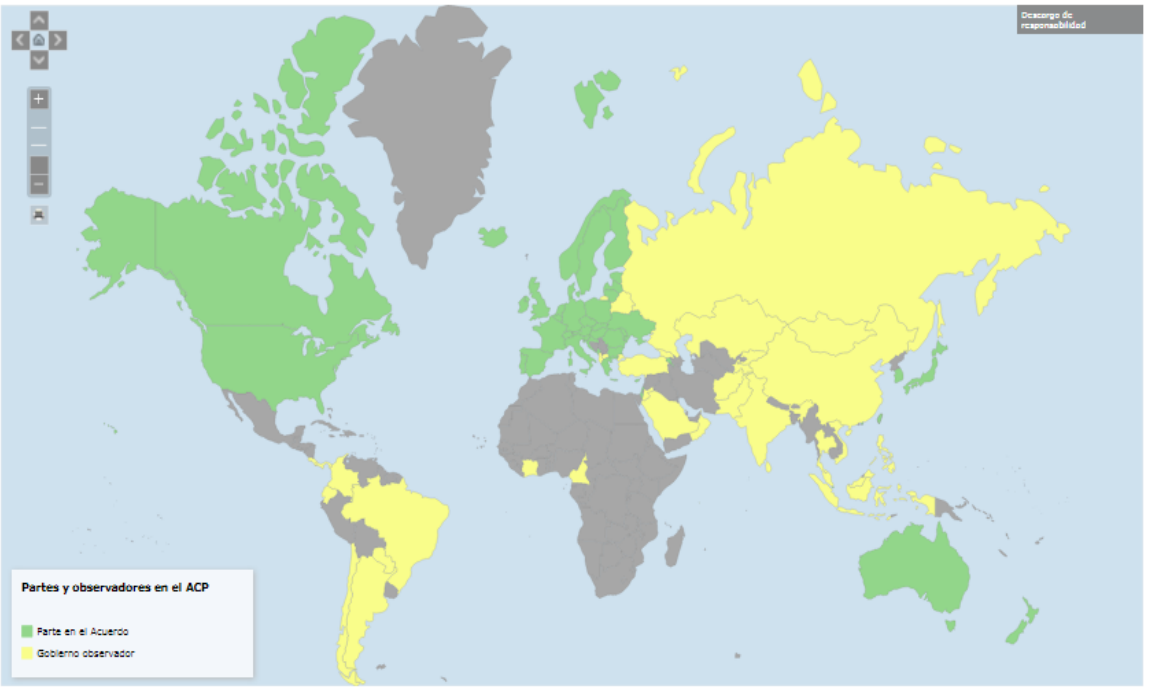


Figura 2.2: Partes y observadores en el ACP. Fuente: Organización Mundial de Comercio

La Ley Modelo sobre la Contratación Pública (2011) de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, reemplaza a la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de 1994, siendo sus principales objetivos el promover la objetividad, equidad, participación, competencia e integridad, con la finalidad de asegurar el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación, propiciando la armonización de las normas internacionales en materia de contratación pública.

Es importante destacar la existencia de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, la que a solicitud de las distintas agencias nacionales de contratación pública busca fortalecer las capacidades de cada país aumentando su eficiencia y transparencia en las compras gubernamentales. En el caso de Uruguay, trabaja de manera conjunta en distintos proyectos con ARCE.

América Latina no dispone de un instrumento o acuerdo vinculante sobre compras públicas, sin embargo, se han presentado distintas iniciativas en el SICA, el MERCOSUR y la ALBA-TCP.

En 2017, el MERCOSUR aprobó el Protocolo de Contrataciones Públicas (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 37/17), herramienta mediante la cual se busca fortalecer la unión aduanera, reducir los costos del sector público, generar una mayor transparencia y competitividad en las compras públicas y generar mayores oportunidades al sector privado.

En la actualidad, la mayoría de los países de la OCDE tienen programas sobre compras públicas sustentables. La normativa en países de América Latina y el Caribe sólo contemplan en un 40% de los casos alguna disposición referente a la sostenibilidad en las compras públicas, siendo el MERCOSUR uno de los precursores en el tema al aprobar la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles (MERCOSUR/CMC/DEC. N°26/07).

En el marco de la política de Compras Públicas Sostenibles, Uruguay aprobó la primera Norma Técnica Sostenible - Nº 02/2019: “Implementación de criterios de eficiencia energética en la adquisición de equipos de aire acondicionado”.

Teniendo presente el Diagnóstico Subregional de los Datos del Sistema de Compra y Contratación Pública publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco de Desarrollo de América Latina, se realiza el siguiente cuadro con la finalidad de visualizar el estado actual y las características de los procedimientos de compras en países de la región.

Figura 2.3: Aspectos de los sistemas de compra pública.

	Colombia	*Ecuador*	*Panamá*	*Paraguay*
Responsable de Compras Públicas	Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	Servicio Nacional de Contratación Pública	Dirección General de Contrataciones Públicas	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay
Principios incluidos de forma expresa en la normativa	Transparencia	Transparencia y publicidad	Transparencia y publicidad	Transparencia y publicidad
Alcance de la normativa de Contrataciones y Compras Públicas	Nivel nacional y subnacional Empresas de propiedad del Estado	Nivel nacional y subnacional	Nivel nacional y subnacional	Nivel nacional y subnacional Empresas de propiedad del Estado
Métodos de Selección de Proveedor	Directa y competitivas	Directa y competitivas	Directa (compra menor por montos, contratación directa) y competitivas (licitación pública por montos, subasta por montos)	Directa (contratación directa, por excepción) y competitivas (licitaciones públicas y selección basada en calidad y calificación); Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

Figura 2.3: Aspectos de los sistemas de compra pública. Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico Subregional de los Datos del Sistema de Compra y Contratación Pública / publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco de Desarrollo de América Latina, año 2021.

Se aprecia que la transparencia es el principio que prima en la totalidad de los países parte del diagnóstico, así mismo se resalta la inexistencia de principios clave en las Contrataciones Públicas como ser la integridad, veracidad, flexibilidad, publicidad, igualdad entre los oferentes, entre otros.

En el siguiente cuadro, se muestra la disponibilidad de datos para cada campo en los procesos de contratación de cada país integrante del estudio (Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay). Esta disponibilidad es medida como accesibilidad a los datos y calidad del registro de datos. Los cuadros rellenos implican que existe información disponible respecto al indicador y que éste tiene buena accesibilidad; si la celda está parcialmente llena significa que hay problemas en la calidad del registro; finalmente cuando la celda está en gris o vacía, el sistema no recoge datos.

Se destaca que para el caso de Ecuador y Panamá los datos no se encuentran abiertos al público y que para el caso de Panamá no fue posible acceder a los datos de la entidad compradora, dato relevante a la hora de realizar análisis de comportamiento y distribución de recursos. Asimismo, se resalta la imposibilidad de acceso a la calificación de los proveedores en los distintos procedimientos, información que se debe otorgar a los participantes del proceso, debido a que le brinda transparencia y no implica revelación de datos perjudiciales o confidenciales para el o los licitantes.

Figura 2.4: Disponibilidad de campos identificadores de los procesos de contratación por país.

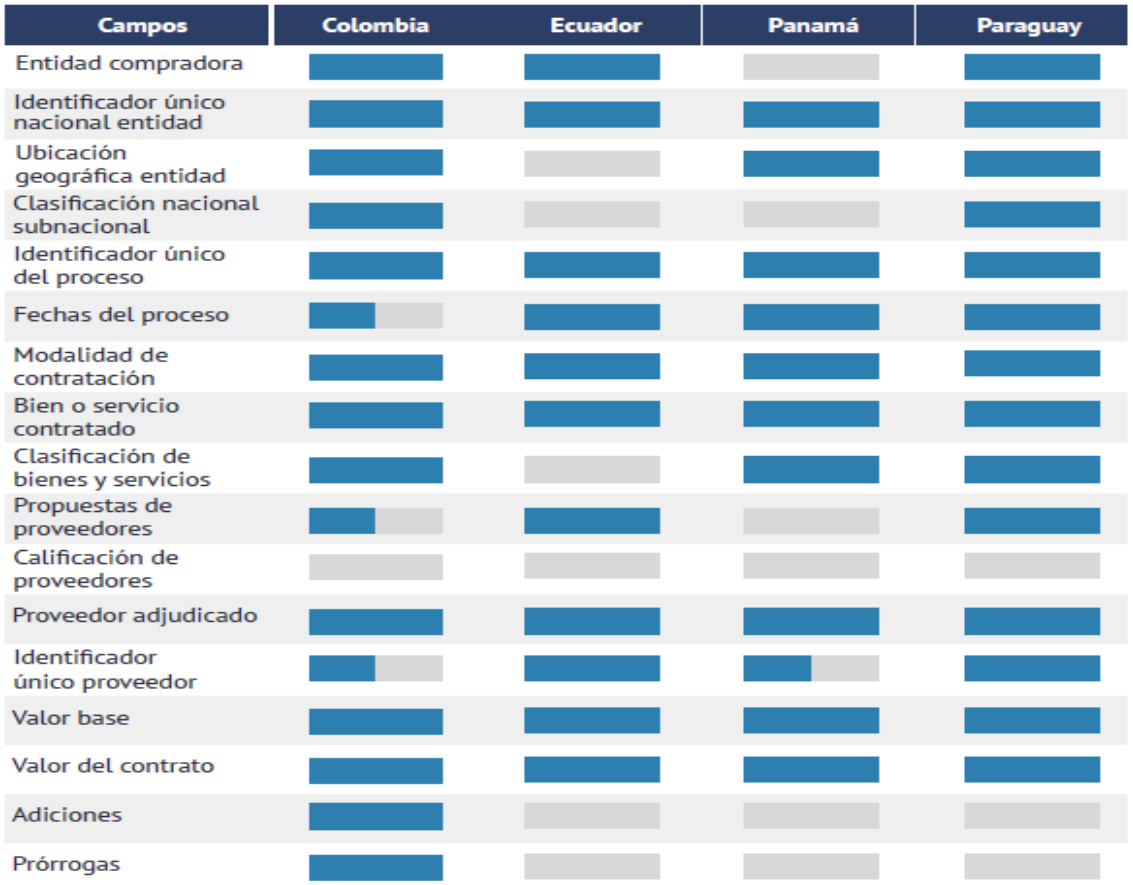


Figura 2.4: Disponibilidad de campos identificadores de los procesos de contratación por país. Fuente: Diagnóstico Subregional de los Datos del Sistema de Compra y Contratación Pública / publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco de Desarrollo de América Latina, año 2021.

Para culminar, se destaca lo señalado por Juan Araya (2006, p. 36) donde expresa que "los gobiernos, al decidir con qué particular contratar, no basta con que demuestren que se hizo en condiciones económicas favorables para el Estado, deben además abstenerse del uso de procedimientos discrecionales o poco transparentes, y en general, ceñirse a ciertas formalidades que preserven el interés público comprometido. De esta forma, podemos identificar básicamente tres funciones distintas que desempañan las políticas de compra. Una función de utilidad pública, donde la autoridad satisface las necesidades que le son propias a su quehacer; una función administrativa, tendiente a asegurar la transparencia y con ello la probidad administrativa y el control del gasto de la Administración; y, finalmente, una función económica, relacionada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible".

2.10 Vulnerabilidades de las contrataciones y compras públicas en Uruguay

Teniendo presente las etapas que conforman el proceso de compras y contrataciones públicas, se pueden identificar vulnerabilidades asociadas a la planificación de compras, capacitación de funcionarios intervinientes, discrecionalidad de los funcionarios, acceso a la información pública sobre contrataciones, participación ciudadana, control, sanciones impuestas por errores o irregularidades en el proceso de adquisición, entre otras.

Planificación de compras

La falta de realización de un plan de compras induce generalmente a modificaciones de las partidas presupuestales que responden habitualmente a un cambio en el actuar de los funcionarios y no a una mera necesidad de la Administración.

A su vez, a fin de cada ejercicio, esta ausencia conduce particularmente a un aumento en las compras con la finalidad de no perder la asignación presupuestal de la unidad, ocasionando por la urgencia de la situación una pérdida del poder de negociación, un alto costo y la adquisición de bienes y servicios de baja calidad.

Una planificación adecuada reduce los plazos y costos transaccionales y busca una mejor asignación de los recursos disponibles, repercutiendo finalmente en el precio de los bienes a adquirir y generando una mayor eficiencia en el proceso.

Todas las ineficiencias de un proceso de compras terminan repercutiendo en el precio abonado por el Estado. A modo de ejemplo, las demoras o tardanzas en los pagos, repercuten en la suba de precios por parte del proveedor, quien busca protegerse de éstas.

El artículo 24 de la Ley Nº 19.355 del 19 de diciembre de 2015, en su redacción dada por el artículo 51 de la Ley Nº 19.924 del 18 de diciembre de 2020, establece que “Los organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y sus modificativas, a excepción de los Gobiernos Departamentales que se excluyen de dicha obligación, elaborarán planes anuales de contratación de bienes y servicios, que deberán publicar con anterioridad al 31 de marzo de cada año, en el sitio web de la Agencia

Reguladora de Compras Estatales y que contendrán como mínimo, la descripción y el alcance del objeto y fecha estimada para la publicación del llamado".

Por su parte, el Decreto N° 339/021 reglamenta la obligatoriedad de realizar una planificación anual de compras, buscando de esta forma reducir las ineficiencias y los costos asociados a estas. A su vez, esta herramienta intenta brindar mayor información referente a las necesidades que el Estado enfrenta, mejorando así las condiciones de competencia y concurrencia de proveedores.

Capacitación de funcionarios intervinientes

La capacitación cumple un rol fundamental para el cumplimiento de las tareas o actividades debido a que otorga al funcionario los instrumentos y habilidades adecuadas para la realización de su función.

La importancia de la capacitación de los funcionarios intervinientes en el proceso de compras radica en lograr que posean una idoneidad técnica propia del sector y que su accionar sea acorde con los comportamientos que la Administración espera.

Si bien es necesario la implementación de la rotación del personal de compras, a efectos de evitar todo tipo de prácticas ilegales, como por ejemplo acuerdos con proveedores, se entiende que esto afecta la capacitación de los funcionarios para el desarrollo de sus tareas. Esto se fundamenta en el hecho de que la rotación produce un perjuicio a la Administración, ya que no se logra alcanzar por el funcionario el conocimiento obtenido mediante la experiencia.

La elaboración de pliegos, el proceso de selección de los proveedores, la negociación de contratos y el control de la ejecución de los contratos son actividades claves que requieren ciertos conocimientos a efectos de evitar errores que perjudiquen el desarrollo del proceso de compras y el desempeño del equipo, razón por la cual es primordial contar con personal idóneo para la tarea.

Por lo que una capacitación deficiente podría repercutir en la pérdida de calidad en los pliegos, incremento de costos, incumplimiento de la normativa aplicable, entre otros, siendo

un desafío la profesionalización de los equipos y el logro de determinada heterogeneidad en su conformación.

Discrecionalidad de los funcionarios

Es importante destacar el impacto y relevancia que tienen las decisiones discrecionales del personal interviniente en el proceso de contratación y compras públicas, el margen de acción que se les otorga vinculado al diseño y elaboración de los contratos afecta la eficiencia ligada al precio final pagado por el Estado.

Las prácticas que permiten o habilitan la discrecionalidad de los funcionarios deben respaldarse en una motivación fundada y ser publicada acorde a lo establecido por la normativa vigente a modo de asegurar la transparencia en el proceso. Asimismo, es importante considerar el objeto de la compra con la finalidad de asegurar que la decisión tomada cubre las necesidades de la Administración.

Acceso a la información pública sobre contrataciones

Desde la promulgación de la ley N° 18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y sus decretos reglamentarios, se han realizado numerosos avances en este aspecto. En tal sentido, se entiende necesario mencionar que para continuar avanzando en este camino es fundamental eliminar las brechas digitales mejorando los modelos de gestión y las competencias digitales.

Como señala Rodríguez-Arana (2011, p.89) “solo hay que pensar en las posibilidades que ofrecen al ciudadano para acceder a la información pública, en las posibilidades que tiene la organización de informar con más transparencia, en la posibilidad de hacer participar al ciudadano en la toma de decisiones o en la definición de sus necesidades colectivas (...) las nuevas tecnologías deben mejorar el acceso de los ciudadanos a la Administración y la comunicación de los ciudadanos con la Administración”.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es una herramienta que busca promover y facilitar la intervención del ciudadano en los distintos procesos de gobierno. En materia de contratación pública la Administración no ha promovido la participación ciudadana en lo referente a la planificación y ejecución de las compras.

Cabe destacar la utilización de los presupuestos participativos, herramienta que permite al ciudadano proponer y escoger la realización de obras y servicios de interés, permitiendo un uso democrático de los recursos y asegurando la eficiencia de su prestación debido a que se basa en necesidades "reales" de la ciudadanía.

Control

Los controles realizados por los organismos de contralor son en muchos casos insuficientes, poco eficientes o de carácter excesivo, no reuniendo las características sustanciales, por lo que se entiende pertinente en determinadas situaciones cuestionarse el motivo de su realización, continuidad y posibilidades de mejora.

Debe destacarse como una debilidad las dificultades que existen para poder disponer el control de la ejecución de los contratos y las fugas en materia de contrataciones que se producen a través de las sociedades del Estado. En efecto, estas sociedades representan un verdadero problema ya que contratan disponiendo de fondos que son en esencia fondos públicos, pero sin los controles del TOCAF.

Sanciones impuestas por errores o irregularidades en el proceso de adquisición.

En distintas oportunidades los organismos no utilizan su potestad sancionatoria como unidad contratante, lo que impacta directamente en la realización de nuevos procedimientos de compras debido a que los "futuros compradores" no ven reflejados en la ficha de los proveedores el verdadero desarrollo, cumplimiento o desempeño en su rol.

A raíz de los avances de las Tecnologías de la Información y Comunicación se lograron mitigar muchos de los riesgos que son ocasionados por estas vulnerabilidades. La información

sobre los procedimientos de compras y contrataciones se encuentra publicada en la página web de ARCE, al alcance de quien desee informarse.

Estos avances hacen posible el dictado de cursos a distancia, a través de la plataforma Moodle, también se brinda la opción de manera presencial. Es importante destacar que los cursos de capacitación impartidos por ARCE están orientados tanto a proveedores como a compradores.

Por otra parte, las compras públicas están sujetas a reglas diferentes a las impuestas en el mercado privado, no teniendo por ende los precios de éstas la misma flexibilidad. Esto es visualizado en la implementación de los convenios marco, herramienta que busca introducir la dinámica del mercado privado permitiendo reducir los precios luego de la adjudicación del convenio, siendo esto una traslación de una característica inherente del mercado privado al público.

A su vez, en determinadas ocasiones el Estado paga mayores precios debido a las distintas políticas sociales que lleva adelante, como ser el fomento a la industria nacional a través de la utilización de regímenes de preferencia o las compras públicas para el desarrollo.

Capítulo 3. Metodología.

En consonancia con los objetivos planteados, se adoptó por un abordaje cualitativo basado en la recolección de datos no numéricos con la finalidad de descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.

Teniendo presente lo expuesto por Fernández Collado, Baptista y Hernández Sampieri "la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto" (2014, p.358), por lo que se entiende que éste es el enfoque óptimo para llevar adelante la presente investigación.

Se detalla a continuación la metodología aplicada y los instrumentos utilizados:

- Estudio exhaustivo de la normativa y antecedentes en la materia con el fin de lograr una adecuada conceptualización del tema a tratar.

- Selección de casos de estudio: elección de aquellos organismos parte del Poder Ejecutivo y Entes Autónomos que según datos extraídos del Observatorio de Compras Públicas, tienen una considerable incidencia en el tema de estudio y mayor concentración de compras en los últimos años.

- Realización de modelo de cuestionarios con preguntas cerradas y abiertas, diseñadas en base al análisis realizado en el marco teórico y con la finalidad de obtener datos y elementos pertinentes para cumplir con los objetivos establecidos en esta investigación.

- Encuestas a Directores de Compras Públicas y a personal clave en materia de compras y contrataciones, a efectos de obtener la visión de cada uno de los actores principales del proceso. En apéndice A, se adjunta modelo de encuesta realizado.

- Entrevistas a grupos de interés: ARCE, TC y UCA, con la finalidad de obtener el punto de vista de especialistas nacionales en la materia. En apéndice B, se adjunta modelo de cuestionario realizado.

- Análisis de las entrevistas y encuestas a efectos de obtener información concreta con el fin de realizar conclusiones y recomendaciones vinculadas a la temática de referencia.

- Elaboración para las preguntas abiertas de la correspondiente codificación con el fin de obtener ciertas categorías que representen o expliquen los resultados finales, dándole de esta forma tratamiento cuantitativo. En los apéndices C y D, se adjuntan los cuadros realizados.

- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con la finalidad de resumir los datos obtenidos y realizar recomendaciones de cambios a la normativa o procesos.

Capítulo 4. Análisis de Resultados y Discusión

4.1 Limitantes

La principal limitante en cuanto al abordaje del tema son los escasos antecedentes de investigación y bibliografía abocada al análisis y comparación de precios entre el mercado público y el privado. Cabe mencionar que esta investigación no pretende abarcar dicho análisis, sino que busca estudiar de qué forma el precio pagado por las compras públicas se ve afectado por las vulnerabilidades que éstas presentan.

4.2 Presentación y Análisis de Resultados

A efectos de una mejor apreciación de los resultados se presentará en primer lugar el estudio de las encuestas realizadas y en segunda instancia el análisis de las entrevistas efectuadas a los grupos de interés.

Por otra parte, los mismos serán presentados en su conjunto a través de la utilización de la Matriz FODA, herramienta que permitirá conocer algunos de los factores internos y externos que influyen en la contratación administrativa.

4.2.1 Resultados de Encuestas

Se remitió encuesta a veintiocho funcionarios públicos, de los cuales veinte eran Encargados de Compras o Adquisiciones y los restantes personal clave dentro del Sector. Se recibieron dieciocho respuestas que se analizan a continuación, pudiendo consultar información complementaria al estudio en el apéndice C.

Entre los organismos efectivamente encuestados se encuentra la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión Social, la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland, el Banco Hipotecario del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de

Salud Pública, el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Contaduría General de la Nación.

En virtud de los resultados obtenidos, desde el punto de vista de los encuestados, la mayoría entiende que actualmente se compran los bienes que la organización necesita.

Respecto a la capacitación de los funcionarios intervinientes en el proceso de compras, los encuestados manifiestan mayoritariamente que cuentan con la capacitación necesaria.

Los encuestados mencionan como principales problemas que afrontan las contrataciones públicas, la planificación de las compras, capacitación de los funcionarios intervinientes, discrecionalidad de los funcionarios, posibilidades de colusión, contratación de un proveedor con antecedentes de incumplimiento y ofertas idénticas o por encima del valor del mercado.

En este sentido, la mayor parte de los encuestados estiman que existen otros problemas distintos a los ya mencionados como ser: plazos de tramitación excesivos, resistencia a los cambios y ausencia de promoción del uso de procedimientos como el Convenio Marco.

Consecuentemente, la mayoría de los participantes expresa que estas problemáticas inciden en los costos abonados por el Estado. A su vez, opinan que esto se debe a que los oferentes aumentan el precio debido a los costos financieros, la existencia de plazos extensos y a no determinar índices adecuados de ajustes de precios.

Referente a la normativa vigente en materia de corrupción y transparencia en la contratación pública, la mayoría entiende que ésta ha aportado cambios significativos al proceso de compras. Son ejemplo de esto: la obligatoriedad en las publicaciones, presentación de las ofertas online e inhabilitación de los funcionarios a contratar.

Si bien la mayor parte de los encuestados expresa no haber tenido problemas al aplicar la normativa en materia de corrupción y transparencia, las dificultades que éstos manifiestan a la hora de poner en práctica la misma, son mayormente las siguientes: impracticabilidad de la rotación de los funcionarios, controles insuficientes, desconocimiento de los auditores en la materia y la efectiva posibilidad de poner sanciones por incumplimiento.

Desde el punto de vista de los encuestados, la mayor parte entiende que los sistemas de denuncias existentes en su Organismo son accesibles. En tal sentido, consideran que los funcionarios abocados a la recepción, seguimiento y control de las denuncias poseen los conocimientos suficientes para abordar los temas de referencia.

Al preguntarles respecto al acceso de información pública, más concretamente si los datos requeridos en la norma están disponibles para la ciudadanía de manera accesible y entendible para ésta, la mayoría entiende que no se encuentra en formatos comprensibles y alcanzables para el ciudadano de a pie.

Referente al control social, la mayoría de los encuestados considera que éste impacta en los procedimientos de compra y contratación administrativa. Se destaca asimismo que en las respuestas se obtuvo un porcentaje considerable de encuestados que estima que tal vez tiene incidencia en ellos.

Consultando sobre la efectividad de los controles realizados por el Tribunal de Cuentas, el 77,8 % opina que éstos son efectuados de manera eficaz. En esta línea, al consultar sobre las acciones que cada Organismo toma con la finalidad de no incurrir nuevamente en el error observado, se destacaron las siguientes medidas: incorporación de lecciones aprendidas, mejora en el control interno y redacción de pliegos.

Para finalizar la encuesta, en base a la experiencia de los encuestados, se preguntó qué mejoras propondrían a los actuales procedimientos de contratación administrativa, siendo las principales sugerencias las que se detallan a continuación: actualización de la normativa vigente, mejora en la planificación de compras, fomento del buen uso de los procedimientos competitivos, darle mejor utilidad a herramientas como el convenio marco y la tienda virtual, mejora en los plazos de actuación de los organismos participantes y modernización digital en todas las etapas del proceso de compras, incluyendo las actuaciones de los órganos de contralor.

4.2.2 Resultados de Entrevistas

Durante la investigación se entrevistaron a cuatro expertos en compras públicas, entre ellos la Dra. Carina Pizzinat Directora Ejecutiva de ARCE y Alberto Mosquera Director de UCA. A su vez, se entrevistó a cuatro contadores delegados del Tribunal de Cuentas.

La entrevista inicia consultando respecto a las vulnerabilidades que presenta la contratación administrativa, resultando las manifestadas por los entrevistados las siguientes: falta de planificación, baja profesionalización, falta de dominio de la normativa, inadecuada utilización del RUPE, inconveniente determinación de los objetos a adquirir por falta de asesoramiento externo, errores en la redacción y exigencias en los pliegos de condiciones, experiencia de los proveedores en el sector público (*Know How*), inexperiencia del organismo comprador, utilización inadecuada del convenio marco y controles inadecuados o excesivos.

Referente a la falta de planificación los entrevistados entienden que genera incertidumbre en los proveedores, lo cual encarece los precios abonados por el Estado. A su vez, consideran que una adecuada planificación permite a los oferentes la preparación de sus ofertas con suficiente antelación, reduciendo de esta manera los costos.

Asimismo, se sostuvo por parte de los participantes que el beneficio de una adecuada planificación redunda en la cantidad de concurrentes, mejorando las condiciones de la competencia e impactando los precios establecidos por los oferentes. Esto último se ve reflejado en las condiciones del mercado competitivo, debido a que cuanto más competidores existan en un procedimiento, menor van a ser los precios ofertados.

Respecto a la baja profesionalización en el sector público, los entrevistados opinan que los cursos que actualmente se brindan vinculados a la materia no evalúan el conocimiento adquirido por los funcionarios, otorgando solamente una constancia de participación.

Un elemento fundamental mencionado en este punto, es la influencia que puede ejercer cada organismo para incentivar el desarrollo profesional y la carrera de sus funcionarios. En tal sentido, estos destacan la importancia que genera el reconocimiento por parte del organismo, como forma de incentivar al personal.

Asimismo, se destacó que los equipos en el área de compras, no son homogéneos en todos los organismos, existiendo grupos más profesionalizados que otros.

En cuanto a la normativa, los entrevistados manifestaron que la misma es adecuada y permite a la Administración actuar sin dificultades, siendo la reglamentación vigente perfectible. Se consideró por parte de los entrevistados que otra vulnerabilidad presente en las compras públicas, es la falta de dominio o desconocimiento de la normativa.

Respecto a la inadecuada utilización del RUPE, se entiende que la Administración debiera otorgar excepciones para aquellos proveedores del exterior, sin dejar de lado los intereses de la Administración. Alineado a ello, los entrevistados mencionaron que los representantes o intermediarios ocasionales generan comisiones y costos que se trasladan a los precios pagados por el Estado.

En relación a la inconveniente determinación de los objetos a adquirir, los entrevistados opinan que esta resulta relevante para la contratación administrativa, siendo un problema no disponer con el adecuado asesoramiento. Esto es fundamental, debido a que contando con opiniones calificadas que evalúen los requerimientos técnicos, de calidad y de precio, se evitarían compras innecesarias para la Administración.

Consecuentemente, con respecto a la redacción de los pliegos, se entiende que la misma es relevante, por lo que es importante redactar y establecer en forma adecuada las condiciones, especificaciones técnicas, ajustes paramétricos de precios, análisis y ponderación de oferentes, entre otros. En tanto, teniendo una correcta redacción la administración evitará situaciones en las que un mismo objeto es adquirido a precios diferentes por distintos organismos.

A su vez, se consideró fundamental para este punto la experiencia y cualificación del personal en la elaboración de los mismos.

Cabe mencionar que para los entrevistados, la experiencia adquirida tanto por el organismo como los proveedores, permite al Estado comprar en mejores condiciones, evitando cometer errores que puedan encarecer los procedimientos. Relacionado a los proveedores, se entiende por los entrevistados, que al adquirir experiencia en el sector público éstos pueden presentar

ofertas con un alto nivel de estudio y mayores referencias, lo que les permite prever situaciones y de esta manera ofertar a un menor precio.

Respecto a la utilización del Convenio Marco, los participantes entienden que el mismo constituye un buen instrumento, pero en ocasiones, es utilizado de manera inadecuada. Esto se debe a que los organismos tienden a parcializar sus compras, sin considerar que de realizarlas en mayores volúmenes, pueden reducirse significativamente los costos.

Para culminar con las vulnerabilidades, referente a la eficacia de los controles realizados actualmente por los órganos de contralor, se consideró que si bien existen, muchas veces son excesivos y no se realizan de manera adecuada, constituyendo esto un problema para la contratación.

En este sentido, se entiende por los entrevistados que es necesario concientizar a los Ordenadores del gasto respecto a las reiteraciones que se realizan. Además, se consideró la necesidad de reorganizar el Tribunal de Cuentas, rediseñando sus funciones, ya que hasta el momento solo se realizan controles de legalidad, dejando de lado los controles de gestión.

Adicionalmente, se destacó que en diversas oportunidades una misma disposición es aplicada de forma diferente por distintos organismos, no existiendo en este aspecto una homogeneidad en la aplicación de la normativa. Razón por la cual se entiende necesario por parte de los entrevistados fortalecer al organismo de contralor.

Consultados por la disparidad de precios en el sector público y la influencia de las vulnerabilidades anteriormente descritas en su determinación, se agregaron a los factores ya mencionados los siguientes: compras centralizadas o descentralizadas, sobreprecios por políticas sociales o económicas y demora en los plazos de pagos.

En este punto los entrevistados mencionaron las diferencias existentes con el mercado privado, ejemplificando el caso de aplicaciones de mecanismos como los regímenes de preferencia a la industria nacional, pequeñas y medianas empresas. En donde el Estado decide pagar un sobrecosto, porque el objetivo que persigue es aún mayor, siendo el mismo esencial para el funcionamiento e impulso de la economía. Por lo tanto, se entiende que una de las

diferencias entre ambos sectores, es que en el ámbito público responde a políticas sociales o económicas.

Referente a la centralización y descentralización de las compras, se menciona por parte de los entrevistados la necesidad de realizar un estudio vinculado a los objetos a ser adquiridos con el fin de determinar la conveniencia de desconcentrar las adquisiciones.

Según los entrevistados, otro aspecto que incide en los precios pagados por el Estado, son los plazos de pagos, siendo éstos en ocasiones mayores a 60 días. En tal sentido, las demoras en los plazos generan incertidumbres sobre la fecha de recepción del pago, lo que conlleva un encarecimiento de los productos adquiridos.

Haciendo referencia a la existencia de estudios comparativos en los precios que paga el Estado a nivel Nacional, la mayoría de los encuestados desconoce o asegura que no existen trabajos de esta índole en Uruguay. Consecuentemente, se manifestó que existe cruzamiento de datos entre distintos organismos, además de las comparaciones que se pueden realizar en base a datos históricos.

A su vez, se afirma por parte de éstos que la disparidad de precios entre un mismo bien o servicio, depende del Organismo involucrado y se le asocia a distintas causas y problemáticas, como por ejemplo el poder de pago, el volumen de las compras, las condiciones de pago y los plazos.

En cuanto a los precios máximos a adquirir, se considera por parte de los entrevistados un instrumento adecuado, que de ser aplicado de manera certera tenderá a bajar los precios de los productos adquiridos.

Por otra parte, éstos son considerados por los participantes como un mecanismo complejo de aplicar, presentando diversos desafíos en su implementación. Entre los desafíos mencionados se encuentra la existencia de objetos con diferentes especificaciones dentro de una misma categoría, dificultando su comparación (por ejemplo: computadoras, respiradores). Además, se plantea la dificultad de establecer un precio máximo, debido a que esto depende de distintos factores como ser: volúmenes de compra, lugares de entrega, condiciones, intermediarios, entre otros.

En cuanto a la obligatoriedad establecida en la Ley Cristal de rotar el personal, se opina por los encuestados que la misma no está siendo aplicada de manera adecuada. A su vez, se manifiesta el desconocimiento del cumplimiento y control de esta obligación. En tal sentido, entienden que la traslación de conocimientos ocasionado por la rotación de personal podría perjudicar a la Administración.

Consultados los participantes, en cuanto a recomendaciones a plantear sobre los actuales procedimientos de contratación administrativa, mencionaron la implementación de un sistema dinámico de adquisición, el cual mejoraría la eficiencia en la gestión.

Al preguntarles sobre la normativa vinculada a temas de corrupción y transparencia, se expresó que la misma es adecuada y cumple con el objetivo de brindar mayor transparencia. Adicionalmente, se destacaron los grandes avances existentes en esta materia, en comparación con los desvíos que han existido a lo largo de la historia.

Para finalizar con la entrevista se consultó sobre aspectos del control social y el acceso a la información pública. En este punto, se señala por los entrevistados, que los datos públicos no son accesibles y presentan una cierta complejidad en su exposición, no siendo comprensibles para la ciudadanía en general. Por último, se resaltó la inexistencia de datos exactos y la necesidad emergente de brindar una mayor difusión de éstos.

4.2.3 Análisis FODA

Teniendo presente el estudio normativo y el análisis de resultados realizado anteriormente, se confecciona a continuación un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la contratación administrativa en nuestro país.

Figura 4.1: Análisis FODA.

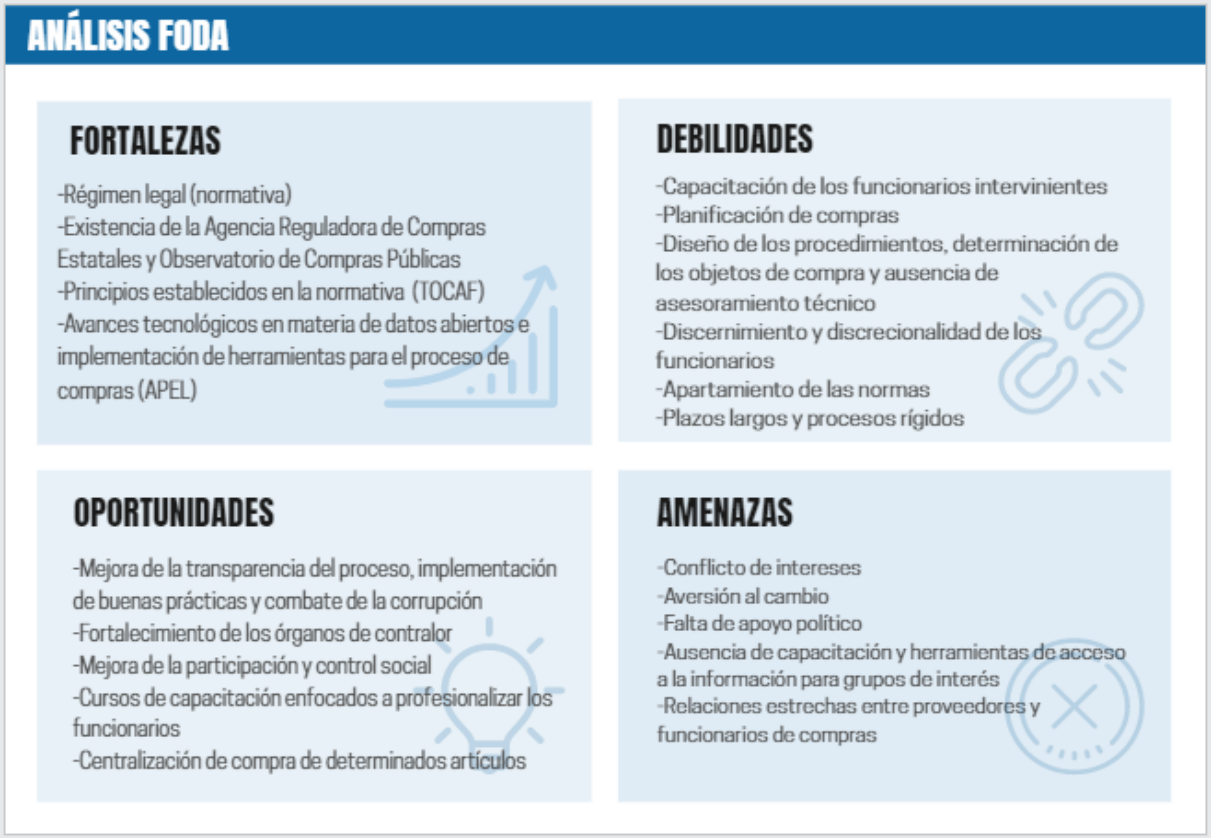


Figura 4.1: Análisis FODA. Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 5. Conclusiones.

En virtud de los resultados obtenidos en la investigación realizada, puede concluirse, en primer lugar, que la contratación administrativa presenta diversas vulnerabilidades, entre las cuales se encuentran la planificación de compras, la capacitación de los funcionarios intervinientes en el proceso y la discrecionalidad de éstos.

En tal sentido, se considera necesario evaluar la eficacia de la implementación del artículo 24 de la Ley Nº 19.355 de 19 de diciembre de 2015 y del Decreto N° 339/021 "Plan Anual de Compras", por lo que se sugiere realizar seguimientos y controles a los organismos en los que es preceptivo, a efectos de analizar si su puesta en práctica logró el cumplimiento de sus principales objetivos: detección oportuna de las necesidades públicas, mejora en la asignación de fondos públicos, contrataciones más eficientes, reducción de asimetrías en la información disponible, mejora en las condiciones de contratación y mayor concurrencia. De esta manera se podrán tomar acciones para corregir sus ineficiencias en pos de lograr los objetivos para los que fue puesto en marcha.

El análisis efectuado muestra que es primordial el diseño y puesta en marcha de cursos de capacitación enfocados a la profesionalización de los funcionarios de compras. Si bien, en la actualidad ARCE brinda cursos vinculados a la materia, los mismos no cubren suficientemente las necesidades de capacitación, por lo que se recomienda evaluar los requerimientos de capacitación y apostar a equipos de compra capacitados y conformados de forma heterogénea, incentivando el desarrollo profesional y la carrera de sus funcionarios.

Asimismo y dado que existen diferencias entre los distintos equipos de compras, se aconseja identificar aquellos equipos con alto nivel de profesionalización e implementar un sistema de benchmarking, como forma de colaboración entre todas las entidades. De esta manera, podrán aplicarse las estrategias implementadas, conocimientos y mejores prácticas en la totalidad de los Organismos.

La normativa vigente establece principios generales en el ámbito de la contratación administrativa, como ser los principios de transparencia, eficiencia, razonabilidad, buena fe y

debido proceso, pero deja por fuera los principios de: imparcialidad, responsabilidad, control y participación social. A su vez, se considera que es primordial analizar que la ausencia de algunos de estos principios, regulaciones o controles otorga ciertos márgenes de acción y decisión a los funcionarios participantes del proceso de compras.

En lo referente a la incidencia de distintos factores en los precios abonados por el Estado, se destacan los costos transaccionales vinculados generalmente a demoras en los tiempos de la Administración, niveles de entrega, intermediarios, plazos, transporte, falta de planificación, determinación de objetos de compra, capacitación, entre otros. Estos costos provocan un incremento en los costos de participación de los oferentes, encareciendo sus ofertas.

Por este motivo, se recomienda establecer distintas mejoras en las condiciones de la competencia que impacten directamente en los precios ofertados, entre las cuales están la adecuada planificación, publicación y definición de objetos de compra. Para ello, se sugiere contar con el debido asesoramiento técnico.

A su vez, es imprescindible determinar mediante normativa sanciones más severas a la Administración por el incumplimiento de plazos o manejo ineficiente de los fondos públicos.

Es necesario tener presente los regímenes de preferencias establecidos en el TOCAF, con el propósito de colaborar con la promoción de ciertos sectores (industria nacional, pequeñas y medianas empresas, entre otros). Si bien esto representa discrepancias en los precios con el sector privado, su objetivo es contribuir al impulso de la Economía Nacional, utilizando las compras públicas como un instrumento para otros objetivos del Estado. Razón por la cual, se aconseja la designación de un equipo multidisciplinario que intervenga en el estudio de los márgenes dispuestos en la normativa.

Otro extremo en el que se recomienda continuar el aggiornamento en la contratación administrativa, es la implementación de nuevas tecnologías que permitan impulsar la simplificación y digitalización de los procesos a fin de lograr mayor eficiencia, control y transparencia sobre la utilización de los fondos públicos.

En esta línea, se entiende necesario lograr la total interoperabilidad de los distintos sistemas relacionados a la adquisición de bienes y servicios a efectos de que éstos puedan brindar

información certera y oportuna que pueda ser utilizada para la toma de decisiones y reflejarse en el Observatorio de Compras Públicas con el fin de mejorar la transparencia y el control social.

El convenio marco y el pregón electrónico son herramientas de racionalización técnica que centralizan algunas etapas de la compra y descentralizan la ejecución de la misma, reduciendo las ineficiencias de los procedimientos tradicionales por lo que se entiende necesario lograr mayor adhesión de los organismos en la práctica, así como la incorporación de nuevos bienes y servicios.

Para ello, se propone la realización de un relevamiento de necesidades, previo a la inclusión de nuevos bienes o servicios, con la finalidad de que los organismos tengan a disposición artículos que satisfagan sus requerimientos básicos. A su vez, se propone analizar qué insumos son convenientes adquirir de forma centralizada y cuáles es mejor que cada Organismo lo gestione por cuenta propia.

En relación a los controles realizados por los distintos organismos de contralor, es imperioso analizar si los mismos reúnen las características sustanciales y si cumplen con el objetivo para el que se realizan. En consecuencia, se propone repensar las funciones del Tribunal de Cuentas con el propósito de fortalecer el órgano y los controles que éste lleva a cabo.

En este aspecto, se estima necesario evaluar la eficiencia, continuidad, cumplimiento y control de lo establecido en el artículo 24 del Decreto N° 30/003 y 23 de la Ley N° 17.060 (rotación del personal), debido que del análisis realizado se desprende el desconocimiento de su uso y control.

En cuanto al acceso a la información pública, es importante evaluar la disponibilidad de los medios de denuncia, el cumplimiento de los plazos por parte de la administración, la disponibilidad y accesibilidad de los datos, así como la adecuación del formato en los que son presentados a la ciudadanía, factores que determinan y favorecen la transparencia en la materia.

Alineado a esto, se aconseja fortalecer la apertura, visualización y descarga de los datos asociados a las compras públicas a efectos de favorecer la accesibilidad y transparencia de la información.

En el entendido de que todos los funcionarios públicos están obligados a recibir y dar trámite a las denuncias que se presenten y con el objetivo de reafirmar conceptos, dar a conocer la normativa vigente y sus correspondientes procedimientos, se recomienda capacitar a los funcionarios mediante talleres que aborden el procedimiento de recepción de denuncias y solicitud de acceso a la información pública.

En lo que respecta al control social, se recomienda promover instancias de participación ciudadana con la finalidad de recibir aportes o sugerencias en el diseño de pliegos, se sugiere para ello la utilización de herramientas como las audiencias públicas.

Para finalizar, se entiende necesaria la implementación de buenas prácticas como ser el incremento de la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de contratación, eliminación de prácticas negativas que atentan contra la libre competencia (excepciones del art. 33 del TOCAF), fortalecimiento de los procesos de auditoría y asesoramiento a los encargados de compras, prácticas que fortalecerán la eficiencia y eficacia de la gestión de las compras públicas, así como su transparencia.

Referencias Bibliográficas

Acosta Casco, N. (2014). Principios de Ética Pública. Cuaderno de divulgación n.° 1 (1ª edición). Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública.

Araya Allende, J. (2006). Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados. Serie Comercio Internacional, CEPAL, N°67 Santiago de Chile.

Banco Mundial (2021). Recuperado de https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.CON.GOVT.ZS?end=2017&locations=UY

Cajarville Peluffo, J. P. (2008). Sobre Derecho Administrativo (Tomo I). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Cajarville Peluffo, J. P. (2017). Variaciones sobre el agotamiento de la vía administrativa, la revocabilidad de los actos administrativos y el cumplimiento de la sentencia anulatoria. Revista Derecho Público, (51), 103-133. Recuperado de http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/54

Cajarville Peluffo, J. P. (2019). Sobre Derecho Administrativo (1ª edición, tomo III). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Campos, J. E. y Pradhan, Sanjay (2009). Las múltiples caras de la corrupción. Colombia: Mayol Ediciones S.A.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Recuperado de https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf

Comisión Administrativa del Poder Legislativo (2001). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo.

Delpiazzo, C. E. (2011). Contratación pública electrónica en Europa y América Latina. Revista de Facultad de Derecho (66), 147-167.

Delpiazzo, C. E. (2013). Los tres tránsitos de la contratación pública. Revista de Derecho Público, (44), 59-78.

Delpiazzo, C. E. (2018). Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (13ª edición actualizada y ampliada). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Delpiazzo, C. E. (2019). Contratación Administrativa. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Delpiazzo, C. E., Veloso, N. y Delpiazzo, G. (2020). Contratación administrativa, cambios introducidos por la LUC. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. y Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación (sexta edición). México: Editorial McGraw Hill.

Junta de Transparencia y Ética Pública (2009). Ética y Función Pública. Serie: "Manuales de Capacitación" No 1. Montevideo: IMPO.

Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Nueva York. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Observatorio de Compras Públicas. Resultados del monitoreo y análisis del mercado público. Recuperado de https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/

Poder Ejecutivo (Junio 2020). Proyecto del Poder Ejecutivo Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2019. Tomo Análisis Presupuestal. Recuperado de https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/brc2019_analisis_presupuestal.pdf

Rodríguez-Arana, J. (2011). La sociedad del conocimiento y la administración pública. Revista de Derecho, 10 (19), 85-91. Recuperado a partir de http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/654

Transparencia Internacional. Corrupción e indicadores. Recuperado de https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

Unidad de Acceso a la Información Pública. Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Recuperado de https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/publicaciones/indice-nacional-transparencia-acceso-informacion-intai-2019

Uruguay (1987, noviembre 18) Ley N° 15. 903: Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal. Ejercicio 1986. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15903-1987

Uruguay (1988, marzo 2) Ordenanza del Tribunal de Cuentas N° 64/88. Recuperado de https://www.tcr.gub.uy/archivos/nor_121_ORDENANZAS%20VIGENTES%20PAGINA%20WEB%20-%20final.pdf

Uruguay. (1999, enero 8) Ley N° 17.060: Ley Anticorrupción o Ley Cristal. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998

Uruguay. (2003, enero 28) Decreto N° 30/003: Reglamentación de la Ley 17.060. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/decretos/30-2003

Uruguay. (2008, noviembre 7) Ley N° 18.381: Derecho de Acceso a la Información Pública. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008

Uruguay. (2015, diciembre 30) Ley N° 19355: Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015

Uruguay. (2021, octubre 8) Decreto N° 339/2021: Reglamentación del artículo 451 de la Ley 15.903. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/339-2021

Veloso Giribaldi, N. (2018). Responsabilidad del Estado frente a un potencial oferente por contratar directamente cuando debió llamar a un procedimiento competitivo. Revista de Derecho, 17(34), 111-134. Recuperado de http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/419

Vidal, M. (2015). La Gestión Financiera del Estado (2ª edición). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Zuleta, M. M. y Caro, C. A. (2021) Diagnóstico Subregional de los Datos del Sistema de Compra y Contratación Pública. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco de Desarrollo de América Latina.

Apéndice A. Modelo de encuesta a aplicar a responsables de compras y personal clave.

1. Previo a lo dispuesto en el Decreto N° 339/021, ¿entiende usted que se compran los bienes que la Organización necesita?

   ❑ Sí
   ❑ No

2. ¿Considera que los funcionarios intervinientes en el proceso de compras cuentan con la necesaria capacitación para su participación?

   ❑ Sí
   ❑ No
   ❑ Tal vez

3. ¿Los siguientes, son para usted, problemas que presentan o afrontan las contrataciones públicas? Seleccione hasta 6 de las siguientes opciones.

❑ Planificación de Compras
❑ Capacitación de funcionarios intervinientes
❑ Discrecionalidad de los funcionarios
❑ Control inadecuado
❑ Posibilidades de colusión entre proveedores
❑ Selección de un licitante inadecuado
❑ Funcionarios de compras aceptan gratificaciones
❑ Relaciones estrechas entre proveedores y funcionarios
❑ Inexistencia de acta de apertura o con datos faltantes
❑ Ofertas idénticas o por encima del valor del mercado
❑ Subcontratación de empresas que perdieron
❑ Contratación de un proveedor con antecedentes de incumplimiento
❑ Otros

4. ¿Considera que existen otros problemas en las contrataciones públicas? ¿Cuáles?

   ❑ Sí
   ❑ No

5. ¿Estima que los problemas que actualmente presentan las contrataciones públicas inciden en los precios que abona el Estado? ¿Cómo?

   ❑ Sí
   ❑ No

6. ¿Entiende que la normativa vigente en materia de corrupción y transparencia en la contratación pública, ha aportado mejoras en el Sistema de Compras Públicas? ¿Cuáles fueron?

   ❑ Sí
   ❑ No

7. ¿Han tenido alguna dificultad en su puesta en práctica?

   ❑ Sí
   ❑ No
   ❑ Tal vez

8. ¿Cuáles son las debilidades de esa práctica?

9. ¿Son accesibles o existen sistemas de denuncia en su Organización?

   ❑ Sí
   ❑ No

10. ¿Cuenta su organización con integrantes con conocimientos suficientes para abordar estos temas?

    ❑ Sí
    ❑ No
    ❑ Tal vez

11. ¿Opina que los datos requeridos en las normas están disponibles para la ciudadanía de manera accesible y entendible para ésta?

    ❑ Sí
    ❑ No

12. ¿Entiende que el control social impacta en los procedimientos de compra y contratación administrativa?

    ❑ Sí
    ❑ No
    ❑ Tal vez

13. ¿Considera que los controles aplicados por el Tribunal de Cuentas son efectivos?

    - ❑ Sí
    - ❑ No

14. En cuanto a las observaciones del Tribunal de Cuentas, ¿Qué medidas se toman para mejorar los procedimientos, evitando incurrir nuevamente en el error observado?

15. ¿En base a su experiencia, qué mejoras propondría a los actuales procedimientos de contratación administrativa?

Apéndice B. Modelo de cuestionario a aplicar a grupos de interés.

1. En la actualidad, ¿Cuáles son las principales vulnerabilidades que presenta el sistema de compras y contrataciones del Estado? ¿Cuál/es de esas vulnerabilidades considera que tiene mayor relevancia?

2. ¿Considera que la disparidad de precios se debe a las vulnerabilidades del sistema actual?

3. En el caso que la respuesta anterior sea SI ¿Cuáles son las mayores dificultades que tiene el Estado a la hora de enfrentar este dilema?

4. ¿Existen estudios comparativos de precios a nivel nacional referente a los precios que abona el Estado al adquirir bienes y servicios?

5. Dentro de los cambios introducidos por la Ley de Urgente Consideración (19.889), ¿Considera aplicable los precios máximos de adquisición? ¿Cómo impacta esto en los costos que abona el Estado?

6. ¿Considera que los funcionarios intervinientes en el proceso de compras cuentan con la necesaria capacitación para su participación?

7. Entiende que de aplicarse la rotación de personal interviniente en el proceso de compras, esto ayuda a la transparencia y mejora en el desempeño del equipo.

8. Teniendo presente lo establecido en el art. 24 del Decreto 30/003 y 23 de la Ley 17.060 (rotación de funciones en tareas financieras) ¿Es controlado su cumplimiento por alguno de los organismos de contralor?

9. ¿En base a su experiencia, qué mejoras propondría a los actuales procedimientos de contratación administrativa?

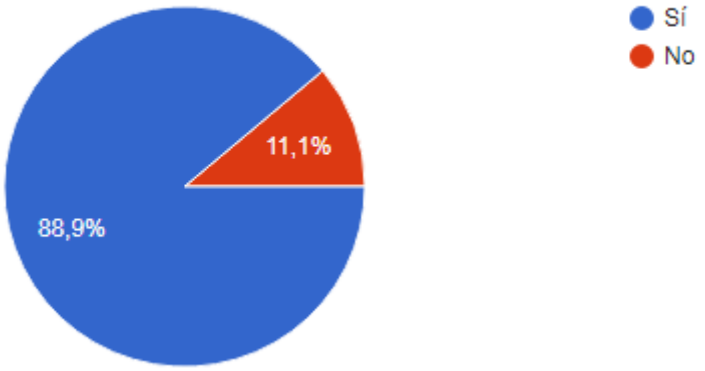
10. ¿Estima que los controles actuales establecidos en el marco normativo son suficientes y se realizan de manera adecuada?

11. ¿Entiende que la normativa vigente en materia de corrupción y transparencia en la contratación pública, ha aportado mejoras en el Sistema de Compras Públicas? ¿Cuáles fueron?

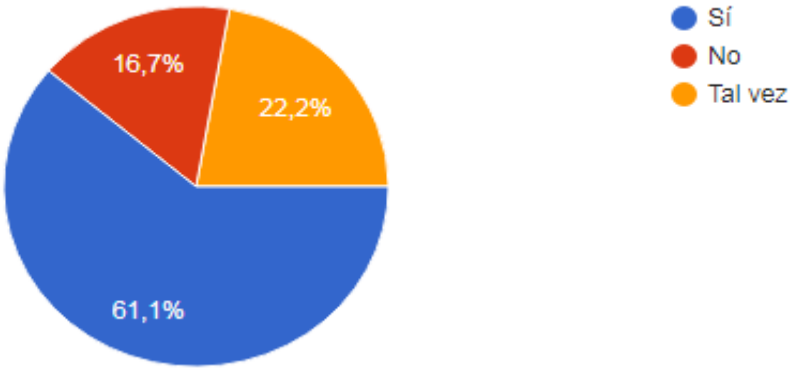
12. ¿Opina que los datos requeridos en las normas están disponibles para la ciudadanía de manera accesible y entendible para ésta?

Apéndice C. Resultados de encuestas realizadas a responsables de compras y personal clave.

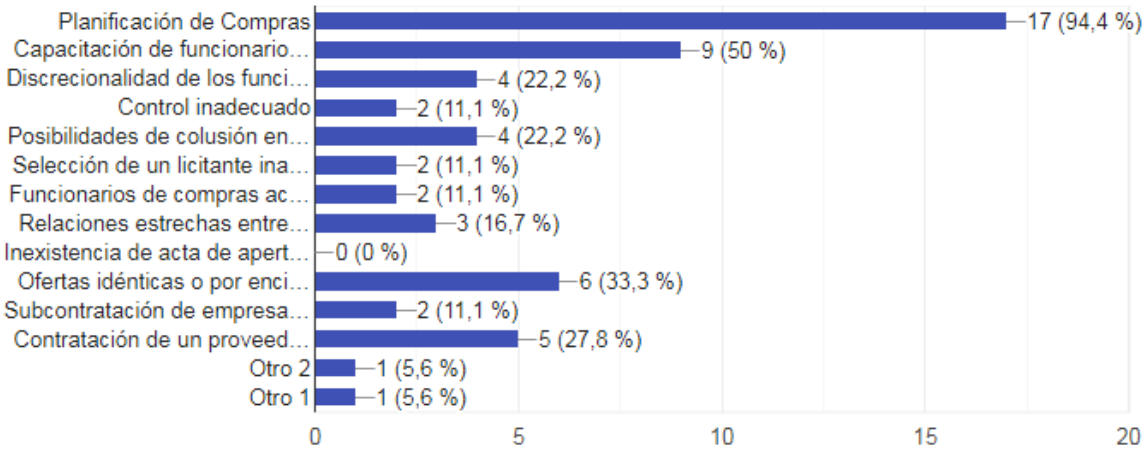
1. Previo a lo dispuesto por el Decreto N° 339/021, ¿entiende usted que se compran los bienes que la Organización necesita?



2. ¿Considera que los funcionarios intervinientes en el proceso de compras cuentan con la necesaria capacitación para su participación?



3. ¿Los siguientes, son para usted, problemas que presentan o afrontan las contrataciones públicas? Seleccione hasta 6 de las siguientes opciones.



REFERENCIAS

Otros: corresponde a comentarios de encuestados que hicieron una observación adicional a las opciones de respuesta.
Otros [1] Tiempos de asesoramiento extensos.
Otros [2] Elección inadecuada del procedimiento y falta de tiempo para seleccionar otro.

4. ¿Considera que existen otros problemas en las contrataciones públicas? ¿Cuáles?

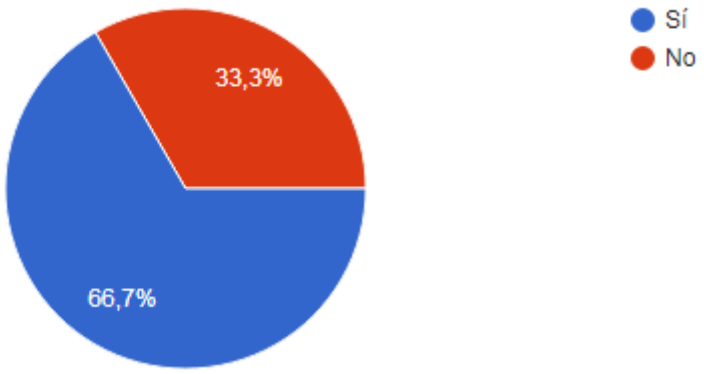


Tabla 1: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Plazos de tramitación excesivos	6
2	Resistencia a los cambios	3
3	Ausencia de promoción del uso de procedimientos como el Convenio Marco	2

5. ¿Estima que los problemas que actualmente presentan las contrataciones públicas inciden en los precios que abona el Estado? ¿Cómo?

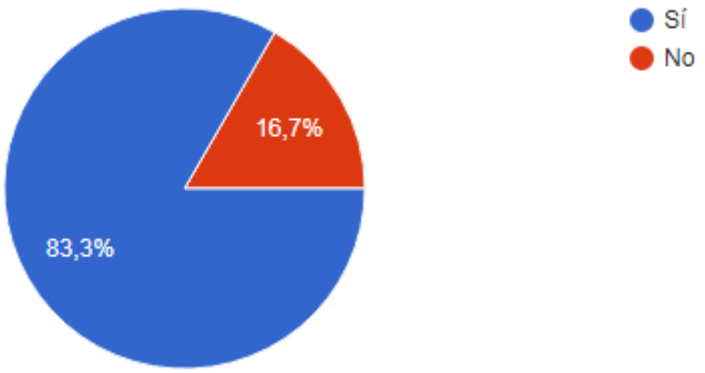


Tabla 2: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Costos financieros	6
2	Plazos excesivos	4
3	Inadecuados índices de ajuste de precios	2

6. ¿Entiende que la normativa vigente en materia de corrupción y transparencia en la contratación pública, ha aportado mejoras en el Sistema de Compras Públicas? ¿Cuáles fueron?

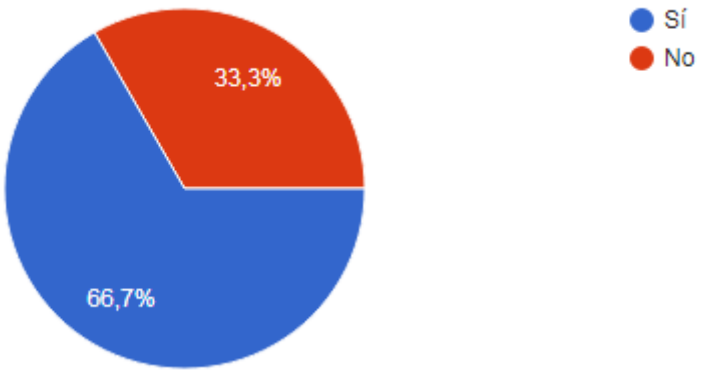
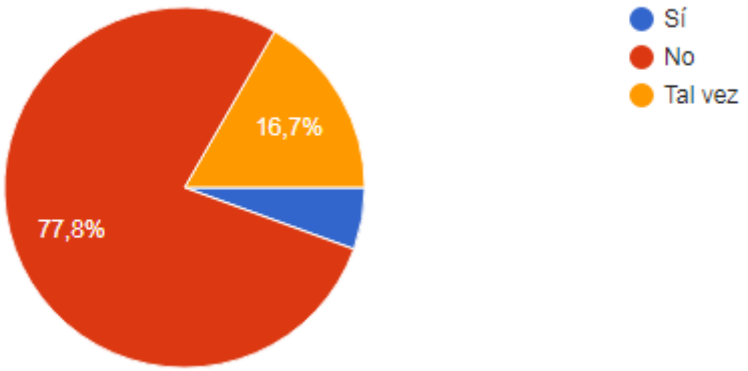


Tabla 3: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Obligatoriedad en las publicaciones	4
2	Presentación de las ofertas online	2
3	Inhabilitación de los funcionarios a contratar	1

7. ¿Han tenido alguna dificultad en su puesta en práctica?

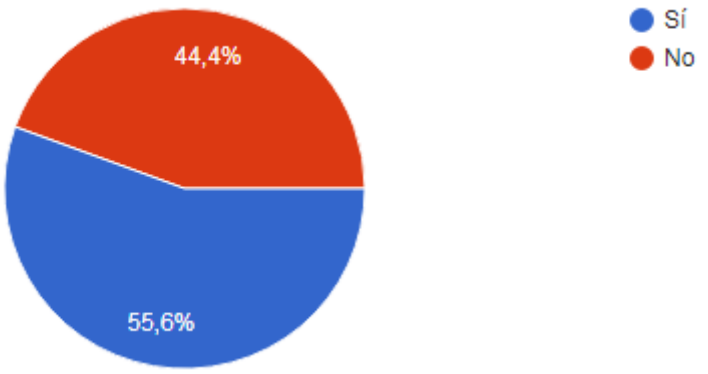


8. ¿Cuáles son las debilidades de esa práctica?

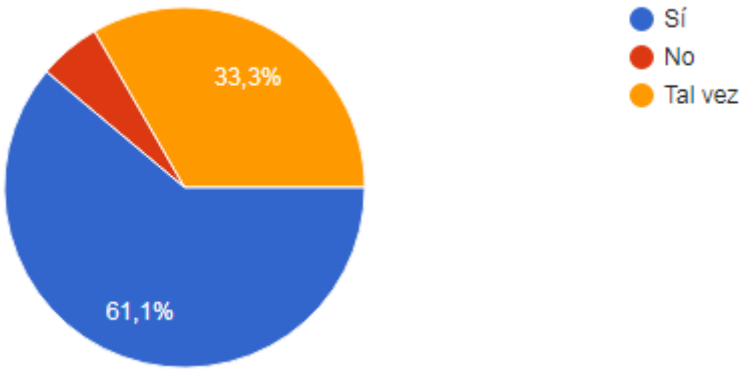
Tabla 4: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Impracticabilidad de la rotación de los funcionarios	3
2	Controles insuficientes	2
3	Desconocimiento de los auditores en la materia	1
4	Posibilidad de poner sanciones por incumplimiento	1

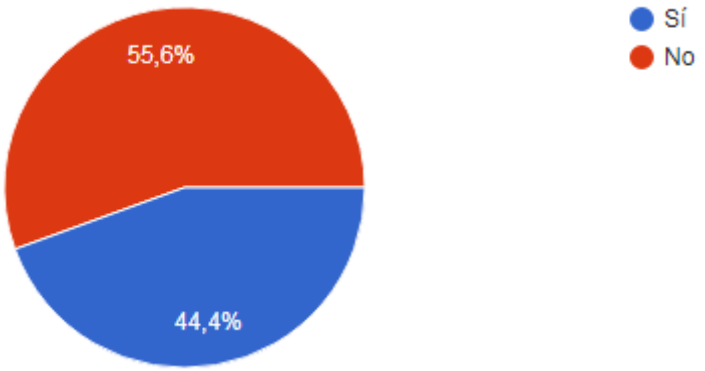
9. ¿Son accesibles o existen sistemas de denuncia en su Organización?



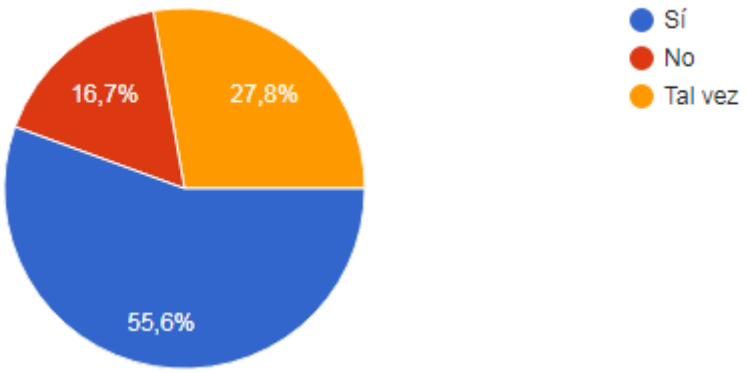
10. ¿Cuenta su organización con integrantes con conocimientos suficientes para abordar estos temas?



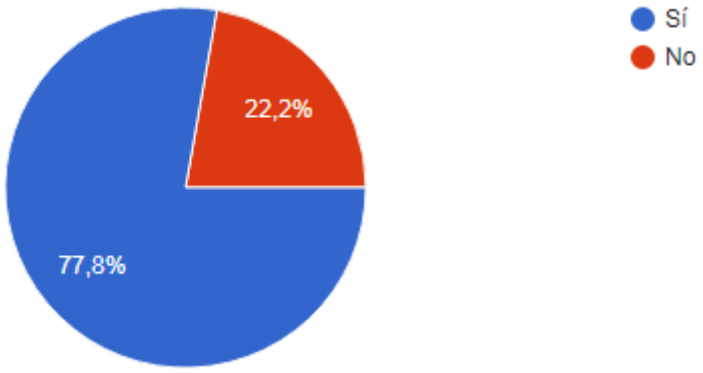
11. ¿Opina que los datos requeridos en las normas están disponibles para la ciudadanía de manera accesible y entendible para ésta?



12. ¿Entiende que el control social impacta en los procedimientos de compra y contratación administrativa?



13. ¿Considera que los controles aplicados por el Tribunal de Cuentas son efectivos?



14. En cuanto a las observaciones del Tribunal de Cuentas, ¿Qué medidas se toman para mejorar los procedimientos, evitando incurrir nuevamente en el error observado?

Tabla 5: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Incorporación de lecciones aprendidas mediante registros, flujogramas, entre otros	10
2	Mejora en el control interno	2
3	Mejora en la redacción de pliegos	2

15. ¿En base a su experiencia, qué mejoras propondría a los actuales procedimientos de contratación administrativa?

Tabla 6: De codificación de pregunta.

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Mejora en la planificación de compras	8
2	Mejora en los plazos de actuación de los organismos participantes	4
3	Fomentar el buen uso de los procedimientos competitivos	3
4	Darle mejor utilidad a herramientas como el convenio marco y la tienda virtual	3
5	Modernización digital en todas las etapas del proceso de compras, incluyendo las actuaciones de los órganos de contralor.	2
6	Actualización de la normativa vigente	1

Apéndice D. Resultados de entrevistas a grupos de interés.

Tabla 1: De codificación de pregunta.
Principales vulnerabilidades que presenta el sistema de compras y contrataciones del Estado

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Falta de planificación	3
2	Baja Profesionalización	3
3	Falta de dominio de la normativa	1
4	Inadecuada utilización del RUPE	1
5	Inconveniente determinación de los objetos a adquirir por falta de asesoramiento externo	1
6	Errores en la redacción y exigencias en los pliegos de condiciones	1
7	Experiencia de los proveedores en el sector público (*Know How*)	1
8	Inexperiencia del organismo comprador	1
9	Utilización inadecuada del convenio marco	1
10	Controles inadecuados o excesivos	1

Tabla 2: De codificación de pregunta.
Disparidad de precios en el sector público e influencia de las vulnerabilidades en su determinación

Códigos	Categorías (Patrones o respuestas con mayor frecuencia de mención)	Frecuencia de mención
1	Compras centralizadas o descentralizadas	2
2	Sobreprecios por políticas sociales o económicas	1
3	Demora en los plazos de pagos	1

Apéndice E. Marco normativo en materia de contratación pública, transparencia y corrupción de Uruguay

Ordenado por jerarquía normativa

1.- Constitución de la República

La Constitución vigente fue promulgada en la fecha 02 de febrero de 1967 (con modificaciones plebiscitadas el 26/11/89, 26/11/94, 8/12/96 y 31/10/04), cuenta con disposiciones vinculados a la temática, entre otras:

a) Principios Generales de Derecho
b) Normas sobre transparencia, régimen anticorrupción y ética en la función pública
c) Normas referidas a peticiones y recursos administrativos
d) Disposiciones referentes a derechos, deberes y garantías de los particulares
e) Previsiones en materia de control, eficiencia y rendición de cuentas

2.- Normas legales

El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), aprobado mediante Decreto N° 150/12 de fecha 17 de mayo de 2012, reúne disposiciones referentes a la contratación pública.

Se destaca la existencia de otras normas:

Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas con fecha 29 de marzo de 1996, ratificada por Uruguay mediante Ley N° 17.008.

Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998, referente al uso indebido del Poder Público, conocida como “Ley anticorrupción” o “Ley Cristal”.

Ley N° 17.243 del 06 de julio de 200, “Ley de Urgencia- Servicios Públicos y Privados”, artículo 27.

Ley N° 17.555 del 19 de septiembre de 2002, “Ley de Reactivación Económica”, artículos 19 y 20.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de fecha 9 al 11 de diciembre de 2003, ratificada por Uruguay mediante Ley N° 18.056.

Ley N° 18.098 del 07 de febrero de 2007, “ Ley de Contratación de Servicios con Terceros”.

Ley N° 18.159 del 30 de julio de 2007 y Decreto Reglamentario N° 404/007 “Promoción y Defensa de la Competencia”.

Ley N° 18.251 del 17 de enero de 2008, “Ley de Tercerizaciones Laborales”.

Ley N° 18.381 del 07 de noviembre de 2008, "Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública".

Ley N° 18.786 del 19 de agosto de 2011, "Ley de Participación Público Privada", artículos 34 a 38.

Artículo 24 de la Ley N° 19.355, en la redacción dada por el artículo 51 de la Ley N° 19.924.

Ley N° 19.889 del 14 de julio de 2020, "Ley de Urgente Consideración".

3.- Normas administrativas (Normas de carácter general dictadas por los organismos del Estado que reciben distintos nombres según el órgano que los dicte).

Decreto N° 500/91: "Procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la Administración Central".

Decreto N° 30/003, referido a las Normas de Conducta de la Función Pública.

Decreto N° 155/013: Reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE).

Decreto N° 131/2014, referente al Pliego Único de Bases y condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales.

Decreto N° 86/015: Reglamenta régimen de compras estatales a la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal.

Decreto N° 180/015: Reglamenta el artículo 42 de la Ley 19.210 referente al pago de proveedores de bienes y servicios.

Decreto N° 196/015: Reglamenta del procedimiento de compra pregón electrónico.

Decretos N° 257/015 y N° 171/016: Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública.

Decreto N° 67/018: Reglamenta Convenios Marco.

Decreto N° 142/018: Reglamenta la apertura electrónica en los procedimientos de compras estatales.

Decreto N° 367/018: Reglamenta el art 22 de la Ley N° 18.834 referente al régimen de Convenios Marco.

Decreto N° 402/018: Aprueba la política de Compras Sostenibles.

Decreto N° 191/019: Reglamentación del Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico Tecnológico y la Innovación, introduciendo las Compras Públicas Innovadoras.

Decreto N° 339/021: Reglamentación de la elaboración y publicación de los planes anuales de contratación.

Resolución N° 91/013 del Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros de fecha 05 de marzo de 2013 creación del Consejo Asesor Honorario de Proveedores en la órbita de ARCE.

Normas Técnicas de la Agencia Reguladora de Compras Estatales.

Ordenanzas del Tribunal de Cuentas.