



Autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Uruguay Metodología OECD/DAC (MAPS)

Año 2019

CONTENIDO

Resumen ejecutivo	5
Introducción	5
Situación política, económica y geoestratégica del país.....	7
Desarrollo de la evaluación.....	12
Resultados	13
Pilar I – Marco Legislativo y Regulatorio.....	26
Indicador 1. El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.	26
Subindicador 1 (a) – Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio..	26
Subindicador 1 (b) – Procedimientos usados para las Adquisiciones	35
Subindicador 1 (c) – Reglas de publicidad y plazos.....	41
Subindicador 1 (d) – Reglas sobre la participación	46
Subindicador 1 (e) – Documentos de licitación y especificaciones técnicas	50
Subindicador 1 (f) – Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación.....	55
Subindicador 1 (g) – Presentación, recepción y apertura de las ofertas.....	61
Subindicador 1(h) – Protestas.....	65
Indicador 2. Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación.....	71
Subindicador 2 (a) – Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior	71
Subindicador 2 (b) – Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios.....	73
Subindicador 2 (c) – Procedimientos para la precalificación	75
Subindicador 2 (d) – Procedimientos adecuados para la contratación de servicios u otros casos en los que la capacidad técnica es un criterio clave.....	77
Subindicador 2 (e) – Guía o manual del usuario para las entidades contratantes.....	79
Subindicador 2 (f) – Condiciones Generales de Contrato (CGC) para contratos del sector público lo que incluye bienes, obras y servicios en concordancia con los requisitos nacionales y, cuando fuese aplicable, con los requerimientos internacionales.....	81
Pilar II - Marco Institucional y Capacidad de Gestión.....	84
Indicador 3. El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.	84
Subindicador 3 (a) – La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual	85
Subindicador 3 (b) – La ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma.....	87

Subindicador 3 (c) – No se inician las acciones de contratación sin las asignaciones presupuestarias pertinentes.....	90
Subindicador 3 (d) – Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria.....	91
Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.	93
Subindicador 4 (a) – El marco legislativo y regulatorio incluye las condiciones y la base para el ente normativo/regulatorio.....	93
Subindicador 4 (b) – El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades que Incluyen, pero no se limitan a lo siguiente:.....	94
Subindicador 4 (c) – La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades.	97
Subindicador 4 (d) – Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones.	99
Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional	100
Subindicador 5 (a) – El país cuenta con un sistema para recolectar y difundir información sobre adquisiciones, lo que incluye invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicación de contratos.	100
Subindicador 5 (b) – El país tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadísticas nacionales sobre adquisiciones.	102
Subindicador 5 (c) – Existe una estrategia SOSTENIBLE, así como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarlas.	104
Subindicador 5 (d) – Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de capacidad.....	106
Pilar III – Las adquisiciones y prácticas de mercado	108
Indicador 6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.....	108
Subindicador 6 (a) – El nivel de competencia para las adquisiciones de los funcionarios de gobierno responsables por las adquisiciones dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades.....	109
Subindicador 6 (b) – Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del gobierno y participantes del sector privado satisfacen la demanda existente.	111
Subindicador 6 (c) – Hay normas ya establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos.....	113

Subindicador 6 (d) – Existen disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades.	115
Indicador 7. Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas	118
Subindicador 7 (a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores públicos y privados	118
Subindicador 7 (b) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores públicos y privados	123
Subindicador 7 (c) – No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inadecuadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.	128
Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias	132
Subindicador 8 (a) – Los procedimientos para la administración de los contratos se encuentran claramente definidos, lo que incluye los procedimientos de inspección y aceptación, los de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos en tiempo y forma	133
Subindicador 8 (b) – Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato.	137
Subindicador 8 (c) – Existen procedimientos para hacer cumplir las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias.	139
Pilar IV - Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas	142
Indicador 9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	142
Subindicador 9 (a) – Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo y para la verificación de las adquisiciones públicas para brindar un marco de control operativo.	143
Subindicador 9 (b) – La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento.	146
Subindicador 9 (c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión.	147
Subindicador 9 (d) – Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño.	148
Subindicador 9 (e) – Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.	149
Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones	151
Subindicador 10 (a) – Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.	152
Subindicador 10 (b) – El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta.	154

Subindicador 10 (c) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.....	155
Subindicador 10 (d) – Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.	157
Subindicador 10 (e) – El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.....	158
Indicador 11. Nivel de acceso a la información	160
Subindicador 11 (a) – La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.	160
Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.....	164
Subindicador 12 (a) – El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.	164
Subindicador 12 (b) – El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.	167
Subindicador 12 (c) – Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas	169
Subindicador 12 (d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.....	170
Subindicador 12 (e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.	172
Subindicador 12 (f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.....	174
Subindicador 12 (g) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.	176

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

El presente documento muestra los resultados de la actualización de la autoevaluación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCP). Por SNCP se entiende la interacción resultante de todos los organismos públicos y privados que actúan como compradores, proveedores o reguladores en el marco de las adquisiciones del Estado. Esto incluye a la normativa emanada y que regula a los organismos, pero también a los procedimientos, prácticas y sistemas de información utilizados por los mismos. La primera autoevaluación se realizó y desarrolló bajo el liderazgo de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) durante el año 2015 y se contó con el respaldo técnico del equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Uruguay. La actualización de la autoevaluación se realizó los meses de mayo, junio y julio de 2019, igualmente con un equipo de trabajo de la ACCE y del BID con la participación de importantes entidades públicas uruguayas. Siguiendo la metodología OCDE-DAC, el ejercicio de actualización contó con el apoyo de un consultor que acompañaron el proceso de autoevaluación a través del apoyo financiero no reembolsable del BID, Xavier Vizcaíno como consultor internacional.

El estudio ha contado con la participación de representantes de los diversos organismos públicos involucrados en el proceso de compras y contrataciones públicas (Ver Anexo I) sin cuya colaboración este ejercicio no hubiera sido posible.

Los resultados obtenidos muestran un sistema altamente consolidado pero perfectible. El ejercicio de autoevaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas, tal como lo establece la Metodología OECD-DAC se ha basado en un análisis riguroso de los cuatro pilares de los sistemas de contrataciones públicas definidos en la propia metodología. El presente ejercicio se refiere fundamentalmente a lo que la metodología refiere como Indicadores de Línea de Base (ILB).

Pilar I Marco Legislativo y Regulatorio:

En este pilar se analizan tanto los instrumentos legales y regulatorios desde el más alto nivel hasta la reglamentación (leyes, decretos, resoluciones) como los procedimientos y documentos formalmente utilizados. También se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo y condiciones modelo para la contratación.

En una situación ideal, las leyes proporcionan un marco de principios y políticas que reglamentan las compras públicas. Las reglas de menor jerarquía y los instrumentos más detallados complementan la ley e indican de qué modo se aplica la ley a circunstancias específicas; estas son las reglamentaciones, los procedimientos y documentos de la licitación.

Pilar II Marco Institucional y las Capacidades de Gestión:

Este pilar tiene como objetivo analizar el modo en que el sistema de adquisiciones, tal como se define en el marco legal y regulatorio del país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión que son parte del sector público.

Para ello, en primer lugar se analiza el sistema de adquisiciones a fin de determinar: a) su idoneidad para cumplir con las obligaciones estipuladas por ley sin vacíos ni superposiciones; b) si existen los vínculos necesarios con otros sectores gubernamentales que afectan el rubro de las adquisiciones; c) si las operaciones de compras están limitadas por otros factores institucionales externos; y d) si la capacidad técnica y de gestión del sistema resulta adecuada para realizar compras sin costos o demoras innecesarias.

En segundo lugar, se observa el grado de integración del sistema de adquisiciones con otras partes del gobierno, especialmente con el sistema de gestión financiera. Para esto se estudia desde el proceso de preparación y elaboración del presupuesto, la planificación e incluso las operaciones de tesorería para efectuar los pagos.

En tercer lugar, se analiza al ente regulador, teniendo en cuenta que lo más relevante no es su existencia institucional sino la atribución de las funciones dentro del sector público, así como su cumplimiento y coordinación. La evaluación se concentra en la existencia de las funciones, la independencia de la función reguladora, la efectividad del cumplimiento y el grado de coordinación entre las organizaciones responsables.

Finalmente se evalúa en qué medida el país (ente regulador) cuenta con sistemas para apoyar y monitorear el desempeño del sistema en su totalidad, así como con capacidad para formular e implementar los planes de mejora. Entre otras cosas, esto requiere la disponibilidad de sistemas de información, la capacidad de análisis, mecanismos de retroalimentación y la capacidad de planificación para implementar mejoras. Es muy importante que las responsabilidades estén claramente asignadas y se cumplan.

Pilar III Las Operaciones de Adquisición y las Prácticas de Mercado:

El Pilar III analiza la efectividad y eficiencia operativa del sistema de adquisiciones a nivel del ente responsable por la implementación de las acciones individuales relacionadas con las adquisiciones. Analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones. Este Pilar se diferencia de los Pilares I y II pues no analiza los sistemas legales/regulatorio o institucional de un país sino su funcionamiento.

Para esto, en primer lugar, se examina la eficiencia de las operaciones y prácticas implementadas por las dependencias adquirentes. Por eficiencia se entiende que las prácticas operativas resultan en una adjudicación oportuna de los contratos a precios de mercado competitivos mediante la implementación efectiva y justa de procedimientos de adquisición.

En segundo lugar, se evalúa la participación del mercado en las adquisiciones públicas. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas y el ambiente para el desarrollo del sector privado, la existencia de instituciones financieras fuertes, el atractivo del sector público como un cliente confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc.

Finalmente, se analiza la calidad de las prácticas de administración de contratos que se inician después de adjudicado el contrato y continúan hasta el momento de la aceptación y los pagos finales. Esta es un área que muchos sistemas de adquisiciones no consideran y es también un período donde surgen muchas cuestiones que pueden afectar la ejecución del contrato y el impacto sobre la entrega de productos.

Pilar IV Integridad del Sistema en Términos de Transparencia y Controles Anticorrupción

El Pilar IV cubre los cuatro elementos que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y las medidas apropiadas para lidiar con la potencial corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de adquisiciones que incluyen a las partes interesadas como parte del sistema de control. Este Pilar considera aspectos del sistema de adquisiciones y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

En primer lugar, se determina la calidad, confiabilidad y oportunidad de los controles internos y externos, y la forma en que se evalúan los riesgos y su mitigación. Del mismo modo, la efectividad de los controles debe revisarse en términos de la rapidez y rigurosidad con las que se implementan las recomendaciones de los auditores.

Si bien el mecanismo de apelación en cuanto a su creación y cobertura por parte del marco legal/regulatorio está cubierto en el Pilar I, bajo este pilar se evalúa más detalladamente una gama de temas específicos que contribuyen a su eficiencia, entre ellos la efectividad del sistema de control y auditoría, el sistema de apelaciones de las decisiones administrativas adoptadas en los procesos de adquisición, y las medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

A continuación, se aborda la calidad, relevancia, facilidad de acceso y el alcance del sistema de información sobre adquisiciones públicas. Finalmente se analiza la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción.

SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y GEOESTRATÉGICA DEL PAÍS

Situación política y geoestratégica

La República Oriental de Uruguay inició su vida como Estado independiente con una marcada postura internacionalista. Su historia se caracteriza por gobiernos democráticos, con excepción al periodo de dictadura militar. Uruguay es uno de los países fundadores de la ONU, y se lo reconoce cómo un país comprometido con la protección y promoción de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y las libertades fundamentales (Naciones Unidas).

Uruguay tiene una extensión de 176215 km² subdividida en diecinueve departamentos y 112 municipios y cuenta con una población para el 2017 de 3.4 millones de habitantes. Limita al noreste con Brasil (estado de Río Grande del Sur), al oeste y suroeste con Argentina (provincias de Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires) y tiene costas sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico por el sureste.

La República Oriental de Uruguay es un Estado democrático y con régimen de gobierno unitario. El Estado se organiza en tres poderes independientes: ejecutivo, legislativo y judicial. El Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, el que es elegido por votación popular directa, y por los Ministros quienes son designados por el Presidente. El Poder Legislativo se ejerce por la Asamblea General y se compone por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Finalmente, el Poder Judicial es encabezado por la Suprema Corte

de Justicia y sus autoridades son designadas por la Asamblea General, adicionalmente, el poder judicial se compone por Tribunales de Apelaciones y Juzgados Letrados y de Paz.

Según un informe publicado por la revista británica The Economist (El Economista), Uruguay es considerado el país más plenamente democrático de Sudamérica, ubicado en el puesto 27 sobre un total de 167 naciones, y además es el primero de Latinoamérica en la tabla de los países con menor índice de percepción de corrupción (elaborado por la organización Transparencia Internacional).

Uruguay se destaca en América Latina por ser una sociedad igualitaria, por su alto ingreso per cápita, sus bajos niveles de desigualdad y pobreza y por la ausencia casi total de indigencia (Banco Mundial, 2019). Por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD ha sintetizado en un solo número el progreso humano, al combinar información sobre la salud, la educación y los ingresos de las personas. Según el informe del PNUD del índice de Desarrollo Humano del año 2018, Uruguay está clasificado con un índice de desarrollo humano muy alto, es el tercer país latinoamericano con el índice más alto después de Chile y Argentina y se encuentra en el puesto número 55 a nivel mundial (PNUD, 2018). Según el Índice de Oportunidad Humana del Banco Mundial, Uruguay ha logrado alcanzar un alto nivel de igualdad de oportunidades en términos de acceso a servicios básicos tales como educación, agua potable, electricidad y saneamiento (Banco Mundial, 2019).

Situación económica y comercial

En julio de 2013, el Banco Mundial clasificó a Uruguay como un país de renta alta. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, para el 2017 Uruguay registró un PIB de \$56.157 billones USD y el PIB per cápita ascendía a US\$ 21.870 ajustados por paridad de poder de compra (PPC) (Banco Mundial, 2019).

Por otro lado, en el año culminado a marzo de 2019 la economía uruguaya presentó, de acuerdo a estimaciones preliminares, un déficit por transacciones corrientes con el resto del mundo de 385 millones de dólares, equivalentes a 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto implicó una variación interanual de -1,5 puntos porcentuales, ya que para igual trimestre del año anterior la Cuenta Corriente había registrado un superávit de 0,8% del PIB (Banco Central del Uruguay, 2019).

De acuerdo con el informe del panorama general de Uruguay realizado por el Banco Mundial, Uruguay ha registrado un crecimiento económico sostenido desde 2003 y se recalca el buen manejo económico durante 2017 y 2018, años en los cuales Argentina y Brasil registraron recesiones. De acuerdo con el Banco Mundial, las prácticas económicas dirigidas a la diversificación de mercados y productos en los sectores de agricultura y silvicultura han dado como resultado una fortaleza suficiente para resistir a los fenómenos económicos regionales (Banco Mundial, 2019).

Por muchos años, los principales aliados económicos de Uruguay han sido sus países vecinos, Argentina y Brasil. Sin embargo, con el paso de los años y frente a los diversos desafíos económicos que han sobrellevado estos países, Uruguay ha estrechado relaciones con China y la Unión Europea. El Banco Mundial registra que actualmente China representa el 26% de exportaciones de bienes, y la Unión Europea 18%.

El buen desempeño macroeconómico también se reflejó en el mercado de trabajo que registró niveles de desempleo históricamente bajos en 2011 (6,3%) aunque, el mismo ha aumentado a 7,9% en 2018 (Banco Mundial, 2019).

El Ministerio de Economía y Finanzas informa que cuentan con 17 Acuerdos Comerciales vigentes con los siguientes países: México, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Cuba, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, India, Israel, Egipto. Por otro lado, el "Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y el Estado de Palestina" fue suscrito en Montevideo, Uruguay, el 20/12/2011, sin embargo, aún no está vigente (Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, s.f.).

Sistema de contratación pública y su relación con la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de gestión pública

En el 2008, con la ley 18.362, se creó la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), con vinculación directa con la Presidencia de la República, como organismo rector de la contratación pública con facultades de normalización, estandarización, planificación y seguimiento, así como la instrumentación de las herramientas tecnológicas de apoyo necesarias para mejora de las adquisiciones públicas.

La ACCE cuenta con una plataforma electrónica llamada Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), la cual cubre el proceso de compras desde que se genera el pedido hasta que se recibe la factura, correspondiente a la entrega del bien o comienzo del servicio u obra contratado/a.

El SICE además facilita a organismos de Administración Central y Organismos del 220, interoperar con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para asegurar la consistencia de la información contenida en ambos sistemas. También interopera con el RUPE, del cual se obtiene datos generales de los proveedores (denominación social, estado en el RUPE, etcétera), así como las comunicaciones (teléfonos, correos electrónicos, etcétera) ingresadas por ellos en RUPE.

Objetivos de política nacional y metas de desarrollo sostenible.

Las iniciativas que se plantean parten de un concepto integral de la gestión de las compras públicas, considerando su importancia estratégica para la implementación de políticas públicas. El sistema nacional de contratación debe contemplar tanto las necesidades estatales como el impacto de las contrataciones que pueda tener como herramienta de desarrollo.

En este sentido la ACCE ha planteado 4 ejes estratégicos que se retroalimenten e integran para su contribución a un desarrollo sostenible: Transparencia, eficiencia y eficacia en las compras públicas, cadena de suministro, sustentabilidad e institucionalidad.

Cada uno de los ejes mencionados se compone de diversos objetivos, correspondiendo al eje 1 los siguientes objetivos:

- Desarrollo y extensión del canal de Compras Públicas, que promueve y facilita la integración de los sistemas de gestión focalizando la interoperabilidad y facilitando el uso de las nuevas herramientas y de los catálogos de bienes, servicios y obras.

- Mejoras al Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE): se trabaja en la simplificación de los procesos de inscripción, la interoperabilidad con otros sistemas del Estado, la incorporación efectiva y completa de todos los organismos del Estado, y el uso de la firma electrónica avanzada.
- Integridad: las compras públicas son efectivamente una herramienta que puede contribuir a combatir conductas antiéticas, y la ACCE difunde como buena práctica las auditorías de resultados y controles permanentes previstos en las normativas generales anticorrupción.
- Observatorio de compras públicas: se ha puesto a disposición en la página de la ACCE y constituye la principal herramienta de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras.

Por su parte al Eje 2 corresponden los siguientes objetivos:

- Procesos de la cadena de suministros: en este objetivo asume una relevancia superlativa la introducción de la planificación anual de las compras del Estado, que se está implementando y a mediano y largo plazo generará mejoras en la gestión y la economía asociadas a las compras.
- Adopción de la cadena de suministro: se intenta introducir el concepto y sus aspectos asociados, como la certificación de compradores y acreditación de instituciones de formación, la organización de procesos y utilización de manuales, así como el asesoramiento permanente.

En el Eje 3 se identificaron los objetivos de:

- Política de Compra Sustentable: establecer y definir el sentido de la acción estatal en la materia de contratación.
- Análisis del ciclo de vida: se intenta promover un análisis del ciclo de vida de lo que se adquiere, contribuyendo a la economía, medio ambiente y sociedad.
- Incorporación de criterios de sustentabilidad a las compras públicas: sobre este aspecto el desafío es relevar los criterios que ya existen en nuestro país, considerarlos un punto de partida para la incorporación de nuevas disposiciones y requerimientos, en tanto contribuyan con los criterios de sustentabilidad establecidos en la política.

Por último en el Eje 4 los objetivos planteados son:

- Fortalecimiento institucional de la ACCE: teniendo en cuenta la transversalidad necesaria para cumplir con su rol regulador.
- Texto Ordenado de Compras Públicas: el aspecto sustancial para la ACCE es tener a disposición de manera permanente los contenidos necesarios.
- Alianzas estratégicas: en este objetivo se deben fortalecer esfuerzos conjuntos tanto con actores controladores, auditores, pero también con otros actores del sistema de contratación pública como son los proveedores, y también con la Academia y actores de la sociedad civil.

Reforma de contratación pública

La reforma de la contratación pública en el pasado (breve historia/legados; lecciones aprendidas) Prioridades en materia de contratación pública, políticas, estrategias y metas/objetivos y sus vínculos con el sector público/el gobierno/otras reformas relacionadas

Con la reforma del TOCAF introducida por la Ley 18834 del año 2011, se produjo un cambio radical en los procedimientos de contratación, con 3 grandes aspectos novedosos: introducción del progreso tecnológico a los procedimientos de contratación; énfasis en la importancia de los principios generales de derecho en la contratación; primacía de los procedimientos competitivos.

El corrimiento de algunos controles formales en el procedimiento, para cuando éste finaliza y ya hay un adjudicatario, fue lo más novedoso y supuso transitar un cambio cultural para la Administración y también para los proveedores, ya que tradicionalmente todos estos controles se realizaban de forma ex ante.

Pero para que el sistema así concebido funcione sin quitar garantías a ninguno de los actores y a la vez sea ágil y transparente, debe contar con soportes de información fiables y accesibles para todos.

Así, durante casi dos años se trabajó y en 2013 se implementó el RUPE, en el que se inscriben todos los interesados en contratar con el Estado de forma sencilla, pudiendo actualizar y consultar su información de forma permanente a través de un usuario, sin necesidad de trámite alguno.

Previamente a su creación existían múltiples registros de proveedores no integrados, con la exigencia de presentar la misma documentación en cada organismo con el que se fuera a contratar, y por tanto al estar la información dispersa había un escaso manejo de antecedentes de los proveedores (contratos celebrados, cumplimiento, sanciones).

Asimismo y en virtud de dicha reforma ya se han implementado la apertura electrónica, los convenios marco y la Tienda Virtual que se encuentran funcionando y en desarrollo.

Los desafíos actuales de la ACCE en la promoción de determinados enfoques de política pública, considerando la relevancia de las mismas como herramienta de desarrollo y promoción de determinadas áreas; en este sentido los dos proyectos estratégicos debido al impacto en el corto y mediano plazo:

Compras públicas para la innovación: se incorporan los procesos de innovación en los procedimientos de compras, con el objetivo de mejorar la eficiencia del sector público y la calidad de sus servicios, a través de la incorporación de bienes y servicios innovadores, y estimular el desarrollo científico – tecnológico.

Planificación de las compras públicas: existe la obligación legal de planificar las compras por parte de los organismos estatales, y la ACCE asume el rol de apoyo para que los mismos comiencen a desarrollar las acciones en este sentido. Deberá ser especialmente cuidadoso en este punto en atención a las necesidades de las administraciones estatales que no pueden verse afectadas así como a los impactos macroeconómicos que pueden producirse, para lo cual el monitoreo y relevamiento deberán ser indispensables.

DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación incluye 12 indicadores y 54 subindicadores específicos comprendidos en los 4 pilares descritos en líneas superiores. Todos los subindicadores se evalúan en una escala que va de 0 a 3, en donde 0 significa que hay nulo o mínimo avance (no se cumple una condición fundamental del subindicador), mientras que 3 es el valor máximo posible, y significa que se cumplen todas las condiciones deseables de acuerdo con las buenas prácticas y estándares internacionales. A su vez, la puntuación de cada indicador surge del promedio simple de sus respectivos subindicadores.

Es importante mencionar que la sola puntuación numérica de los pilares, indicadores y subindicadores no brinda un panorama completo de un sistema de adquisiciones, ya que éste, por su naturaleza, es mucho más complejo que los resultados obtenidos. Por este motivo, se debe considerar a los pilares, indicadores y subindicadores como una herramienta que ayuda a identificar de forma general las fortalezas y debilidades del sistema y como un soporte para realizar un diagnóstico del estado de situación y elaborar un plan de acción.

A finales del mes de mayo de 2019 se realizó el taller de arranque del proceso de autoevaluación, el que implicó previamente una reunión con los puntos focales y posteriormente una instancia de análisis detallado del trabajo de cada grupo. El objetivo del taller fue dar a conocer la metodología OCDE-DAC a los participantes, verificar los cambios de cada indicador y conformar los equipos de trabajo. A los efectos de organizar el trabajo para la aplicación de la metodología, se estableció un grupo de trabajo por cada pilar, cada uno responsable de aplicar la metodología sobre los indicadores pertenecientes a su grupo.

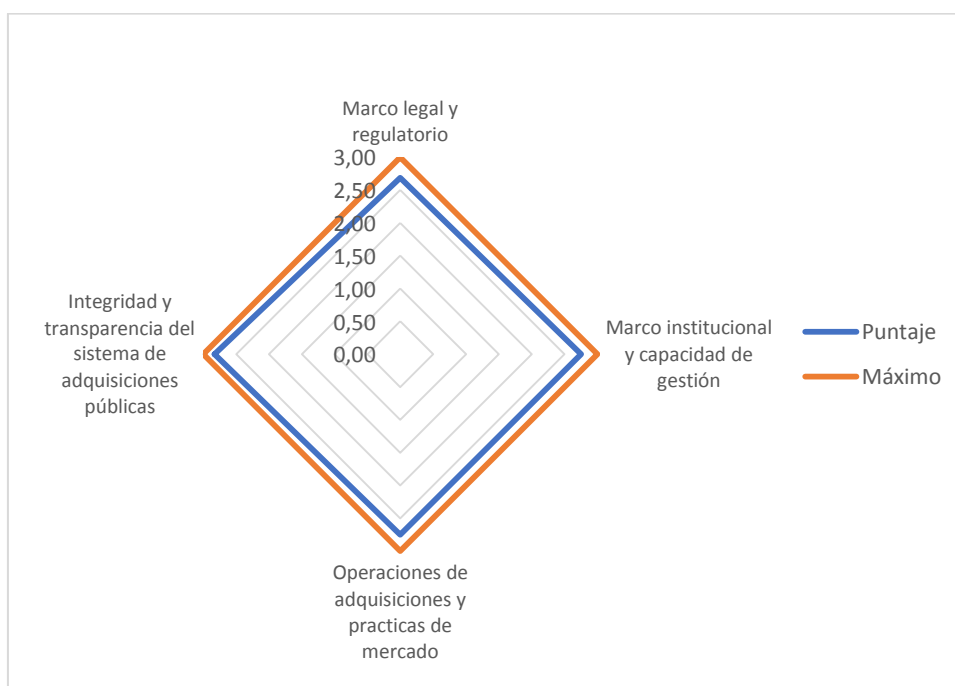
RESULTADOS

A continuación, se presenta un resumen de los principales resultados obtenidos.

Pilar	Puntuación sobre un máximo de 3
Pilar I	2,63
Pilar II	2,75
Pilar III	2,75
Pilar IV	2,83

Los resultados obtenidos muestran que Uruguay tiene un sistema de compras y contrataciones públicas altamente desarrollado. A pesar de ello, los resultados también muestran que existen aspectos a mejorar y reformas a profundizar para alcanzar estándares internacionales y eliminar las pequeñas brechas aún vigentes. Existen pequeñas brechas a cubrir en todos los pilares analizados, aunque claramente en el pilar IV, Integridad y Transparencia, es el más desarrollado.

Gráfico N°1 Visión General y puntuación por Pilar



Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS.

En el gráfico N°1 se observa la puntuación por pilar utilizando como criterio de agregación el promedio simple por Pilar. En el gráfico se observa que el mayor puntaje se obtiene en los aspectos de Integridad y transparencia del sistema de adquisiciones públicas (Pilar IV), seguido de los aspectos de Operaciones de adquisiciones y prácticas de mercado (Pilar III), Marco Institucional y Capacidad de Gestión (Pilar II) y finalmente, el marco legal y regulatorio (Pilar I).

Cabe mencionar que el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas cuenta con un marco jurídico consolidado que, sin embargo, es perfectible.

El marco institucional comprende un ente rector moderno, que cuenta con la tecnología de la información necesaria para brindar soporte al sistema y que posee credibilidad, reputación y está en franco proceso de consolidación. Es importante recalcar la consolidación del sistema bajo la participación de todas las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales).

A los efectos de facilitar visualmente la presentación de los resultados por pilar, se elaboraron cuadros con tres colores (cuadro semáforo): color rojo donde se obtiene una calificación de cero, color amarillo para donde se obtiene uno, color verde claro para los subindicadores con puntaje de dos y color verde oscuro para los subindicadores con puntaje tres. A continuación, se presenta el resumen de la situación de cada pilar, a nivel de indicador y subindicador.

Pilar I Marco Legislativo y Regulatorio

Marco normativo adecuado para el desarrollo y ejecución de la contratación pública en un ambiente de igualdad, publicidad y amplia participación.

Tabla N°1 Indicador 1 - El marco legislativo y regulatorio para las adquisiciones públicas cumple con las normas acordadas y con las obligaciones aplicables.

N°	Subindicador	Calificación
01(a)	Alcance de la aplicación y cobertura del marco regulatorio y acceso público a la legislación	3
01(b)	Procedimientos usados para las adquisiciones	3
01(c)	Reglas de publicidad y plazos	3
01(d)	Normas de participación y selección cualitativa	2
01(e)	Documentación de la licitación y especificaciones técnicas.	3
01(f)	Evaluación de ofertas y criterios de adjudicación	2
01(g)	Presentación, recepción y apertura de las ofertas	3
01(h)	Estructura y secuencia del sistema de protestas	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En este caso, se destaca el alcance y cobertura del marco normativo, así como los procedimientos utilizados, las reglas de publicidad y la documentación en materia de licitaciones.

En este indicador existen 2 subindicadores que no alcanzan el puntaje 3 que se refieren a:

1. Cuando empresas públicas proveen un servicio, se las puede hacer en forma directa. Sin embargo, cuando participan en procesos de selección, participan en igualdad de condiciones
2. No existen criterios recomendados para la evaluación de ofertas.

Tabla N°2 Indicador 2 - Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación

N°	Subindicador	Calificación
02(a)	Reglamentaciones de implementación que ofrezcan procesos y procedimientos definidos	3
02(b)	Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios	3
02(c)	Procedimientos de precalificación	2
02(d)	Procedimientos para la contratación de servicios u otros requisitos en los que la capacidad técnica es un criterio clave	1
02(e)	Guía o manual del usuario para las entidades contratantes	3
02(f)	Existencia y cobertura de las Condiciones Generales de los Contratos (CGC) para aquellos del sector público	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En este indicador se encontraron fortalezas en la existencia y cobertura de las Condiciones Generales de Contrato, en función de los pliegos únicos establecidos mediante Decreto, así como en los documentos modelos de licitación, las guías o manuales de usuarios para las entidades contratantes.

Este indicador cuenta con un subindicador de calificación 2 en materia de procedimientos de precalificación y un subindicador de calificación 1 en temas de Procedimientos para la contratación de servicios u otros requisitos en los que la capacidad técnica es un criterio clave. Esto se debe a:

- 1) Se requiere que la normativa vigente establezca las orientaciones claras para decidir los casos en que la precalificación debe utilizarse.
- 2) Se requiere que la normativa establezca específicamente las condiciones bajo las cuales resulta adecuada la selección basada exclusivamente sobre la capacidad técnica y cuando es apropiado considerar el precio y la calidad. Actualmente, estas se encuentran en los Pliegos.
- 3) Se requiere que el marco normativo establezca de manera clara Metodologías y procedimientos claros de evaluación de la capacidad técnica, así como para combinar precio y capacidad técnica bajo diferentes circunstancias. Actualmente, los pliegos cuentan con una sección de explicación de evaluación de la oferta.

Pilar II Marco Institucional y las Capacidades de Gestión

Capacidad institucional para la integración con otros sistemas, funcionamiento del ente regulador, y la capacidad misma del desarrollo del Sistema.

Tabla N°3 Indicador 3. El sistema de contrataciones públicas se encuentra bien integrado y es parte del sistema de gobernabilidad del sector público.

N°	Subindicador	Calificación
03(a)	La planificación de las adquisiciones y los gastos asociados son parte del proceso de formulación del presupuesto y contribuyen a una planificación plurianual	3
03(b)	La ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a la adquisición, ejecución del contrato y su pago en tiempo y forma	3
03(c)	No se inician las acciones de contratación sin las asignaciones presupuestarias	3
03(d)	Se preparan informes de cumplimiento en forma sistemática para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En el Indicador 3 se obtuvo una evaluación con el puntaje máximo en todos sus subindicadores. Uruguay cuenta con una capacidad alta de integración y consolidación interinstitucional. Las planificaciones de adquisiciones institucionales son parte del proceso de formulación de presupuesto. Se asegura la disponibilidad de presupuesto y recursos con condiciones reglamentarias que no permiten iniciar los procesos sin comprobación de disponibilidad y planificación de fondos. Adicionalmente, existe alta integración entre los sistemas de adquisiciones y los sistemas de gestión financiera y presupuestario para proporcionar información sobre el cumplimiento de los principales contratos.

El correcto manejo de la planificación de las adquisiciones y su asociación al proceso de elaboración del presupuesto permite prever mejor los recursos necesarios y optimizar la utilización de los recursos fiscales (mejora en los ratios de ejecución presupuestal).

Tabla N°4 Indicador 4. El país cuenta con un ente normativo/regulatorio funcional.

N°	Subindicador	Calificación
04(a)	El marco legislativo y regulatorio incluye las condiciones y la base para el ente normativo/regulatorio	3
04(b)	El ente tiene un conjunto definido de responsabilidades referidas en el subindicador	3
04(c)	La organización, el financiamiento, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente deben ser adecuados y concordantes con las	2

	responsabilidades	
04(d)	Las responsabilidades también deben considerar la independencia y la claridad para evitar el conflicto de intereses y la participación directa en la implementación de las adquisiciones	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

Los sistemas nacionales de contratación requieren un ente que cumpla el rol normativo y regulador con el fin de establecer normas funcionales de nivel operativo, para facilitar el funcionamiento del sistema. El rol del ente también tiene objetivos instrumentales, como la gestión de plataformas de información y transacción, administración de registros de productos, entidades compradoras y proveedores, creación de instrumentos de aplicación y propender a la mejora de la práctica de la contratación pública, entre otros.

El indicador cuenta únicamente con 1 subindicador de calificación 2 que se refiere a la organización, el personal y el nivel de independencia y autoridad (poderes formales) del ente que deben ser adecuados y concordantes con las responsabilidades. En cuanto al financiamiento, la ACCE cuenta para atender gastos de retribuciones, funcionamiento e inversión, con partidas emergentes del Presupuesto Nacional; en consecuencia, si bien una parte del presupuesto de ACCE no es independiente, sus necesidades financieras para dar cumplimiento a los cometidos institucionales actuales se encuentran cubiertas.

El marco legal otorga a ACCE un nivel jerárquico suficientemente alto, como órgano desconcentrado de la Presidencia de la República y define sus cometidos de modo que permite su funcionamiento eficaz. En lo normativo no se revelan vacíos sustanciales ni superposiciones de funciones en lo referente a la normatividad y regulación del SNCP

El rol del ente es asesor y ejecutivo, tiene capacidad de proponer reformas normativas y desarrollar instrumentos de gestión, como las plataformas de información y transacción, administración de registros de productos, entidades compradoras y proveedores, creación de instrumentos de aplicación y propender a la mejora de la práctica de la contratación pública, entre otros. En lo reglamentario, tiene capacidad de establecer resoluciones a través de su Consejo Directivo. En la normativa vigente no existe un conflicto de atribuciones o cometidos con otras entidades del Estado.

El nivel jerárquico dentro del gobierno es adecuado para su funcionamiento, dentro del ámbito de sus funciones la Agencia puede comunicarse directamente con cualquier entidad de sector público. ACCE no participa en forma directa ni indirecta en las adquisiciones de otros entes públicos, por lo tanto, no existe el riesgo de conflictos de intereses en su función.

Tabla N° 5 Indicador 5. Existencia de capacidades para el desarrollo institucional.

N°	Subindicador	Calificación
05(a)	El país cuenta con un sistema para recolectar y difundir información sobre adquisiciones, lo que incluye invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicación de contratos	3
05(b)	El país tiene sistemas y procedimientos para recabar y monitorear las estadísticas nacionales sobre adquisiciones	3
05(c)	Existe una estrategia sostenible, así como capacidad de entrenamiento para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno y en el sector privado para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarlas	3
05(d)	Se difunden las normas de control de calidad y se utilizan para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de las capacidades	1

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

La fortaleza, en lo que respecta a la existencia de capacidades para el desarrollo institucional, radica en la existencia en el país de un sistema para difundir información sobre adquisiciones, así como en la existencia de una estrategia sostenible para capacitar al personal en materia del diseño de reglas y su posterior implementación. Los resultados muestran que se necesita reforzar el mecanismo que difunde las normas de control de calidad para evaluar el desempeño personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de capacidades.

El indicador registra únicamente un subindicador con calificación 1 en temas de difundir las normas de control de calidad y utilizarlas para evaluar el desempeño del personal y abordar los temas relacionados con el desarrollo de las capacidades, debido a:

- 1) La ACCE provee de normas de aseguramiento de la calidad, sin embargo, no realiza un monitoreo para los procesos de adquisiciones y productos basado en estas y un sistema de monitoreo
- 2) Realiza evaluaciones del desempeño del personal, sin embargo, estos no son sistemáticos.
- 3) Las auditorías operativas se realizan de forma selectiva y abarcando los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundándose en criterios de juridicidad, eficiencia y eficacia. Sin embargo, se requiere que las auditorías se realicen de forma periódica.

Pilar III Las Operaciones de Adquisición y las Prácticas de Mercado

Análisis y revisión de la operatividad del sistema, la capacidad de funcionamiento del mercado, y la administración de contratos.

Tabla N°6 Indicador 6. Las operaciones y prácticas del país que se relacionan con las adquisiciones son eficientes.

N°	Subindicador	Calificación
06(a)	El nivel de competencia para las adquisiciones entre los funcionarios de Gobierno dentro de la entidad es consistente con sus responsabilidades para las compras	0
06(b)	Los programas de capacitación e información sobre adquisiciones para funcionarios del Gobierno y participantes del sector privado satisfacen la demanda existente	3
06(c)	Hay normas ya establecidas para proteger los registros y documentos relacionados con las transacciones y con la administración de contratos	3
06(d)	Existen disposiciones para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

Este indicador cuenta con 3 subindicadores de calificación 3 y un subindicador de calificación 0. En este caso, las fortalezas radican en los programas de capacitación existentes, así como en las normas ya establecidas para proteger registros y documentos. Adicionalmente, Uruguay cuenta con las disposiciones necesarias para delegar la autoridad a otros que tiene la capacidad de asumir responsabilidades.

La principal debilidad, el subindicador de calificación 0, reside en el nivel de competencia entre los funcionarios que realizan las adquisiciones y sus competencias (subindicador 6(a)). Esto se debe a:

- 1) No existen perfiles definidos de habilidades y conocimientos para puestos especializados en adquisiciones. Existen algunas entidades compradoras con perfiles definidos para responsable de compras, gestor e integrante de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, sin embargo, no lo establece el marco normativo.
- 2) No hay una equiparación de los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento. Excepcionalmente, en algunas de las empresas públicas, se considera la matriz de competencias para la asignación de recursos humanos al área de contrataciones. Los llamados a concursos suelen realizarse en la enorme mayoría de los casos para cargos cuyo perfil es genérico para tareas administrativas.

Tabla N°7 Indicador 7 - Funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas

N°	Subindicador	Calificación
07(a)	Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado	3
07(b)	Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado	3
07(c)	No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En este caso, en la práctica, el mercado de contrataciones y compras públicas parece funcionar de acuerdo con lo esperado por el sistema de compras públicas. El resultado de este indicador muestra la correcta funcionalidad del mercado de adquisiciones públicas a través de que: existen mercados efectivos para la asociación del sector público y privado; el sector privado se encuentra organizado y facilitan el acceso al mercado; no existen limitaciones importantes propiamente establecidas por el gobierno, las empresas en general y las MIPYMEs en particular tienen limitaciones y condicionamientos propios que no necesariamente responden a estímulos o requerimientos del sector público. Las empresas proveedoras del Estado también tienen negocios con el sector privado, por lo tanto, el diseño de sus ofertas se realiza en función de un ambiente de negocios mixto.

Tabla N°8 Indicador 8. Existencia de disposiciones sobre administración de contratos y solución de controversias

N°	Subindicador	Calificación
08(a)	Los procedimientos para la administración de los contratos se encuentran claramente definidos, lo que incluye los procedimientos de inspección y aceptación, los de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos en tiempo y forma	3
08(b)	Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato	3
08(c)	Existen procedimientos para hacer cumplir las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

El indicador obtuvo calificación 3 en todos los subindicadores. Se destaca que existen procedimientos para la administración de los contratos, así como la inclusión de procedimientos de solución de controversias.

En cuanto a los procedimientos para hacer cumplir las decisiones que surjan del proceso de solución de controversias, se observa que se cuenta con instrumentos administrativos monitoreo y resolución de problemas de desempeño de contratos, los cuales aseguran la efectividad, eficiencia, economía y calidad del uso de recursos públicos asignados a la ejecución de contratos.

Pilar IV Integridad del Sistema en Términos de Transparencia y Controles Anticorrupción: revisión y análisis del sistema de control interno y auditoría, sistema de revisiones y protestas, acceso a la información, ética y control de la corrupción

Tabla N°9 Indicador 9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.

N°	Subindicador	Calificación
09(a)	El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría	2
09(b)	La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento	2
09(c)	El sistema de control interno brinda información oportuna sobre el cumplimiento que permite la acción gerencial	3
09(d)	Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño	3
09(e)	Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En este caso, las fortalezas residen en los sistemas de control y auditoría, que resultan oportunos para detectar eventuales desvíos, así como en la aplicación de las recomendaciones emanadas por los organismos de control tanto internos como externos. El sistema asegura contar con información oportuna sobre los cumplimientos de las acciones y los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.

Sin embargo, el indicador cuenta con dos subindicadores de calificación 2 en temas de: sistemas efectivos de control y auditoría; aplicación y seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento, debido a que:

- 1) Los ciclos de auditorías superan el año y se realizan de manera esporádica, mas no de manera periódica.
- 2) Se realizan auditorías internas o externas de manera esporádica más de la mitad de los organismos de la Administración Central, mientras que en las Empresas Públicas y Servicios Descentralizados las auditorías externas se realizan de manera anual. Adicionalmente, el 65% responde que implementa las recomendaciones recogidas en los procesos de auditoría y los plazos de revisión y respuesta varían en función del organismo y de las recomendaciones realizadas, por lo que no se cumplen en su totalidad de manera de efectiva.

Tabla N°10 Indicador 10. Eficiencia del mecanismo de apelaciones

N°	Subindicador	Calificación
10(a)	Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes	3
10(b)	El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta	3
10(c)	El sistema funciona de un modo justo con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible	3
10(d)	Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público	3
10(e)	El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS.

Como fortaleza se encuentra que el diseño del mecanismo de apelaciones es adecuado, puesto que se basa en la toma de decisiones sobre la base de información disponible, dicho de otra forma, sobre elementos de prueba documentales. Este requerimiento es muy importante porque permite que la decisión, en forma y fondo, pueda ser recurrida ante una instancia superior, y limita los riesgos de discrecionalidad de la autoridad ante quien se presenta el recurso. También se destaca que la información derivada de las decisiones sobre la apelación es pública y está disponible para los interesados. También se recalca la correcta distribución de responsabilidad de los diferentes niveles de autoridad ante las apelaciones, esta decisión es apelable ante otras instancias.

Tabla N°11 Indicador 11. Nivel de acceso a la información

N°	Subindicador	Calificación
11(a)	La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

En materia del nivel de acceso a la información, el sistema de contrataciones y compras públicas ha mostrado un avance significativo en los últimos años, especialmente debido a la plataforma

informativa de contrataciones del Estado gestionada por la ACCE. Cuenta con una correcta cobertura, oportunidad y sistematización de la información disponible.

Tabla N°12 Indicador 12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

N °	Subindicador	Calificación
12(a)	El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta	2
12(b)	El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detectan han participado en prácticas fraudulentas o corruptas	3
12(c)	Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas	3
12(d)	Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas	2
12(e)	Las partes interesadas apoyan la creación de un mercado de adquisiciones que se destaque por la integridad y ética de sus conductas	3
12(f)	Mecanismos para denunciar un comportamiento fraudulento, corrupto o falta de ética	3
12(g)	Códigos de Conducta / Códigos de Ética para el participante y disposiciones sobre divulgación de información aplicables a quienes tienen cargos con poder de decisión	3

Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

Este indicador registra dos subindicadores con calificación 2, los 5 subindicadores restantes tienen calificación 3. Esto demuestra un gran desarrollo del país en esta materia.

En lo que refiere al marco normativo, la ausencia de especificaciones concretas relacionadas a las prácticas deseables parece deberse a la no necesidad de inclusión de ese tipo de normas a título expreso en la normativa de compras públicas. Considerando los reportes de percepción de la corrupción aplicados en el país, la baja incidencia de este fenómeno se ha reflejado en un discreto desarrollo de los organismos y mecanismos para garantizar el correcto funcionamiento del sistema en esta materia. Al no haber sido nunca percibido como un problema para el país,

es lógico suponer que el desarrollo normativo permanezca rezagado en estas áreas. Sí parece más oportuno trabajar en lo que refiere a crear los mecanismos adecuados para denunciar comportamientos fraudulentos, así como en la elaboración de códigos de ética para los participantes en los procesos de compras públicas. Por lo tanto:

- 1) El marco legal y regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto sobre corrupción y fraude en los documentos de licitación, pero hace que sean punibles por ley.
- 2) Uruguay cuenta con un marco institucional adecuado y existen acciones destinadas a la prevención y detección de situaciones de corrupción. Sin embargo, estas acciones no se encuentran adecuadamente coordinadas, sino que son llevadas adelante por varios organismos. Además, en muchos casos estas medidas son de carácter general y no están específicamente orientadas a las adquisiciones.

En la siguiente sección se presentan los análisis realizados por cada grupo de trabajo en cada uno de los cuatro pilares de los sistemas de contrataciones públicas definidos en la metodología.

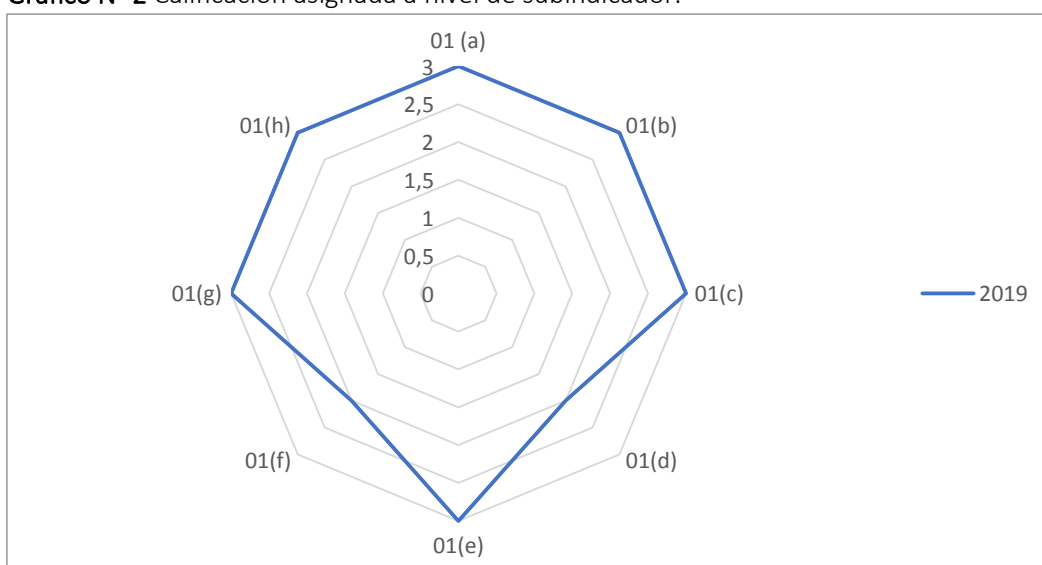
PILAR I – MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO

INDICADOR 1. EL MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO PARA LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS CUMPLE CON LAS NORMAS ACORDADAS Y CON LAS OBLIGACIONES APLICABLES.

El indicador abarca los instrumentos legales y regulatorios desde el más alto nivel (leyes, reglamentaciones, decretos, nacionales etc.) hasta la reglamentación detallada, los procedimientos y los documentos de licitación formalmente utilizados. Este indicador se desglosa en ocho subindicadores (a-h) que reciben un puntaje individual.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 2 Calificación asignada a nivel de subindicador.



Fuente: Elaboración propia en base a autoevaluación MAPS

A continuación, se presenta la fundamentación a nivel de subindicador.

SUBINDICADOR 1 (A) – ESFERA DE APLICACIÓN Y COBERTURA DEL MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO

El propósito de este subindicador es determinar lo siguiente: a) la estructura del marco regulatorio que reglamenta las contrataciones públicas; b) su cobertura; y c) el acceso del público a las leyes y reglamentaciones.

El conjunto de normas legales y las reglamentaciones cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos) y su precedencia está claramente establecida. *Cumple***

El marco normativo en materia de contratación pública en la República Oriental del Uruguay está constituido por normas donde se verifica el siguiente orden de prelación:

1.- Constitución de la República. La Constitución vigente data del año 1967 (con modificaciones plebiscitadas el 26/11/89, 26/11/94, 8/12/96 y 31/10/04), y cuenta con disposiciones que resultan trascendentes en la materia objeto de estudio, destacándose, entre otras:

- a) Previsiones en materia de competencia de los entes estatales y consagración del principio de especialidad.
- b) Preceptos relacionados con los principios generales del derecho.
- c) Disposiciones que refieren a derechos, deberes y garantías de los particulares.
- d) Normas referidas a peticiones y recursos administrativos.
- e) Previsiones que regulan el régimen de control de la hacienda pública.
- f) Previsiones en materia de eficiencia y rendición de cuentas.
- g) Normas sobre transparencia, régimen anticorrupción y ética en la función pública.

2.- Normas de rango legal. Las disposiciones que resultan específicas en materia de contratación pública en Uruguay se encuentran sistematizadas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), el que fue aprobado mediante Decreto N° 150/012 y se encuentra vigente desde el 1/6/12.¹ En dicho Texto Ordenado se reúnen normas en su totalidad de rango legal, siendo dispuesta la sistematización de las mismas mediante un Decreto, esto es una norma creada por acto administrativo dictado por el Poder Ejecutivo, que únicamente aglutina las disposiciones otorgándoles un alto grado de sistematización.

Por otra parte, existen normas de rango legal que contienen preceptos aplicables en materia de contratación pública, las que se encuentran dispersas. Se destacan, entre otras, la Ley N° 17.555 que en sus artículos 19 y 20 reguló el procedimiento especial de la iniciativa en materia de concesiones de obras y servicios, así como la Ley N° 18.786 que en sus artículos 34 a 38 confirió regulación al procedimiento especial de iniciativa privada en el ámbito de los contratos de participación público-privada (PPP).

3.- Normas reglamentarias. En materia de contratación pública se destacan disposiciones de fuente reglamentaria, esto es, normas generales y abstractas creadas por acto administrativo. Dentro de ellas, encontramos:

- Decreto N° 155/013: Reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE).
- Decreto N° 86/015: Reglamenta régimen de compras estatales a la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal.
- 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° 142/018: Reglamenta la apertura electrónica en los procedimientos de compras estatales.
- Decreto N° 67/018: Reglamenta Convenios Marco.
- Decreto 402/018: Aprueba 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.

Es necesario tener presente que el Art. 47 del T.O.C.A.F.ⁱⁱ establece que el Poder Ejecutivo, previo informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) y con la conformidad del Tribunal de Cuentas, podrá formular reglamentos o pliegos únicos de bases y condiciones generales para los contratos de: A) Suministros y servicios no personales, y, B) Obras públicas. Por Decreto N° 131/014, el Poder Ejecutivo aprobó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales y por Decretos 275/015y 171/016 el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública.

Por otra parte, el Art. 211 Lit. F) de la Constitución de la República establece que será cometido del Tribunal de Cuentas dictar las Ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Estos son Reglamentos autónomos, que obligan a la Administración Pública Estatal, y constituyen una fuente importante en materia de contratación pública.

En el ámbito internacional, la República Oriental del Uruguay suscribió con fecha 22/1/09 un acuerdo en materia de contratación pública con la República de Chile. El mismo fue ratificado por Uruguay por Ley N° 18.909, por lo que forma parte del derecho vigente en el país.

Cabe destacar la existencia de otras normas, no sólo de derecho interno sino también de derecho internacional, que rigen en Uruguay y resultan trascendentes en el ámbito de la contratación pública. Así, por ejemplo, en nuestro país se destaca la vigencia de normas que regulan la ética en la función pública, en tanto contienen preceptos específicos relativos a las contrataciones públicas. Las mismas son:

- i. Normas provenientes del ámbito internacional:
 - Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas con fecha 29/3/1996 (conocida por su sigla C.I.C.C.), ratificada por Uruguay mediante Ley N° 17.008.
 - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (conocida por su sigla C.N.U.C.C. así como por su sigla en inglés U.N.C.A.C.), ratificada por Uruguay mediante Ley N° 18.056.

- ii. Normas nacionales:
 - Ley N° 17.060 del 23/12/1998 (Ley de Uso indebido del Poder Público, conocida como “Ley anticorrupción” o “Ley Cristal”).
 - Decreto N° 30/003 de enero de 2003 que establece normas de conducta en la función pública.
 - Otras normas legales y reglamentarias.

Además de todo lo expuesto, debe tenerse presente que rigen en cuanto sean aplicables, las disposiciones de procedimiento administrativo común, destacándose que en Administración Central (Poder Ejecutivo y sus dependencias), la normativa madre se encuentra recogida en el Decreto N° 500/991.

(b) Todas las leyes y reglamentaciones se publican y resultan fácilmente accesibles para el público en forma gratuita. Cumple

La Constitución de la República establece el procedimiento de elaboración de las leyes en sus Arts. 133 a 146, disponiendo asimismo el Art. 1° del Código Civil que las leyes sólo son obligatorias en virtud de su promulgación por el Poder Ejecutivo, y desde que ésta pueda saberse, las leyes serán ejecutadas en todo el territorio de la República. Así, la promulgación se reputará conocida diez días después de publicada en el Diario Oficial, salvo que la propia ley establezca un plazo diverso en cuanto a su entrada en vigor, debiéndose en ese caso, estar a la fecha prevista por la ley misma. En consecuencia, según lo disponen las normas de máxima jerarquía en el Uruguay, las leyes a nivel nacional deben ser publicadas en el Diario Oficial.

Por otra parte, los Reglamentos deben también ser publicados en el Diario Oficial, siendo que a partir del día siguiente a dicha publicación comienza a computar el plazo para interponer recursos administrativos por parte de aquellos que tuvieran un agravio a su respecto. El Art. 104 del Decreto N° 500/991 establece: *“Los decretos serán publicados sin más trámite en el “Diario Oficial”. En casos de necesidad o urgencia se admitirá la publicación por medios idóneos para ponerlos en conocimiento del público, sin perjuicio de realizar igualmente la publicación en el “Diario Oficial”. La falta de publicación no se subsana con la notificación individual del decreto a todos o parte de los interesados...”* Los Arts. 137 y 138 del Decreto N° 500/991 disponen que le compete a Secretaría de la Presidencia de la República numerar correlativamente los Decretos del Poder Ejecutivo, debiendo remitir a la Dirección del Diario Oficial la lista de Decretos aprobados y Resoluciones dictadas y cuya publicación se haya ordenado.

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (conocida por su sigla IMPO), es una persona pública no estatal, y tiene a su cargo la edición y publicación del Diario Oficial, siendo la responsable de difundir y dar a conocer el marco normativo nacional. Administra el Banco Electrónico de Datos Jurídico Normativo del Uruguay, siendo que, en la actualidad, la información de este se encuentra liberada para los usuarios, sin necesidad de registro previo para el acceso.

Por su parte, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), tiene dentro de sus cometidos el de conferir la más amplia difusión, preparar los materiales y capacitar en la normativa relativa a las contrataciones del Estado y a las mejores prácticas a las contrataciones públicas. En ese sentido, en el Portal Web www.comprasestatales.gub.uy, administrado por la ACCE, se encuentra disponible la legislación en materia de contratación pública en una Base de Datos Institucional, elaborada juntamente con IMPO. La misma sistematiza y ordena la normativa relacionada a la institucionalidad y área de actuación con un criterio conceptual y técnico.

Existen otros Organismos que incluyen la normativa vigente en materia de contratación pública en sus páginas web institucionales. Así, se destacan el Tribunal de Cuentasⁱⁱⁱ y Contaduría General de la Nación^{iv}.

Por último, se destaca que el Parlamento Nacional cuenta con un registro de las disposiciones legales, las que pueden consultarse en su página institucional^v, mientras que Presidencia de la República también cuenta con sus registros de promulgación de leyes, Decretos, Resoluciones, mensajes y proyectos de ley, etc.^{vi}

- (c) **Abarca de un modo universal todos los bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos del presupuesto nacional.** *Cumple*

Como se indicó precedentemente, el cuerpo de normas sistematizadas en materia de contratación pública lo constituye el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.). El Art. 2 del T.O.C.A.F.^{vii} establece el ámbito de aplicación de sus normas, en tanto preceptúa: “Constituye materia de la presente ley de Contabilidad y Administración Financiera los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la Hacienda Pública. Quedan comprendidos en la misma, en carácter de Organismos de Administración-Financiero Patrimonial, sin perjuicio de las atribuciones y facultades, derechos y obligaciones que les asignen la Constitución de la República y las leyes:

- Los Poderes del Estado.
- El Tribunal de Cuentas.
- La Corte Electoral.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Los Gobiernos Departamentales.
- Los entes autónomos y los servicios descentralizados.
- En general todas las administraciones públicas estatales.

Para los entes industriales o comerciales del Estado, las disposiciones contenidas en este Texto Ordenado se aplicarán en tanto sus leyes orgánicas no prevean expresamente regímenes especiales.”

Tal como surge de la disposición transcrita, las normas sobre contratación pública alcanzan desde el punto de vista subjetivo, a todos los Organismos que integran el Estado en sentido amplio, esto es, a los sistemas orgánicos pertenecientes al Estado en sentido estricto (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo y los tres órganos de control de creación constitucional: Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral), así como a las personas públicas menores, esto es, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (descentralización por servicios), y Gobiernos Departamentales (descentralización por territorio).

En Uruguay existe la figura de las **personas públicas no estatales**. Las mismas son personas jurídicas creadas por ley que se rigen en cierta parte por el derecho público, contando con ciertas prerrogativas y demás, persiguiendo fines de interés general, pero no pertenecen al Estado en sentido amplio. Sus empleados no son funcionarios públicos, sino que se rigen por el derecho laboral común (sin perjuicio de que se reputan como tales a efectos de la aplicación de la normativa penal y anticorrupción) y sus pronunciamientos no consisten en actos administrativos por lo cual el régimen de impugnación de estos no es el propio de las entidades estatales que se encuentra consagrado constitucionalmente, entre otros aspectos a destacar. Estas personas públicas no estatales no se encuentran comprendidas en el ámbito subjetivo de aplicación del Art. 2 del T.O.C.A.F. por lo cual, entre otras cuestiones, no les resultan aplicables las disposiciones referidas a los procedimientos de contratación.

Por otra parte, debe señalarse la existencia de la categoría de las **personas privadas estatales**. Las mismas son personas jurídicas creadas bajo el régimen de derecho privado, contando con

participación de una persona pública estatal. En varios casos, la sociedad privada creada tiene el 100 % de participación estatal, generalmente por ser titular del paquete accionario. Estas sociedades se rigen íntegramente por el derecho privado, no encontrándose alcanzadas por el sistema de contratación pública imperante en el Uruguay.

Sin perjuicio de lo expuesto en relación con las personas públicas no estatales y privadas estatales, deben destacarse las siguientes disposiciones dentro del Texto Ordenado referido, que las contemplan eventualmente:

- Art. 137 T.O.C.A.F.^{viii}: “La responsabilidad administrativa en materia financiero contable alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado. Alcanza además a los jefes y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.

Alcanza además a los funcionarios de control que hubiesen intervenido el acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo, así como a las entidades o personas no estatales y sus directores o empleados que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.”

- Art. 159 T.O.C.A.F.^{ix}: “Los Organismos, Servicios o Entidades no estatales que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado, llevarán su contabilidad aplicando las normas de los artículos 94 y siguientes de este Texto Ordenado, discriminando claramente los fondos públicos y los gastos atendidos con ellos. Dichas personas o entidades, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 132 y siguientes de este Texto Ordenado, deberán rendir cuenta ante el Tribunal de Cuentas, en la forma siguiente:

- a) Cuando los fondos públicos percibidos durante el ejercicio o los bienes del Estado que administran no excedan del monto máximo de la licitación abreviada deberán presentar rendición de cuentas dentro de los sesenta días de vencido aquel.
- b) Cuando excedan dicho monto, deberán presentar estado de situación, estado de resultados y estado de origen y aplicación de fondos, dentro de los noventa días de finalizado el ejercicio, sin perjuicio de lo que establece el literal siguiente.
- c) Cuando el monto a percibir o administrar durante el ejercicio – o en caso de no conocerse el mismo, el del ejercicio anterior - exceda a tres veces el límite máximo de la licitación abreviada, se deberá formular un presupuesto, el que será remitido con fines informativos al referido órgano de control, antes de iniciarse el ejercicio, y cuyo estado de ejecución se presentará juntamente con los estados citados en el literal b).
- d) Los distintos documentos y estados referidos en los literales b) y c) deberán formularse y presentarse en la forma en que lo determine el Tribunal de Cuentas.

Si el Tribunal de Cuentas formulare observaciones, su resolución se comunicará al Poder Ejecutivo, a los efectos establecidos por los artículos 138 y siguientes.”

- Art. 177 T.O.C.A.F.^x: “Las personas públicas no estatales y los organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado, presentarán sus estados contables, con dictamen de auditoría externa, ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas ...”.

En virtud de todo lo expuesto, cabe concluir que en Uruguay el régimen de contratación pública abarca los acuerdos de voluntades en los que al menos uno de los sujetos intervinientes es una Administración Pública Estatal. No comprende entonces, la participación de las personas públicas no estatales ni las personas privadas de pertenencia de las personas jurídicas estatales o no estatales, aun cuando las mismas hayan sido creadas para satisfacer el interés general, o manejen fondos públicos, lo que es menester tener en cuenta. En efecto, si bien se entiende que el ordenamiento normativo uruguayo que regula la contratación pública comprende con carácter amplio los acuerdos de voluntad estatales, debe tenerse presente que ciertas contrataciones efectuadas con fondos públicos (no estatales, así como aquellos destinados a personas privadas estatales), no resultan alcanzadas por las disposiciones referidas.

Respecto del ámbito objetivo de aplicación, la normativa rige respecto de los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la Hacienda Pública, tal como lo preceptúa el Art. 2 del T.O.C.A.F. transcrito. No obstante, el Art. 45 del T.O.C.A.F. establece que los contratos de obras, adquisiciones de bienes o prestación de servicios que otorguen los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, en aplicación de contratos de préstamos con organismos internacionales de crédito de los que la República forma parte, o de donaciones modales, quedarán sujetos a las normas de contratación establecidas en cada contrato^{xi}, sin perjuicio de que los procedimientos para la selección de ofertas en esos casos deben respetar los principios generales de la contratación administrativa, en especial, los de igualdad de los oferentes y concurrencia.

Dentro del ámbito objetivo de aplicación del T.O.C.A.F., quedan comprendidos, entre otros:

- Contratación de suministros y servicios no personales.
- Contratación de obra pública.
- Concesiones.
- Arrendamiento de obra.
- Arrendamiento de servicios.
- Adquisición, permuta y arrendamiento de inmuebles.
- Donaciones.

En cuanto a los procedimientos aplicables, el Art. 33 del T.O.C.A.F. establece que las contrataciones se realizarán como principio, mediante la realización de un **procedimiento competitivo**, siendo que es posible realizar una licitación pública u otro procedimiento expresamente previsto, lo que se determinará considerando el objeto de la futura contratación y los postulados de los principios específicos en materia de contratación administrativa. Por otra parte, la normativa prevé excepciones al principio indicado precedentemente, a saber:

1) Excepciones por razón de cuantía

En virtud de la cuantía del asunto, puede contratarse por licitación abreviada, o bien, por contratación directa, siempre que el monto de la contratación no supere determinados topes cuantitativos, de conformidad con lo establecido por el Art. 33 Literales a) y b) del T.O.C.A.F.^{xii}

Mientras la licitación abreviada es un procedimiento competitivo en el que existe una eventual puja entre oferentes, la contratación directa implica la selección del cocontratante sin que exista dicha puja, y sin necesidad de concurrencia. Pero al tratarse de un procedimiento excepcional, deberá acreditarse que se cumplen las condiciones previstas para su aplicación.

B) Excepciones genéricas

El Art. 33 del T.O.C.A.F. Literal C) del T.O.C.A.F. refiere a la posibilidad de contratar en forma directa o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en ciertas hipótesis que contempla la norma en diversos numerales. En efecto, ante la configuración de cualquiera de dichas hipótesis, la norma concede la facultad al Ordenador de aplicar dos posibles procedimientos, a saber:

- i) Contratación directa: Casos en los cuales se realiza la elección del contratista sin concurrencia o puja entre oferentes.
- ii) Otro procedimiento que el Ordenador determine por razones de buena administración: el Ordenador puede entender que existe un procedimiento idóneo para lograr los fines que se persiguen.

Cabe señalar que la tendencia legislativa ha sido la de aumentar este tipo de supuestos de excepción.

Algunas de estas situaciones que habilitan a proceder como causal de excepción genérica, son:

- Contrataciones entre organismos o dependencias del Estado con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad por participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas propiedad del Estado o de personas públicas no estatales. Tratándose de personas jurídicas de derecho privado, la propiedad estatal deberá ser sobre el total del capital social, al momento de la celebración del contrato.
- Adquisición de bienes o contratación de servicios cuya fabricación o suministro sea exclusiva de quienes tengan privilegio para ello, o que sólo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta, siempre que no puedan ser sustituidos por elementos similares.
- Adquisición, ejecución o restauración de obras de arte, científicas o históricas, cuando no sea posible el concurso de méritos o antecedentes o deban confiarse a empresas o personas especializadas o de probada competencia.
- Adquisiciones de bienes que no se produzcan o suministren en el país y que convenga efectuar por intermedio de organismos internacionales a los que esté adherida la Nación.
- Contratos que deban celebrarse necesariamente en países extranjeros.

- Cuando las circunstancias exijan que la operación deba mantenerse en secreto.
- Cuando medien probadas razones de urgencia no previsibles o no sea posible la licitación o remate público o su realización resienta seriamente el servicio.
- Cuando exista notoria escasez de los bienes o servicios a contratar.
- Adquisición de material docente o bibliográfico del exterior, cuando el mismo se efectúe a editoriales o empresas especializadas en la materia.
- Adquisición de víveres frescos existentes en mercados, ferias o directamente a los productores.
- Adquisición en el exterior de petróleo crudo y sus derivados, aceites básicos, aditivos para lubricantes y sus respectivos fletes.
- Contratación de bienes o servicios, cualquiera sea su modalidad, por parte de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados integrantes del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia.

Por último, es necesario tener presente que existe la previsión normativa de contemplar ciertos procedimientos especiales. En la actualidad, el Art. 37 del T.O.C.A.F. ^{xiii} preceptúa: *“El Poder Ejecutivo, los Órganos de los artículos 220 y 221 de la [Constitución de la República](#) y los Gobiernos Departamentales, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, podrán promover regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios generales de contratación administrativa, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración. Las autorizaciones respectivas serán comunicadas a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en su caso.*

En todos los casos será necesario contar previamente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.

Las restantes administraciones públicas estatales podrán aplicar los regímenes y procedimientos autorizados precedentemente”. Al amparo de la disposición citada encontramos una gran variedad de procedimientos especiales de contratación dictados, que pretenden contemplar las particularidades en la adquisición de ciertos bienes, servicios y obras.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
El conjunto de normas legales y las reglamentaciones cumple con las siguientes condiciones:	3
a) Se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma	

<p>jerárquica (leyes, decretos, reglamentaciones, procedimientos) y su precedencia está claramente establecida.</p> <p>b) Todas las leyes y reglamentaciones se publican y resultan fácilmente accesibles para el público en forma gratuita.</p> <p>c) Abarca de un modo universal todos los bienes, obras y servicios (lo que incluye servicios de consultoría) para todas las contrataciones donde se utilicen fondos del presupuesto nacional.</p>	
El conjunto de normas legales y reglamentaciones cumple con las condiciones establecidas en (a) más una de las otras condiciones establecidas arriba.	2
El conjunto de normas legales y las reglamentaciones cumple con las condiciones establecidas en (a) solamente.	1
El sistema no cumple sustancialmente con ninguna de las condiciones enumeradas arriba.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 1 (B) – PROCEDIMIENTOS USADOS PARA LAS ADQUISICIONES

Este subindicador evalúa si el marco legal incluye: a) una definición clara de los procedimientos que resultan aceptables para efectuar las adquisiciones; y b) las circunstancias bajo las cuales resulta adecuado cada procedimiento.

El marco legal debe establecer procedimientos competitivos como método establecido para efectuar las adquisiciones. Las leyes y reglamentaciones deben definir las situaciones en las que otras formas de competencia restringida y contratación directa pueden utilizarse asegurando que queden claramente explicitados los niveles de aprobación. Debe prohibirse el fraccionamiento cuando su única finalidad consiste en evitar utilizar procedimientos menos competitivos de contratación.

El orden jerárquico de los instrumentos legales en los que se establecen los procedimientos aceptables para las adquisiciones debe ser tales que con ello se logre controlar razonablemente la discrecionalidad de las dependencias o de los funcionarios encargados de las adquisiciones, a fin de minimizar la utilización de procedimientos que limiten la competencia.

El marco legal cumple con todas las condiciones que se mencionan a continuación:

- (a) Se establecen sin ambigüedades los procedimientos permisibles para las adquisiciones, en un nivel jerárquico adecuado, junto con las condiciones bajo las que puede aplicarse cada procedimiento, lo que incluye un requisito de aprobación por un funcionario que asumirá las responsabilidades correspondientes. *Cumple***

El régimen de contratación de los organismos estatales está recogido esencialmente en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), junto con la reglamentación complementaria. Como aseveración general se entiende que los diversos procedimientos

permisibles para las adquisiciones están establecidos con razonable claridad, así como las condiciones bajo las cuales proceden.

Tales procedimientos obran regulados en su sustancia por disposiciones legales que el T.O.C.A.F. ha ordenado, existiendo además algunas reglamentaciones emergentes del Poder Ejecutivo que complementan aquellas disposiciones.

El responsable que selecciona el procedimiento de adquisición a aplicar, dentro de las posibilidades que da el marco normativo vigente, es el órgano o el funcionario con competencia para ordenar el gasto que se pretende incurrir. Está definido legalmente quien puede ordenar gastos (Artículos 26 a 30 del T.O.C.A.F. y otras disposiciones legales). En ese sentido está sujeto al contralor interno y externo de la Administración (Tribunal de Cuentas, Contaduría General de la Nación, Auditoría Interna de la Nación, Contadurías Generales de Organismos descentralizados). Por las inobservancias o irregularidades que cometa, admite estar sujeto a responsabilidad administrativa (disciplinaria), penal – si hubo delito-, política – por ejemplo, en el caso de los Ministros de Estado- o patrimonial en el marco de la ley y a lo establecido en el Artículo 25 de la Constitución de la República.

Cabe destacar que, interrogados integrantes del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, sobre la claridad de las normas en cuanto a los procedimientos previstos para contratar, un 80 % de los entrevistados entendió que la claridad se da en alto grado, mientras que un 20 % indicó que opera en bajo grado (ver Anexo VI).

(b) La licitación pública es el procedimiento establecido para efectuar las contrataciones públicas. *Cumple*

El Artículo 33 del T.O.C.A.F. señala de modo general la pauta a seguir, disponiendo que “las contrataciones se realizarán mediante la licitación pública u otro procedimiento competitivo expresamente previsto, de acuerdo con lo que mejor se adecue a su objeto, a los principios generales de la contratación administrativa y de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente”. Establece de principio el carácter competitivo del procedimiento de contratación a seguir, remitiendo no sólo a la licitación pública en sentido estricto sino a aquellos otros procedimientos expresamente previstos, tales como el pregón o puja a la baja, la subasta o remate, el régimen de convenios marco y otros, previendo como criterios para la mejor selección a los efectos del caso concreto, el de mejor adecuación al objeto contractual, el de la conformidad a los principios generales de la contratación administrativas –recogidos en gran medida en el Artículo 149 del T.O.C.A.F.- y al principio general de juridicidad.

El marco normativo vigente enfatiza el principio de concurrencia, otorgándole cierta discrecionalidad a la Administración en la elección de la modalidad de contratación, siempre que se adopte un procedimiento competitivo expresamente previsto y se justifique la mejor adecuación tanto al objeto a contratar como a los principios generales de la contratación administrativa.

Por otra parte, la normativa nacional prevé un monto máximo que puede entenderse relativamente elevado para la contratación directa¹, así como varias causales que de configurarse otorgan la facultad de acudir al procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración. Sin embargo, cuando se analiza la naturaleza de las causales de excepción se encuentra que la mayoría de estas corresponden a casos en donde el procedimiento competitivo es inviable o de ninguna manera éste se corresponde con la mejor alternativa a los efectos de la buena administración.

En virtud de lo expuesto, cabe concluir que el principio rector en materia de procedimiento es el procedimiento competitivo.

(c) Se prohíbe el fraccionamiento de contratos que apunte a limitar la competencia. *Cumple*

Los Artículos 32 y 43 del T.O.C.A.F. regulan los aspectos relacionados con el fraccionamiento del gasto. Como principio se dispone que los ordenadores de gastos adoptarán las medidas necesarias para contratar los suministros o servicios por grupos de artículos o servicios, de forma de facilitar la presentación del mayor número posible de oferentes. Las previsiones de necesidades de suministros, servicios y obras y las respectivas contrataciones deberán hacerse de la forma que mejor se adecue al objeto de estas últimas y a las necesidades y posibilidades de la Administración contratante.

Las normas establecen dos tipos de fraccionamiento: el llamado fraccionamiento necesario y el fraccionamiento irregular o artificial. El fraccionamiento necesario implica la potestad de los ordenadores de fraccionar las compras bajo su responsabilidad, en cuyo caso deben dejar expresa constancia de su fundamento y de su conveniencia para el servicio. Dicho fraccionamiento es lícito en tanto se cumplan las condiciones referidas establecidas para su procedencia. Por otra parte, el fraccionamiento irregular implica que se fragmenta la adquisición en forma artificial. El Art. 43 del T.O.C.A.F. establece que la comprobación de que se fraccionare el gasto artificialmente para que la operación encuadre en determinados límites será considerada falta grave a efectos de las sanciones que correspondan, siendo que cuando el Tribunal de Cuentas observe reiteradamente el fraccionamiento, sin que se corrija tal situación, podrá suspender la facultad de fraccionar las compras a los ordenadores responsables y, de corresponder, a los organismos involucrados, dando cuenta al órgano legislativo y de control nacional o departamental, según corresponda.

(d) Se especifican las normas adecuadas para la licitación pública internacional y se asegura su concordancia con las normas internacionales. *Cumple*

La disposición legal contenida en el Artículo 46 del T.O.C.A.F. dispone que está capacitados para contratar con el Estado las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en tanto tengan el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común. Para licitaciones públicas en sentido estricto, la publicación deberá hacerse con no menos de quince días de anticipación a la fecha de apertura de la licitación, o con no menos de veinte días cuando se estime necesaria o conveniente la concurrencia de proponentes radicados en el exterior. Este término podrá ser reducido por el ordenador competente en cada caso, cuando la urgencia o conveniencia así lo

¹ \$471.000 y en el caso de los Entes comerciales e industriales del Estado, el monto máximo para la compra directa asciende a \$1.412.000.

requiera, pero en ningún caso podrá ser inferior a cinco o diez días respectivamente (disposición legal contenida en el Artículo 51 del T.O.C.A.F).

Por Ley N° 18.909, de 23 de mayo de 2012, se ratificó el Acuerdo de Contratación Pública entre la República Oriental del Uruguay y la República de Chile. Para las contrataciones cubiertas por el Acuerdo, se prevé también un plazo mínimo de anticipación de la publicación de 20 días. También se establece que la entidad contratante establezca un plazo no menor de 10 días cuando:

- a) se trate de la contratación de bienes o servicios de simple y objetiva especificación que razonablemente conlleve un esfuerzo menor en la preparación de ofertas y siempre que la justificación para hacerlo se haga disponible junto con el aviso de compra;
- b) se trate de una segunda publicación; o
- c) por razones de urgencia que justifique debidamente la entidad. Para el caso de las licitaciones abreviadas que estuvieran cubiertas por el Acuerdo, cada entidad se asegurará de que las invitaciones y la publicación de la convocatoria, se efectúen por lo menos con 10 días de antelación a la fecha final para la presentación de ofertas.

Como puede apreciarse, en el T.O.C.A.F. se prevé un plazo mayor de anticipación para licitaciones en que sea conveniente la concurrencia de proponentes radicados en el exterior. La norma anteriormente vigente preveía 30 en vez de 20 días de anticipación, aunque la posibilidad de reducción de dicho plazo por razones de urgencia o conveniencia es similar (10 días). En el Acuerdo con Chile se previeron plazos de similar magnitud.

Por otra parte, el Artículo 45 del T.O.C.A.F. establece que los contratos públicos que se otorguen en aplicación de contratos de préstamos con organismos internacionales de crédito de los que la República forma parte, o de donaciones modales, quedarán sujetos a las normas de contratación establecidas en cada contrato. Esto incluye a título enunciativo la fijación de otros montos que los vigentes para los procedimientos de adquisiciones, la determinación de requisitos y condiciones generales para procedimientos de compras, así como la de montos y forma de calcular los comparativos de adquisiciones de bienes o servicios nacionales con relación a sus similares extranjeros ofertados, de solución arbitral de las controversias contractuales y, asimismo, la exoneración al transporte marítimo de mercaderías importadas de lo requerido por el Artículo 3 del Decreto-Ley N° 14.650, de 2 de marzo de 1977. No obstante, los procedimientos para la selección de ofertas en los contratos referidos deberán respetar los principios generales de la contratación administrativa, en especial los de igualdad de los oferentes y la concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y selección de ofertas.

Por otra parte, la normativa uruguaya prevé para las contrataciones públicas que se otorgue un margen de preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales. El mismo será aplicable siempre que exista paridad de calidad o de aptitud con los bienes, servicios y obras públicas que no califiquen como nacionales. El margen de preferencia

será aplicable en los casos de licitaciones públicas y abreviadas, así como en los casos de compras directas por causales de excepción, cuando el monto supere el establecido para la obligatoriedad del pliego único de licitación. No será aplicable en las contrataciones y adquisiciones de bienes o servicios, realizadas por los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinadas a servicios que se encuentren de hecho o de derecho en regímenes de libre competencia.

Las normas vigentes en la materia establecen que, si la compra debe formalizarse en el exterior, se respetarán los convenios con los países incorporados a organismos de comercio, comunidades o convenios aduaneros o de integración o producción a los que está adherido el país. Cabe destacar que el margen de preferencia deberá hacerse constar en el pliego de bases y condiciones generales, siendo que la preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas opera solamente cuando exista comparación de precios entre oferta nacional y no nacional.

Las disposiciones que rigen dichos aspectos las encontramos en el Artículo 58 del T.O.C.A.F. y en los Decretos N° 13/009, de 13 de enero de 2009 y N° 164/013, de 28 de mayo de 2013. ^{xiv}

Por otra parte, es menester señalar que el Artículo 59 del T.O.C.A.F. creó un Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. Hasta un 10% (diez por ciento) del monto total de las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas realizadas en el año previo por los organismos estatales y los paraestatales, se concretarán según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. Asimismo, las adquisiciones y contrataciones realizadas bajo este programa por un organismo particular no podrán superar el 20% (veinte por ciento) del total de adquisiciones y contrataciones realizadas por ese mismo organismo en cada ejercicio anual.

En el marco del programa podrán emplearse, entre otros instrumentos, márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado, en favor de productores y proveedores nacionales. En caso de aplicarse un margen de preferencia, éste podrá ser de hasta dos veces el correspondiente previsto en el Artículo 58 del T.O.C.A.F. En caso de recurrirse a reservas de mercado a productores o proveedores nacionales, las contrataciones y adquisiciones realizadas bajo este mecanismo no podrán superar el 10% (diez por ciento) del total de contrataciones y adquisiciones realizadas por un mismo organismo en cada ejercicio anual. ^{xv} De conformidad con lo establecido por el Artículo 62 del T.O.C.A.F., en aquellas contrataciones públicas que tengan por objeto la adquisición de mercaderías o productos procedentes del extranjero, la Administración Central, las Administraciones Municipales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, deberán considerar preferentemente las propuestas que ofrezcan soluciones favorables para la colocación de productos nacionales exportables.

Por su parte, el Acuerdo con Chile referido anteriormente, se aplica a las contrataciones de bienes, servicios y obras públicas realizadas directa o indirectamente por los organismos estatales, cuyo monto supere ciertos umbrales acordados, y siempre que no se encuentren exceptuadas del Acuerdo. Éste prevé ciertos umbrales cuantitativos para contrataciones de bienes, de servicios y de obras públicas, a partir de los cuales se aplica el Acuerdo. Dichos

umbrales se actualizan periódicamente. Asimismo, el Acuerdo prevé qué tipos de contrataciones quedan exceptuadas del Acuerdo.^{xvi}

Cabe señalar que la solución a la que se arribó no se encuentra contemplada precedentemente en tanto, en el caso, luego de efectuar el análisis correspondiente, se entiende que en nuestro país se da cumplimiento a las condiciones a) y c), pero no así a lo previsto en las condiciones b) y d). No obstante, se entiende que el puntaje a asignar se justifica, en tanto, si bien la condición b) no se cumple al no tratarse la licitación pública del procedimiento establecido como regla para efectuar las contrataciones públicas, el principio en la materia es el de procedimiento competitivo, abarcativo de la licitación pública y de otros donde existe puja o contienda entre proponentes, en aras de tutelar el principio de concurrencia. Sin perjuicio de lo expuesto, la existencia de múltiples causales de excepción que permiten acudir incluso a la contratación directa hace que el equipo haya determinado por analogía que el puntaje sea 1 en dicho Sub-ítem.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
El marco legal cumple con todas las condiciones que se mencionan a continuación: a) Se establecen sin ambigüedades los procedimientos permisibles para las adquisiciones, en un nivel jerárquico adecuado, junto con las condiciones bajo las que puede aplicarse cada procedimiento, lo que incluye un requisito de aprobación por un funcionario que asumirá las responsabilidades correspondientes. b) La licitación pública es el procedimiento establecido para efectuar las contrataciones públicas. c) Se prohíbe el fraccionamiento de contratos que apunte a limitar la competencia. d) Se especifican las normas adecuadas para la licitación pública internacional y se asegura su concordancia con las normas internacionales.	3
El marco legal cumple con las condiciones estipuladas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal cumple con las condiciones (a) y (b)	1
El marco legal no cumple sustancialmente con ninguna de las cuatro condiciones establecidas más arriba en a), b), c) y d).	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 1 (C) – REGLAS DE PUBLICIDAD Y PLAZOS

Este subindicador evalúa si: a) el marco legal incluye requisitos sobre la publicación de la adjudicación de contratos como tema de interés público con el fin de promover la transparencia; b) existe una publicidad amplia y fácilmente accesible de oportunidades de negocios y sus resultados; y c) se otorga un plazo adecuado entre la publicación de las oportunidades de negocios y la fecha consistente con el método y complejidad de la licitación para preparar y remitir las propuestas.

El tiempo entre la publicación del llamado a presentar solicitudes de precalificación o el llamado a licitación pública y la presentación de las propuestas debe reflejar la complejidad de la adquisición y el nivel de competencia esperado. Si se espera contar con la participación de oferentes extranjeros, deberá tomarse en cuenta este factor. Las leyes y las reglamentaciones deben establecer los criterios para fijar el plazo mínimo entre la publicación del llamado a licitación y la fecha de cierre para la remisión de las propuestas.

El **marco legal** cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Exige que las oportunidades para adquisiciones que no sean de proveedor único o una cotización de precios se publiquen. *Cumple***

En primer lugar, corresponde señalar que dentro del marco legal que regula las adquisiciones públicas, en el Art. 149 del T.O.C.A.F. se establece dentro los principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado el principio de publicidad. En efecto, en el Literal b) de dicha disposición se reconocen los principios de “publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas”. Como expresión del principio referido, el Artículo 50 del T.O.C.A.F. preceptúa: Es obligatoria la publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, por parte de las administraciones públicas estatales de la convocatoria a procedimientos competitivos correspondientes a contrataciones de obras, bienes y servicios, incluyendo la publicación del pliego de condiciones particulares, así como sus posteriores modificaciones o aclaraciones; y tendrá el alcance establecido en el artículo 4° de la Ley N° 15.869, de 22 de junio de 1987. (*)

Es obligatoria la publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, por parte de las administraciones públicas estatales, la convocatoria a todos los procedimientos competitivos correspondientes a contrataciones de obras, bienes y servicios, incluyendo la publicación del pliego de condiciones particulares, así como sus posteriores modificaciones o aclaraciones; esta obligación tendrá el alcance establecido en el artículo 4° de la Ley N° 15.869, de 22 de junio de 1987.

Todas las administraciones públicas estatales deberán dar publicidad en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, al acto de adjudicación, declaración de desierta o de rechazo de ofertas, a todos sus procedimientos de contratación de monto superior al 20% (veinte por ciento) del límite de su procedimiento de compra directa, incluidos los realizados por mecanismos de excepción, así como las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas, en la forma que disponga la reglamentación.

Estos organismos contarán para ello con un plazo de diez días luego de producido el acto que se informa.

Asimismo, las administraciones públicas estatales deberán publicar en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales la convocatoria a los procedimientos de contratación directa, excluidas las realizadas por casos de excepción, cuyo monto sea superior al 20% (veinte por ciento) del límite de su procedimiento de compra directa, y a los solos efectos de dar debida publicidad al acto.

Lo previsto en el inciso precedente no implicará la aplicación de lo previsto en el artículo 15 de la Ley N° 19.438, de 14 de octubre de 2016 y en el artículo 39 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011. La publicación deberá realizarse conforme lo previsto en el artículo 493 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011, en un plazo no inferior a cuarenta y ocho horas hábiles previas a la fecha límite de presentación de las ofertas (*).

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado podrá facilitar a las empresas interesadas la información de la convocatoria a licitaciones en forma electrónica y en tiempo real.

En consecuencia, es obligatoria la publicación no solo de las convocatorias a procedimientos competitivos sino también además del acto de adjudicación, declaración de desierta o rechazo de ofertas de todos los procedimientos de contratación de monto superior al 20 % del límite de su procedimiento de compra directa (en el caso de compra directa común (art. 33 literal B) los procedimientos que superen los \$ 94.200 y en el caso de compras directas ampliadas (art. 44) los que superen los \$ 282.400), incluidas las realizadas por mecanismos de excepción y también las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas.

Por tanto y en consonancia con la norma referida, existen previsiones específicas que regulan la publicación de los procedimientos competitivos de contratación específicamente, a saber:

- a) **Licitación Pública:** El Art. 51 del T.O.C.A.F establece “Para las licitaciones públicas se deberá efectuar la publicación en el Diario Oficial y en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la publicidad del acto (...)”
- b) **Licitación Abreviada:** El Art. 52 del T.O.C.A.F. dispone: “se deberá publicar la convocatoria en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales, sin perjuicio de otros medios que se estimen convenientes, debiendo realizarse la publicación en dicho sitio web como mínimo tres días antes de la apertura de ofertas.”
- c) **Pregón o puja a la baja:** El Art. 54 del T.O.C.A.F. preceptúa que en este procedimiento “deberá conferirse amplia publicidad al mismo a través de la publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales y otros medios idóneos de publicidad...”.El Decreto 196/015, que reglamenta este procedimiento de compra, prevé en su artículo 5 que el mismo deberá publicarse “en el sitio web de Compras y Contrataciones del Estado y en el portal de datos abiertos del Estado "datos.gub.uy", de conformidad con lo establecido en el Artículo 54 del TOCAF. La antelación mínima requerida de la convocatoria será verificada automáticamente en el sistema informático”.

- d) **Régimen de Convenios Marco:** El Art. 36 del T.O.C.A.F. prevé el régimen de Convenios Marco, el que debe basarse en la realización de un llamado público a proveedores. El Decreto N° 367/018 (reglamentario de Convenios Marco), en su Artículo 6 establece que la Unidad Administradora del Convenio Marco deberá publicar el llamado en el sitio web de compras y contrataciones del Estado, sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la mayor difusión de este. Asimismo, la norma establece que la publicación deberá hacerse con no menos de 20 días de anticipación a la fecha de apertura del llamado.
- e) **Adquisición o arrendamiento de inmuebles por parte del Estado:** El Art. 56 del T.O.C.A.F. prevé que en dichos casos “basta una publicación en un diario de circulación nacional, la que podrá sustituirse por cualquier medio idóneo de publicidad.”
- f) **Contratos de Participación Público – Privada:** Los Arts. 34 a 38 de la Ley N° 18.786 reguló el procedimiento especial de iniciativa privada en materia de contratos de participación público-privada. La reglamentación contenida en el Decreto N° 17/012, establece que el llamado público a presentación de ofertas será publicado en el sitio web de compras estatales sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la publicidad del acto.

Cabe tener presente además que en el Art 44 del T.O.C.A.F. se establece una ampliación de los límites de los montos para las licitaciones abreviadas y para las compras directas, en los casos de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, siempre que cumplan con una serie de requisitos siendo uno de ellos el publicar todo lo relativo a sus contrataciones superiores al límite de su procedimiento de compra directa en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales.

Finalmente y como corolario de la obligación de dar publicidad a las oportunidades para adquisiciones, corresponde señalar que en el Art. 151 del T.O.C.A.F, incluye dentro de los cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, atendiendo al principio de publicidad, el de *“Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales donde las Administraciones Públicas Estatales publiquen la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.”* Por lo expuesto, se entiende que se cumple con la publicación de las oportunidades de adquisición que no sean de proveedor único o una cotización de precios.

- (b) **La publicación de oportunidades provee suficiente tiempo consistente con la metodología, naturaleza y complejidad de licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Los plazos son mayores en el caso de competencia internacional. *Cumple***

Respecto del procedimiento de Licitación Pública, el Art. 51 del T.O.C.A.F establece que “la publicación deberá hacerse con no menos de quince días de anticipación a la fecha de apertura de la licitación, o con no menos de veinte días cuando se estime necesaria o conveniente la

conurrencia de proponentes radicados en el exterior. Este término podrá ser reducido por el ordenador competente en cada caso, cuando la urgencia o conveniencia sí lo requiera, pero en ningún caso podrá ser inferior a cinco o diez días respectivamente. Los motivos de la excepción deberán constar en el acto administrativo que disponga el llamado. El inicio del cómputo de los plazos para realizar los llamados a licitación pública y remate se contará a partir del día hábil siguiente a la publicación realizada en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales. El plazo que se establezca para la presentación de ofertas debe ser apropiado para que los oferentes puedan preparar adecuadamente sus ofertas y solicitar precios en plaza o al exterior, sin perjuicio de la eventual urgencia o conveniencia del llamado que requiera establecer plazos menores.”.

Cabe señalar que en las publicaciones de los llamados ya se establece el sitio web donde se podrán consultar los documentos de licitación entendiéndose por tal los Pliegos que establecen las bases del llamado. El plazo de antelación mínimo previsto de quince días hábiles en las Licitaciones Públicas comunes y de veinte días hábiles cuando se estime necesaria o conveniente la concurrencia de proponentes radicados en el exterior, se advierte como un plazo adecuado. En cuanto al cómputo de dichos plazos, debe tenerse presente el acto administrativo dictado por el Tribunal de Cuentas con fecha 2/6/99, por el que se estableció que, a efectos del cálculo de días, no se tomará en cuenta el día de la publicación, y sí se considerará el día de la apertura de ofertas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales aprobado por Decreto N° 131/014, en su Art. 5 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública aprobado por Decretos 275/015 y 171/016 en su artículo 6 prevén la posibilidad de solicitar prórroga de la apertura de ofertas por parte de los proveedores a través de los medios que se indicaren en el Pliego Particular y dentro del plazo que fije el mismo; en caso de disponerse la prórroga de la apertura además deberá comunicarse personalmente a los que hayan adquirido pliegos y publicarse la nueva fecha en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales. De lo expuesto surge que en el caso de que un proveedor entienda que no dispone de suficiente tiempo para preparar sus ofertas, le cabe la posibilidad de solicitar prórroga de la apertura de ofertas, sin perjuicio de que otorgar dicha prórroga o no, es facultativo de la Administración actuante. En virtud de todo lo expresado, se entiende que el plazo para la presentación de una propuesta es suficiente, siendo que, en caso de competencia internacional, los plazos son mayores.

(c) La publicación de licitaciones públicas es obligatoria en al menos un periódico de cobertura y circulación nacional o en una página única de Internet oficial del gobierno de fácil acceso en donde se publican todas las oportunidades de licitaciones públicas. *Cumple*

En cuanto a la obligatoriedad de la publicación, el Art. 51 del T.O.C.A.F establece: “Para las licitaciones públicas se deberá efectuar la publicación en el Diario Oficial y en el sitio web de Compras y contrataciones Estatales, sin perjuicio de otros medios que se consideren convenientes para asegurar la publicidad del acto”. El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales aprobado por Decreto N° 131/014, en su Art. 2 regula la publicidad en igual sentido que el indicado precedentemente, así como el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública aprobado por Decreto 275/015. Surge así que resulta preceptiva la publicación en el sitio web

de compras y contrataciones estatales (www.comprasestatales.gub.uy), siendo que a partir del día siguiente a la misma se inicia el cómputo del plazo de antelación mínima en relación a la fecha de la apertura de ofertas. Por otra parte, es necesario efectuar la publicación en el Diario Oficial, el cual es de cobertura y circulación nacional.

El acceso al sitio web de compras y contrataciones estatales es gratuito y de libre acceso para todo el público en general, por lo que los potenciales proveedores pueden acceder al mismo con sólo ingresar al enlace correspondiente, siendo necesario únicamente contar con acceso a internet. El porcentaje de conectividad en Uruguay es el más alto de la región y uno de los mejores a nivel mundial.

En consecuencia, un alto porcentaje de la población uruguaya tiene acceso a internet, según los datos oficiales, por lo que se entiende que resulta fácil el acceso a las publicaciones de las oportunidades de licitación. Por otra parte, consultados los proveedores respecto de cuál es la forma más usual por la que los mismos toman conocimiento de la existencia de un llamado de contratación pública, un 49 % contestó que lo toman mediante la página web de compras y contrataciones del Estado, mientras un 7 % conoce los procedimientos por la página web del Organismo comprador, de lo que surge la trascendencia de los medios informáticos a los que se accede por internet.

(d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirle a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas. *Cumple*

En el Art. 55 del T.O.C.A.F. se establece el contenido mínimo de las publicaciones, siendo que las mismas deben contener: “1) Administración pública estatal que formula el llamado. 2) Objeto del llamado y especificación sintética que permita su fácil interpretación por los posibles oferentes. 3) Lugar, fecha y hora de apertura.

En virtud de ello, se entiende que, de acuerdo con lo dispuesto normativamente, se brinda al posible oferente suficiente información a los efectos de decidir si se reúnen las condiciones y así determinar su interés o no en presentar ofertas al llamado de que se trate, teniendo en cuenta además que se deberá establecer en la publicación del llamado, el sitio web donde se publica el Pliego de Condiciones Particulares.

El Art. 48 del T.O.C.A.F. por su parte, establece lo que debe contener el Pliego de Condiciones Particulares como mínimo, indicando que además debe contener “*Toda otra especificación que contribuya a asegurar la claridad necesaria para los posibles oferentes (...)*” Es decir que el posible oferente a través de la publicación obtiene los datos necesarios para evaluar sus posibilidades de presentarse al llamado encontrándose entre uno de los datos el sitio web donde se encuentra publicado el Pliego Particular del llamado de que se trate, con lo que se abre al posible oferente la posibilidad de obtener más información a los efectos de decidir si están aptos y reúnen las cualidades para presentarse al mismo y si realmente es de su interés. En definitiva, el eventual oferente recibe información de la publicación del llamado y de la publicación del Pliego Particular que rige el llamado.

Por lo expuesto, se entiende que se cumple la condición sustentada, en tanto las publicaciones contienen suficiente información a los efectos de que los posibles oferentes puedan decidir si

están en condiciones de poder cumplir con lo requerido y de esa forma decidir si es de su interés la presentación de ofertas.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
<p>El marco legal cumple con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Exige que las oportunidades para adquisiciones que no sean de proveedor único o una cotización de precios se publiquen; b) La publicación de oportunidades provee suficiente tiempo consistente con la metodología, naturaleza y complejidad de licitaciones públicas para que los oferentes potenciales puedan obtener los documentos y responder a la invitación. Los plazos son mayores en el caso de competencia internacional. c) La publicación de licitaciones públicas es obligatoria en al menos un periódico de cobertura y circulación nacional o en una página única de Internet oficial del gobierno de fácil acceso en donde se publican todas las oportunidades de licitaciones públicas. d) El contenido de la publicación incluye suficiente información para permitirle a los posibles oferentes decidir su capacidad e interés en presentar ofertas. 	3
El marco legal cumple con las condiciones establecidas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal solamente cumple con las condiciones plasmadas en (a) más una de las condiciones restantes.	1
El marco legal solamente cumple con las condiciones (a) mencionadas arriba.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 1 (D) – REGLAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Este subindicador evalúa las políticas de participación y selección para cerciorarse que no sean discriminatorias. Las empresas, inclusive las extranjeras, no deben quedar excluidas de participar en un proceso de licitación por otra razón que no sea la falta de calificaciones. La exclusión de una licitación que no se realice sobre la base de las calificaciones de la empresa puede limitar en forma arbitraria la competencia y resultar en compras ineficientes y en precios más elevados.

El **marco legal** cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Establece la participación de cualquier contratista o proveedor o grupo de proveedores o contratistas simplemente sobre la base de sus calificaciones o en conformidad con**

acuerdos internacionales y exige el uso, en la medida de lo posible, de los conceptos de aprobado / no aprobado para determinar las calificaciones. Si se permite dar preferencia a un precio razonable (15% o menos); y requiere justificación para adquisiciones reservadas a grupos de participantes determinados. *Cumple*

En lo que hace al punto, el T.O.C.A.F. exige que, una vez constatado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, deberá elegirse la oferta “más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio”, según los criterios de evaluación previstos en el Pliego de Condiciones Particulares. Al respecto, en la etapa preparatoria de los procedimientos de contratación, al establecer los criterios de evaluación en el Pliego referido, se debe seguir uno de los dos sistemas que a continuación se indican:

- Determinación del o los principales factores (cuantitativos y/o cualitativo) que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas, así como la ponderación de cada uno a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta, en su caso (Arts. 48 Lit. C y 65 final del T.O.C.A.F.).
- Utilización del factor precio en forma exclusiva, u otro elemento cuantitativo, el que será aplicado únicamente respecto de quienes cumplan con los requisitos mínimos previstos en las bases del llamado (Art. 48 y 68 inciso 3º del T.O.C.A.F.).^{xvii}

En síntesis, el marco legal fija lineamientos generales, no estableciendo en forma exclusiva que el método para considerar la oferta y sus condiciones sea en base al criterio de “aprobado-no aprobado”. Sin perjuicio de ello, al prever que se establezcan requisitos de admisibilidad, ello implica que el análisis llevará a determinar si las exigencias esenciales se cumplen o no, a efectos de determinar si la oferta pasará a la etapa de evaluación posterior. En consecuencia, se entiende que, en lo posible, se utiliza el criterio de aprobado/no aprobado respecto de los requisitos de admisibilidad.

Por otra parte, en lo que hace a las preferencias, diversas normas prevén su inclusión a precios “razonables”, es decir al 15% o menos (Artículo 58 del T.O.C.A.F., así como Artículo 10.1 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales y el 10.1 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública).

Finalmente, las adquisiciones reservadas a grupos de participantes determinados requieren justificación previa y que esta sea de conformidad con lo previsto normativamente, siendo que, al tratarse de causales de excepción, las mismas deben ser interpretadas en forma estricta. En dichos casos, debe cumplirse a cabalidad con el principio de motivación imperante en materia de obrar administrativo, lo que implica justificar adecuadamente el proceder de la Administración actuante. Asimismo, debe destacarse que el Art. 49 del T.O.C.A.F. prohíbe expresamente el diseño de pliegos cuyas condiciones sólo puedan ser cumplidas por determinada persona o entidad con el fin de favorecer su situación.

(b) Si se exige el registro esto no constituya una barrera para la participación en las licitaciones y no exige una asociación obligatoria con otras empresas. *Cumple*

Los Arts. 46 Numeral 3 y 76 del T.O.C.A.F. exigen que los oferentes se encuentren inscriptos en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). Sin embargo, esta exigencia por sí sola no

significa que se trate de una barrera de entrada. Para que sea tal la inscripción debe implicar un obstáculo, valoración para la cual debe tenerse en cuenta la reglamentación, que fue establecida mediante Decreto N° 155/013, y también el funcionamiento del Registro en la práctica.^{xviii}

Por otra parte, no existe en el marco normativo nacional la exigencia en forma preceptiva de una asociación obligatoria con otras empresas. A modo de ejemplo podemos decir que los extranjeros pueden presentarse libremente en la medida que tengan un representante debidamente inscripto, conforme surge del Artículo 8 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales, aprobado por Decreto N° 131/014 así como del Artículo 9.2 y 9.3 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública, vigente por Decreto 257/015.

(c) Estipula exclusiones solamente con respecto a las actividades delictivas o corruptas, la descalificación administrativa bajo la ley está sujeta al cumplimiento del debido proceso o a la prohibición de establecer relaciones comerciales con otros países. *Cumple*

Las actividades delictivas refieren a conductas que impliquen el reproche desde el punto de vista del Derecho Penal. Al referir a actividades “corruptas” se hace referencia al uso indebido del poder público (desviación de poder), y muy especialmente a toda conducta que implique ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, cualquier cosa de valor con el fin de influenciar las acciones del funcionario público actuante.

Dentro de actividades corruptas se incluyen asimismo a las prácticas del siguiente tenor:

- Fraudulentas: implican una conducta positiva o negativa (hacer o no hacer), incluida la tergiversación de hechos y circunstancias, que deliberada o imprudentemente engañen, o procuren engañar, a alguna parte para obtener un beneficio financiero o de otra naturaleza o para evadir una obligación.
- Coercitivas: consisten en causar un daño o perjuicio, o amenazar con ello, en forma directa o indirecta, a cualquier parte o a sus bienes para influenciar indebidamente las acciones de una parte.
- Colusorias: requieren un acuerdo entre dos o más partes realizado con la intención de alcanzar un propósito inapropiado, lo que incluye influenciar en forma inapropiada las acciones de otra parte.

Además de las exclusiones por actividades delictivas y corruptas, nuestro país admite la descalificación administrativa ejercida a través de la “suspensión” o “eliminación” del proveedor del RUPE. El Art. 20 del Decreto N° 155/013, bajo el acápite “Sanciones de la ACCE”, establece que dicha Agencia podrá disponer, con carácter general, las sanciones de suspensión o eliminación del RUPE de un proveedor inscripto, inhabilitándolo para contratar con cualquier organismo público estatal. Tales medidas sancionatorias deberán guardar la debida proporcionalidad con la infracción cometida o la situación detectada, previa vista al proveedor involucrado. Dicha vista previa tiene fundamento en el artículo 66 de la Constitución de la República, y pretende tutelar el derecho al debido proceso de los proveedores, así como el derecho de defensa.

El Art. 21 del Decreto N° 155/013 establece que la suspensión de un proveedor registrada en el RUPE tendrá vigencia en el ámbito de autoridad de quien emita la resolución correspondiente, salvo las emitidas por la ACCE, que alcanzarán a todos los organismos públicos estatales.

En cuanto a la eliminación de un proveedor del RUPE, esta podrá disponerse cuando se verifique alguna de las causales enunciadas en el Art. 22 del Decreto citado, encontrándose entre ellas, las siguientes:

- “Configuración de un delito por parte del titular, representante o administrador de un proveedor inscripto, cometido en su calidad de tal, siempre que dicha situación haya sido declarada por sentencia que posea autoridad de cosa juzgada”. En estos casos “quedará inhabilitada para inscribirse en el RUPE cualquier otra empresa en la que el autor del delito participe directa o indirectamente, por un plazo de cinco años a contar de la sanción de eliminación.”
- Otras “situaciones de gravedad” que, “a criterio de la ACCE”, “determinen la procedencia de la medida de eliminación como sanción”.

Por su parte el Artículo 46 Numeral 5 del T.O.C.A.F. declara la incapacidad de comerciar con el Estado a quienes carezcan de habitualidad en el comercio o industria del ramo a que corresponde el contrato, salvo que se trate de empresas nuevas que demuestren solvencia y responsabilidad.

(d) Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa. *No Cumple*

La normativa vigente establece algunos privilegios en favor de las empresas públicas que parecerían contrastar con los valores de la competencia. Así, el Artículo 33 Literal C) Núm. 1 del T.O.C.A.F. prevé que se podrá contratar en forma directa, o bien por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, los casos en que la contratación se realice “Entre organismos o dependencias del Estado con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad por participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas propiedad del Estado o de personas públicas no estatales. Tratándose de personas jurídicas de derecho privado, la propiedad estatal deberá ser sobre el total del capital social, al momento de la celebración del contrato.”

Dicha disposición ha sido recientemente analizada por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, quien luego de un estudio técnico ^{xi} recomendó en forma no vinculante, utilizar de manera residual el procedimiento de contratación directa, sólo para casos excepcionales, recurriendo en general a procedimientos competitivos que permitan obtener los beneficios de la multiplicidad de ofertas y la libre competencia.^{xx}

En virtud de todo lo expuesto, se entiende que no se cumple la condición referida precedentemente, en tanto no se establecen reglas para la competencia en igualdad de condiciones con relación a la participación de las empresas públicas.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
<p>El marco legal cumple con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Establece la participación de cualquier contratista o proveedor o grupo de proveedores o contratistas simplemente sobre la base de sus calificaciones o en conformidad con acuerdos internacionales y exige el uso, en la medida de lo posible, de los conceptos de aprobado / no aprobado para determinar las calificaciones. Si se permite dar preferencia a un precio razonable (15% o menos); y requiere justificación para adquisiciones reservadas a grupos de participantes determinados. b) Si se exige el registro esto no constituya una barrera para la participación en las licitaciones y no exige una asociación obligatoria con otras empresas. c) Estipula exclusiones solamente con respecto a las actividades delictivas o corruptas, la descalificación administrativa bajo la ley está sujeta al cumplimiento del debido proceso o a la prohibición de establecer relaciones comerciales con otros países. d) Establece reglas para la participación de empresas públicas que promuevan una competencia justa. 	3
Las leyes y reglamentaciones cumplen con las condiciones de (a) y (b) más una de las condiciones restantes	2
Las leyes y reglamentaciones cumplen con las condiciones de (a) más una de las condiciones restantes	1
Las leyes y las reglamentaciones no cumplen con las condiciones establecidas en los párrafos a) hasta d) mencionadas arriba.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 1 (E) – DOCUMENTOS DE LICITACIÓN Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Este subindicador evalúa el grado en que el marco legal especifica el contenido de los documentos de la licitación para permitirles a los proveedores entender claramente lo que se les solicita y cómo se desarrollará el proceso de licitación.

Los documentos de la licitación deben contener suficiente información como para permitir la presentación de propuestas que se ajusten a los requisitos y establecer bases transparentes de evaluación y adjudicación. Las especificaciones incluidas en los documentos de la licitación deben ser neutrales y referirse a las normas internacionales cuando fuese posible o a otras normas oficialmente reconocidas que sean en esencia equivalentes a aquellas especificadas.

Es importante que los requisitos de contenido para los documentos de la licitación sean adecuados de modo tal que pueda tomarse una decisión de adjudicación justa. Aquella información que no se necesite para el proceso no debe solicitarse como parte de la presentación. Los requisitos de información y documentación en exceso se consideran costosos

y pueden reducir el nivel de competencia o llevar a la descalificación de posibles oferentes sobre la base de requisitos innecesarios.

El **marco legal** cumple con las siguientes condiciones:

- (a) Establece el contenido mínimo para los documentos de la licitación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con los requisitos. *Cumple***

Respecto del contenido de los documentos de la licitación, debemos tener presentes las siguientes disposiciones:

1) El Art. 47 del T.O.C.A.F. prevé el dictado de Pliegos Únicos de Bases y Condiciones Generales para ciertas categorías de contratos (Suministros y Servicios No Personales, por un lado, y Obras públicas por otro). Dichos Pliegos son dictados por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, y con la conformidad del Tribunal de Cuentas.

El contenido mínimo de dichos Pliegos, será: 1) Los requisitos de admisibilidad de las propuestas, los efectos de la falta de cumplimiento del contrato y, en particular, las penalidades por mora, causales de rescisión y la acción a ejercer con respecto a las garantías y los perjuicios del incumplimiento, determinados con precisión y claridad; 2) Las condiciones económico-administrativas del contrato y su ejecución; 3) Los derechos y garantías que asisten a los oferentes; y 4) Toda otra condición o especificación que se estime necesaria y/o conveniente, para asegurar la plena vigencia de los principios generales de la contratación administrativa. Cabe señalar que según lo dispone el propio artículo citado, estos Pliegos son de uso obligatorio para todas las administraciones públicas estatales (salvo en lo que no fuere conciliable con sus fines específicos, establecidos por la Constitución de la República o la ley) en las contrataciones que superen un determinado monto que es anualmente ajustado por el Instituto Nacional de Estadística y que para el año 2015 asciende a \$ 2.079.000 (dos millones setenta y nueve mil pesos uruguayos).

2) Por su parte, el Art. 48 del T.O.C.A.F. prevé que, en cada contratación, los Pliegos Únicos referidos precedentemente, deben ser complementados con un Pliego de Bases y Condiciones Particulares, el que será confeccionado por la Administración contratante. La norma citada establece que el contenido mínimo de dichos Pliegos de Condiciones Particulares, comprenderá: A) La descripción del objeto; B) Las condiciones especiales o técnicas requeridas; C) El o los principales factores que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas, así como la ponderación de cada uno a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta, en su caso; D) El o los tipos de moneda en que deberá cotizarse, el procedimiento de conversión en una sola moneda para la comparación de las ofertas y el momento en que se efectuará la conversión; E) Las clases y monto de las garantías, si corresponden; F) El modo de la provisión del objeto de la contratación; G) Si se otorgan o no beneficios fiscales o de otra naturaleza y la determinación de los mismos; H) Toda otra especificación que contribuya a asegurar la claridad necesaria para los posibles oferentes.

Este Artículo establece además que dicho Pliego de Condiciones Particulares “no podrá imponer al oferente ningún requisito que no esté directamente vinculado a la consideración del objeto de la contratación y a la evaluación de la oferta...”

Respecto del contenido de los Pliegos Particulares, debe considerarse lo previsto en el Decreto N° 131/014, el que aprobó el Pliego Único para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales. Dicho reglamento contiene un Anexo III denominado “Cláusulas Necesarias”^{xxi}, y un Anexo IV denominado Cláusulas Opcionales.^{xxii} Información similar prevé el Decreto 257/015 que aprobó el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública.

Asimismo, es necesario destacar que el Pliego Único para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales, aprobado por el Decreto N° 131/014 en su artículo 3 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública aprobado por Decreto 257/015 en su artículo 4, prevén la posibilidad de solicitar aclaraciones a los Pliegos por parte de los eventuales oferentes, la que deberá efectuarse “mediante comunicación escrita dentro del plazo que fije el mismo y por los medios que establezca”, siendo que “las consultas deberán ser específicas y deberán ser evacuadas por la Administración dentro del plazo que establezca el Pliego Particular, comunicando las mismas a todos los interesados a través de su publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales. En los casos que el Pliego Particular hubiera sido adquirido, la evacuación de la consulta se comunicará asimismo en forma personal tanto al eventual oferente que la realice, como a todos aquellos que hayan adquirido dicho recaudo.”

Por último, es menester señalar que en el ordenamiento jurídico nacional existen disposiciones referidas específicamente al contenido mínimo de los documentos para ciertos tipos de contratación pública.^{xxiii}

(b) Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el reconocimiento de normas equivalentes cuando no existan especificaciones neutrales. *Cumple*

En la consideración de este literal deben tenerse presente las siguientes normas:

El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales aprobado por Decreto N° 131/014, en su Artículo 7, establece: “Cuando un bien o servicio se encuentre normalizado, la referencia a las normas estandarizadas de calidad que apliquen, incluidas en el Pliego Particular, hará obligatorio el cumplimiento de estas por parte de los oferentes y su control de calidad se efectuará en la forma prevista en ellas y en dicho Pliego”. Norma idéntica contiene el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública aprobado por Decreto 257/015 en su artículo 8.

El Art. 49 del T.O.C.A.F., preceptúa con carácter general aplicable a todas las contrataciones: “La comprobación de que en un llamado a licitación 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, y a la iniciación, también inmediata, del sumario pertinente para determinar los responsables.” Resuelto este extremo por parte de la Administración contratante, se anula el procedimiento respectivo, pudiendo iniciarse uno nuevo con la adecuación necesaria, sin perjuicio de que de manera paralela se inicien las actuaciones disciplinarias correspondientes.

La Ley N° 18.876 sobre Contratos de Participación Público-Privada en su Art. 4 establece, entre los principios y orientaciones generales, los siguientes: “F) Ecuanimidad: La selección de los sujetos contratantes deberá llevarse a cabo observando criterios de transparencia, ecuanimidad y no discriminación, promoviendo la competencia entre los oferentes y procurando alcanzar un adecuado equilibrio entre la necesaria celeridad, reducción de costos de los procedimientos y la selección de la mejor propuesta a los intereses públicos”.

El Art. 149 del T.O.C.A.F. entre los principios aplicables a toda contratación pública establece los de publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas. La jurisprudencia nacional destaca el enorme valor de estos Principios en las tareas de interpretación

Para la respuesta del literal en estudio, importa también tener en cuenta algunas disposiciones que no se encuentran en normas referidas propiamente a la contratación pública sino a la conducta de los funcionarios públicos. Así, el Art. 20 de la Ley N° 17.060 sobre Normas de conducta en la función pública establece: “Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro. El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.”

Por su parte, el Art. 16 del Decreto N° 30/003, reglamentario de la ley anteriormente mencionada, dispone: “El funcionario público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad (art. 21 de la ley 17.060), lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública. Dicha imparcialidad comprende el deber de evitar cualquier tratamiento preferencial, discriminación o abuso del poder o de la autoridad hacia cualquier persona o grupo de personas con quienes su actividad pública se relacione (art. 8° de la Constitución y artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el artículo 15 de la ley de la ley 15.737 de 8 de marzo de 1985). Los funcionarios deberán excusarse de intervenir o podrán ser recusados cuando medie cualquier circunstancia que pueda afectar su imparcialidad, estando a lo que resuelva su jerarca.”

El Art. 20 del Decreto N° 30/003, refiriéndose expresamente a la contratación administrativa, bajo el acápite “eficiencia en la contratación” establece: “Los funcionarios públicos tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación aplicables en cada caso y de ajustar su actuación en la materia a los siguientes principios generales: (...) F) Igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios (arts. 5° de la ley 17.060 y 11 literal H) del Decreto 354/999).”

De la normativa relevada resulta que nuestro marco legal no exige explícitamente el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales con carácter general. No obstante, del contexto normativo surge la necesidad de utilizar términos neutrales.

Corresponde señalar que nuestro ordenamiento considera ilícita la inclusión de todo tipo de disposición o exigencia que esté dirigida a excluir injustamente a un oferente que

razonablemente esté en condiciones de cumplir con el objeto contractual. En este sentido es que resultan especialmente necesarios y fructíferos los principios registrados normativamente en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente los de ecuanimidad, concurrencia e igualdad de los oferentes. En virtud de este último es que "...atenta contra el principio cualquier forma de exclusión de ofertas que apareje una posición de privilegio para otros oferentes, a la vez que un trato discriminatorio para el excluido no respaldado por ninguno de los criterios tradicionalmente usados por la doctrina y la jurisprudencia para justificar tratos diferenciados: razonabilidad, finalidad legítima y racionalidad" xxiv, En similar sentido se ha dicho "...el principio de concurrencia, que significa, ni más ni menos, que habilitar la participación igualitaria de todos quienes estén interesados en contratar y cumplan con los requisitos establecidos para ello" xxv

(c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral. *Cumple*

De conformidad con lo dispuesto por las normas analizadas precedentemente, el reconocimiento de estándares surge de la aplicación efectiva de las reglas de derecho vigentes que requieren actuar con ecuanimidad y neutralidad, debiendo tener presentes en especial, los principios imperantes en la materia.

Dicho reconocimiento integra sustancialmente los cometidos de la ACCE, de acuerdo a las potestades conferidas en los literales E y G del Artículo 151 del TOCAF; en efecto, dichos cometidos refieren a la difusión, preparación de materiales y capacitación en las normativas y a las mejores prácticas aplicables, propugnando la aplicación de criterios y procedimientos simples y uniformes que faciliten la tarea de compradores y proveedores (literal E), así como al dictado de normas técnicas y recomendaciones, y el uso de normas de calidad de productos y servicios coordinando con organismos de normalización y certificación (literal G).

En consecuencia, el ordenamiento nacional requiere proceder en el sentido de reconocer los estándares equivalentes al no existir una especificación neutral.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
<p>El marco legal cumple con las siguientes condiciones:</p> <p>a) Establece el contenido mínimo para los documentos de la licitación y exige que el contenido sea el apropiado y suficiente como para que los oferentes puedan cumplir con los requisitos.</p> <p>b) Exige el uso de especificaciones neutrales mediante la cita de normas internacionales cuando fuese posible y requiere el reconocimiento de normas equivalentes cuando no existan especificaciones neutrales.</p> <p>c) Requiere reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral.</p>	3
El marco legal cumple sustancialmente con las condiciones de (a) más una	2

de las condiciones restantes.	
El contenido del marco legal presenta las condiciones de (a)	1
El contenido de los documentos de la licitación se deja en gran medida o totalmente a discreción de la entidad requirente.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 1 (F) – EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS Y CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN

Este subindicador evalúa: a) la calidad y suficiencia de las disposiciones del marco legal con relación a la objetividad y transparencia del proceso de evaluación; y b) el grado de confidencialidad mantenida durante el proceso para minimizar el riesgo de abuso o influencias indebidas.

Es esencial contar con criterios objetivos difundidos de antemano para asegurar la eficiencia, equidad y transparencia en la evaluación de las ofertas. La objetividad significa que hay poco margen para que los evaluadores realicen una interpretación subjetiva de los criterios. Por ello es deseable que los criterios de evaluación sean cuantificables en la medida de lo posible, o que estén plasmados en términos de cumple/ no cumple. Las excepciones incluyen los servicios de consultoría u otros casos donde se requiere la asignación de puntaje a los aspectos técnicos de una propuesta.

Los criterios para tomar la decisión en relación con la adjudicación deben basarse en la adjudicación a la propuesta evaluada con el precio más bajo. No son aceptables los criterios imprecisos (por ejemplo, la adjudicación a la oferta que resulte más conveniente para los intereses del estado). El marco regulatorio debe incluir la prohibición de utilizar criterios de evaluación diferentes a aquellos estipulados en los documentos de la licitación.

La confidencialidad y las comunicaciones reguladas con los oferentes durante el período de evaluación son necesarias para evitar abusos y una interferencia indebida en el proceso. El período de evaluación comprende desde la finalización del acto de apertura de las ofertas hasta el punto en que se decide y anuncia la adjudicación del contrato.

La información relacionada con el proceso de evaluación y sus resultados pueden divulgarse a las partes interesadas cuando se termina la evaluación. Deben existir reglas de divulgación que protejan aquella información proporcionada por los oferentes que tenga que ver con patentes o marcas registradas o que sea comercial o financieramente sensible.

El **marco legal** exige que:

- (a) Los criterios de evaluación sean relevantes para la decisión y se encuentran especificados con precisión y de antemano en los documentos de la licitación para que la decisión sobre la adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de la licitación. *Cumple***

El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera exige que, una vez constatado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, deberá elegirse la oferta “más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio”, según los criterios de

evaluación previstos en el Pliego de Condiciones Particulares. Al respecto, en la etapa preparatoria de los procedimientos de contratación, al establecer los criterios de evaluación en el Pliego referido, la Administración actuante debe seguir uno de los dos sistemas que a continuación se indican:

- a) Determinación del o los principales factores (cuantitativos y/o cualitativo) que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas, así como la ponderación de cada uno a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta, en su caso (Arts. 48 Lit. C y 65 final del T.O.C.A.F.).
- b) Utilización del factor precio en forma exclusiva, u otro elemento cuantitativo, el que será aplicado únicamente respecto de quienes cumplan con los requisitos mínimos previstos en las bases del llamado (Art. 48 y 68 inciso 3º del T.O.C.A.F.).^{xxvi}

El primer elemento para considerar a partir de la normativa citada es que los criterios de evaluación:

- son de carácter cuantitativo y/o cualitativo;
- los define la propia Administración en atención al objeto de la contratación (el cual no hace otra cosa que reflejar necesidades a satisfacer, previamente identificadas por aquélla), determinando así calificaciones y ponderaciones;
- han de ser establecidos necesariamente en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares que rigen los llamados en los procedimientos de compras estatales.
- son los factores determinantes a la hora de decidir el oferente que resultará adjudicatario.

Como criterios de evaluación podríamos encontrar, a vía de ejemplo, la experiencia en plaza; los antecedentes de los oferentes; la cotización en los términos establecidos en el pliego; la calidad de lo ofertado, entre otros tantos criterios posibles.

En definitiva, los contenidos mínimos que ha de contener un Pliego de Bases y Condiciones Particulares referidos a los factores a evaluar han de tener el suficiente grado de especificidad y claridad para asegurar que la Administración llegue a un resultado final positivo, esto es, al acto de adjudicación. La falta de claridad y precisión exigida por la normativa nacional conspira contra el propio procedimiento de compra/licitación convocado por la Administración para satisfacer sus necesidades. Nuestro marco legal establece entonces con carácter necesario, que “los documentos de la licitación”, esto es, los pliegos de bases y condiciones particulares que han de regir cada procedimiento de compra contengan criterios de evaluación relevantes, precisos, y claros, para, sobre la base de estos, adjudicar a la oferta que resulte más conveniente a los intereses de la Administración y a las necesidades del servicio objeto de la contratación.

(b) Los criterios no evaluados en términos monetarios se evalúen sobre la base del cumple/no cumple en la medida de lo posible. *Cumple*

Enmarcando el análisis del punto en el texto del T.O.C.A.F., aquello que no se evalúa en términos monetarios, esto es, los factores no referidos a la cotización de las ofertas (criterios cuantitativos de evaluación) refiere por oposición al análisis cualitativo de las mismas. *Prima facie* el criterio cumple/no cumple en el marco de nuestra normativa vigente, parecería hacer

más referencia a los requisitos de admisibilidad de las ofertas, que al posterior análisis cualitativo de las mismas.

Una vez culminado el acto de apertura de las ofertas en forma pública y labrada el acta correspondiente *-acto en el cual no se rechaza la presentación de ninguna propuesta sin perjuicio de invalidación y contralor posterior de las ofertas, en los términos del inciso tercero del Art. 65 del T.O.C.A.F.-* se pasa a efectuar el referido contralor inicial de las ofertas recibidas, a la luz del Pliego de Bases y Condiciones particulares que rigió el llamado.

La normativa uruguaya identifica como uno de los sistemas posibles de evaluación el establecer factores y su ponderación. En los casos en que se establecen requisitos cualitativos, según la normativa nacional debe incluirse la forma en que se ponderará, es decir, en qué forma se sopesan los diversos criterios.

Por otra parte, también es posible en función del objeto de la contratación aplicar una evaluación de cumple/no cumple, por lo que rigen ambos sistemas en nuestro país.

- (c) La evaluación de las propuestas para servicios de consultoría otorgue la importancia que corresponde a la calidad y se reglamente de qué modo se han de considerar el precio y la calidad. *Cumple parcialmente.***

En nuestro país, no contamos con una normativa específica que haga referencia a los servicios de consultoría con carácter exclusivo y, por lo tanto, tampoco está específicamente reglamentado cómo ha de evaluarse y ponderarse el precio y la calidad cuando lo que busca adquirirse es un servicio de consultoría. En todo caso, hemos de remitirnos para su evaluación, a la normativa general ya citada (especialmente comprendida en el TOCAF y en el Pliego Único de Suministros y Servicios No Personales).

- (d) Durante el período de la evaluación, la información relacionada con el análisis, la aclaración y la evaluación de las ofertas no se divulga a los participantes o a otros que no estén oficialmente involucrados en el proceso de evaluación. *Cumple parcialmente.***

En relación con este punto y entendiendo por período de evaluación la secuencia de trámites y formalidades que se llevan a cabo a los efectos de la formación de la voluntad administrativa para la selección del cocontratante, que comprende desde el momento que ocurre el acto de apertura de ofertas, hasta el dictado del acto administrativo de adjudicación, encontramos varias normas relativas al tratamiento de la información durante dicha secuencia de actos.

En el período comprendido entre la publicación del llamado y la apertura de ofertas, los interesados podrán realizar consultas y solicitar las aclaraciones que consideren necesarias relativas al Pliegos de Bases y Condiciones Particulares; en el mismo, se establecerá plazo para solicitar tales aclaraciones y consultas, las cuales habrán de ser específicas y serán evacuadas por la Administración en el plazo indicado también en el Pliego (Decreto 131/2014, Pliego Único, Art. 3 y Decreto 257/015 Pliego Único Obras artículo 4)). Tanto las consultas y solicitudes de aclaraciones como las respuestas a las mismas por parte de la Administración deberán ser comunicadas “a todos los interesados a través de su publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales. En los casos que el Pliego Particular hubiera sido adquirido, la evacuación de la consulta se comunicará asimismo en forma personal tanto al eventual oferente que la realice, como a todos aquellos que hayan adquirido dicho recaudo.”

Posteriormente, en el acto de apertura de las ofertas que se realiza de forma pública, los oferentes o sus representantes podrán formular manifestaciones, observaciones, aclaraciones, etc., las cuales serán reflejadas en el acta que se labrará finalizado el acto de apertura (Art.65 del T.O.C.A.F.).

Por su parte el Art. 66 del T.O.C.A.F., en referencia a la Comisión Asesora de Adjudicaciones, establece que ésta podrá “A) solicitar a cualquier oferente las *aclaraciones necesarias*, no pudiendo permitir que se modifique el contenido de esta.” Esta información será manejada en una relación de carácter “bilateral”: Comisión – oferente, no siendo necesaria su divulgación al resto de los oferentes. El mismo Art. 66 del T.O.C.A.F. prevé institutos de naturaleza contingente (posteriores a la etapa de estudio de todas las ofertas y previos a la adjudicación): la mejora de ofertas y la negociación.

La **mejora de ofertas** podrá solicitarse cuando en los hechos se verifique alguna de las siguientes hipótesis, según hubiera sido el criterio de evaluación adoptado en el Pliego de Condiciones Particulares, a saber:

- a) Si se presentan dos o más ofertas que reciben calificación similar cuando el criterio de evaluación hubiera sido establecer factores y ponderación. (En estos casos, se considerarán ofertas con calificación similar aquellas que no difieran en más de un 5% de la mejor calificada conforme a los criterios cuantificados definidos en los pliegos de condiciones).
- b) Si se presentan dos o más ofertas con precio similar, si se estableció un criterio cuantitativo de evaluación, aplicable luego de la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos (En estos casos, se considerarán ofertas con precio similar a aquellas que no difieran en más del 5% del precio de la menor).

Por otra parte, si los precios son considerados manifiestamente inconvenientes, es posible solicitar una mejora en las condiciones de la oferta. En todos los casos estamos ante una potestad de la Administración que, en caso de ser ejercida, se debe conceder a los oferentes un plazo no menor a dos días para la presentación de mejoras referidas.

En concreto y en cuanto al punto que nos convoca, esto es, la divulgación de la información, el Art. 66 establece que la Administración “podrá invitar a los oferentes respectivos a mejorar sus ofertas.

En referencia al instituto de la **negociación**, en primera instancia hemos de señalar que estamos ante un proceso en el cual intereses contrapuestos se discutirán, entre la Administración y el/los oferente/s quienes en el marco del principio de flexibilidad podrán, mediante concesiones recíprocas, llegar a un acuerdo. Ahora bien, para eventualmente acudir al mismo, el T.O.C.A.F. exige que el mecanismo de negociación se encuentre previsto en el Pliego de Condiciones Particulares. La actual regulación del instituto referido, recogida en el Art. 66 del T.O.C.A.F., eliminó el carácter reservado y paralelo que el mismo tenía anteriormente. Asimismo, y en referencia al acto de precalificación, al cual tampoco se hace referencia directa en la redacción del Art. 66 precitado, parte de la doctrina entiende que el mismo ha de ser notificado a todos los oferentes.

Por otra parte, el Art. 67 del T.O.C.A.F. establece que, si el procedimiento competitivo de contratación supera el cuádruple del monto máximo para la licitación abreviada, obtenido el pronunciamiento de la Comisión Asesora de Adjudicaciones y previamente a la adjudicación (o no), la Administración deberá dar vista del expediente a todos los oferentes por el término de cinco (5) días, notificándose debidamente a los interesados. Es decir, la Administración en tal hipótesis, pone de manifiesto el expediente a todos los oferentes, teniendo así acceso a la totalidad de este, incluido el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones con las evaluaciones correspondientes de las propuestas de los oferentes. Pero hasta ese momento la actuación de la Administración no fue publicitada, y la información obrante en el procedimiento debe cumplir con las normas específicas de tratamiento que establece la 18.381 de 17 de octubre de 2007.

En referencia a la **apertura electrónica de las ofertas**, la regulación normativa dispone que posteriormente al acto de apertura (Art. del Decreto N° 142/018), las ofertas presentadas estarán disponibles para la Administración contratante, el Tribunal de Cuentas de la República y para todos los oferentes (con excepción en este último caso, de la información entregada con carácter confidencial en los términos previstos en el Art. 6 relativo a la información confidencial).

En definitiva, a través de la incorporación del sistema de apertura electrónica se ha buscado una mayor accesibilidad y transparencia en el procedimiento competitivo de contratación pública, **pero en ningún caso existe divulgación de la información, sino que se regula su tratamiento**. Paralelamente, hemos de tener en cuenta la Ley N° 18.381 sobre el derecho de acceso a la información pública y su Decreto Reglamentario N° 232/010, cuyo objeto está establecido en su Artículo 1, donde se indica: “promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental al acceso a la información pública.”

La Ley establece su alcance en el Art. 2, entendiendo por información pública, aquella que emana o esté en posesión de cualquier organismo, salvo las excepciones que establece la propia ley, la información secreta, la información reservada (art.9: información cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, menoscabar negociaciones, dañar la estabilidad financiera, suponer pérdida de ventajas competitivas, etc.) y confidencial (art 10: como ya viéramos en el ámbito de la apertura electrónica, será considerada confidencial por ej. la información entregada en tal carácter al organismo público requerido, al referir al patrimonio de una persona; hechos o actos económicos, contables, jurídicos o administrativos que pudieran ser útiles para un competidor; los datos personales que requieran previo consentimiento informado) .

Asimismo, en virtud de los Arts. 13 y 15 de la Ley, toda persona interesada en acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados (organismos públicos), podrá formular su petición de acceso a la información, debiendo presentar la misma por escrito incluyendo: su identificación, domicilio, contacto, descripción de la información que se solicita y de opciones del soporte de información preferido, teniendo el organismo requerido un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso a la información solicitada (plazo prorrogable por veinte días hábiles más por razones fundadas y debiendo establecerse ello por escrito).

El acto que resuelve en un sentido u otro la petición del solicitante emana del jerarca máximo del organismo o quien ejerza en su caso facultades delegadas. Es decir, y concretando el análisis

a cuanto nos compete, que en el marco de un proceso competitivo de compra es posible que una persona –física o jurídica– solicite al organismo público en cualquier momento, acceso a la información relativa al mismo, debiendo el organismo público requerido contestar la consulta, permitiendo o negando el acceso a la información en los plazos ya señalados. Las excepciones al acceso a la mencionada información son las referidas como secretas por Ley y las definidas como de carácter reservado y confidencial por la propia ley. Como señala el Art. 8, las excepciones son de interpretación estricta y en virtud de ellas el organismo requerido podrá negar el acceso a la información pública solicitada. Un caso claro, sería información confidencial aquella entregada en tal carácter por un oferente al organismo licitante y que haga referencia por ejemplo hechos o actos económicos, contables, jurídicos o administrativos que pudieran ser útiles para un competidor (Art. 10, Literal B). Cabe señalar que el Capítulo V de la Ley N° 18.381 prevé que, ante la negación a la solicitud de información por parte de un sujeto obligado, el interesado o su representante, tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a la información de su interés.

Por último, una vez dictado el acto administrativo de adjudicación (total o parcial; o el acto administrativo que declara desierto el llamado, entre otras hipótesis), el mismo ha de ser notificado no sólo a quien resulte adjudicatario (Art. 69 del T.O.C.A.F.) sino a todos los oferentes quienes, eventualmente, podrían impugnar el acto administrativo de adjudicación mediante los recursos administrativos previstos en las normas constitucionales. Por lo tanto, en las diferentes etapas (tanto previas como posteriores a la apertura de ofertas) de esta secuencia de trámites y formalidades que se llevan a cabo a los efectos de la formación de la voluntad administrativa para la selección del adjudicatario, existen diferentes soluciones en lo que respecta a la divulgación de la información entre los oferentes, pero existiendo varios institutos que permiten el acceso a la misma. Igualmente, en cuanto a la aplicación de este extremo, y en tanto en estos procedimientos se está formando la voluntad administrativa, la Administración tiene la potestad de ampararse en la causal de reserva de la información prevista en el literal G del artículo 9 de la Ley 18.381, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 19178 de 27 de diciembre de 2013. Dicha norma prevé que podrá clasificarse como reservada aquella información que pueda “afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los sujetos obligados hasta que sea adoptada la decisión respectiva...”.

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
<p>El marco legal exige que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los criterios de evaluación sean relevantes para la decisión y se encuentran especificados con precisión y de antemano en los documentos de la licitación para que la decisión sobre la adjudicación se tome solamente sobre la base de los criterios establecidos en los documentos de la licitación. b) Los criterios no evaluados en términos monetarios se evalúen sobre la base del cumple/no cumple en la medida de lo posible. c) La evaluación de las propuestas para servicios de consultoría 	3

<p>otorgue la importancia que corresponde a la calidad y se reglamente de qué modo se han de considerar el precio y la calidad.</p> <p>d) Durante el período de la evaluación, la información relacionada con el análisis, la aclaración y la evaluación de las ofertas no se divulga a los participantes o a otros que no estén oficialmente involucrados en el proceso de evaluación.</p>	
El marco legal abarca las condiciones establecidas en (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal abarca lo establecido en (a) pero no abarca plenamente las otras condiciones.	1
El marco legal no aborda adecuadamente ninguna de las condiciones enumeradas en (a) hasta (d) mencionadas arriba.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 1 (G) – PRESENTACIÓN, RECEPCIÓN Y APERTURA DE LAS OFERTAS

Este subindicador evalúa la forma en que el marco legal regula el proceso de recepción y apertura de las ofertas. La apertura pública de las ofertas es una manera de aumentar la transparencia en el proceso de licitación pública. Debe permitirse la presencia en este acto de los oferentes o de sus representantes, así como de otras partes legítimamente interesadas (por ejemplo, representantes de organizaciones de la sociedad civil debidamente reconocidas como partes interesadas en el proceso de licitación). La apertura realizada inmediatamente después de la fecha límite para la presentación de las ofertas disminuye la posibilidad de pérdida o alteración de las propuestas o presentaciones.

El **marco legal** contiene disposiciones en relación con las siguientes condiciones:

- (a) Apertura pública de las ofertas inmediatamente después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado.** *Cumple parcialmente*

La apertura de ofertas se encuentra regulada normativamente en el Art. 65 del T.O.C.A.F., disposición que preceptúa que la misma debe efectuarse en forma pública en el lugar, día y hora fijados en las publicaciones en presencia de los funcionarios que designe la Administración actuante a esos efectos y los oferentes y sus representantes que deseen asistir.

El inciso 9 del Art. 65 referido, prevé la apertura de las licitaciones electrónicas, disponiendo que en estos casos se debe abrir las ofertas en forma automática y el acta se remitirá a la dirección electrónica de los oferentes. Al respecto, el Decreto N° 142/018 reglamenta dicha modalidad de gestión de los procedimientos de contratación pública, estableciendo en su Art. 8 que, en estos casos, la plataforma electrónica recibirá ofertas únicamente hasta el momento fijado para su apertura en la convocatoria respectiva, siendo que, en caso de prórroga aprobada de la fecha de apertura, solamente será válida una vez ingresada al sistema informático, permitiendo la recepción de ofertas hasta el vencimiento del nuevo plazo.

Al amparo de la normativa vigente, las Administraciones Públicas Estatales en principio debe realizar el procedimiento electrónico y, cuando ello no es obligatorio, conferirán la tramitación que entienden pertinente para la apertura de ofertas. Cuando la tramitación es electrónica la apertura es inmediatamente posterior a la recepción de ofertas.

Adicionalmente, en la apertura electrónica las reglas de derecho son específicas en tanto prevén (y el propio sistema así lo contempla), que el momento fijado para la apertura debe ser inmediatamente posterior al fin del plazo para recibir propuestas, en todos los casos.^{xxvii}

En conclusión, cuando el procedimiento contempla la recepción de ofertas físicas, la apertura podría ocurrir de forma no inmediata, debido a que en la normativa no hay requerimiento formal para una apertura inmediata. Sin embargo, la normativa y la práctica de adquisiciones están evolucionando, debido a lo señalado en el Decreto antes mencionado.

(b) Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta. *Cumple*

La normativa establece que, una vez finalizado el acto de apertura, se labrará un acta circunstanciada que será firmada por los funcionarios actuantes y los oferentes que lo deseen hacer, quienes podrán hacer constar los extremos que entiendan pertinentes en la misma.

En los casos de apertura electrónica, la misma se realiza en forma automática, previendo el Decreto N° 142/018 en su Art. 10 que, en esos casos, el acta correspondiente será remitida por la plataforma electrónica a la dirección electrónica previamente registrada por cada oferente en el Registro Único de Proveedores del Estado. Asimismo, se establece que el acta de apertura permanecerá visible para todos los oferentes en la plataforma electrónica, siendo responsabilidad de cada proponente asegurarse de que la dirección electrónica constituida sea correcta, válida y apta para la recepción de este tipo de mensajes.

(c) Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas antes de su apertura y se prohíbe divulgar información sensible específica durante el proceso informativo. *Cumple*

El Art. 63 inciso 5° del T.O.C.A.F. en su parte final, establece que en todos los casos será responsabilidad de la administración contratante el resguardo de las ofertas utilizando los procedimientos y tecnologías que aseguren la confidencialidad de la información de tal forma que sea inviolable hasta el momento fijado para su apertura. Por su parte, el Decreto N° 275/013, en materia de apertura electrónica, establece en su Art. 10 que no podrán conocerse las ofertas ingresadas a la plataforma electrónica, ni siquiera por la administración contratante, hasta tanto se cumpla la fecha y hora establecida para la apertura de estas. Según el Art. 11 del Decreto N° 142/018, a partir de la fecha y hora establecidas en el sistema para la apertura las ofertas, éstas quedarán accesibles para la administración contratante y para el Tribunal de Cuentas, no pudiendo introducirse modificación alguna en las propuestas a partir de ese momento. Asimismo, las ofertas quedarán visibles para todos los oferentes, con excepción de aquella información que sea entregada en carácter confidencial.

En consecuencia, existen normas específicas en nuestro país que tutelan el resguardo de las ofertas que debe realizar la Administración Pública, con anterioridad a la apertura de estas.

En cuanto al tratamiento de la información pública, se ha dictado en Uruguay normativa específica, destacándose la Ley N° 18.381 y su Decreto Reglamentario N° 232/010. La Ley N°

18.381 establece en su Art. 4 que se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas, lo que consiste en una manifestación de los principios de publicidad y transparencia que rigen en nuestro país. Por su parte, las excepciones a la información pública consisten en la información secreta, reservada y confidencial, cuya interpretación debe ser estricta, siendo reguladas en la misma normativa.

Respecto de la información confidencial, el Art. 65 Inciso 11° del T.O.C.A.F. prevé que los Pliegos (ya sean los generales de condiciones el Pliego de Condiciones Particulares), establezcan qué información puede considerarse confidencial, siempre que sea de naturaleza similar a la que detalla la norma, que refiere a información de clientes, y a la que puede ser objeto de propiedad intelectual. La norma establece que no se considerarán confidenciales los precios y las descripciones de bienes y servicios ofertados y las condiciones generales de la oferta. Al amparo de dicha disposición, el Art. 12.2 del Pliego Único de Suministros y Servicios No Personales y el 13.2 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública establecen ciertas previsiones al respecto.

Por otra parte, en relación con el tratamiento de la información, la Ley N° 18.381 en su Art. 31, establece bajo el acápite “Responsabilidad administrativa”, que constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, y penas que pudieran corresponder:

- A. Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- B. La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.
- C. Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- D. La utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información”

Asimismo, el deber de los servidores públicos de no divulgar información surge de los principios que rigen el obrar público, tales como los de probidad, buena fe, legalidad e interés público, entre otros, reconocidos en normas de diversa jerarquía, debiéndose destacar las previsiones de la Ley N° 17.060 así como del Decreto N° 30/003. Cabe destacar que el Art. 18 del Decreto N° 30/003 establece que “los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho (art. 7° de la ley 17.060 y 21 del decreto 354/999).”

En virtud de lo expuesto se concluye que existen normas jurídicas que prevén cómo debe ser el tratamiento de la información en poder de la Administración contratante. Respecto del deber de guardar reserva por parte de los servidores públicos llamados a asesorar o dictaminar a los órganos con competencia para resolver, si bien no existen previsiones específicas en materia de actuación en la contratación pública en relación con ello, el mismo surge como corolario de los principios y normas que regulan la conducta en la función pública, por lo que se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico nacional.

(d) La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del Gobierno se encuentran bien definidos para evitar un rechazo innecesario de ofertas. *Cumple*

El Art. 63 inciso 1° del T.O.C.A.F. preceptúa: “Los oferentes deberán presentar sus ofertas en las condiciones que se establezcan en los pliegos respectivos, agregando cualquier otra información complementaria, pero sin omitir ninguna de las exigencias esenciales requeridas, pudiendo la Administración definir los medios que regirán en cada caso, para su presentación, según lo considere más adecuado para lograr la mayor concurrencia de oferentes” ^{xxviii}

El inciso 5° de dicha norma establece que las ofertas podrán presentarse personalmente contra recibo, en el lugar habilitado al efecto, o por correo, fax, en línea a través de los sitios web de compras estatales u otros medios remotos de comunicación electrónica según lo disponga el llamado, no siendo de recibo si no llegaren cumpliendo el plazo, lugar y medio establecido.

Tanto el Pliego Único de Suministros y Servicios No Personales como el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública prevén que los oferentes deberán presentar sus propuestas de acuerdo con lo establecido en ellos y en las condiciones y forma que se establezcan en el Pliego Particular, pudiendo agregar cualquier otra información complementaria, pero sin omitir ninguna de las exigencias esenciales requeridas.

Por su parte, el Decreto N° 142/018, reglamentó la apertura electrónica, estableciendo que en los casos que la Administración deba utilizar dicha modalidad, o en su caso, en el Pliego de Condiciones que rija el llamado, el cual deberá estar incluido en la publicación del llamado. Según disponen las normas, al utilizar dicha modalidad, las ofertas deben ser ingresadas a la plataforma electrónica por el oferente, quien deberá autenticarse ante el sistema informático respectivo y ante el Registro Único de Proveedores del Estado, en caso no de estar inscripto en este último. La documentación electrónica de la oferta se ingresará en los formatos indicados en el Pliego de Condiciones Particulares, sin contraseñas ni bloqueos para su impresión o copiado.

En consecuencia, es potestad de la Administración actuante el determinar en la etapa preparatoria de los procedimientos de contratación, cuáles serán los medios de presentación de las ofertas, los que deben incluirse en las bases que rigen el llamado, de forma que los oferentes tengan conocimiento de tal extremo a efectos de su cumplimiento.

En cuanto al rechazo de ofertas, es menester destacar que, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 65 Inciso 3 del T.O.C.A.F., en el acto de apertura de ofertas no se puede rechazar la presentación de ninguna propuesta, sin perjuicio de su invalidación posterior. Ello implica que la Administración actuante recibirá todas las propuestas, no obstante, lo cual las analizará posteriormente en instancias de determinación de admisibilidad de las ofertas, donde considerará inadmisibles las de aquellos que no hayan cumplido con las previsiones esenciales establecidas en las bases del llamado, dentro de las que se encuentran las disposiciones incluidas en el Pliego de Condiciones Particulares respecto de los medios de presentación de las ofertas. Por último, resulta necesario indicar que, según lo establece el Art. 65 Inciso 2 del T.O.C.A.F., abierto el acto de apertura de ofertas, no podrá introducirse modificación alguna en las propuestas, pudiendo quienes se encuentren presentes formular las manifestaciones, aclaraciones o salvedades que deseen.

En el caso, se entiende que no se cumplen las condiciones previstas en a), pero sí se cumplen las previstas en b), c) y d), por lo que la solución a la que se arriba, no se encuentra contemplada en la propuesta planteada precedentemente. En consecuencia, dados los criterios de clasificación

que otorgan el puntaje, el equipo entiende que se debe asignar el puntaje 1 por analogía, siendo que no se cumple la condición esencial planteada en a).

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
El marco legal contiene disposiciones en relación con las siguientes condiciones: a) Apertura pública de las ofertas inmediatamente después de la fecha de cierre para recepción de las ofertas siguiendo un procedimiento definido y regulado. b) Se mantendrán los registros del proceso de apertura de ofertas que estarán disponibles para su consulta. c) Se mantiene la seguridad y confidencialidad de las ofertas antes de su apertura y se prohíbe divulgar información sensible específica durante el proceso informativo. d) La modalidad de presentación de las ofertas y la recepción por parte del Gobierno se encuentran bien definidos para evitar un rechazo innecesario de ofertas.	3
El marco legal contiene disposiciones referentes a (a) y (b) más una de las condiciones restantes.	2
El marco legal contiene disposiciones en relación con (a) más una de las condiciones restantes.	1
Dentro del marco legal no existe requisito alguno para la apertura pública de ofertas.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 1(H) – PROTESTAS

El propósito de este indicador es evaluar si el marco legal establece: a) el derecho a revisión; b) los temas que son pasibles de revisión; c) el plazo para dichas revisiones; y d) las diferentes instancias del proceso de revisión.

La confianza en un sistema de adquisiciones incentiva firmemente la competencia. Una parte fundamental de ello es el establecimiento del derecho a revisión de las decisiones sobre adquisiciones a través de un proceso eficiente y funcionalmente independiente.

Aunque la primera revisión la realiza normalmente la entidad adquirente, debe existir un ente de revisión judicial/administrativa que actúe en forma independiente de la dependencia que realiza la compra. Es decir, que no tenga interés en el proceso de adquisiciones y no responda a la entidad adquirente. Idealmente debe ser una agencia independiente sin responsabilidades operativas o ejecutivas.

El **marco legal** establece lo siguiente:

(a) El derecho de revisión por parte de quienes participan en un proceso de adquisición.

Cumple

El marco legal prevé el derecho de revisión en materia de contratación pública tanto a nivel administrativo (ante el órgano emisor del acto y si corresponde ante otros órganos), como jurisdiccional. Seguidamente se considerarán esas diversas instancias, ya sea en cuanto a su alcance y condiciones, así como en lo referente a los sujetos intervinientes.

En el ámbito administrativo se prevén diversas instancias de revisión de los actos administrativos de adjudicación en el marco de procedimientos de selección de contratantes por parte de entidades estatales. También cabe impugnar otros actos administrativos vinculados al procedimiento, como el de aprobación de los Pliegos Particulares de Condiciones u otros separables.

En aquellos procedimientos de contratación cuyo valor supere el cuádruple del monto máximo para la licitación abreviada correspondiente al Organismo involucrado, una vez que se tenga el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones y previo a adoptar decisión por el órgano adjudicador, se debe conferir vista a los participantes, para que en un plazo de 5 días hábiles puedan realizar sus consideraciones acerca del procedimiento y de aquel dictamen (disposición legal recogida en el Artículo 67 del T.O.C.A.F.).

Las impugnaciones que puedan realizarse en esta instancia se consideran como una petición administrativa de acuerdo con lo previsto por los Artículos 30 y 318 de la Constitución de la República y para tener en cuenta al momento de dictar la resolución de adjudicación y respecto de la cual debe existir informe fundado (disposición legal recogida por el Artículo 67 del T.O.C.A.F.).

Continuando con el análisis, debemos indicar que, adoptada la decisión de adjudicación de la contratación, o mismo para los actos separables ya referidos precedentemente, cabe interponer recurso o recursos administrativos contra el acto administrativo que provoca el agravio. Los recursos son peticiones dirigidas a la Administración en tiempo oportuno, para que se dicte un acto administrativo revocatorio, modificativo o sustitutivo de aquel anterior que se entiende lesivo (disposición legal recogida en el Artículo 73 del T.O.C.A.F.). Estos recursos administrativos tendrán efecto suspensivo, pero la Administración actuante por resolución fundada puede declarar que dicha suspensión afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios. Resuelto el recurso, se apreciarán las responsabilidades de los funcionarios actuantes y del propio recurrente. Si se comprobara que el recurrente hubiere actuado con mala fe, manifiesta falta de fundamento o malicia temeraria, previa vista, podrán aplicarse sanciones de suspensión o eliminación del Registro Único de Proveedores del Estado y del Registro del organismo, sin perjuicio de las acciones judiciales que pudieran corresponder por reparación del daño causado a la Administración (Artículo 73 del T.O.C.A.F.). En algunos supuestos de contratación el principio es la no suspensión de la ejecución del acto administrativo, salvo que el jerarca del ente contratante disponga la suspensión.

El régimen de recursos administrativos está regulado constitucional y legalmente de modo unificado para actos administrativos de las diferentes entidades estatales. Prevé la posibilidad de tres tipos de recursos: revocación (reposición para los Gobiernos Departamentales),

jerárquico (apelación para los Gobiernos Departamentales) y anulación (artículos 317 de la Constitución de la República, 4º de la Ley N° 15.869 y 142 del Decreto N° 500/991). Los recursos que corresponden dependen de si el órgano que dictó el acto está sujeto o no a jerarquía, y si integra uno de los tipos de entidades descentralizadas previstas en Uruguay, conocidas como Servicios Descentralizados.

Los recursos administrativos que correspondan se deben interponer en conjunto ante el órgano emisor del acto, dentro de los diez días corridos siguientes a la notificación del acto subjetivo, como es el de adjudicación, o de la publicación en el Diario Oficial de un acto de carácter reglamentario (Artículos 317 de la Constitución de la República y 4º de la Ley N° 15.869). Legalmente está prevista la suspensión del plazo en las Ferias Judiciales y Semana de Turismo, y si vence en un día feriado, se extiende al día hábil inmediato siguiente (Artículos 10 de la Ley N° 15.869 y 144 del Decreto N° 500/991).

El recurso de revocación o reposición es considerado y resuelto por el mismo órgano que dictó el acto administrativo impugnado. Siempre corresponde. Si dicho órgano está jerarquizado, debe interponerse también el recurso jerárquico o de apelación que será decidido por el jerarca máximo del organismo estatal involucrado. Ambos recursos admiten ser planteados por razones de juridicidad o de mérito. Tratándose de un órgano que integra un Servicio Descentralizado, debe interponerse además el recurso de anulación, que decide el Poder Ejecutivo. En este último recurso interviene un órgano –el Poder Ejecutivo- distinguible del sistema orgánico emisor del acto administrativo que causa el agravio, por lo que será vuelto a mencionar en el apartado siguiente. En el ámbito de los Municipios, se deberá interponer asimismo el recurso de anulación para ante la Intendencia (Art.17 Ley N° 19.272). En el caso de las personas públicas no estatales, muchas de ellas tienen previsto en sus respectivas leyes, la posibilidad de un recurso interno contra sus resoluciones y si el mismo fuera denegado se prevé la revisión de las mismas ante el Poder Judicial.

(b) Disposiciones que permitan responder ante una solicitud de revisión dentro del ámbito de la dependencia adquirente con una revisión administrativa por parte de otro ente independiente de la dependencia adquirente que tenga la autoridad de adjudicar reparaciones, lo que incluye el derecho a revisión judicial. *Cumple*

En el ámbito administrativo admiten destacarse dos instancias en las que intervienen órganos independientes del sistema orgánico realizador de las actuaciones administrativas agraviantes en el marco de la tramitación de contrataciones públicas.

Cuando deba conferirse vista del dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones por el plazo de 5 días hábiles, y el participante realice una observación o impugnación, corresponde se remita copia del escrito o impugnación presentada al Tribunal de Cuentas, en virtud de lo preceptuado por el Art. 67 del T.O.C.A.F. Igual proceder cabe cuando se interpongan recursos administrativos, disponiendo de un plazo de cuarenta y ocho horas a tales efectos.

Al respecto debe tenerse presente que el Tribunal de Cuentas – Organismo independiente de creación constitucional- tiene competencia en materia de control de legalidad del gastos y tales documentos pueden ser insumo a la hora de certificar o no la legalidad del gasto, o bien cuando el Tribunal de noticia circunstanciada a la Asamblea General del Poder Legislativo o a la Junta Departamental, en su caso, de aquel gasto que observó en su legalidad y la Administración involucrada insistió en su concreción, e incluso cuando como organismo de control realice una

denuncia a quien corresponda si se constatan irregularidades (Artículo 211 de la Constitución de la República). Debe tenerse presente que, si una Administración insiste en un gasto no certificado en su legalidad por el Tribunal de Cuentas, éste no tiene potestad jurídica para dejarlo sin efecto o suspender su concreción. Cuando se trata de un acto administrativo emitido por un Servicio Descentralizado en el marco de la tramitación de una contratación pública, corresponde, como se adelantó, interponer el recurso de anulación, que será considerado por el Poder Ejecutivo como órgano de contralor distinguible de aquel Servicio, quien sólo podrá anularlo por razones de juridicidad (artículo 317 de la Constitución de la República).

Ya a nivel jurisdiccional y agotada la vía administrativa, el agraviado puede promover demanda de nulidad contra el acto administrativo cuestionado, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo –TCA-, el que entenderá en el proceso, apreciando el acto en sí mismo, limitándose a confirmarlo o anularlo, sin poder reformarlo, considerando siempre la juridicidad o no del acto.

El TCA es un órgano jurisdiccional de creación constitucional, que no integra el Poder Judicial, pero tiene una ubicación institucional similar al mismo. En ese sentido tiene un posicionamiento institucional que contribuye a su independencia e imparcialidad. Se integra con cinco miembros designados por la Asamblea General del Poder Legislativo por dos tercios de votos del total de sus componentes. La designación deberá efectuarse dentro de los noventa días de producida la vacancia a cuyo fin la Asamblea General será convocada especialmente. Vencido dicho término sin que se haya realizado la designación quedará automáticamente designado como miembro del TCA el miembro de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en tal cargo y a igualdad de antigüedad en tal cargo por el que tenga más años en el ejercicio de la Judicatura o del Ministerio Público o Fiscal (Artículos 307, 308, 236 y 237 de la Constitución de la República). Los miembros del TCA duran de principio diez años en sus cargos y no podrán ser reelectos sin que medien cinco años entre su cese y la reelección. Cesan al cumplir setenta años. Su dotación será fijada por el Poder Legislativo. Las calidades necesarias para ser miembro del TCA y las prohibiciones e incompatibilidades son las mismas que las de la Suprema Corte de Justicia (Artículos 308, 235, 236, 237, 238 y 250 de la Constitución de la República).

Pueden presentar demanda de nulidad las personas físicas o jurídicas titulares de un interés directo, personal y legítimo o de un derecho subjetivo violentado por el acto administrativo. Si se anula el acto administrativo por causar lesión de un derecho subjetivo al demandante, la decisión tiene efecto en el proceso en que se dicte, en tanto que, si se lo hace en interés de la regla de derecho o de la buena administración, admite producir efectos generales y absolutos (Artículo 309 a 311 de la Constitución de la República).

También cabe iniciar ante el Poder Judicial demanda de reparación de daños y perjuicios ocasionados en la tramitación de contrataciones públicas, sin perjuicio de otras acciones. El Poder Judicial es un Poder de Estado dotado de garantía constitucionales que contribuyen a su independencia e imparcialidad. Está conformado por diversos órganos jurisdiccionales, siendo el principal la Suprema Corte de Justicia, a cuyos miembros se les aplica similares disposiciones que las ya referidas respecto de los miembros del TCA. La Suprema Corte de Justicia es quien nombra a los miembros de los Tribunales de Apelaciones, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en caso de receso, así como a los diversos jueces sin que se requiera tal aprobación (Artículo 239 de la Constitución de la República).

El interesado puede optar entre demandar la reparación de los daños y perjuicios ante el Poder Judicial o solicitar la anulación del acto administrativo ante el TCA. Si se hizo la primera opción, no cabe luego iniciar acción anulatoria. Si se hizo la segunda opción, y el acto administrativo se anula, o tres ministros del TCA entienden suficientemente justificada la causal de nulidad aún sin lograr la anulación, es posible luego demandar la reparación de los daños y perjuicios ante el Poder Judicial (Artículo 312 de la Constitución de la República). También obran previstos otros medios de acción jurisdiccional, tales como la acción de amparo (Ley N° 16.011) o la suspensión de la ejecución del acto administrativo cuya nulidad se ha demandado ante el TCA (Artículos 2º y 3º de la Ley N° 15.869).

Con independencia de la regulación normativa a la que se hizo referencia, cabe destacar que, según los datos proporcionados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es escasa la cantidad de acciones de nulidad impetradas respecto de actos administrativos de adjudicación dictados en procedimientos licitatorios de contratación pública.

(c) Establece los rubros que son pasibles de revisión. *Cumple*

El Marco legal no hace un listado sobre qué rubros son pasibles de revisión por lo que la materia susceptible de la revisión en materia de contratación pública es muy amplia. En algunos casos, como en los recursos administrativos de revocación y jerárquico, cabe que el Derecho de revisión se realice por cuestiones de mérito o juridicidad, en otros, tales como el recurso administrativo de anulación y la demanda de anulación ante el TCA, solo por razones de juridicidad.

(d) Establece plazos para que la dependencia adquirente y el ente encargado de la revisión administrativa emitan sus decisiones. *Cumple*

En lo que respecta a los recursos administrativos, según los recursos que correspondan, los plazos totales para decidirlos son 150 días (un recurso), 200 días (dos recursos) y 250 días (tres recursos). Transcurrido el plazo correspondiente sin que se resuelvan el o los recursos pertinentes, queda agotada la instancia administrativa y se puede acudir a la instancia jurisdiccional de anulación (Artículos 5º y 6º de la Ley N° 15.869, en la redacción dada por los Artículos 41 y 42 de la Ley N° 17.292). Tales plazos totales eran significativamente mayores antes de la reforma efectuada en el año 2001, no obstante, lo cual siguen teniendo una extensión bien considerable. La posibilidad de una modificación normativa que pretendiere morigerar con mayor radicalidad tales plazos puede exigir una reforma constitucional, a la luz de lo establecido en el Artículo 318 de la Constitución de la República.

Las intervenciones preventivas de gastos a cargo del Tribunal de Cuentas se entenderán tácitamente producidas luego de transcurridas cuarenta y ocho horas en montos de menor cantidad, cinco días hábiles en montos de entidad media, y quince días hábiles en montos mayores, a contar de la recepción del asunto sin que haya mediado pronunciamiento expreso. Tratándose de entes descentralizados industriales o comerciales los plazos son de cinco días hábiles para montos de entidad menor o media y diez días hábiles para montos de mayor entidad. En caso de compras directas, amparadas en causales de excepción, el plazo será el que hubiere correspondido según el monto del contrato. En casos de especial complejidad o importancia, el plazo de la intervención previa del Tribunal de Cuentas podrá ser extendido por éste, hasta veinticinco días hábiles, debiendo comunicar al organismo interesado que hará uso

de esta prórroga antes del vencimiento del plazo inicial. Aquellos plazos podrán suspenderse por una sola vez, cuando se requiera ampliación de información (disposición legal recogida en el Artículo 124 del T.O.C.A.F.).

Por lo anteriormente señalado nuestra puntuación en cuanto a este Subindicador es la siguiente:

Criterios de calificación	Puntaje
<p>El marco legal establece lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El derecho de revisión por parte de quienes participan en un proceso de adquisición. b) Disposiciones que permitan responder ante una solicitud de revisión dentro del ámbito de la dependencia adquirente con una revisión administrativa por parte de otro ente independiente de la dependencia adquirente que tenga la autoridad de adjudicar reparaciones, lo que incluye el derecho a revisión judicial. c) Establece los rubros que son pasibles de revisión. d) Establece plazos para que la dependencia adquirente y el ente encargado de la revisión administrativa emitan sus decisiones. 	3
<p>El marco legal contiene disposiciones referentes a (a) y (b) más una de las condiciones restantes.</p>	2
<p>El marco legal contiene disposiciones con respecto a (a) más una de las condiciones restantes.</p>	1
<p>El derecho de revisar la adecuada implantación del proceso de adquisiciones no está previsto en el marco legal.</p>	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

INDICADOR 2. EXISTENCIA DE DOCUMENTOS Y REGLAMENTOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

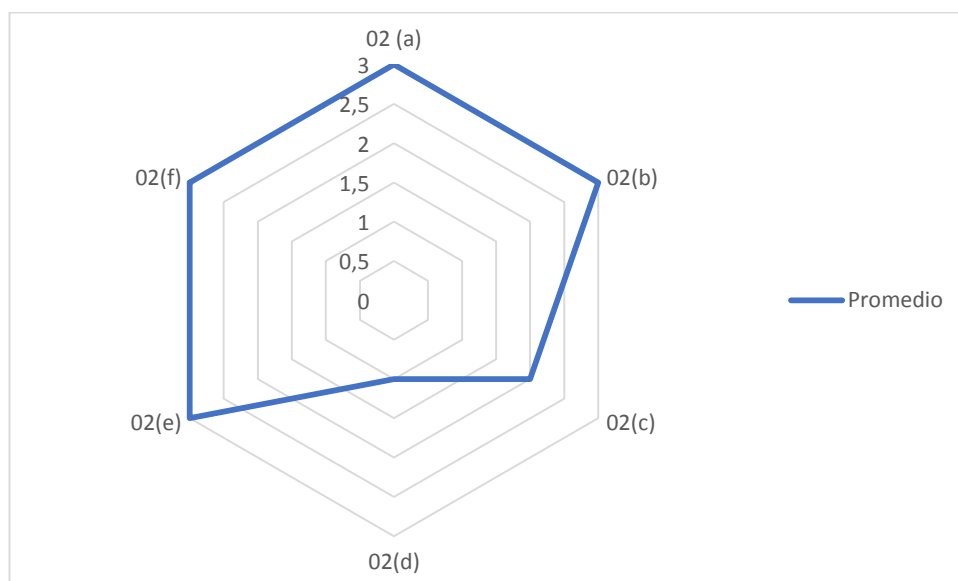
Mediante este indicador se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo para la licitación y condiciones modelo para la contratación. En una situación ideal, las leyes superiores proporcionan un marco de principios y políticas que reglamentan las compras públicas. Las reglas de menor jerarquía y los instrumentos más detallados complementan la ley e indican de qué modo se aplica la ley a circunstancias específicas; estas son las reglamentaciones, los procedimientos y documentos de la licitación. Este indicador está compuesto por seis subindicadores (a-f).

Para responder a este indicador se relevó información pertinente en una muestra que representó el 90% de los organismos públicos contratantes: la cual incluyó Administración Central, Servicios Descentralizados, Empresas Públicas, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos de la Enseñanza, entre otros.

Previamente al análisis de cada subindicador se definen los conceptos relevantes consensuados en el grupo de trabajo a partir de la normativa vigente y de la doctrina especializada en la materia.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 3 Calificación asignada a nivel de subindicador.



Fuente: Elaboración propia

SUBINDICADOR 2 (A) – REGLAS DE IMPLEMENTACIÓN QUE DEFINEN PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS NO INCLUIDOS EN LA LEGISLACIÓN DE JERARQUÍA SUPERIOR

Este subindicador apunta a verificar la existencia, claridad, accesibilidad y el carácter abarcador de las normas que reglamentan la ley y que detallan y aclaran su aplicación. Estas reglamentaciones son un aspecto importante del sistema de adquisiciones ya que proporcionan los detalles para la aplicación del marco legal en una variedad de situaciones.

(a) Son claras con carácter abarcador y están consolidadas como un conjunto de reglas disponibles en un lugar único y accesible. *Cumple*

Se analizaron las páginas web de la ACCE y otros organismos públicos y se solicitó información a los responsables del área de compras o financiera de diversos organismos. Del relevamiento de información efectuada se constató que:

En la página de la Agencia de Compra y Contrataciones del Estado se encuentran:

- Reglamentación del convenio marco (procedimiento de contratación establecido en el art. 36 del TOCAF)
- Reglamentación del pregón (procedimiento de contratación establecido en el art. 34 del TOCAF)
- Modelo de cláusulas para procedimientos de apertura electrónica de ofertas (art. 63 del TOCAF)
- Decreto 142/018 sobre Apertura Electrónica.
- Listado de procedimientos especiales autorizados por decretos del Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto por el art. 37 del TOCAF.
- Modelo pliego Convenio Marco.
- Manual de Compras Públicas.
- Guías para profesionales de proveedores.
- Instructivos sobre cómo realizar cesiones de contrato, ingresar ofertas, facturas.

Por tanto, si bien la información expuesta en la página web de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) es una reglamentación clara y accesible que está consolidada en un lugar único, la información disponible debe extenderse al 100% de las administraciones estatales.

(b) Se actualizan en forma periódica. *Cumple*

De acuerdo con la información relevada expuesta en el punto a) la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) actualiza en forma permanente la información.

Con relación a otros organismos públicos las situaciones son diversas en cuanto a la actualización de la información; esto depende de lo establecido en los manuales y guías elaborados por cada uno de ellos. En atención a ello en el año 2017 se elaboró una Base de Datos Institucional juntamente con IMPO, que recopila y sistematiza toda la normativa vigente sobre compras públicas; la misma se encuentra disponible en la web de ACCE y de IMPO, y se actualizan de forma permanente por dos vías; la que resulta del sistema informático soporte de la herramienta de IMPO, y la carga específica por indicación de ACCE de herramientas especiales tales como manuales o resoluciones de interés.

(c) Se define la responsabilidad del mantenimiento. *Cumple*

De acuerdo con la información relevada la Agencia de Compra y Contrataciones del Estado es la responsable del mantenimiento de la información que luce en su página, debiendo responder su jerarca en virtud de la Ley 18.831 de Acceso a la información pública, y a través de los

funcionarios designados como responsables de transparencia activa y pasiva. Dichas normas resultan aplicables a todas las administraciones públicas estatales.

De lo anterior se desprende que la calificación es la siguiente:

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen reglamentaciones que complementan y detallan las disposiciones de la ley sobre adquisiciones que cumplen los siguientes requisitos: (a) Son claras con carácter abarcador y están consolidadas como un conjunto de reglas disponibles en un lugar único y accesible; (b) Se actualizan en forma periódica; (c) Se define la responsabilidad del mantenimiento;	3
Las reglamentaciones cumplen las condiciones de (a) más una de las condiciones restantes.	2
Las reglamentaciones existen, pero no se actualizan en forma periódica, la responsabilidad de dicha actualización no se encuentra claramente definida o existen muchas omisiones importantes en las reglamentaciones o contradicciones con la ley.	1
No existen reglamentaciones o las existentes no cumplen sustancialmente con ninguno de los requisitos enumerados.	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 3/3

SUBINDICADOR 2 (B) – DOCUMENTOS MODELO DE LICITACIÓN PARA BIENES, OBRAS Y SERVICIOS

Los documentos modelo de buena calidad promueven la competencia e incrementan el nivel de confianza en el sistema. Los posibles contratistas o proveedores están más dispuestos a participar cuando conocen los documentos y su interpretación. Los documentos modelo deben contener las cláusulas básicas exigidas que se incorporarán en los contratos a fin de permitirle a los participantes evaluar el costo y el riesgo o aquellas cláusulas obligatorias cuando se ejecuta un contrato para el gobierno. Si no hubiese documentos modelo, debe existir como mínimo, un conjunto de cláusulas modelo y obligatorias y plantillas que ayudarán en la formulación de los documentos de la licitación.

- (a) **Existen una invitación y documentos modelo de licitación para una amplia gama de productos, obras y servicios que son contratados en forma frecuente por las dependencias del Gobierno. *Cumple***

Se relevaron los siguientes documentos y se efectuaron consultas a diversos organismos, lo que representa que se obtuvo una cobertura del universo de organismos. Del relevamiento surgió que existen los siguientes documentos:

- Pliego único de bienes y servicios no personales.
- Pliego único de obras.

- Registro único de proveedores del estado (RUPE).
- Modelo de formularios de declaración de bienes que califican como nacionales.
- Modelo de formularios de declaración de servicios que califican como nacionales.
- Pliego de condiciones particulares: cláusulas obligatorias.
- Pliego de condiciones particulares: cláusulas opcionales.
- Instructivo y sistema obligatorio para oferta en línea.
- Pliego Modelo de Pregón.
- Pliego Modelo de Convenio Marco.

La característica común de estos documentos es que “modelizan” los contenidos mínimos y básicos de las diversas convocatorias, constituyendo una herramienta útil para las contrataciones más frecuentes que realizan los organismos estatales. Se señala en este sentido por ejemplo la indicación expresa en el Pliego de Condiciones Generales para Bienes y Servicios No Personales (Decreto del Poder Ejecutivo N° 131/014 de 19 de mayo de 2014 y Decreto 257/015 Pliego Único Obras), de las cláusulas obligatorias y las opcionales en este tipo de llamados.

Este documento también brinda soluciones uniformadas para puntos sustanciales del procedimiento de contratación tales como: requisitos formales de las ofertas, precio y cotización, actualización de precios (fórmula paramétrica numeral 10.3.2), garantía de mantenimiento de oferta y de fiel cumplimiento del contrato, entre otros.

Por otro lado, la implementación y puesta en funcionamiento del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 155/013 de 21 de mayo de 2013, ha constituido un hito fundamental en la mejora de calidad de las herramientas para la aplicación de la normativa.

Este Registro, accesible y con puntos de atención permanente para los usuarios, uniformiza la documentación e información que los proveedores deben presentar a la Administración, haciéndolo a través del ingreso de los recaudos correspondientes a un sistema único.

Estos aspectos permiten afirmar que el criterio en cuestión se cumple de manera muy satisfactoria.

(b) Existe un conjunto de cláusulas o plantillas modelo y obligatorias que reflejan el marco legal, para su uso en los documentos que se preparan para licitaciones públicas. *Cumple*

Para evaluar este criterio se deben evaluar los contenidos de los siguientes documentos:

- Inscripción en RUPE.
- Modelos de declaración para bienes que califican como nacionales.
- Modelos de declaración para servicios que califican como nacionales.
- Documento único requerido para invocar márgenes de preferencias por parte de las pequeñas y medianas empresas.
- Modelos formularios e instructivos para inscripción en registro nacional de empresas de obras públicas.
- Modelos para ofertar en los convenios marco.
- Modelo para ofertar en el pregón.

Estos instrumentos, cuyo fin es acreditar o presentarse en diferentes etapas del procedimiento de contratación, son de uso obligatorio.

Así, el criterio se cumple en su totalidad.

(c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización. *Cumple*

Desde hace muchos años existen documentos modelo, y a partir de la última reforma del TOCAF (se aprueba la Ley N° 18.834 con fecha 4 de noviembre de 2011 y el Decreto del Poder Ejecutivo N° 150/012 el día 11 de mayo de 2012) se consolida el rol de la ACCE en la responsabilidad de la elaboración, difusión e implantación de estos documentos de trabajo. El relevamiento realizado muestra que el marco normativo establece claramente que la ACCE tiene definida la responsabilidad de la preparación y actualización de estos documentos de trabajo.

Con las condiciones referidas, se puede determinar que se cumple completamente con dos de los tres de los criterios de calificación.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existen una invitación y documentos modelo de licitación para una amplia gama de productos, obras y servicios que son contratados en forma frecuente por las dependencias del Gobierno. (b) Existe un conjunto de cláusulas o plantillas modelo y obligatorias que reflejan el marco legal, para su uso en los documentos que se preparan para licitaciones públicas. (c) Los documentos se actualizan y se encuentra claramente definida la responsabilidad de su preparación y actualización.	3
Se encuentran disponibles unos documentos modelo y un conjunto mínimo de cláusulas o plantillas, pero el uso de dichos documentos no es obligatorio y no se encuentra regulado. Los documentos no se actualizan en forma periódica.	2
No existen documentos modelo, pero se ha establecido un conjunto de cláusulas obligatorias para su inclusión en los documentos de la licitación.	1
No existen documentos modelo y las dependencias adquirentes desarrollan sus propios documentos respecto de los cuales la orientación recibida es poca o inexistente.	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 3/3

SUBINDICADOR 2 (C) – PROCEDIMIENTOS PARA LA PRECALIFICACIÓN

Este subindicador abarca la existencia de procedimientos para la precalificación de los participantes en un proceso de compras en particular. En general, la precalificación se limita a contratos de alta complejidad en los que se puede determinar – utilizando principalmente los *criterios de cumple/no cumple – si las empresas interesadas poseen la capacidad de cumplir con los requisitos*. La evaluación de las calificaciones puede combinarse con los documentos de la

licitación como parte de una contratación específica o puede iniciarse como un ejercicio independiente realizado antes de la presentación de las ofertas completas. En adquisiciones de alta complejidad, el uso de la precalificación como un proceso independiente puede llevar a una mayor eficiencia del proceso al asegurar la inclusión sólo de aquellos participantes calificados y se puede ahorrar dinero al limitar la cantidad de participantes que gasten en armar una oferta abarcadora.

La precalificación debe definirse en los procedimientos a fin de asegurar que no haya abusos y que no se utilice como método para limitar la competencia al exagerar los requisitos para la calificación.

Existen procedimientos que definen la precalificación que incluyen:

(a) Disposiciones sobre el contenido de los criterios de precalificación para que estos se basen sobre las necesidades específicas de la adquisición. *Cumple*

En virtud del concepto definido para la precalificación, cabe señalar que el TOCAF contiene disposiciones expresas sobre el contenido de tales criterios, por lo que todo Pliego de Bases y Condiciones Particulares deberá determinarlos.

En este sentido, el artículo 48 del TOCAF establece que el Pliego Particular no podrá imponer ningún requisito que no se vincule directamente con el objeto de la contratación pretendida y con la evaluación de la oferta. Por lo tanto, en caso de que un Pliego Particular prevea criterios de precalificación, éstos deberán basarse sobre las necesidades específicas de la adquisición en cuestión. Asimismo, y en virtud de lo dispuesto por los artículos 2 y 37 del TOCAF, se destaca que el derecho positivo uruguayo establece regímenes y procedimientos especiales de compra que deben contener disposiciones específicas respecto de los criterios de precalificación.

En mérito a lo precedentemente expuesto, puede concluirse que los Pliego de Bases y Condiciones Particulares establecerán los criterios de precalificación. En ese caso, y conforme lo dispone la normativa vigente, dichos criterios deberán vincularse con el objeto del llamado, especificar las condiciones especiales o técnicas requeridas, así como los principales factores que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas y la ponderación de cada uno de ellos.

(b) Especificaciones sobre el uso de cumple/no cumple en los criterios de calificación. *Cumple*

Si bien la denominación propuesta (cumple/no cumple) no se encuentra recogida con esa terminología, desde el punto de vista sustancial al analizar la admisibilidad de las ofertas se utiliza dicho criterio de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 del TOCAF.

(c) Orientación sobre en qué casos es adecuado aplicar el procedimiento de precalificación. *No Cumple*

La normativa vigente no especifica en qué casos es adecuado aplicar el procedimiento de precalificación, pero al tenor de lo dispuesto en el literal c del Artículo 48 del TOCAF, la Administración debe establecer en los pliegos de condiciones “el o los principales factores que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas, así como la ponderación de cada uno a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta en su caso”.

Este concepto es asimismo recogido en el numeral 13.3 Evaluación del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Servicios y Suministros No Personales (Decreto 131/014 y en el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública, Decreto 257/015.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen procedimientos que definen la precalificación que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> (a) Disposiciones sobre el contenido de los criterios de precalificación para que estos se basen sobre las necesidades específicas de la adquisición; (b) Especificaciones sobre el uso de cumple/no cumple en los criterios de calificación. (c) Orientación sobre en qué casos es adecuado aplicar el procedimiento de precalificación; 	3
Los procedimientos existentes abarcan lo establecido en (a) más una de las condiciones restantes.	2
Los procedimientos existentes abarcan lo estipulado en (a).	1
No existen procedimientos para la aplicación de los métodos de precalificación.	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 2/3

SUBINDICADOR 2 (D) – PROCEDIMIENTOS ADECUADOS PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS U OTROS CASOS EN LOS QUE LA CAPACIDAD TÉCNICA ES UN CRITERIO CLAVE

Si la capacidad y calidad técnica es un criterio para la selección de servicios de consultoría u otros, la ley debe especificar claramente de qué modo habrá de considerarse este aspecto. Mientras que las calificaciones técnicas pueden evaluarse mediante una revisión basada en el concepto de cumple/no cumple, en muchos casos se considera necesario realizar una evaluación de las calificaciones técnicas sobre la base de criterios previamente establecidos a fin de seleccionar la propuesta mejor calificada, incluyendo la consideración de precio y otros factores. En el caso de consultores y otros servicios profesionales, también debe autorizarse una selección hecha solamente sobre la base de las calificaciones técnicas.

Si la ley permite una combinación de precio y capacidad técnica, la norma legal debe establecer la obligación de incluir en los documentos de licitación la forma en que se combinan y las ponderaciones relativas a ser asignadas a la capacidad técnica y al precio.

(a) Condiciones bajo las cuales resulta adecuada la selección basada exclusivamente sobre la capacidad técnica y cuando es apropiado considerar el precio y la calidad. *No Cumple*

A los efectos de responder sobre el cumplimiento de este indicador se define capacidad técnica como el criterio para la selección de servicios de consultoría y similares, relativo al conjunto de conocimientos y habilidades que posee el proveedor o profesional, para realizar o ejecutar determinado producto. Este subindicador se refiere a aquellos casos en los que se considera conveniente realizar una evaluación de las condiciones técnicas por sobre otros criterios de

calificación por ejemplo en el caso de contratación de consultorías u otros objetos, o una combinación de las condiciones técnicas y económicas ofertadas en función de la relevancia del objeto a contratar.

Al respecto cabe señalar lo siguiente: El TOCAF en su artículo 48 establece el contenido mínimo de los Pliegos Particulares de cada contratación, incluyendo expresamente que “cada Pliego debe contener el o los principales factores que se tendrán en cuenta para evaluar ofertas, así como la ponderación de cada uno a efectos de determinar la calificación asignada a cada oferta.”

Por su parte el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Suministros y Servicios no Personales, concordantemente, exige que en “el Pliego Particular se determine el o los principales factores (cuantitativos y/o cualitativos) que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas y su ponderación o la utilización del factor precio u otro elemento cuantitativo”.

Por todo lo anteriormente expuesto queda en evidencia que no hay establecidas condiciones generales bajo las cuales resulta adecuada una selección basada exclusivamente por la capacidad técnica o por cuando es apropiado considerar el precio y la calidad.

(b) Metodologías y procedimientos claros de evaluación de la capacidad técnica, así como para combinar precio y capacidad técnica bajo diferentes circunstancias. *No cumple*

En ninguna de las normas citadas se hace referencia alguna a la contratación de consultorías ni se establecen metodologías y/o procedimientos para la contratación de servicios u otros objetos en los que la capacidad técnica sea un criterio clave. No obstante, existen en los distintos organismos contratantes ejemplos puntuales de pliegos de contratación de consultorías u otros en los que se determinan expresamente fórmulas de evaluación a efectos de seleccionar la propuesta mejor calificada técnicamente o que combinan la calificación técnica y el precio.

En definitiva, si bien la capacidad y calidad técnica es un criterio clave para evaluar servicios de consultorías u otros servicios, bienes u obras de importancia estratégica para las organizaciones y en las cuales la solvencia profesional de los contratistas resulta relevante (midiéndose a través de criterios tales como antecedentes y experiencia demostrables del personal y de los trabajos realizados, recursos, metodología propuesta, transferencia de tecnología etc.) ni la ley ni reglamentaciones existentes se expiden sobre el procedimiento a llevarse a cabo en estos casos, quedando a discreción de cada unidad adquirente la implementación de dichos procedimientos.

En conclusión, para este tipo de contrataciones se utilizarán los procedimientos generales, y adicionalmente podría considerarse el procedimiento establecido en el artículo 38 del T.O.C.A.F. referido al arrendamiento de obra, y en el cual se establece la contratación directa, seleccionándose el personal a contratar en base exclusivamente a su calificación técnica.

Criterios de Calificación	Puntaje
Ya sea el marco legal o su reglamentación disponen lo siguiente: (a) Condiciones bajo las cuales resulta adecuada la selección basada exclusivamente sobre la capacidad técnica y cuando es apropiado considerar el precio y la calidad. (b) Metodologías y procedimientos claros de evaluación de la capacidad técnica, así como para combinar precio y capacidad técnica bajo diferentes circunstancias.	3
Las reglamentaciones de implementación cumplen con a) pero dejan b) a discreción de la entidad adquirente.	2
Las reglamentaciones de implementación dan la posibilidad de utilizar la capacidad técnica en la selección, pero ni la ley ni las reglamentaciones se expliquen sobre el procedimiento.	1
Ni la ley ni su reglamentación abarcan este procedimiento.	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 1/3

SUBINDICADOR 2 (E) – GUÍA O MANUAL DEL USUARIO PARA LAS ENTIDADES CONTRATANTES

Este subindicador se refiere a la existencia de una guía o manual del usuario para las entidades contratantes. Esta es una herramienta importante de implementación que puede ayudar al personal brindándoles información al incorporar las leyes, las políticas y los procedimientos en un documento que los apoyará para traducir las políticas en prácticas. Dichas herramientas cobran mayor importancia a medida que un sistema se vuelve más descentralizado. A menudo el hecho de crear un manual o guía del usuario es una función de una unidad de administración central y puede ayudar a la aplicación consistente de las normas en todo el sistema de compras del gobierno. Aunque no sustituye la capacitación, un manual puede contribuir a desarrollar y mantener la capacidad necesaria y constituye una referencia fácil para los usuarios.

(a) Existe un manual único de adquisiciones que detalla todos los procedimientos para una correcta aplicación de las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones. *Cumple*

Una Guía o Manual de usuario es un instrumento (generalmente una publicación) que incluye los aspectos fundamentales del procedimiento y requisitos de la contratación; se trata de una guía que ayuda a entender la dinámica del procedimiento, con la finalidad de que el usuario cuente con una herramienta de ayuda para ejecutar los actos y hechos necesarios en el momento indicado.

En el derecho positivo uruguayo, y atendiendo a la sustancia y al contenido, se puede establecer que los siguientes instrumentos cumplen con la definición de manual o guía, ya que indican las actividades y la forma en que estas deberán ser realizadas por los operadores de las contrataciones públicas.

1) TOCAF

Tal como se ha referido en anteriores oportunidades, el sistema de adquisiciones del Uruguay cuenta con una norma básica (TOCAF, aprobado por Decreto 150/012 de 12 de mayo de 2012) el que da lineamientos básicos sobre los que este sistema se maneja.

Se recuerda que la citada norma, se trata de un Texto Ordenado, que en aplicación de lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley 18.834 de 4 de noviembre de 2011, recoge normativa de rango legal referida a las contrataciones estatales (Artículos 450 y siguientes de la Ley N° 15.903 de 10 de noviembre de 1987 y sus modificativas) a efectos de su más fácil consulta.

Esta norma se aplica a todo el Estado, considerado como Persona Pública Mayor, según lo dispone el artículo 2° de dicho texto.

En dicho marco describe – entre otros y para el tema que nos ocupa – las contrataciones estatales, ya sea en cuanto a los órganos que se encuentran capacitados para contratar, sus diversas modalidades, los procedimientos y su ejecución. (Artículos 26 a 79).

2) Pliego Único De Bases Y Condiciones Generales Para Los Contratos De Suministros Y Servicios No Personales Y Pliego Único De Bases Y Condiciones Generales Para Los Contratos De Obra Pública

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 47 del TOCAF, por Decreto N° 131/014 se aprobó el Pliego único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de suministros y Servicios No Personales, el que rige para los contratos de suministros y servicios no personales, en todas las administraciones públicas estatales, en los casos de las contrataciones cuyos montos superen el límite de \$ 2.079.000, salvo los procedimientos que requieran reglamentación especial, en cuyo caso se prevé un régimen especial.

El Pliego Único, describe en forma más detallada que el TOCAF el contenido mínimo de los pliegos particulares, como ser – a título de ejemplo – el sistema para el cómputo de los plazos, las notificaciones, cómputo de plazos, jurisdicción competente, publicación del llamado, aclaraciones de los pliegos, validez de las ofertas, requisitos previos a la presentación, tributos, garantías de mantenimiento de oferta y contrato, etc.

3) Documentos Elaborados Por La Agencia De Compras y Contrataciones Del Estado (ACCE).

En la página web de ACCE, se encuentran publicados guías para los usuarios del sistema de compras. Dirigidos a compradores (Órganos Estatales) y a los clientes del Estado.

En la misma página existe un Manual de Compras Públicas elaborado por la ACCE, comprensivo de todas las etapas de la contratación.

En efecto, en el enlace correspondiente a capacitación, se encuentran desplegados diversos manuales o guías destinados a los proveedores y a los compradores del Estado, con la finalidad de orientarlos acerca del procedimiento a cumplir.

La información se brinda en forma escrita o a través de un video explicativo. <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/gestion-del-conocimiento>

(b) El manual se actualiza en forma periódica. *Cumple*

El Manual se actualiza de manera permanente por parte de la ACCE.

- (c) **Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual.** *Cumple*

La responsabilidad y mantenimiento del Manual es del jerarca de la ACCE.

De lo anterior se deduce que la calificación propuesta es:

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe un manual único de adquisiciones que detalla todos los procedimientos para una correcta aplicación de las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones. (b) El manual se actualiza en forma periódica. (c) Se establece claramente quién asumirá la responsabilidad por el mantenimiento del manual.	3
No existe un manual único, pero sí la obligación de las agencias adquirentes de contar con uno que cumpla con las condiciones de (b) y (c).	2
No existe un manual ni tampoco la obligación de contar con uno, pero muchas agencias adquirentes tienen un manual interno para el manejo de las contrataciones.	1
No existe un manual ni el requerimiento de contar con uno.	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 3/3

SUBINDICADOR 2 (F) – CONDICIONES GENERALES DE CONTRATO (CGC) PARA CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO LO QUE INCLUYE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS EN CONCORDANCIA CON LOS REQUISITOS NACIONALES Y, CUANDO FUESE APLICABLE, CON LOS REQUERIMIENTOS INTERNACIONALES.

Este subindicador tiene en cuenta las Condiciones Generales de los Contratos que establecen las disposiciones básicas a ser incluidas en un contrato con el gobierno. Las CGC se basan sobre las leyes del país y en general reflejan los códigos comerciales que rigen los contratos entre las partes. Es importante que los participantes en un proceso de adquisición conozcan las condiciones específicas bajo las cuales habrán de ejecutar un contrato antes de que presenten un precio para la ejecución del contrato ya que las condiciones del contrato a menudo tendrán un impacto sobre su valor. Las CGC brindan información que permiten a los participantes entender la asignación de riesgos entre las partes de un contrato, así como otras obligaciones que los firmantes habrán de asumir.

Es importante que el gobierno establezca CGC coherentes, aplicables según los requisitos y que reflejen lo estipulado por las leyes que tienen un impacto sobre los contratos y su ejecución. Las CGC deben ser obligatorias en cuanto a su uso y no quedar sujetas a las negociaciones de los términos y condiciones del contrato.

- (a) **Existen CGC para los tipos más habituales de contratos y su uso es obligatorio.** *Cumple*

Las CGC son cláusulas redactadas por el Estado en todos los contratos que vaya a perfeccionar con sus clientes, sin posibilidad que estos las negocien o modifiquen. Con ello se facilita el perfeccionamiento de un gran número de contratos en poco tiempo y con medios personales muy reducidos, lo que disminuye el costo y permite adquirir productos o servicios más baratos.

En nuestro sistema, para licitaciones existen el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de suministros y servicios no personales aprobado por Decreto 131/014 y el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos de Obra Pública aprobado Decretos N° 257/015 y N° 171/016. En dichos documentos se establecen todos los elementos que tienen que contener las condiciones generales de contrato y su uso es obligatorio para todos los organismos públicos. Esto se complementa con el Pliego Particular de la licitación de que se trate.

En la práctica nacional, el Pliego Único contiene las cláusulas de carácter general equivalentes a las CGC y forma parte integrante del contrato junto a las pliegos particulares, la oferta, la resolución de adjudicación, y cuando aplica, los documentos solemnes apropiados.

(b) En general, el contenido de las CGC concuerda con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional. *Cumple*

En materia de contrataciones financiadas por organismos internacionales, de acuerdo con el Artículo 45 del TOCAF, se estará a las condiciones establecidas en cada contrato; por ejemplo, en lo relativo a la fijación de montos distintos a los vigentes, determinación de requisitos y condiciones generales, formas de calcular los comparativos de adquisiciones de bienes y servicios nacionales con relación a sus similares extranjeros, solución de controversias, exoneración de transporte marítimo.

Sin perjuicio de ello, los contratos referidos deberán respetar los principios generales de la contratación administrativa, así como los principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, recogidos en el Artículo 149 del TOCAF:

- igualdad de los oferentes.
- concurrencia en procedimientos competitivos para el llamado y selección de ofertas.
- flexibilidad.
- delegación.
- ausencia de ritualismo.
- materialidad frente al formalismo.
- veracidad salvo prueba en contrario.
- transparencia.
- buena fe.

Los dos puntos que siguen son aplicables:

Criterios de Calificación	Puntaje
Los dos puntos que siguen son aplicables:	3

<p>a) Existen CGC para los tipos más habituales de contratos y su uso es obligatorio.</p> <p>b) En general, el contenido de las CGC concuerda con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional.</p>	
<p>Existen CGC para los tipos más comunes de contrato consistentes con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional pero su uso no es obligatorio.</p>	2
<p>Existen CGC para los tipos más comunes de contratos, pero no concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional y su uso no es obligatorio.</p>	1
<p>No existen CGC y cada dependencia usa el formato de contrato que elija.</p>	0

CALIFICACIÓN ASIGNADA: 3/3

PILAR II - MARCO INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de adquisiciones, tal como se define en el marco legal y regulatorio de un país, funciona en la práctica a través de las instituciones y de los sistemas de gestión, que son parte de la gobernabilidad del sector público de un país.

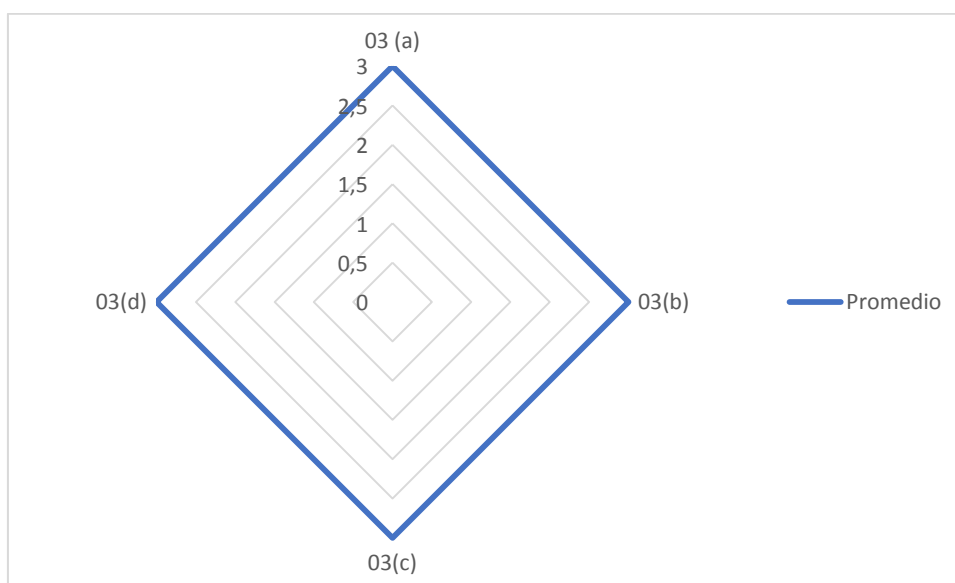
INDICADOR 3. EL SISTEMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS SE ENCUENTRA BIEN INTEGRADO Y ES PARTE DEL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO.

Este indicador analiza el sistema de adquisiciones a fin de determinar: a) su idoneidad para cumplir con las obligaciones estipuladas por ley sin vacíos ni superposiciones; b) si existen los vínculos necesarios con otros sectores gubernamentales que afectan el rubro de las adquisiciones; c) si las operaciones de compras están limitadas por otros factores institucionales externos; y d) si la capacidad técnica y de gestión del sistema resulta adecuada para realizar compras sin costos o demoras innecesarias.

Este indicador se refiere al grado de integración del sistema de adquisiciones con otras partes del gobierno y especialmente con el sistema de gestión financiera en vistas de la interacción entre ambos, desde la preparación del presupuesto y la planificación hasta las operaciones de tesorería para efectuar pagos. Bajo el indicador 3 debe asignarse un puntaje a cuatro subindicadores (a-d).

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 4 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia

SUBINDICADOR 3 (A) – LA PLANIFICACIÓN DE LAS ADQUISICIONES Y LOS GASTOS ASOCIADOS SON PARTE DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO Y CONTRIBUYEN A UNA PLANIFICACIÓN PLURIANUAL

La base para un ejercicio anual o plurianual de formulación presupuestal la constituyen las estrategias de gobierno o sectoriales que determinan los planes corporativos plurianuales, los planes operativos afines para cada período fiscal y la adquisición de los bienes, obras y servicios necesarios para implementar los planes. En ese entendido, para relevar información que nos permita evaluar la calificación a dar a este indicador, se indagó la realidad de los distintos organismos de sector público uruguayo en relación con las prácticas de planificación en distintos niveles: el estratégico y el operativo.

Por “Planificación Estratégica” se entiende un proceso que parte de un diagnóstico de la situación actual y la definición de un futuro deseado, para formular y establecer objetivos de carácter prioritario y los cursos de acción para alcanzarlos. El énfasis se pone en el mediano o largo plazo y en aspectos de la organización en su conjunto.

Por su parte, los planes operativos tienen que ver con la generación de metas y compromisos internos de la organización que son parte de su programación para lograr los productos en la cantidad y el tiempo necesarios. El énfasis se pone en el corto plazo y en aspectos de distintos sectores de la organización.

En forma previa a ingresar al análisis de las prácticas de planificación antes mencionadas, se considera necesario destacar que en el sistema nacional de compras públicas pueden identificarse tres grupos de entidades estatales que se diferencian, entre otros, por la forma de elaboración y aprobación de su presupuesto:

Grupo 1: Administración Central y entidades del 220 - La base para el Presupuesto está dada por los artículos 214 y 220 de la Constitución de la República. El artículo 214 establece que el Poder Ejecutivo proyectará el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno (5 años) y que es aprobado por ley. La estructura exigida para su presentación no incluye el detalle de las adquisiciones previstas, sólo el monto de ellas distribuido en cada inciso por programa. Anualmente se rinde cuentas del uso de lo asignado, pudiendo en esa instancia realizarse ajustes al presupuesto quinquenal.

El Presupuesto Nacional incluye tanto a la Administración Central (Presidencia de la República y Ministerios) como a otros organismos del Estado de diferentes características: el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, “con excepción de los Entes Comerciales e Industriales del Estado.”

Grupo 2: Empresas Públicas y Bancos – Este grupo corresponde a los Entes Comerciales e Industriales del Estado comprendidos en el artículo 221 de la Constitución. Para estos entes el presupuesto es anual y es proyectado por cada una de dichas entidades y sometido a consideración del Tribunal de Cuentas y a la aprobación del Poder Ejecutivo quien contará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El presupuesto aprobado se incluye en el Presupuesto Nacional a título informativo.

Grupo 3: Gobiernos Departamentales – Estos organismos tienen su propia estructura de gobierno a la que, en lo pertinente, se le aplican las normas presupuestales de la Administración Central (artículo 214), según lo establecido en el artículo 222 de la Constitución.

El presupuesto departamental es proyectado por el Intendente para todo su período de gobierno (5 años) y se debe remitir dentro de los seis primeros meses de mandato a la Junta Departamental para su aprobación (artículo 223 de la Constitución).

El Fondo de Desarrollo del Interior creado por el numeral 2º del artículo 298º de la Constitución de la República está destinado a financiar proyectos presentados por los Gobiernos Departamentales del Interior (excluyendo a Montevideo) cuyo objetivo sea promover el desarrollo regional o local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades. Dichos proyectos son evaluados y ejecutados con la supervisión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la cual el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere los montos correspondientes a cada etapa, una vez acreditado el cumplimiento de las condiciones de pago.

En función de la forma de elaboración y aprobación del presupuesto de los tres grupos referidos, se considera que necesariamente debe realizarse una planificación estratégica cada 5 (cinco) años por parte de las entidades en ellos comprendidas.

Respecto a la planificación de las adquisiciones, cabe señalar que, el artículo 15 del TOCAF dispone que no podrán comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones sin que exista crédito disponible, salvo en casos excepcionales y que obedecen a cuestiones no previsibles durante la elaboración del presupuesto quinquenal, como ser los gastos derivados del cumplimiento de sentencias judiciales o laudos arbitrales o frente a inundaciones o catástrofes, entre otros.

La Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, en su artículo 24 dispone que las Administraciones Públicas Estatales “elaborarán planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado”.

En cumplimiento de dicho cometido, y en el marco del plan estratégico 2015-2020 de ACCE, se comenzó a trabajar con proyectos pilotos para implementar planes anuales de compras en las entidades estatales, cuyo objetivo consiste en determinar la estructura y detalle de la planificación de las compras, proponer un mecanismo de publicación y difusión y hacer énfasis en que todas las administraciones públicas estatales deben elaborar planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la Agencia.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un ejercicio de planificación periódico instituido por las leyes o sus reglamentaciones que: <ul style="list-style-type: none">• se inicia con la preparación de planes plurianuales para las dependencias de gobierno, de donde se derivan los planes operativos anuales;• a lo que siguen los planes de adquisiciones anuales y la estimación de los gastos relacionados;	3

Criterios de Calificación	Puntaje
<ul style="list-style-type: none"> • Y culmina en la formulación del presupuesto anual. <p>Se preparan los planes de adquisiciones como soporte del proceso de planificación y formulación presupuestaria.</p>	
La mayoría de los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de planes operativos anuales y plurianuales sin referencia clara a la asignación presupuestaria, pero se revisan para cumplir con las estimaciones del presupuesto en cuanto a asignaciones por sector o dependencia antes de que se incurra en los gastos.	2
En general, los planes de adquisiciones se preparan sobre la base de los planes operativos anuales y plurianuales. Son débiles los vínculos con la planificación del presupuesto y no se exige que los planes se correspondan con la asignación presupuestaria disponible antes de comprometerse los gastos.	1
No hay integración alguna entre la planificación presupuestaria y de adquisiciones. Los planes de adquisiciones se arman sin una conexión obvia y directa con el ejercicio de planificación presupuestaria y no existe exigencia alguna de correspondencia entre los planes de adquisiciones y la disponibilidad de fondos antes de comprometerse los gastos.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 3 (B) – LA LEY PRESUPUESTARIA Y LOS PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS BRINDAN SOPORTE A LA ADQUISICIÓN, EJECUCIÓN DEL CONTRATO Y SU PAGO EN TIEMPO Y FORMA.

Este subindicador evalúa el grado en que la ley presupuestaria y los procedimientos de gestión financiera satisfacen las necesidades de adquisiciones. Los procesos existentes no deben restringir el procesamiento oportuno de las adquisiciones ni la ejecución de los contratos. Los sistemas de adquisiciones, presupuesto y gestión financiera deben interactuar de tal manera que una vez tomadas las decisiones sobre adquisiciones se desencadenen las acciones correspondientes en los aspectos presupuestario y financiero.

(a) Se comprometen o asignan los fondos presupuestarios dentro de la semana de la adjudicación del contrato para cubrir el monto total del contrato (o el monto para cubrir la porción del contrato a ser ejecutada dentro del período presupuestario). *Cumple*

De acuerdo con la normativa vigente (artículo 15 del TOCAF), no se podrá iniciar un procedimiento administrativo de contratación sin previamente verificar la existencia de crédito disponible.

Para el análisis de este subindicador es preciso evaluar los procedimientos y herramientas de soporte con que cuentan las administraciones públicas estatales. Existen distintas herramientas informáticas utilizadas para el registro y procesamiento de las adquisiciones, para los 3 grupos

analizados, verificándose diferentes grados de desagregación, dependiendo de si estamos hablando de la Administración Central y organismos del Art. 220, Empresas Públicas y Bancos o Intendencias Departamentales.

Los organismos del Grupo 1, Administración Central y Organismos del Art. 220, cuentan con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) donde se registra la tramitación presupuestal y financiera del proceso de compra, en tres etapas: **afectación, compromiso y obligación**.

Al comienzo del proceso de contratación, si hay disponibilidad del crédito presupuestal, se realiza la **afectación** (reserva del crédito necesario), luego de seleccionado el adjudicatario (proveedor) se procede a **comprometer** dicho crédito y recibido el objeto de contratación y dada la conformidad se hace la **obligación**. Una vez cumplidas las tres etapas y realizado los controles legales, se prioriza dicho gasto a los efectos de estar en condiciones de realizar el pago.

Cabe destacar que la mayoría de los pagos se realiza a través de transferencia electrónica de fondos. En ese sentido, el artículo 42 de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, reglamentada por el Decreto N° 180/015, de 6 de julio de 2015, establece que todos los pagos que deba realizar el Estado a proveedores de bienes o servicios de cualquier naturaleza, deberán cumplirse a través de la acreditación en cuenta en instituciones de intermediación financiera, excepto cuando el pago del precio sea contado y su monto sea inferior al 15 % (quince por ciento) del límite máximo establecido en el literal B) del artículo 33 del TOCAF.²

Anualmente se presenta a la Tesorería General de la Nación, la Planificación Anual de Caja (PAC), a los efectos de poder tener un seguimiento mensual de las necesidades financieras, mediante el control de la ejecución mensual de gastos de funcionamiento, inversión y transferencias, de forma que no superen los toques mensuales de disponibilidad asignada. Esta planificación se realiza a nivel de la Gerencia Financiera de cada Inciso de la Administración Central, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 16.736, de 5 de enero de 1996, y puede ser modificada en los casos de asignaciones imprevistas que den lugar a nuevas contrataciones durante el ejercicio.

Por otro lado, se cuenta con el Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), que se encuentra integrado con el SIIF, y para el caso de Administración Central la interrelación entre estos dos sistemas es obligatoria según el Decreto N° 289/002, de 30 de julio de 2002. No obstante, se verifican algunas debilidades de funcionamiento y control: el sistema exige el ingreso de la afectación presupuestal en el SIIF para avanzar con la gestión de la adquisición en el SICE, pero en la medida que no existe en la normativa la obligación de identificar un precio de referencia de la contratación, no existen controles de aseguramiento de registros de montos adecuados de afectación presupuestal.

Las Empresas Públicas y los Bancos, dado el volumen y el monto de las contrataciones que realizan, disponen de sistemas informáticos de acuerdo con los requerimientos particulares.

² El límite máximo en el año 2018 para la compra directa es de \$ 471.000 (pesos uruguayos cuatrocientos setenta y un mil).

Analizando el caso de los Gobiernos Departamentales, se identifica que el soporte informático de la información de los créditos y de la gestión de compras es propia de cada Intendencia.

Por lo expuesto se entiende que se cumple con el literal (a) del indicador.

(b) Existen estándares de servicio ya publicados para que las dependencias de gobierno procesen las facturas para cumplir con sus obligaciones de pago en tiempo y forma según lo establecido en el contrato. *Cumple*

Se entiende por “estándares de servicio” la existencia de instructivos o manuales de procedimientos escritos que determinen los responsables, pasos y plazos para el proceso completo de la adquisición.

Los responsables de los pagos son los ordenadores de pagos que se encuentran establecidos en el artículo 31 del TOCAF. Dicha norma legal establece que además de los ordenadores de gastos, son ordenadores de pago los directores de servicios administrativos o funcionarios autorizados al efecto.

Asimismo, el artículo 20 del TOCAF define cuando surge la obligación de pago en virtud del cumplimiento de un servicio o de una prestación, según corresponda.

En cuanto al plazo del pago, cabe destacar que para algunos procedimientos de contratación la normativa vigente establece directamente plazos específicos, como ser los Convenios Marco y los procedimientos realizados por la Unidad Centralizada de Adquisiciones del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin perjuicio de ello, los pliegos de condiciones particulares también definen los plazos para el pago.

En caso de atraso en el pago, conforme al plazo establecido, las entidades públicas, deberán abonar intereses conforme a lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 14.500, de 8 de marzo de 1976.

(c) Los pagos se autorizan dentro de las cuatro semanas luego de la aprobación de las facturas o de los certificados mensuales para pagos sobre la base del progreso logrado. *Cumple*

Los pliegos de condiciones particulares disponen los plazos para hacer efectivo el pago. Los organismos cuentan con procesos internos por los cuales se recibe la mercadería o el servicio, se conforma y se ordena el pago por el ordenador competente, de forma de priorizar el mismo e ingresarlo al cupo financiero mensual.

A su vez, y como regla general, en forma preventiva al pago se requiere la intervención del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, cabe destacar que las compras realizadas a través de fondo rotatorio y fondos de libre disponibilidad se pagan al contado.

Criterios de Calificación	Puntaje
Los procedimientos presupuestarios y financieros existentes cumplen con los	3

requisitos de (a) a (c) inclusive.	
Los procedimientos presupuestarios y financieros existentes cumplen con los requisitos de (a) sin embargo no existen estándares de negocios publicados. La autorización de pagos es generalmente dispendiosa.	2
Los procedimientos existentes llevan más tiempo que lo exigido en (a) y no se cumplen, en general, las condiciones de (b) y (c)	1
Los procedimientos existentes no cumplen sustancialmente con los requisitos anotados arriba.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 3 (C) – NO SE INICIAN LAS ACCIONES DE CONTRATACIÓN SIN LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PERTINENTES

Este indicador evalúa si existen salvaguardas en el sistema que impidan la iniciación de acciones de compra salvo que se hayan asignado los fondos para la contratación en cuestión.

(a) La ley exige la certificación sobre disponibilidad de fondos antes de realizarse el llamado a licitación. *Cumple*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 del TOCAF no pueden comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones sin que exista crédito disponible, salvo en los siguientes casos de excepción legalmente establecidos:

- 1) “Cumplimiento de sentencias judiciales, laudos arbitrales o situaciones derivadas de lo establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República.
- 2) Epidemias, inundaciones, incendios y todo tipo o forma de catástrofe cuya gravedad reclame la inmediata acción de los organismos públicos.
- 3) Cuando acontecimientos graves o imprevistos requieran la inmediata atención del Poder Ejecutivo o de las Intendencias Municipales en sus respectivas jurisdicciones. El monto de los créditos que, anualmente se podrá autorizar en uso de esta facultad, no podrá exceder al 1% (uno por ciento) del Presupuesto Nacional o Departamental (artículos 214 y 222 de la Constitución de la República), respectivamente.
- 4) En estos casos se dará cuenta inmediata a la Asamblea General, Comisión Permanente o Junta Departamental que corresponda, lo que se ordenará en el mismo acto administrativo. En los casos previstos en los numerales 2) y 3) las resoluciones deberán dictarse privativamente por el Poder Ejecutivo o Intendencia Municipal según su jurisdicción.”

El cumplimiento de esta disposición en términos reales y efectivos se evidencia en la revisión del expediente de la licitación por parte del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su competencia al realizar el control preventivo de gastos.

(b) Existe un sistema (por ejemplo, una interfaz en papel o en forma electrónica entre los sistemas de gestión financiera y el de adquisiciones) que asegure la aplicación de la ley. *Cumple*

El SIIF cuenta con un módulo de Presupuesto donde los organismos pueden verificar su disponibilidad presupuestaria previa al inicio de la gestión de las adquisiciones.

Luego durante la gestión de la compra, los organismos que utilizan el SICE en determinadas etapas tienen un control obligatorio que se verifica entre este sistema y el SIIF, por ejemplo, no es posible publicar una licitación si no se ha realizado una afectación estimada del gasto, pero es recién en la etapa de compromiso en el SIIF (adjudicación de la licitación) donde los fondos se asignan definitivamente a los pagos estipulados en la compra.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema cumple con los requisitos (a) y (b) mencionados arriba.	3
El sistema cumple con el requisito establecido en (a) pero el requisito de (b) no se aplica plenamente debido a las debilidades del sistema.	2
El sistema solamente cumple con el requisito de (a).	1
El sistema no cumple con los requisitos de (a) y (b).	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 3 (D) – SE PREPARAN INFORMES DE CUMPLIMIENTO EN FORMA SISTEMÁTICA PARA CERTIFICAR LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y CONCILIAR DICHA EJECUCIÓN CON LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA.

Este subindicador es una medición del mecanismo de retroalimentación necesario para asegurar que la información sobre los contratos que involucran gastos presupuestarios importantes sea provista al sistema presupuestario y de gestión financiera en tiempo y forma para respaldar el sistema de gestión financiera pública.

En materia presupuestal, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene entre sus cometidos:

- Efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos;
- Asesorar a la Contaduría General de la Nación, así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal;
- Evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y los rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia;
- Evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño, y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas.

A fin de cumplir con los referidos cometidos la Oficina de Planeamiento y Presupuesto cuenta con la Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión, como dependencia asesora en todo lo relacionado con la gestión por resultados.

A su vez, en el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra la Unidad de Presupuesto Nacional, la cual, entre otras actividades, tiene como cometido realizar el seguimiento del Presupuesto Nacional y monitorear la ejecución del gasto.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones se encuentra suficientemente integrado con los sistemas de gestión financiera y el presupuestario para proporcionar información sobre el cumplimiento de los principales contratos.	3
La información sobre el cumplimiento de la mayoría de los grandes contratos se presenta tal como se describe más arriba.	2
La información sobre el cumplimiento de los contratos es esporádica o se presenta normalmente con una demora considerable luego de finalizado el ejercicio fiscal.	1
El sistema de adquisiciones en general no proporciona esta información.	0

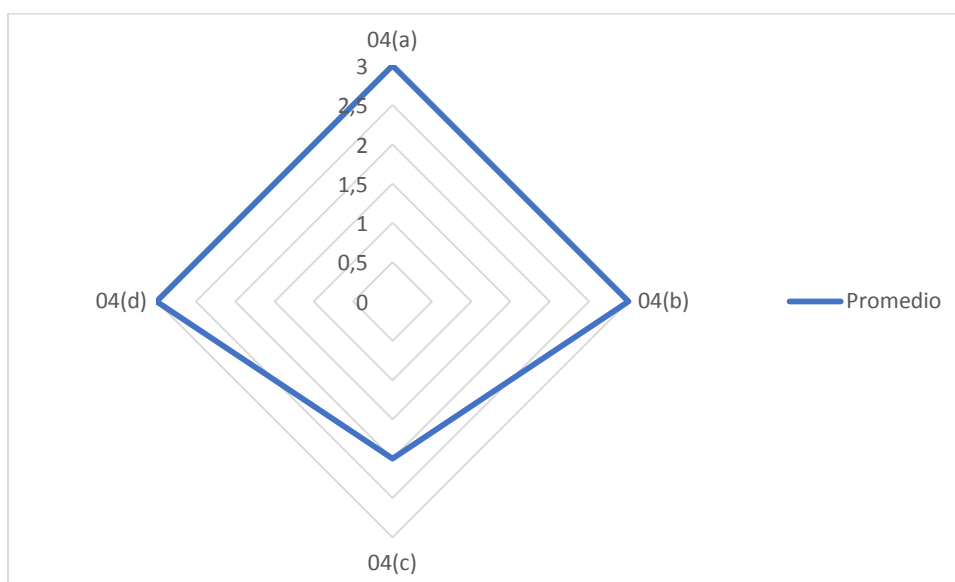
PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

INDICADOR 4. EL PAÍS CUENTA CON UN ENTE NORMATIVO/REGULATORIO FUNCIONAL.

Aunque este indicador se refiere al ente normativo/regulador lo que más importa no es la existencia de un ente sino la existencia de las funciones dentro del sector público, así como su cumplimiento y coordinación (es decir, una dependencia puede ser la responsable de las políticas mientras otra puede encargarse de la capacitación del personal y otra puede ocuparse de las estadísticas). Cuando los criterios enumerados más abajo se refieren al “ente regulador” debe interpretarse como la “función reguladora”, si resultase aplicable a la evaluación en cuestión. La evaluación de este indicador se concentrará en la existencia de las funciones, la independencia de la función reguladora, la efectividad del cumplimiento y el grado de coordinación entre las organizaciones responsables. Hay cuatro subindicadores (a-d) a ser calificados.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 5 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia.

Como metodología general de trabajo se optó por realizar un análisis de la normativa, exploración de la información disponible en sitios web oficiales, sistemas de información de los órganos competentes en esta materia y consultas específicas a actores clave involucrados sobre detalles operativos o de definiciones presupuestales.

SUBINDICADOR 4 (A) – EL MARCO LEGISLATIVO Y REGULATORIO INCLUYE LAS CONDICIONES Y LA BASE PARA EL ENTE NORMATIVO/REGULATORIO.

El TOCAF es el eje normativo en lo administrativo, financiero y control del sector público uruguayo. En esta norma, en el año 2008³ y con reformas ampliatorias en 2011, se crea y define la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) como órgano desconcentrado de

³ Artículo 81 de la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008.

Presidencia de la República, con autonomía técnica y cuya finalidad es promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y la transparencia de las compras y en general, de las contrataciones del sector público.

Los sistemas nacionales de contratación requieren un ente que cumpla el rol normativo y regulador con el fin de establecer normas funcionales de nivel operativo, para facilitar el funcionamiento del sistema.

Conclusión

El marco legal otorga a ACCE un nivel jerárquico suficientemente alto, como órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, y define sus cometidos de modo que permite su funcionamiento eficaz. En lo normativo no se revelan vacíos sustanciales ni superposiciones de funciones en lo referente a la normatividad y regulación del SNCP. En consecuencia, el subindicador 4(a) se cumple en forma satisfactoria.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un ente normativo o regulatorio o las funciones están claramente asignadas a varias unidades dentro del gobierno, lo que se especifica en el marco legal y regulatorio en forma precisa sin vacíos o superposiciones.	3
Existe un ente regulatorio o una designación funcional de varias unidades dentro del gobierno, pero esto no se encuentra establecido como parte del marco legal y existen vacíos o superposiciones de responsabilidades reguladoras.	2
Solamente parte de las responsabilidades funcionales de un ente regulatorio se encuentran asignadas dentro del gobierno y partes importantes del trabajo quedan sin asignar.	1
No se reconocen responsabilidades funcionales por separado para regir el sistema de adquisiciones como parte del marco legal y regulatorio y no se cumplen de un modo efectivo.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 4 (B) – EL ENTE TIENE UN CONJUNTO DEFINIDO DE RESPONSABILIDADES QUE INCLUYEN, PERO NO SE LIMITAN A LO SIGUIENTE:

Las responsabilidades de ACCE se especifican en los cometidos de la agencia, enunciados en los literales A a O del artículo 151 del TOCAF⁴ y en el artículo 15 de la Ley N° 19.670, de 15 de octubre de 2018.

- **Brindar asesoramiento a las entidades contratantes** *Cumple*

⁴ Artículo 82 de la Ley 18.362 de 06 de octubre de 2008, en la redacción dada por los artículos 14 de la Ley N° 18.834 de 04 de noviembre de 2011 y 25 de la Ley N° 19.149 de 24 de octubre de 2013.

El Literal B señala que compete a ACCE “Asesorar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones estatales y, mediante convenios, a los demás organismos públicos autónomos.” Por lo tanto, esta responsabilidad está claramente definida.

- **Redactar enmiendas al marco legislativo y a los reglamentos e implementar las reglamentaciones.** *Cumple*

La capacidad de la ACCE para proponer enmiendas al marco normativo se establece en el Literal A: “Asesorar en forma necesaria al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas, en la consideración de los proyectos de ley que refieran total o parcialmente a dicha materia y en general en todo proceso de actualización de la normativa vigente en el área de su competencia.”

En su mérito, las enmiendas legislativas y reglamentarias deben ser consideradas en forma preceptiva por la Agencia previo a su aprobación por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, según corresponda.

A su vez, en el año 2018 se le atribuye el cometido de dictar normas técnicas y recomendaciones sobre materias de su competencia, así como normas de calidad de productos y servicios coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

- **Monitorear el sistema y las contrataciones públicas.** *Cumple*

Dentro de los cometidos de ACCE se encuentra el desarrollo y mantenimiento tanto del sitio web de compras y contrataciones estatales (Literal F)⁵ como del Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) (Literal C)⁶. En dicho marco ACCE realiza las advertencias pertinentes a las Administraciones Públicas Estatales en caso de detectarse apartamientos al cumplimiento de la normativa a efectos de su adecuación o corrección.

Asimismo, compete a la ACCE la evaluación, seguimiento y monitoreo del sistema nacional de compras públicas, controlando el desempeño del mismo respecto de las normas jurídicas y técnicas aplicables, pudiendo requerir a sus actores todo tipo de información a tales efectos (Literal L).

- **Brindar información sobre adquisiciones** *Cumple*

El sitio web de la ACCE cuenta con las herramientas que permiten a los entes públicos la publicación de procesos de contratación de bienes, servicios y obras. La información está disponible en forma abierta y sin restricciones. El Literal F antes señalado establece este cometido de la Agencia.

⁵ F) Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales donde las Administraciones Públicas Estatales publiquen la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.

⁶ C) Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado al servicio de las administraciones públicas estatales y de las empresas proveedoras de estos.

En el año 2019, ACCE ha adoptado el estándar Open Contracting como parte de los compromisos asumidos en el 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto período 2016-2018, con la finalidad de aumentar la transparencia en las contrataciones públicas y permitir un análisis más profundo de los datos (estandarizados y reutilizables), tanto en la publicación de la información como en el uso que los distintos actores de la sociedad puedan hacer de la misma.

A su vez, la ACCE cuenta con el Observatorio de Compras Públicas mediante el cual se brinda al ciudadano los resultados del monitoreo y análisis del mercado público.⁷

- **Manejar bases de datos estadísticos** *Cumple*

El Portal institucional de la ACCE permite extraer información sobre las compras y contrataciones realizadas por las entidades estatales, los cuales se encuentran en formatos abiertos que permiten su reutilización.⁸

- **Informar sobre adquisiciones a otras partes del gobierno** *Cumple*

El literal B comete a la ACCE asesorar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones estatales y, mediante convenios, a los demás organismos públicos autónomos.

- **Desarrollar y apoyar la implementación de iniciativas para introducir mejoras en el sistema de compras públicas** *Cumple*

El literal A, establece el rol asesor de la Agencia en materia de políticas de compras públicas y su necesaria participación en toda actualización de la normativa en el ámbito de su competencia. El literal H se refiere a la asesoría para mejoras en gestión de compras, procedimientos y acciones específicas.⁹

A su vez, es el órgano competente para desarrollar y administrar los sistemas de información transversales en materia de compras públicas, y de dictar normas técnicas, de forma de instrumentar mejoras en el SNCP.

De conformidad con lo dispuesto por el literal O del artículo 151 del TOCAF, compete también a la ACCE, promover el uso de las tecnologías de la información y del conocimiento, siguiendo los lineamientos de gobierno digital, para simplificar los procedimientos, facilitar la labor de compradores y proveedores y obtener información de desempeño de estos, como herramientas para la mejora de la gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones del sector público.

Todas las atribuciones antes reseñadas apuntan a la mejora del sistema.

⁷ <http://observatorio.acce.gub.uy/eportal/>

⁸ <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/datos-y-estadisticas/datos>

⁹ H) Asesorar a las Administraciones Públicas Estatales para mejorar su gestión de compras, proponer manuales de procedimientos, sugerir acciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los procesos y realizar evaluaciones posteriores de las contrataciones.

- **Proporcionar herramientas de implementación y documentos para apoyar la capacitación y el desarrollo de las capacidades del personal encargado de la implementación.** *Cumple.*

El literal E señala: “Asesorar a las Administraciones Públicas Estatales para mejorar su gestión de compras, proponer manuales de procedimientos, sugerir acciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los procesos y realizar evaluaciones posteriores de las contrataciones.” Desde la perspectiva funcional, este cometido permite a la ACCE el desarrollo de instrumentos de implementación, capacitación y desarrollo profesional de los compradores públicos.

Conclusión:

El rol del ente es asesor y ejecutivo, tiene capacidad de proponer reformas normativas y desarrollar instrumentos de gestión, como las plataformas de información y transacción, administración de registros de productos, entidades compradoras y proveedores, creación de instrumentos de aplicación y propender a la mejora de la práctica de la contratación pública, realizar el monitoreo del sistema, entre otros. Tiene capacidad de establecer resoluciones y normas técnicas a través de su Consejo Directivo. En la normativa vigente no existe un conflicto de atribuciones o cometidos con otras entidades del Estado.

Criterios de Calificación	Puntaje
Las ocho funciones enumeradas en el subindicador se encuentran claramente asignadas a una o varias dependencias sin crear vacíos o superposiciones de las responsabilidades.	3
Al menos cinco funciones se encuentran asignadas a la/s dependencia/s apropiada/s y no existe una superposición o un conflicto de responsabilidades.	2
Cuatro o menos funciones se encuentran asignadas a los entes apropiados y existen superposiciones y conflicto de responsabilidades.	1
Las funciones no se encuentran claramente asignadas y/o las asignaciones a menudo entran en conflicto con otras responsabilidades de la dependencia.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 4 (C) – LA ORGANIZACIÓN, EL FINANCIAMIENTO, EL PERSONAL Y EL NIVEL DE INDEPENDENCIA Y AUTORIDAD (PODERES FORMALES) DEL ENTE DEBEN SER ADECUADOS Y CONCORDANTES CON LAS RESPONSABILIDADES.

Las responsabilidades de la ACCE están definidas en los cometidos señalados en el TOCAF. La concordancia entre estas responsabilidades y la organización, el financiamiento, el personal y los niveles de independencia y autoridad, refiere a la capacidad real con la que cuenta la Agencia para cumplir con dichas atribuciones.

En cuanto a la **organización**, cabe destacar que la ACCE es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, que cuenta con autonomía técnica, y se estructura de la siguiente manera:

Nivel directivo: El Consejo Directivo Honorario (CDH) es el órgano jerarca y el encargado de diseñar las líneas generales de acción, dirigir la Agencia y evaluar el desempeño y resultados obtenidos. Este Consejo es integrado por 6 (seis) miembros: un presidente, a propuesta conjunta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas; y un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Industria, Energía y Minería, de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento y de las empresas públicas, siendo todos ellos designados por el presidente de la República.

A fin de contar con el asesoramiento de actores relevantes en áreas específicas, el CDH puede proponer la integración de distintos Consejos Asesores Honorarios, cuya creación será resuelta por el Poder Ejecutivo. En la actualidad, se encuentra en funcionamiento el Consejo Asesor Honorario de Proveedores.

Nivel ejecutivo: La Coordinación General es la responsable de llevar a cabo los cometidos que se le han asignado por ley a la Agencia y los lineamientos definidos por el CDH, por lo que reporta directamente al Consejo Directivo Honorario de la Agencia.

Nivel operativo: La ACCE posee cuatro Áreas sustantivas (Tecnología, Innovación y Proyectos, Operaciones y Regulación) y servicios de apoyo (Comunicación, Secretaría General y Gestión Humana). Tanto las Áreas sustantivas como los servicios de apoyo reportan directamente a la coordinación general.

Respecto al **financiamiento**, la ACCE cuenta para atender gastos de retribuciones, funcionamiento e inversión, con partidas emergentes del Presupuesto Nacional, vertidas en el Inciso 24 "Diversos créditos" del Presupuesto Quinquenal, conforme lo establece el artículo 301 de la Ley N° 18.996, de 7 de noviembre de 2012.

Asimismo, la Agencia cuenta con el aporte de AGESIC para el pago de las remuneraciones de la mayor parte del personal que se desempeña en la Agencia, así como para llevar adelante los proyectos vinculados a las TIC.

Con relación al **personal** de la ACCE, cabe señalar que la Agencia cuenta con equipos multidisciplinarios integrados por economistas, contadores, abogados, escribanos, así como profesionales especialistas en gestión de proyectos, planificación y tecnología, todos ellos altamente especializados en materia de contratación pública.

Conclusión:

El nivel jerárquico dentro del gobierno es adecuado para su funcionamiento, y posibilita que dentro del ámbito de sus funciones la Agencia pueda comunicarse directamente con cualquier entidad de sector público.

Se considera que tanto la estructura, como la formación y experiencia de los colaboradores de la Agencia, posibilitan el cabal cumplimiento de las atribuciones que le han sido encomendadas por la normativa vigente.

En cuanto al financiamiento, una parte del presupuesto de ACCE no es independiente, sin embargo, sus necesidades financieras para dar cumplimiento a los cometidos institucionales se encuentran cubiertas.

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente regulatorio (o la asignación de responsabilidades para la función reguladora si no existiese un ente) se encuentra en un nivel jerárquico adecuado del Gobierno y su financiamiento está asegurado por el marco legal/regulatorio.	3
El ente se encuentra en un nivel jerárquico adecuado pero su financiamiento queda sujeto a decisiones administrativas y puede cambiarse fácilmente.	2
La jerarquía del ente es demasiado baja o el financiamiento es inadecuado para que pueda cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.	1
La jerarquía del ente es baja, su financiamiento inadecuado y el ente tiene poca independencia o ninguna para cumplir con sus obligaciones.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 4 (D) – LAS RESPONSABILIDADES TAMBIÉN DEBEN CONSIDERAR LA INDEPENDENCIA Y LA CLARIDAD PARA EVITAR EL CONFLICTO DE INTERESES Y LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ADQUISICIONES.

El artículo 68 del TOCAF, establece la facultad del ordenador competente, es decir, del organismo contratante, de *“adjudicar, declarar desierta o rechazar todas las ofertas, así como solicitar ampliación de información o seguir otros cursos de acción por razones de buena administración”*.

Quien efectúa la adjudicación a la oferta más conveniente a los intereses de la Administración Pública y las necesidades del servicio es el ordenador competente, apreciando el dictamen de la Comisión Asesora de Adjudicaciones y en caso de apartarse del mismo, debe dejar expresa constancia de los fundamentos por los cuales se adopta resolución divergente.

Las atribuciones que tiene ACCE están vinculadas a su carácter de órgano asesor, no teniendo injerencia alguna por las contrataciones que realicen los organismos contratantes.

Conclusión:

ACCE no participa en forma directa ni indirecta en las adquisiciones de otros entes públicos, por lo tanto, no existe el riesgo de conflictos de intereses en su función, por lo tanto, este subindicador se cumple.

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente cumple con este requisito	3
El ente no cumple con este requisito.	0

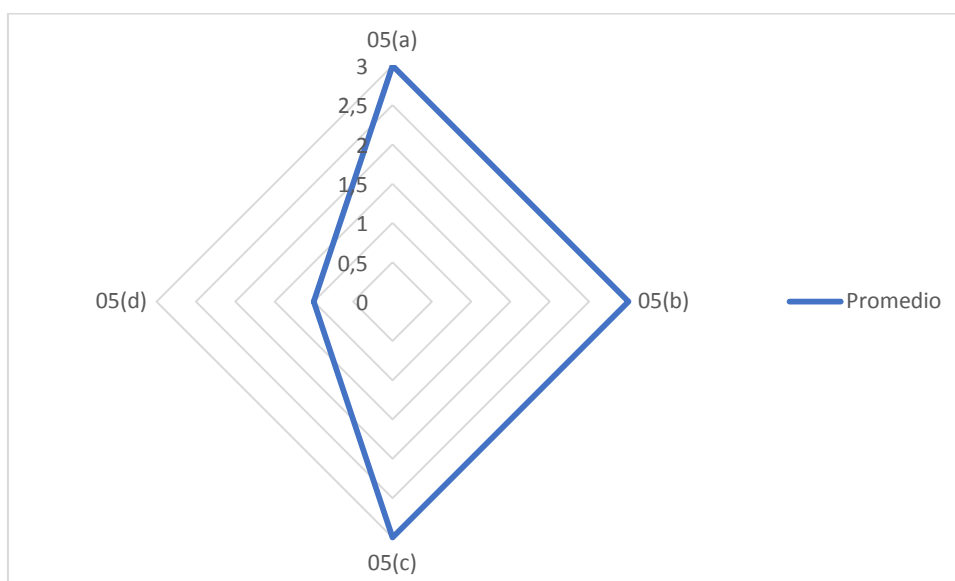
PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

INDICADOR 5. EXISTENCIA DE CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El objetivo de este indicador es evaluar la medida en la que el país o la dependencia cuentan con sistemas para apoyar y monitorear el desempeño del sistema en su totalidad, y para formular e implementar los planes de mejora. Entre otras cosas, esto requiere la disponibilidad de sistemas de información, la capacidad de análisis, mecanismos de retroalimentación y la capacidad de planificación para implementar mejoras. Es muy importante que las responsabilidades estén claramente asignadas y se cumplan. Este indicador está compuesto por cuatro subindicadores (a-d) a ser calificados.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 6 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia

SUBINDICADOR 5 (A) – EL PAÍS CUENTA CON UN SISTEMA PARA RECOLECTAR Y DIFUNDIR INFORMACIÓN SOBRE ADQUISICIONES, LO QUE INCLUYE INVITACIONES A LICITAR, SOLICITUDES DE PROPUESTAS E INFORMACIÓN SOBRE ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS.

El objetivo de este indicador es determinar: a) la existencia y capacidad del sistema de información sobre adquisiciones del país; b) la accesibilidad del sistema de información; c) la cobertura del sistema de información; y d) si el sistema posee una ventanilla única (en la medida de lo posible) donde aquellos interesados pueden encontrar información sobre las oportunidades de adquisiciones y sus resultados. El sistema debe incluir planes de adquisiciones anuales o plurianuales, anuncios o notificaciones específicos sobre las oportunidades de adquisiciones, adjudicación de contratos, los vínculos con las reglas y reglamentaciones y otra información relevante para promover la competencia y la transparencia. Para el propósito de aplicaciones prácticas, la recolección y diseminación de información debe enfocarse en adquisiciones bajo procedimientos competitivos. Dependiendo del país, los sistemas de información podrán estar enfocados en adquisiciones financiados por el presupuesto nacional.

(a) La existencia y capacidad del sistema de información sobre adquisiciones del país:
Cumple

Existe un punto de acceso a través de la página web de Compras y Contrataciones Estatales (www.comprasestatales.gub.uy), que centraliza toda la información correspondiente a las contrataciones del Estado para las que existe obligatoriedad de publicar de acuerdo al Artículo 50 del TOCAF.

Este sitio web de compras estatales es alimentado por el Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) y otros sistemas propios, de organismos que no usan el SICE, mediante interfaces informáticas. Tanto el sitio web de compras estatales, como el SICE y la definición de las interfaces para facilitar el acceso a usuarios de otros sistemas, son responsabilidad de ACCE.

Adicionalmente el SICE permite realizar análisis transaccionales ya que tiene las propiedades de un sistema de información. Se puede obtener tanto datos globales de adjudicaciones como datos desagregados, por ejemplo, listado de ítems adjudicados, órdenes de compras y facturas por organismo. A su vez, también se encuentran en el portal web varios manuales que tienen por objetivo capacitar sobre el uso del sistema.

(b) La accesibilidad del sistema de información *Cumple*

El sitio web se encuentra disponible para el público en general y se accede desde el siguiente enlace: <http://www.comprasestatales.gub.uy/>. Allí es posible encontrar la información de diferentes maneras, por ejemplo: llamados que están vigentes, adjudicaciones por organismo y por proveedor, procedimiento por número, etc.¹⁰

Respecto al acceso de la población a Internet, Uruguay es el país latinoamericano con mejor índice de desarrollo de las TIC de Latinoamérica, registrando las tasas más altas de la región en conectividad por banda ancha fija, penetración de Internet, cantidad de hogares con computadora y penetración de celulares, entre otros.¹¹

(c) La cobertura del sistema de información *Cumple.*

El Portal de Compras Estatales tiene como uno de sus principales objetivos brindar a la ciudadanía información de las compras del Estado, que los organismos están obligados a publicar, con alcance nacional. Para ello cuenta con vistas de fácil acceso de la información de Llamados y Adjudicaciones. Asimismo, y complementariamente, accediendo al Registro Único de Proveedores (RUPE), desde el Portal de Compras es posible obtener el desagregado de adjudicaciones por proveedor del Estado.

¹⁰ Manual para la búsqueda de información el sitio web de compras estatales: <http://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/fcc6f2804896756d8d0cfdffb232d272/Buscar+publicaciones.pdf?MOD=AJPERES>

¹¹ Así: Informe “Medición de la Sociedad de la Información 2014” realizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), disponible en la siguiente dirección: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

El alcance de la información descrita que se brinda en el sitio web es prácticamente total, considerando que las entidades públicas están obligadas a publicar información sobre todas las compras y contrataciones que realicen, siempre que éstas superen el 20% del monto establecido para la compra directa, si bien la normativa vigente y el sitio web de ACCE posibilitan la publicación de información de compras menores al referido monto.

Si el sistema posee una ventanilla única (en la medida de lo posible) donde aquellos interesados pueden encontrar información sobre las oportunidades de adquisiciones y sus resultados *Cumple*

El sistema de compras públicas uruguayo cuenta con una "ventanilla única" desde 2004, conforme lo dispone el Decreto N° 393/004, de 3 de noviembre de 2004, la cual se efectiviza mediante el portal de Compras Estatales mencionado en los literales anteriores. En materia de cobertura, se entiende que el Portal de Compras Estatales cumple con las características que se definen, brinda información actualizada para la totalidad de los contratos de la Administración Central, y se cuenta con normativa que le brinda alcance nacional y se realizan esfuerzos relevantes para gestionar la información de todas las administraciones públicas estatales. Adicionalmente el Portal de Compras Estatales es fácilmente accesible y gratuito tanto para los interesados clave del sistema de compras públicas como para la ciudadanía en general.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un sistema de información integrado que proporciona al menos la información actualizada según se describe más arriba y es fácilmente accesible para todas las partes interesadas a un costo mínimo o en forma gratuita. La responsabilidad de su gestión y operación se encuentra claramente definida.	3
Existe un sistema integrado con las características que se describen, que proporciona información actualizada para la mayoría de los contratos a nivel de gobierno central, pero con acceso limitado.	2
Existe un sistema, pero solamente proporciona información sobre algunos contratos, y accesibilidad del sistema es limitada.	1
No existe un sistema de información sobre las adquisiciones salvo algunos sistemas propios de determinadas dependencias. Las entidades mantienen la información sobre adjudicación de contratos y alguna información estadística.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 5 (B) – EL PAÍS TIENE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA RECABAR Y MONITOREAR LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES SOBRE ADQUISICIONES.

La información estadística sobre adquisiciones resulta esencial para evaluar las políticas y el funcionamiento del sistema. Las estadísticas también son un vehículo para monitorear el desempeño y determinar si el dato estadístico demuestra cumplimiento con otros aspectos del sistema que se definen en el marco legal y regulatorio. La información estadística también

puede ser una herramienta para la planificación de las adquisiciones y para el análisis de mercado. Este subindicador se enfoca en la disponibilidad de estadísticas sobre adquisiciones que utilicen fondos del presupuesto central, para lo que se debe evaluar el cumplimiento de las siguientes cuatro afirmaciones:

(a) Hay un sistema en funcionamiento para recolectar datos. *Cumple*

Como se expresará en el análisis del subindicador 5(a), el país cuenta con el Portal de Compras Estatales, en el cual se recaba la información de gestión de las compras del Estado.

La información brindada por las administraciones públicas estatales le brinda a ACCE la posibilidad de analizar y sistematizar los datos del sistema nacional de compras públicas y generar información de desempeño.

Conforme se expresará anteriormente, la información se encuentra a disposición de la ciudadanía mediante el Observatorio y el portal institucional de ACCE, a la vez que se encuentra publicada bajo los estándares de Open Contracting.

Complementariamente el Ministerio de Economía y Finanzas MEF cuenta con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) que brinda información sobre la gestión financiera del Estado correspondiente a Administración Central y Organismos del Art. 220 de la Constitución. En lo que hace a las compras de estos organismos, es posible extraer de allí todo lo referente al sistema de pagos.

En consecuencia, se concluye que el país cuenta con sistemas para recolectar datos del sistema de compras públicas, que son utilizados para la generación de información de desempeño del sistema.

(b) El sistema reúne datos sobre adquisiciones por procedimiento utilizado, duración de las diferentes etapas del ciclo de adquisiciones, adjudicación de contratos, precios unitarios para los bienes y servicios más comunes y otro tipo de información que permita el análisis de las tendencias, los niveles de participación, la eficiencia y la economía en las compras y el cumplimiento de los requisitos. *Cumple*

La información recabada en el Portal de Compras Estatales permite la generación de información de desempeño como la que se describe en este enunciado.

Tal como se señalará anteriormente ACCE ha desarrollado el Observatorio de las Compras Estatales, que es una herramienta para el análisis sistemático de la información publicada en el portal de compras estatales, que es de acceso público y su contenido incluye la información de desempeño que aquí se enumera.

En conclusión, se entiende que cumple con el enunciado. El sistema reúne datos con los que probadamente pueden obtenerse información de desempeño como las que se explicita.

(c) La información es muy confiable (verificado a través de auditorías) *Cumple*

La Auditoría Interna de la Nación, realizó en el año 2015 una auditoría de seguridad de la información, cuya revisión se efectuó en 2019, con resultados positivos en cuanto al cumplimiento del plan de acción definido oportunamente.

A su vez, el Tribunal de Cuentas de la República, en tanto órgano de control de las compras públicas, cuenta con usuario de consulta en el SICE a fin de permitir la realización de auditorías y el control de legalidad para la intervención de los gastos y pagos. En ese sentido, cabe destacar que el Tribunal no ha realizado hasta la fecha observaciones respecto a la información contenida en dicho Sistema.

En lo relativo a la seguridad de la información, Uruguay cuenta con el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática" (CERTuy), que funciona en el ámbito de AGESIC y cuyo objetivo consiste en regular la protección de los activos de información críticos del Estado, para lo cual debe difundir las mejores prácticas en el tema, centralizar, coordinar la respuesta a incidentes informáticos y realizar las tareas preventivas que correspondan.

Asimismo, recientemente AGESIC ha implementado el Centro de Operaciones de Seguridad (SOC por sus siglas en inglés), con el objetivo de detectar eventos de seguridad cibernética de forma efectiva. A esos efectos, el SOC se enfoca en la predicción, prevención, detección, análisis y respuesta a incidentes de seguridad cibernética con la ayuda de la tecnología y procesos bien definidos.

(d) El análisis de la información se realiza en forma rutinaria, se publica y se ingresa en el sistema. *Cumple*

Como se ha expresado, se cuenta con el Observatorio de Compras Públicas que constituye una herramienta inclusiva, a través de la cual tanto la sociedad civil como la propia Administración pueden observar el comportamiento del mercado público e identificar acciones que tengan por objetivo mejorar la calidad de los procesos de contratación.

Criterios de Calificación	Puntaje
El país cuenta con un sistema que cumple con los cuatro requisitos enumerados arriba de (a) a (d).	3
El país cuenta con un sistema que cumple con lo establecido en (a) más dos de las condiciones restantes.	2
El sistema existente cumple con lo estipulado en (a) más una de las condiciones restantes.	1
No existe un sistema de recolección de datos estadísticos.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 5 (C) – EXISTE UNA ESTRATEGIA SOSTENIBLE, ASÍ COMO CAPACIDAD DE ENTRENAMIENTO PARA CAPACITAR, ASESORAR Y PRESTAR ASISTENCIA EN EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LOS PARTICIPANTES EN EL GOBIERNO Y EN EL SECTOR PRIVADO PARA QUE COMPRENDAN LAS REGLAS Y REGLAMENTACIONES Y CÓMO DEBEN IMPLEMENTARLAS.

El propósito de este subindicador es verificar la existencia de programas permanentes y relevantes de capacitación para personal nuevo y existente encargado de las compras públicas en el gobierno. Estos programas son esenciales a fin de mantener la oferta de personal calificado en adquisiciones dentro de los sectores público y privado. Otro objetivo es evaluar la

existencia y la calidad de los servicios de asesoramiento sobre temas relacionados con las adquisiciones tanto para las dependencias de gobierno como para el público en general.

El evaluador debe analizar los planes de estudio de los programas existentes y juzgar su relevancia, naturaleza, alcance y sostenibilidad. Un sistema que funciona bien debe contener disposiciones sobre la evaluación del programa y el monitoreo del avance en el desarrollo de capacidad. La evaluación debe incluir la verificación de los servicios de asesoría o mesas de ayuda tanto para el sector público como privado donde pueden obtener asesoramiento sobre la aplicación e interpretación de las normas y políticas.

(a) Programas de capacitación sustantivos y permanentes con una calidad y un contenido que se ajustan a las necesidades del sistema. *Cumple*

En forma anual la ACCE elabora el Plan de capacitación, estableciéndose el cronograma de cursos a brindar, los contenidos, las modalidades de dictado, etcétera. El público objetivo de las instancias de capacitación es: compradores y proveedores públicos, desarrollándose cursos específicos para cada uno.

También se diseñan cursos y talleres para públicos en particular, como por ejemplo Municipios.

Los cursos disponibles en el calendario anual refieren a los siguientes temas: Introducción a las Compras Públicas, Pliegos únicos y particulares de contratación, Compras directas y por causal de excepción, Procedimientos competitivos de contratación, Convenio marco y pregón, Instrumentos de compra, Ajustes a la adjudicación, Sistema de Información de Compras Estatales SICE, Proveedores presencial y Proveedores a distancia.

También se encuentra disponible un curso de autoestudio para proveedores, que explica la forma de inscribirse a RUPE.

La modalidad de dictado es tanto presencial como a distancia a través de la plataforma e-learning de ACCE.

La información sobre los cursos que se dictan está disponible en el portal web de ACCE, donde se detallan los contenidos, las fechas y se encuentran disponibles los formularios para la inscripción en línea.

(b) Una evaluación y un ajuste periódico sobre la base de la retroalimentación y las necesidades: *Cumple*

El Plan de capacitación mencionado en el literal anterior, es elaborado en el mes de diciembre para el año siguiente, considerando como insumos las encuestas de satisfacción de cada curso, el análisis de las consultas que se reciben en la Mesa de Ayuda, los cambios normativos y los requerimientos puntuales de los usuarios del sistema. De esta forma se actualizan los contenidos anualmente, lo que no impide que frente a un cambio en la normativa o la incorporación de mejoras en los sistemas se realicen ajustes durante el año.

(c) Servicios de asesoramiento o mesa de ayuda para resolver cuestiones planteadas por entidades adquirentes, proveedores, contratistas y el público. *Cumple*

La ACCE cuenta con una Mesa de Ayuda integrada por un equipo profesional, que atiende las consultas de compradores y proveedores públicos en forma permanente a través del correo

compras@acce.gub.uy. A su vez existe un servicio de atención telefónica a proveedores, que se encuentra disponible de lunes a domingo de 8 a 21 horas.

Las consultas son evacuadas en forma rápida y eficiente, a los efectos de no provocar demoras en los procesos de contratación.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe una estrategia de capacitación y de desarrollo de las capacidades que incluye: (a) Programas de capacitación sustantivos y permanentes con una calidad y un contenido que se ajustan a las necesidades del sistema. (b) Una evaluación y un ajuste periódico sobre la base de la retroalimentación y las necesidades. (c) Servicios de asesoramiento o mesa de ayuda para resolver cuestiones planteadas por entidades adquirentes, proveedores, contratistas y el público.	3
Existe una estrategia de capacitación y desarrollo de las capacidades que incluye lo establecido en a) arriba.	2
El programa existente es de una calidad deficiente y no cumple con las necesidades del sistema; además no existe una mesa de ayuda o servicios de asesoramiento sobre adquisiciones.	1
No existe capacitación formal alguna ni mesa de ayuda.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 5 (D) – SE DIFUNDEN LAS NORMAS DE CONTROL DE CALIDAD Y SE UTILIZAN PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DEL PERSONAL Y ABORDAR LOS TEMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE CAPACIDAD.

El propósito de este subindicador es verificar la existencia, relevancia y el carácter abarcador del aseguramiento de la calidad y los estándares para procesar las acciones sobre adquisiciones y asegurar su aplicación sistemática para poder realizar el monitoreo del desempeño. Algunos ejemplos de estas normas son los tiempos de respuesta a solicitudes, tiempo para preparar los documentos de la licitación.

Aunque estas normas seguramente varíen mucho entre países y entre niveles de Gobierno, deben considerar al menos lo siguiente:

- (a) **Proveer normas de aseguramiento de la calidad y un sistema de monitoreo para los procesos de adquisiciones y productos.** *Cumplimiento Parcial*

Mediante la Ley de Rendición de Cuentas Nº 19.670 de 15 de octubre de 2018 (aplicable a la materia de contrataciones públicas) se ha otorgado a la ACCE la facultad de dictar normas técnicas y recomendaciones sobre materias de su competencia, así como normas de calidad de productos y servicios coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

De las consideraciones antes mencionadas, así como del monitoreo realizado por la ACCE del sistema de contratación pública a nivel nacional, se entiende que el cumplimiento es parcial.

(b) Proveer para la evaluación del desempeño del personal sobre la base de los resultados y la conducta profesional. *Cumplimiento Parcial*

En el ámbito público existen diversos sistemas de evaluación de desempeño, algunos de los cuales implican compensaciones por productividad, cumplimiento de metas y objetivos.

(c) Asegurar auditorías operativas en forma periódica a fin de monitorear el cumplimiento con las normas de aseguramiento de la calidad. *Cumplimiento Parcial*

La Auditoría Interna de la Nación encabeza el sistema de control interno de los actos y de la gestión económico-financiera de los órganos y reparticiones comprendidos en la persona pública Estado y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República. A tales efectos, las actuaciones y auditorías se realizan en forma selectiva y posterior abarcando los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundándose en criterios de juridicidad, eficiencia y eficacia.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas tiene competencia para realizar auditorías en materia de contratación pública y financiera.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones cumple con lo estipulado en (a), (b) y (c) arriba.	3
El sistema de adquisiciones cumple con lo establecido en (a) y (b) pero no existe una auditoría periódica para monitorear el cumplimiento.	2
El sistema de adquisiciones cuenta con normas de calidad, pero no monitorea ni usa las normas para evaluar el desempeño del personal.	1
El sistema no cuenta con aseguramiento de la calidad ni con sistemas de evaluación del desempeño.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 1/3

PILAR III – LAS ADQUISICIONES Y PRÁCTICAS DE MERCADO

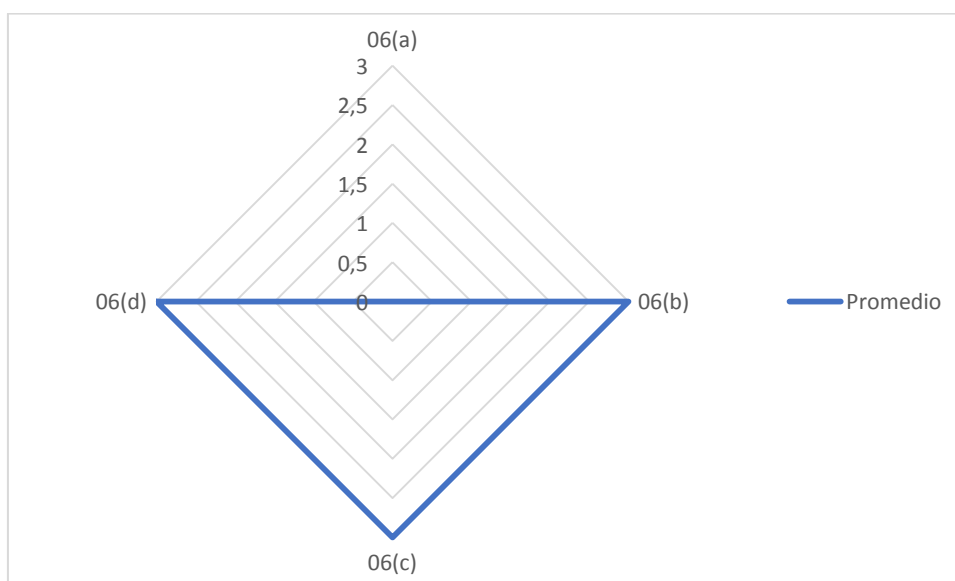
El Pilar III analiza la efectividad y eficiencia operativa del sistema de adquisiciones a nivel del ente responsable por la implementación de las acciones individuales relacionadas con las adquisiciones. Analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones. Este Pilar se diferencia de los Pilares I y II pues no analiza los sistemas: legal/regulatorio o institucional de un país sino más bien su funcionamiento.

INDICADOR 6. LAS OPERACIONES Y PRÁCTICAS DEL PAÍS QUE SE RELACIONAN CON LAS ADQUISICIONES SON EFICIENTES

En el marco de este indicador se definió la adjudicación oportuna como la satisfacción de las necesidades del servicio, optimizando el uso de los recursos financieros, materiales y humanos enfocado en la cadena de suministros (planificación, gestión, entrega).

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 7 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia.

Se utilizó la siguiente información disponible para realizar el análisis:

- i. Marco normativo nacional legal y reglamentario, especialmente el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF).
- ii. Requerimientos de los llamados a concurso para el ingreso a la Administración Pública.
- iii. Información disponible en las plataformas web de Compras Estatales, de la Escuela Nacional de Funcionarios Públicos, del Sistema Integrado de Información Financiera del Estado y publicaciones de balances de Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales en el Diario Oficial.

- iv. Se evaluaron los resultados de la encuesta formulada a organismos públicos de acuerdo con su participación en el presupuesto nacional y a los proveedores del Estado inscriptos en el Registro Único de Proveedores (RUPE). Esta información fue procesada por la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, y en particular para el análisis de este indicador se utilizaron los resultados de la encuesta efectuada. Ello permitió obtener conclusiones ajustadas a las diversas modalidades de las entidades compradoras del Estado uruguayo agrupadas en Administración Central, Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales.

SUBINDICADOR 6 (A) – EL NIVEL DE COMPETENCIA PARA LAS ADQUISICIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE GOBIERNO RESPONSABLES POR LAS ADQUISICIONES DENTRO DE LA ENTIDAD ES CONSISTENTE CON SUS RESPONSABILIDADES.

El propósito de este indicador es evaluar el nivel de profesionalismo y conocimientos de aquellos responsables por la implementación de las actividades relacionadas con las adquisiciones.

Se entiende por competencia el nivel de habilidades y conocimientos requeridos para el desempeño de la función determinada por la norma técnica; y por funcionario de gobierno aquel que trabaja en el proceso de compra.

Se definen 3 niveles: Encargado – Gestor de compra – Integrante de Comisión Asesora de Adjudicaciones.

(a) Existen perfiles definidos de habilidades y conocimientos para puestos especializados en adquisiciones. *No Cumple*

En la valoración de este subindicador, pudo constatarse que no existe normativa que especifique la estructura orgánico-funcional que deben tener las unidades compradoras.

De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada a los responsables de Recursos Humanos (ver Anexo III), existen algunas empresas públicas con perfiles definidos para responsable de compras, gestor e integrante de la Comisión Asesora de Adjudicaciones. En la Administración Central y Gobiernos Departamentales existen algunas unidades compradoras que han elaborado perfiles para las posiciones consultadas. No obstante, no hay un criterio homogéneo y no están relacionados con la importancia del presupuesto asignado a cada unidad para las adquisiciones.

(b) Se equiparán sistemáticamente los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento competitivo. *No Cumple*

Asimismo, se verificó que no hay una equiparación de los perfiles con las calificaciones de los candidatos para el reclutamiento. El requerimiento se aplica de manera muy débil. Excepcionalmente en algunas de las empresas públicas se considera la matriz de competencias para la asignación de recursos humanos al área de contrataciones. Los llamados a concursos son realizados para cargos cuyo perfil es genérico para tareas administrativas.

Las capacidades son mejoradas con cursos y seminarios brindados por la Agencia de Compras Estatales básicamente en cuanto a la aplicación de normativa y manejo del sistema informático. Estas capacitaciones no son obligatorias para el desempeño de los funcionarios en las unidades

de contrataciones, se hacen a requerimiento de las entidades y en algunos casos a iniciativa personal del funcionario.

Por su parte, y como viene de mencionarse, si bien hay disponibles cursos de capacitación específicos, no existe paridad de criterio en las políticas de capacitación de funcionarios entre los organismos estudiados. No existe -además- oferta específica a nivel terciario en materia de contrataciones.

Respecto a la rotación del personal, existe normativa específica que la regula. La Ley N°

17.060 del 23 de diciembre de 1998 en su artículo 23 establece que los funcionarios públicos que cumplen funciones referentes a la adquisición de bienes y servicios deberán rotar periódicamente. Además, el Decreto N° 30 del 23 de enero de 2003, en su artículo 24 establece la rotación de funcionarios en tareas vinculadas al proceso de compras, la misma se debe realizar cada 30 meses continuos en el desempeño de esta función, pudiendo el jerarca prorrogar el cometido, en casos excepcionales. Del estudio realizado surge además que existen rotaciones por desinterés en la función y otras por evaluación negativa del desempeño de los funcionarios.

(c) El personal que debe realizar actividades relacionadas con las adquisiciones en forma *ad hoc* tiene los conocimientos necesarios para realizar la actividad o tiene acceso a personal profesional que le puede brindar dichos conocimientos. *Cumple*

El personal que realiza actividades vinculadas a las adquisiciones tiene múltiples posibilidades de acceso a personal profesional capaz de trasladar los conocimientos necesarios para la realización de dichas tareas.

Desde la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado se brindan cursos de capacitación a todas las oficinas de compras del Estado, tanto sobre el funcionamiento de los sistemas electrónicos como de la normativa aplicable y las buenas prácticas en materia de contratación pública. La oferta de capacitación asegura un flujo permanente de conocimiento, tanto en modalidad presencial como a distancia, al tiempo que prevé la preparación de instancias a medida en función de las necesidades que se van relevando. Además de cursos de capacitación, desde ACCE se brinda un servicio de “Mesa de Ayuda” en donde los compradores públicos pueden evacuar las dudas vinculadas a cualquier etapa del proceso de adquisición, así como una serie de manuales y protocolos de buenas prácticas que se brindan a través del sitio web de compras estatales.

Adicionalmente al asesoramiento que realiza ACCE, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Oficina Nacional de Servicio Civil brinda cursos y talleres de formación a funcionarios públicos en áreas vinculadas a la administración, la planificación estratégica y la contratación pública.

A pesar de lo expresado precedentemente, al no cumplir con el literal (a), “existen perfiles definidos de habilidades y conocimientos para puestos especializados de adquisiciones,” y siendo dicho literal el único criterio de valoración del subindicador que permite arribar a un Puntaje positivo, la calificación final termina siendo 0.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos enumerados en (a) hasta (d) mencionados más arriba.	3
El sistema cumple con (a) más una de las condiciones restantes.	2
El sistema solamente cumple con (a) arriba.	1
El sistema no cumple con ninguno de los requisitos.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 1/3

SUBINDICADOR 6 (B) – LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN SOBRE ADQUISICIONES PARA FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO Y PARTICIPANTES DEL SECTOR PRIVADO SATISFACEN LA DEMANDA EXISTENTE.

Este subindicador evalúa la suficiencia de los programas de capacitación e información en términos de contenido y oferta.

Se definió capacitación como el programa dirigido a todo funcionario de gobierno y sector privado, vinculado a la materia. Y se definió información en sentido amplio, incluyendo consultas, mesas de ayuda, marco legal, etc.

(a) El diseño de los programas de capacitación se basa sobre un inventario de vacíos en cuanto a habilidades que se correspondan con las necesidades del sistema. *Cumple*

Existe una oferta variada de programas de capacitación cuyo diseño incorpora la información que surge de las necesidades detectadas a través de distintas fuentes, entre otras:

- Existencia de cambios normativos que afecten los procedimientos,
- Mejoras en la plataforma electrónica y los sistemas de información
- Problemas detectados a través del monitoreo de desempeño
- Dudas recurrentes que ingresan a través de la Mesa de Ayuda de ACCE
- Devoluciones comprendidas en las encuestas de evaluación de cada instancia de capacitación

Además de estas instancias de capacitación que implican una actualización continua del conocimiento que mantienen los distintos participantes del sistema de compras, ACCE brinda cursos sobre normativa y uso de los sistemas que permiten introducir rápidamente en los procesos de contratación pública tanto a funcionarios que ingresan a las áreas de adquisiciones como a proveedores que desean contratar con el Estado.

Esta oferta de cursos se encuentra disponible en un punto de acceso centralizado: el sitio web de compras estatales.

(b) Los programas de información y capacitación en contrataciones públicas para el sector privado se ofrecen regularmente. *Cumple*

En el sitio web de compras estatales se realiza una amplia difusión tanto de los programas de capacitación, como de los manuales y novedades que pudieran ser de interés de los proveedores. Los potenciales participantes pueden acceder a la propuesta de capacitación a través de formularios on-line que les permiten la inscripción. Ninguno de los cursos que integran la cartera de capacitación tiene costo para los participantes.

En particular, los cursos para proveedores que dicta ACCE tienen por objetivo que los participantes logren manejar la consulta de contrataciones y otras funcionalidades del sitio de Compras y Contrataciones Estatales, fundamentalmente la cotización en línea, a los efectos de poder participar en el mercado público. Estos cursos se brindan en modalidad presencial y a distancia con una frecuencia mensual, no identificándose necesidades insatisfechas.

Adicionalmente, ACCE también brinda en modalidad a distancia un curso a proveedores que tiene por objetivo facilitar la inscripción en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). Este curso se encuentra disponible los 365 días del año, las 24 horas del día y el participante puede realizarlo en cualquier momento y las veces que quiera, disponiendo de cuestionarios de autoevaluación para poder constatar su aprendizaje.

Finalmente, la oferta a proveedores de ACCE comprende también cursos a medida que se dictan en conjunto con otros organismos del Estado (Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social, etc.), fundamentalmente para promover el acceso a regímenes especiales que otorgan beneficios a grupos de proveedores en donde la contratación pública oficia de instrumento para el desarrollo productivo. La frecuencia en el dictado de estos cursos varía en función de la demanda, pero cada vez que se identifica una necesidad se coordinan e implementan.

(c) El tiempo de espera para ingresar en un curso (para participantes de los sectores público o privado) es razonable, digamos uno o dos ciclos de capacitación. *Cumple*

Finalmente, y con referencia a la evaluación del tiempo de espera para acceder a los cursos de capacitación específicos para el área de compras estatales, un 40% de los encuestados, funcionarios que desempeñan tareas en el sector público y proveedores del Estado, indicaron que acceden a dichos cursos con un tiempo de espera inferior a los tres meses.

En función de lo expresado precedentemente, la calificación para este subindicador es de 3, los programas de capacitación e información disponibles cumplen con todos los requisitos enumerados arriba en (a)-(c).

Criterios de Calificación	Puntaje
Los programas de capacitación e información disponibles cumplen con todos los requisitos enumerados arriba en (a)-(c).	3
Los programas de capacitación son adecuados en cuanto a su contenido y frecuencia (tiempo de espera) para participantes del gobierno, pero hay	2

pocos programas informativos para el sector privado.	
Existen programas de capacitación, pero resultan deficientes en cuanto a su contenido y oferta.	1
No hay programas de información o capacitación sistemática para los participantes de los sectores público o privado.	0

PUNTAJE ASIGNADO 3/3

SUBINDICADOR 6 (C) – HAY NORMAS YA ESTABLECIDAS PARA PROTEGER LOS REGISTROS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LAS TRANSACCIONES Y CON LA ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS.

La habilidad para analizar el desempeño en la implementación depende de la disponibilidad de información y registros que rastreen cada acción de contratación. Esta información también es importante para el funcionamiento de los sistemas de control, tanto internos como externos, ya que proporciona la base para la revisión. Un sistema para la protección de los registros y documentos debe incluir lo siguiente:

- (a) El marco legal/regulatorio establece un listado de registros de adquisiciones que deben mantenerse en el nivel operativo y establece lo que se encuentra a disposición para su inspección por parte del público, incluyendo las condiciones de acceso. *Cumple***

Se entendió por norma toda regla de derecho, y se asoció genéricamente el concepto protección de registros y documentos con la seguridad de la información, entendida como protección documental.

Existe normativa que establece las características que deben tener los procedimientos administrativos en general y para aquellos que se sustancien por escrito y requieran mantener reunidas todas las actuaciones para resolver, se deben realizar a través de expedientes. A su vez el TOCAF indica los pasos a realizar en un procedimiento de contratación, y esas etapas deberán ser cronológicamente reflejadas en el expediente. El TOCAF establece también en qué procedimientos obligatoriamente deberá darse vista del expediente a los oferentes.

Por otra parte, está regulada la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa y su exhibición por los mismos medios. En cuanto a los procedimientos de compras y contrataciones estatales, está regulada la apertura electrónica de los procedimientos, en el marco de la presentación de ofertas a través de mecanismos electrónicos. También se encuentra regulada la intervención por parte de los organismos externos de control en el mismo expediente electrónico, por sistemas de operación interoperables o en formato digital adjunto al soporte papel. En relación con este punto, según los resultados obtenidos de la encuesta formulada para la documentación y protección del proceso de contratación, el 19% de los Organismos Públicos utilizan expediente electrónico, el 38% utilizan expediente en papel y el 43% utilizan ambos.

(b) Los registros deben incluir lo siguiente:

- Anuncios públicos sobre oportunidades para licitar
- Documentos de licitación y anexos
- Registros de apertura de las ofertas
- Informes de evaluación de las ofertas
- Apelaciones formales por parte de oferentes y sus resultados
- Contratos finales firmados, junto con los anexos y las enmiendas.
- Protestas y solución de controversias
- Pagos finales
- Datos sobre desembolsos (según lo requiera el sistema de gestión financiera del país) *Cumple*

Existe normativa que enumera los documentos que deben incluir los expedientes de procedimientos de compras, con la salvedad de que en la práctica el registro de ejecución de los pagos y desembolsos, no siempre se encuentran dentro del expediente, pero sí en los sistemas de registros financieros de cada Organismo.

Sin perjuicio de las normas vigentes, ciertos Organismos Públicos (principalmente las Empresas Públicas) además cuentan con protocolos específicos para la conservación y protección de los documentos que respaldan el proceso de contrataciones, de acuerdo con la encuesta realizada (VER Anexo III).

(c) Existe una política de retención de documentos compatible con el plazo de prescripción en el país para investigar y procesar causas de fraude y corrupción, y con los ciclos de auditoría. *Cumple*

En relación con los plazos de conservación, rigen las disposiciones de la Ley 18.220 de 5 de diciembre de 2007 y su Decreto reglamentario 355/012 de 31 de diciembre de 2012, por la que se crea el Sistema Nacional de Archivos, gestionado por el Archivo General de la Nación. Estas normas establecen criterios de normalización, conservación, y responsabilidades en el manejo de los documentos públicos.

Este órgano elabora directrices sobre el tratamiento documental, sobre los criterios básicos para la determinación del valor documental y su posible destino final (por ejemplo, criterios de procedencia, diplomáticos, de contenido, de utilización y acceso, estableciendo también tipos documentales de guarda permanente y plazos de guarda).

Por otra parte, el Decreto 500/991 reglamentario del procedimiento administrativo dispone en su artículo 172 que las faltas administrativas prescribirán, si además constituyen delito en el término de prescripción de dicho delito, y de lo contrario a los ocho años.

Por lo tanto, si un funcionario incumple la normativa sobre tratamiento documental referido, su conducta podrá ser procesada.

(d) Existen protocolos de seguridad para proteger los registros en papel o electrónicos. *Cumple*

En ACCE y por lo tanto en todas las plataformas que administra (SICE y RUPE fundamentalmente) rigen las Política de Seguridad de la Presidencia de la República, establecida en las resoluciones P 2031 de 4 de diciembre de 2012 y P2471 de 12 de agosto de 2013, las cuales determinan los protocolos a seguir en el tratamiento de la seguridad de la información.

En resumen, y en función de todo lo expresado precedentemente, la calificación para este subindicador es de 3, *El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos enumerados (a)-(d) mencionados arriba.*

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos enumerados en (a)-(d) mencionados arriba.	3
El sistema de adquisiciones cumple con los requisitos de (a), más dos de las condiciones restantes.	2
El sistema de adquisiciones cumple con lo estipulado en (a) pero no con el resto.	1
No existe un listado obligatorio de documentos o una política de retención, lo que queda a discreción de la entidad adquirente.	0

PUNTAJE ASIGNADO 3/3

SUBINDICADOR 6 (D) – EXISTEN DISPOSICIONES PARA DELEGAR LA AUTORIDAD A OTROS QUE TIENEN LA CAPACIDAD DE ASUMIR LAS RESPONSABILIDADES.

La delegación de autoridad y responsabilidad es clave para que un sistema funcione bien, especialmente cuando las compras son descentralizadas. Cuando no existen disposiciones sobre dicha delegación, el sistema tiende a ser ineficiente lo que puede llevar a una excesiva concentración de la toma de decisiones en unos pocos individuos que no tienen la capacitación ni los conocimientos para tomar decisiones sobre las contrataciones. La delegación debe efectuarse conforme a lo siguiente:

- (a) La delegación del poder de toma de decisiones se encuentra descentralizado hasta el nivel de competencia más bajo, en concordancia con los riesgos asociados y los montos involucrados. *Cumple***

Se entiende por disposición toda regla de derecho o norma, y por delegación aquella facultad para otorgar competencias de actuación. La misma es bajo supervisión y responsabilidad del delegante y sujeta a rendición de cuentas.

Cuando se analiza la estructura jerárquica y funcional de los organismos públicos, se encuentra que la delegación de autoridad y responsabilidades está suficientemente descentralizada, siendo que las decisiones suelen verificarse a un nivel jerárquico acorde al tipo de responsabilidades, básicamente en Directores de Unidades Ejecutoras, jefes y subjefes de departamento y asociado a montos preestablecidos.

Una encuesta de percepción a organismos públicos, estratificada por tipo de organismo, realizada en 2015 sobre la delegación de responsabilidades efectuada por ordenadores del gasto a funcionarios de sus dependencias, muestra que:

- a) Existe delegación de atribuciones en el 100% de las Empresas Públicas y Bancos estatales encuestados.
- b) Significativamente, en un 58% de la Administración Central y Organismos del art. 220 de la Constitución -
- c) Dicho porcentaje asciende a un 93% en los Gobiernos Departamentales.

(b) La delegación está reglamentada por las leyes. *Cumple*

En la valoración de este subindicador, pudo constatarse que la delegación de autoridad en materia de contratación pública y la responsabilidad asociada se encuentra prevista a texto legal expreso en las siguientes normas:

- Ley Nº 15.903 de 10/nov/987, artículo 475 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990 - Art. 26 TOCAF
- Ley 15.903 de 10/nov/987, artículo 476 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990 - Art. 27 TOCAF
- Ley 15.903 de 10/nov/987, artículo 477 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990 - Art. 28 TOCAF
- Ley 15.903 de 10/nov/987, artículos 476 y 479 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990, y ley 16.320 de 1/nov/992, artículo 397 - Art. 29 TOCAF
- Ley 15.903 de 10/nov/987, artículos 477 y 481 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990 - art. 30 TOCAF
- Ley 15.903 de 10/nov/987, artículo 480 en la redacción dada por el artículo 653 de la ley 16.170 de 28/dic/990 - Art. 31 TOCAF

Asimismo, existen textos reglamentarios que la regulan:

- Resolución Nº 457/991 de 27 de junio de 1991.
- Resolución Nº 1402/997 de 31 de diciembre de 1991.
- Resolución Nº 936/991 de 18 de noviembre de 1991.

(c) Se define con precisión la responsabilidad por la toma de decisiones. *Cumple*

Las mismas normas que dan respuesta a la pregunta (b) son las que definen la responsabilidad asociada a la toma de decisiones.

En definitiva, la delegación de atribuciones en materia de contratación pública y la responsabilidad asociada a su ejercicio, se encuentran reguladas a texto legal y reglamentario expreso en forma detallada respecto a los titulares de los órganos (ordenadores primarios y secundarios), límite de las potestades, facultades de subdelegación y responsabilidad de actuación. Asimismo, en la práctica dicha delegación opera en niveles de responsabilidad acorde, tal como surge de una encuesta de profundización sobre responsabilidades delegadas por medio de Resolución del ordenador del gasto correspondiente.

En función de lo expresado precedentemente, la calificación para este subindicador es de 3: *El sistema cumple con todos los requisitos enumerados en a)-c) arriba.*

Criterios de calificación	Puntaje
El sistema cumple con todos los requisitos enumerados en a)-c) arriba.	3
La ley establece la delegación de autoridad y las responsabilidades, pero el sistema concentra las decisiones en un nivel jerárquico alto lo que crea congestión y demoras.	2
La delegación se encuentra reglamentada en términos muy generales lo que crea la necesidad de aclarar las responsabilidades en la toma de decisiones.	1
La delegación no se encuentra reglamentada y queda a discreción de la entidad adquirente. Falta claridad sobre las responsabilidades.	0

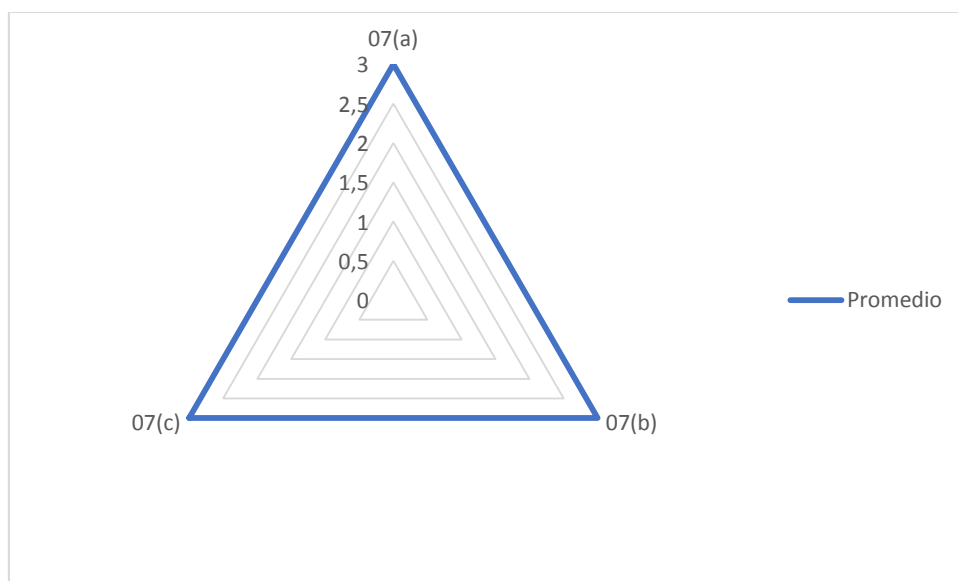
PUNTAJE ASIGNADO 3/3

INDICADOR 7. FUNCIONALIDAD DEL MERCADO DE ADQUISICIONES PÚBLICAS

El objetivo de este indicador es esencialmente evaluar la respuesta del mercado a los llamados a licitación para las adquisiciones públicas. Esta respuesta puede estar influenciada por varios factores tales como el clima económico general, las políticas y el ambiente para el desarrollo del sector privado, la existencia de instituciones financieras fuertes, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se solicitan, etc. Hay tres subindicadores (a-c) a ser evaluados.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 8 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia

SUBINDICADOR 7 (A) – EXISTEN MECANISMOS EFECTIVOS PARA LA ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

Las contrataciones públicas dependen de la cooperación que debe existir entre el gobierno y el sector privado. Esta cooperación crea el mercado para las compras públicas donde el gobierno es el comprador y el sector privado es el proveedor de los bienes, obras y servicios necesarios. Del mismo modo, es necesario que exista el diálogo entre el Gobierno y el sector privado y la voz del sector privado debe ser escuchada en relación con las prácticas del Gobierno que pueden llegar a socavar la efectividad competitiva del sector privado. Este subindicador debe analizar si existen foros para el diálogo entre el gobierno y el sector privado. Los evaluadores también deben considerar la confianza que existe en la capacidad privada a través de asociaciones público/privadas tales como los contratos de concesión o los emprendimientos colectivos público/privados para la provisión de bienes o servicios.

Los criterios de calificación a evaluar para este subindicador son los siguientes:

- (a) El Gobierno alienta un diálogo abierto con el sector privado y tiene varios mecanismos formales ya establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios.**
Cumple

El Gobierno Uruguayo alienta un diálogo abierto con todos los sectores de la Economía, lo que se ve reflejado en múltiples instancias de asociación que se encuentran respaldadas tanto por normas jurídicas que las generan como por una institucionalidad diseñada para que dicho diálogo se efectivice.

En tal sentido, la propia Constitución de la República, en sus artículos 206 y 207^{xxxix}, prevé la creación de un Consejo de Economía Nacional con carácter consultivo, compuesto por representantes de los intereses económicos y profesionales del país. Dicho Consejo Económico Nacional dispone entre sus principales objetivos el dar carácter ordenado e institucionalizado al diálogo entre el conjunto de los representantes de los trabajadores, empresarios, cooperativas, profesionales universitarios, usuarios y organizaciones no gubernamentales que realizan convenios con el Estado^{xxx}.

A su vez, a nivel del Poder Ejecutivo opera el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (STPC), creado por la Ley N° 19.472, que tiene entre sus objetivos el proponer políticas y estrategias vinculadas al desarrollo económico productivo sustentable, orientados a la transformación productiva nacional y a la mejora de la competitividad, incluidos los relativos a ciencia, tecnología e innovación aplicada a la producción y a la inserción económica internacional. En este contexto, esta Secretaría tiene como cometido el promover la coordinación y articulación interinstitucional e implementar mecanismos efectivos de consulta y articulación con trabajadores, empresarios, instituciones educativas, entidades representativas de diversos sectores de actividad y otros actores sociales interesados. El STPC es un caso tanto de coordinación público-público como público privada. Está integrado por un Gabinete Ministerial (carteras vinculadas al desarrollo productivo), una Secretaría Ejecutiva y un conjunto de instituciones que mantienen cometidos vinculados al desarrollo productivo y la innovación. En el marco de las acciones del STPC funcionan los Consejos Consultivos, que son ámbitos de diálogo entre gobierno, trabajadores, empresarios y academia para la definición de políticas sectoriales a través de la elaboración de planes estratégicos y hojas de ruta^{xxxi}.

El diálogo entre el Gobierno y el sector privado también se encuentra institucionalizado en el ámbito de la negociación salarial. Uruguay ha optado reiteradamente por convocar a los Consejos de Salarios^{xxxii}, que son órganos de integración tripartita (gobierno-empresarios-trabajadores), que mediante el mecanismo de diálogo social establecen salarios mínimos, categorías salariales y otros beneficios en los distintos sectores de actividad^{xxxiii xxxiv}.

A nivel del mercado público, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)^{xxxv}, que es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, tiene entre sus cometidos asesorar a los proveedores en las mejores prácticas, procedimientos y herramientas aplicables en los procesos de contratación. En este sentido, la ACCE interactúa con el sector privado en el marco de un Consejo Asesor de Proveedores integrado por representantes de distintas organizaciones empresariales nacionales^{xxxvi}.

Otro ámbito de asociación en el mercado de contrataciones públicas es el de los proyectos de participación público-privada (PPP) para la construcción, operación y financiación de proyectos de infraestructura pública. La Unidad de Proyectos de Participación Público- Privada^{xxxvii} depende del Ministerio de Economía y Finanzas y gestiona los proyectos de PPP, los que pueden ser iniciados tanto por la Administración Pública como por iniciativa de un proponente del sector privado^{xxxviii}. La ley de PPP tiene la particularidad de crear un procedimiento denominado “Diálogo Competitivo” que consiste en una instancia de debate de todos los aspectos del Contrato PPP- entre la Administración y los postulantes que se hayan presentado y cumplan con

los requisitos de solvencia técnica y económica establecidos en la convocatoria, a los efectos de contribuir a la definición del pliego de condiciones particulares.

Finalmente, desde ACCE se ha trabajado en la formalización del Diálogo Técnico entre potenciales proveedores e idóneos técnicos, por un lado, y compradores públicos por el otro, a los efectos de mejorar la eficiencia en las adquisiciones que realiza el Estado. Este diálogo facilita la socialización de la información posibilitando una mayor concurrencia y variedad de propuestas para la Administración. El Diálogo Técnico se ha introducido en la regulación que prevé la adquisición de soluciones innovadoras (previsto en el Decreto 191/019), siendo un elemento fundamental para la definición de requisitos de desempeño de dichas soluciones. Al mismo tiempo, se dispone en carácter general, de un manual que facilita el uso del sistema para la realización de solicitud de información en el marco de cualquier proceso de adquisición, disponible en el sitio web de Compras Estatales: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/comunicacion/publicaciones/solicitud-de-informacion>

(b) El Gobierno cuenta con programas que ayudan al desarrollo de las capacidades entre empresas privadas, lo que incluye las pequeñas empresas, así como capacitación para ayudar a los que recién entran en el mercado de las adquisiciones públicas. *Cumple*

Desde ACCE se brinda una cartera extensa de cursos de capacitación, así como manuales e instructivos que facilitan el ingreso de nuevos proveedores al mercado público. Asimismo, se dispone de un servicio de asistencia personalizada a proveedores, de fácil acceso, que funciona las 24 horas del día, los 365 días de año y en donde las empresas pueden evacuar cualquier duda que tengan vinculada a cómo participar en las compras del Estado.

El Gobierno también cuenta con programas que ayudan al desarrollo de las capacidades de las empresas privadas, algunos de los cuales se encuentran comprendidos en el propio TOCAF. Este es el caso de los programas preferenciales para ofertas de productos nacionales en el mercado público. Uruguay cuenta con dos tipos de programas transversales que otorgan beneficios a los proveedores que ofrecen productos nacionales, básicamente bajo la forma de preferencias en precio o reservas de mercado: la Preferencia a la Industria Nacional (PIN)^{xxxixi} y los Programas de Contratación Pública para el Desarrollo (PCPD)^{xl}. Dentro de este último se encuentra reglamentado un subprograma específico para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), un subprograma para productos farmacéuticos y un subprograma para el desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación. Adicionalmente, existe un régimen preferencial para la Agricultura Familiar y Pesca Artesanal (Ley N° 19.292) que otorga una reserva de mercado en las compras de alimentos que realizan los organismos públicos a aquellos pequeños proveedores que se hayan asociado bajo una forma de organización promovida por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca denominada “Organización Habilitada”.

Al mismo tiempo, la DINAPYME mantiene otros programas de apoyo a empresas como ser el programa de apoyo a emprendedores (“c-emprendedor”) que tiene como objetivo promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas, el programa pro-diseño que busca incorporar el diseño como una ventaja comparativa a la hora de la diferenciación de productos, el programa pro-certificación que apoya a las empresas industriales o de servicios conexos a certificarse en calidad (empresa y/o productos), entre otros.

Finalmente, en los últimos años han surgido nuevos programas en el marco de una institucionalidad que enfatiza la obtención de resultados a nivel de la economía en su conjunto. En este sentido, la Agencia Nacional para el Desarrollo (ANDE) mantiene una oferta de

instrumentos de promoción que tiene por objetivo específico al emprendedor y la pequeña empresa. En ese contexto se encuentra el Programa de Desarrollo de Proveedores que comprende instrumentos de facilitación de acceso al financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas, así como el fortalecimiento institucional del ecosistema emprendedor a través del apoyo a proyectos específicos que son seleccionados a través de convocatorias abiertas. Adicionalmente, el STPC brinda un mapeo de los programas existentes según la institución que los coordina que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/visualizador-de-politicas-de-apoyo>

(c) El Gobierno alienta las asociaciones público/privadas y los mecanismos se encuentran bien establecidos dentro del marco legal para permitir dichos arreglos. *Cumple*

A nivel general, el gobierno alienta las asociaciones público/privadas a través de diversos mecanismos que se encuentran definidos a nivel de marco legal e institucional. La ley de creación del Sistema de Transformación Productiva y Competitividad (STPC), Ley N° 19.472 dispone las bases para la creación de varias formas de diálogo y trabajo conjunto entre sector público y privado que luego se efectivizan a partir de los instrumentos generados, como es el Consejo Consultivo de Desarrollo Empresarial (CCDE). El CCDE es un ámbito público-privado interinstitucional e interdisciplinario de asesoramiento, colaboración y seguimiento conjunto en las materias que afectan el desarrollo sostenible de las MIPYMEs, definidas en sentido amplio. Las funciones de este Consejo incluyen:

- Informar sobre las políticas, programas, instrumentos y proyectos orientados a apoyar el desarrollo de las MIPYMEs, incluyendo la consolidación de una agenda colaborativa sobre actividades de interés para las mismas.
- Formular recomendaciones para una mejor adecuación de políticas, programas, instrumentos y procedimientos a las características y necesidades de las MIPYMEs, en todo el territorio nacional.
- Consolidar un espacio de diálogo y acuerdo para la construcción de un sistema de apoyos al desarrollo de las MIPYMEs armónico y complementario, que fomente la colaboración entre instituciones públicas, entre instituciones privadas y entre instituciones públicas y privadas.

El CCDE está integrado por:

- Representantes de los Ministerios, Institutos y Agencias de Transforma Uruguay con cometidos en las materias relevantes para la promoción del desarrollo sostenible de las MIPYMEs
- Representante de la Confederación de Cámaras Empresariales (CCE)
- Representante de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)
- Representante de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS)
- Representante de Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU)
- Representante de la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE)
- Representante de la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU)
- Representante de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)
- Representante de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)
- Representante de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)
- Representante del Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)

- Representante del PIT-CNT
- Representante del Congreso de Intendentes.
- Representante de la Red de Agencias de Desarrollo Local del Uruguay (RADEL)
- Representante del BROU
- Representante de la Instituciones probadas de créditos y microcréditos para micro y pequeñas empresas
- Representante del Consejo de Educación Técnico-Profesional

La secretaría del Consejo será ejercida conjuntamente por DINAPYME, ANDE, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) y la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad. A su vez, en el ámbito del Consejo Consultivo función la Comisión de Desarrollo Empresarial de la Economía Social con foco en las empresas de la economía social, coordinada por INACOOOP, juntamente con la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad.

El Consejo a su vez puede crear otras comisiones, incluyendo comisiones ad hoc para la consideración de temas específicos, con la integración que cada temática requiera.

A nivel del mercado público, la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), que es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, tiene entre sus cometidos asesorar a los proveedores en las mejores prácticas, procedimientos y herramientas aplicables en los procesos de contratación. Es en este sentido, la ACCE interactúa con el sector privado en el marco de un Consejo Asesor de Proveedores integrado por representantes de distintas organizaciones empresariales nacionales^{xii}.

Otro ámbito de asociación en el mercado de contrataciones públicas es el de los proyectos de participación público-privada (PPP) para la construcción, operación y financiación de proyectos de infraestructura pública (Ley N°18.786). La Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada^{xiii} depende del Ministerio de Economía y Finanzas y gestiona los proyectos de PPP, los que pueden ser iniciados tanto por la Administración Pública como por iniciativa de un proponente del sector privado^{xiiii}. La ley de PPP tiene, además, la particularidad de crear un procedimiento denominado “Diálogo Competitivo” que consiste en una instancia de debate -de todos los aspectos del Contrato PPP- entre la Administración y los postulantes que se hayan presentado y cumplan con los requisitos de solvencia técnica y económica establecidos en la convocatoria, a los efectos de contribuir a la definición del pliego de condiciones particulares.

Se considera, por tanto, que en el caso de Uruguay se cumplen ampliamente los criterios (a) -(c). Por este motivo se asigna la siguiente calificación:

Criterios de Calificación	Puntaje
<p>(a) El Gobierno alienta un diálogo abierto con el sector privado y tiene varios mecanismos formales ya establecidos para el diálogo abierto a través de asociaciones u otros medios.</p> <p>(b) El Gobierno cuenta con programas que ayudan al desarrollo de las capacidades entre empresas privadas, lo que incluye las pequeñas empresas, así como capacitación para ayudar a los que recién entran en el mercado de las adquisiciones públicas.</p> <p>(c) El Gobierno alienta las asociaciones público/privadas y los mecanismos se encuentran bien establecidos dentro del marco legal para permitir dichos arreglos.</p>	3
El sistema cumple con lo establecido en (a) más una de las condiciones restantes.	2
El sistema solamente cumple con lo estipulado en (a) arriba.	1
No existen mecanismos evidentes para el diálogo o la asociación entre los sectores público y privado.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 7 (B) – EXISTEN MECANISMOS EFECTIVOS PARA LA ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

Este subindicador analiza la capacidad que tiene el sector privado para responder a las adquisiciones públicas en el país. Un aspecto importante es evaluar la capacidad organizativa de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) y el acceso que tienen a la información y a otros servicios para promover su participación. Un sector privado bien organizado y competitivo debe resultar en una competencia fortalecida, en mejores precios y en una distribución equitativa de los negocios.

Los criterios de calificación a evaluar para este subindicador son los siguientes (condiciones alternativas):

- (a)** El sector privado es competitivo, está bien organizado y puede participar en la competencia por obtener contratos de adquisiciones públicas.
- (b)** Existe un sector privado que opera razonablemente bien, pero la competencia por los contratos mayores se concentra en una cantidad relativamente pequeña de empresas.
- (c)** El sector privado es relativamente débil y/o la competencia está limitada debido a las características de monopolio u oligopolio en importantes segmentos del mercado.
- (d)** El sector privado no se encuentra bien organizado y le falta capacidad y acceso a la información para poder participar en el mercado de las adquisiciones públicas.

Se considera que en el caso de Uruguay se cumple el criterio (a). A continuación, se presenta la fundamentación correspondiente.

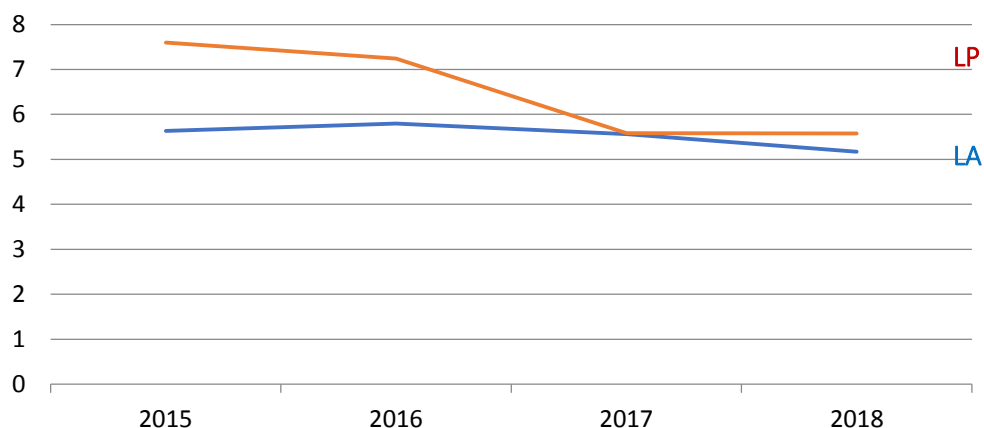
En primer lugar, existen varias organizaciones que nuclean a empresas del sector privado, representan sus intereses y mantienen vínculos de comunicación asiduos con el Estado que favorecen su acercamiento al mercado público. Entre ellas se encuentran la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Cámara Mercantil de Productos del País (CM), la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU) y la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), entre otras.

A su vez, ACCE dispone de programas de capacitación para proveedores del Estado que tienen por objetivo lograr que las empresas aprendan a utilizar en forma eficaz y eficiente el portal web de compras estatales a través del conocimiento de las distintas herramientas que ofrece, entre las que se encuentra la búsqueda de oportunidades de negocios con el Estado. Por otra parte, existen varios programas que tienen por objetivo desarrollar proveedores, como lo son el Programa de Contrataciones Públicas para el Desarrollo (entre los que se encuentran el Subprograma para las MIPYMEs y el Subprograma de Farmacéuticos), o la Preferencia a la Industria Nacional^{xliv}. En ambos casos implican el uso de instrumentos de política industrial como ser las preferencias en el precio de las ofertas nacionales que cumplan con determinadas características o las reservas de mercado para proveedores nacionales. Estos instrumentos se encuentran vigentes, y su aplicación se detalla en los manuales disponibles en el sitio web de compras estatales, tanto a proveedores como a compradores públicos. Asimismo, se encuentran incorporados en los cursos de contratación pública que brinda ACCE y a menudo se abordan en el diseño de cursos especiales para proveedores que son impulsados por los ministerios competentes en el desarrollo de proveedores.

Por otra parte, ACCE mantiene registros tanto de las adjudicaciones que realizan los distintos organismos del Estado como de la participación de oferentes en los distintos procedimientos de contratación. Si se analizan estos últimos para el período 2015-2018, en los casos de procedimientos de naturaleza competitiva y en especial de licitación pública y licitación abreviada, se encuentra que en promedio participan entre 5 y 7 oferentes por procedimiento (ver Gráfico N°9). Si se analiza el tipo de comprador, se observa que, salvo el caso de las compras del Poder Legislativo, en el resto de los organismos la concurrencia supera en promedio a los 5 oferentes (ver Gráfico N°10).

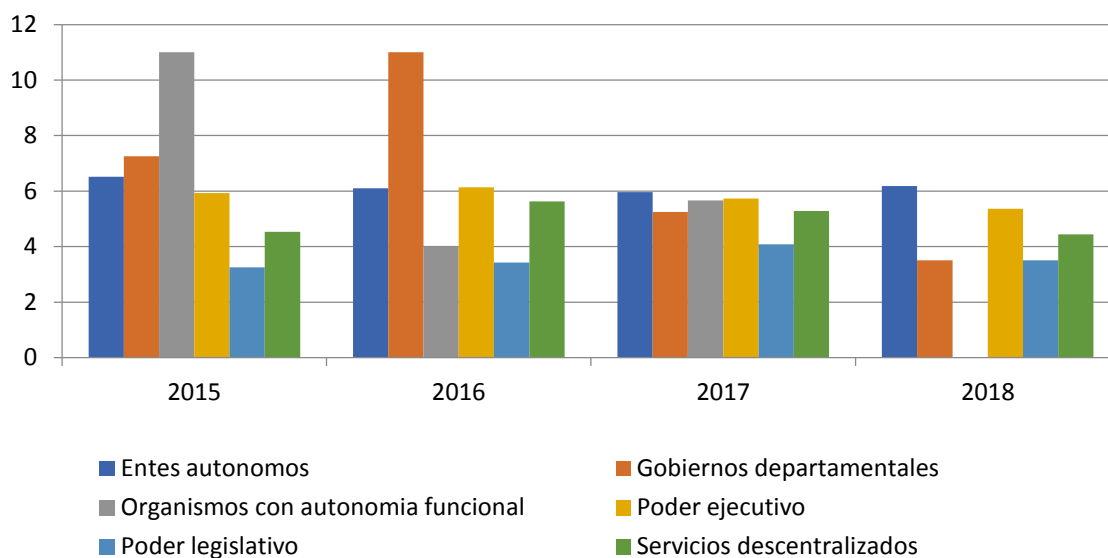
Esta cifra, que puede considerarse reducida, puede responder sin embargo a razones que exceden al desempeño propio del mercado público y que hacen más a características estructurales de Uruguay, como ser el tamaño de su mercado interno. Al ser Uruguay un país de reducido tamaño económico, la conformación de estructuras de mercado no competitivas (monopolios y oligopolios) es mucho más frecuente que en el caso de una economía más grande^{xlv}. Esto es, participan pocos proveedores en las contrataciones del Estado no necesariamente porque existan limitaciones al acceso al mercado público sino porque existen pocos proveedores potenciales en gran parte de los sectores de la economía nacional^{xlvi}. En este sentido, el sistema de contrataciones públicas toma en cuenta este condicionamiento estructural a nivel país y busca contrarrestarlo mediante una regulación del mercado público que no esgrime barreras de ningún tipo a la participación de proveedores.

Gráfico N° 9: Número promedio de proveedores que se presentan a las licitaciones del Estado en Uruguay, años 2015-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ACCE

Gráfico N° 10: Número promedio de proveedores que se presentan a las licitaciones del Estado en Uruguay, años 2015-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ACCE

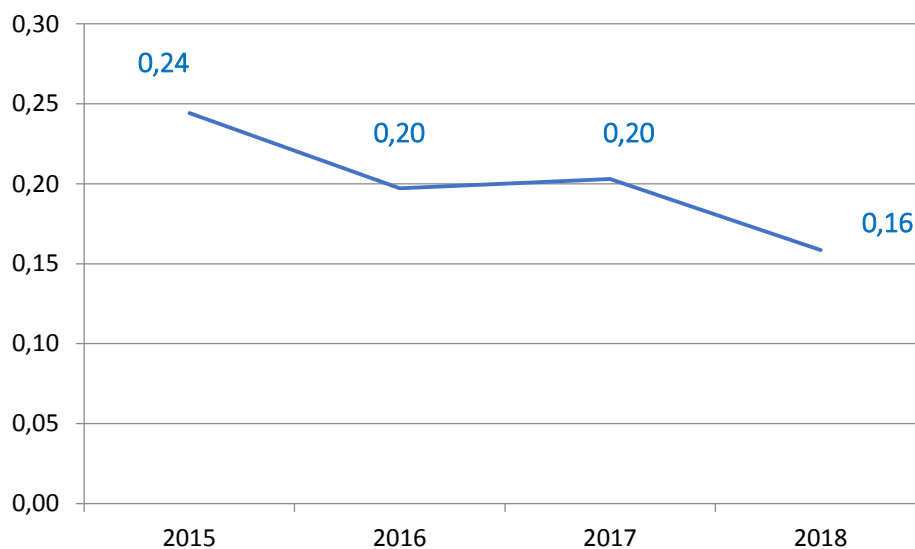
Por último, es importante aclarar que por el momento no se dispone de datos sobre participación de oferentes –ni de adjudicatarios- según tamaño de proveedor. Esto implica una limitación a la hora de evaluar la participación en el mercado público ya que es razonable esperar que los grandes proveedores tengan menos dificultades que los pequeños a la hora de su participación. Para sortear esta limitación y a la vez obtener información sobre la percepción que tienen, tanto el sector público como el privado, en lo que hace a las capacidades de este último para participar en las contrataciones estatales, se efectuó una encuesta (ver Anexo IV y VII) que revela lo siguiente:

- Las agrupaciones de proveedores de tamaño medio y superior entienden que el sector privado está bien organizado y es competitivo a los efectos de la participación en el mercado público;

- Estas agrupaciones reconocen también que la competencia por contratos mayores se concentra en un número relativamente pequeño de empresas;
- Las agrupaciones de pequeños empresarios y cooperativas entienden que el sector privado adolece de problemas de organización que dificultan sus posibilidades de participación;
- Las razones que encuentran para lo anterior tienen que ver más con problemas inherentes a las propias empresas que con la funcionalidad de mercado público;
- Desde los compradores del sector público la percepción general es que el sector privado opera razonablemente bien y es competitivo a la hora de su participación en el mercado público^{xlvii}.
- A pesar de lo anterior, en el caso de los gobiernos departamentales, un 48% entiende que el sector privado es relativamente débil o no se encuentra bien organizado.

En resumen, existen diversos mecanismos (instrumentos preferenciales, programas de capacitación e instancias de representación de las empresas por parte de agrupaciones) que favorecen el acceso del sector privado al mercado público. La competencia por los contratos no puede decirse que sea reducida, dadas las características estructurales que enfrenta Uruguay por su tamaño de mercado. Al mismo tiempo, si bien no se poseen datos sobre participación por tamaño del proveedor, la encuesta realizada a agrupaciones de proveedores revela que las dificultades en la participación se concentran en los pequeños proveedores, una característica que hace más a las dificultades propias de comercialización de las pequeñas empresas que a posibles barreras a la entrada al mercado público. Es decir, estas dificultades tienen que ver con problemas inherentes a este tipo de proveedor, los que probablemente requieran una capacitación especial a la hora de acceder al mercado de contrataciones estatales. En este sentido, ACCE ha incorporado los regímenes preferenciales que recaen sobre proveedores vulnerables en su oferta de capacitación, al tiempo que participa coordinadamente de actividades tendientes a difundir estos regímenes juntamente con los organismos competentes en materia de desarrollo de proveedores. Por otra parte, las agrupaciones que tienen un porcentaje de representación más elevado de empresas medianas y grandes no encuentran dificultades en su acceso y entienden que el sector privado nacional es suficientemente competitivo. Esta misma percepción es la que tienen la mayoría de las entidades compradoras del Estado. Finalmente, el mercado de contrataciones públicas es un mercado completamente abierto a la participación de proveedores, no existiendo procedimientos que restrinjan el acceso, ya sea por tamaño o por nacionalidad en donde se verifica un valor para el índice de concentración de mercado de Herfindahl-Hirschman muy cercano al de un mercado competitivo (ver Gráfico Nº 11). En particular, se observa una evolución significativa en los últimos años, más aún si se considera que los valores de referencia para este indicador son los típicos de mercados más grandes que el mercado uruguayo.

Gráfico Nº 11: Evolución del Índice Herfindahl-Hirschman (HH) en el Mercado de Compras Públicas de Uruguay (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ACCE

Referencia del Índice HH:

Herfindahl - Hirschman	Tipo de Mercado
$0 < \text{HHI} < 0,15$	Competitivo
$0,15 < \text{HHI} < 0,25$	Moderadamente Concentrado
$\text{HHI} > 0,25$	Concentrado

En consecuencia, se entiende que se cumple con el criterio de que: El sector privado es competitivo, está bien organizado y puede participar en la competencia por obtener contratos de adquisiciones públicas.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sector privado es competitivo, está bien organizado y puede participar en la competencia por obtener contratos de adquisiciones públicas.	3
Existe un sector privado que opera razonablemente bien, pero la competencia por los contratos mayores se concentra en una cantidad relativamente pequeña de empresas.	2
El sector privado es relativamente débil y/o la competencia está limitada debido a las características de monopolio u oligopolio en importantes segmentos del mercado.	1
El sector privado no se encuentra bien organizado y le falta capacidad y acceso a la información para poder participar en el mercado de las adquisiciones públicas.	0

Puntaje asignado: 3/3

SUBINDICADOR 7 (C) – NO EXISTEN LIMITACIONES SISTÉMICAS IMPORTANTES (POR EJEMPLO, UN ACCESO INADECUADO AL CRÉDITO, PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN INADECUADAS, ETC.) QUE INHIBIRÍAN LA CAPACIDAD DEL SECTOR PRIVADO DE ACCEDER AL MERCADO DE LAS ADQUISICIONES.

La participación en la competencia para obtener contratos públicos depende de muchas condiciones, lo que incluye algunas controladas o dentro del área de control del Gobierno. El acceso al crédito, las disposiciones razonables para la contratación que se considera distribuyen en forma justa los riesgos asociados con la ejecución de los contratos, disposiciones de pago justas que ayudan a compensar los costos de hacer negocios con el Gobierno, son ejemplos que pueden mejorar el acceso del sector privado al mercado público. Por otro lado, cuando las condiciones son difíciles para el sector privado, habrá de sufrir el nivel de competencia. Debe realizarse una encuesta de participantes del sector privado para ayudar a evaluar este rubro. La narrativa de la evaluación debe describir las principales limitaciones.

Los criterios de calificación a evaluar para este subindicador son los siguientes (condiciones alternativas):

- (a)** No existen limitaciones importantes que inhiban el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas.
- (b)** Existen algunas limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, sin embargo, la competencia es suficiente.
- (c)** Existen varias limitaciones que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, las cuales afecten los niveles de competencia.
- (d)** Existen limitaciones importantes que desalientan la competencia y las empresas del sector privado en general son renuentes a participar en las adquisiciones públicas.

Se considera que en el caso de Uruguay se cumple el criterio (a).

En primer lugar, el mercado de contrataciones públicas en Uruguay, a diferencia de lo que suele ocurrir en otros países que mantienen procedimientos de “licitación nacional”, es completamente abierto. Esto significa que no existe un procedimiento de adquisición que inhiba la participación de proveedores, ya sea por la nacionalidad de estos, o por su tamaño económico, por lo que las condiciones de mercado promueven el acceso y la competencia entre los participantes.

Existen, a su vez, una serie de programas destinados al fortalecimiento de las pequeñas empresas que son las que, por sus características estructurales, podrían tener más dificultades de acceder a los contratos del Estado. Estos instrumentos buscan revertir las asimetrías en el acceso, propias de los proveedores que se encuentran en situación de desventaja. Ente ellos se destacan: los programas de asistencia técnica y desarrollo de proveedores brindados por distintas agencias de gobierno (DINAPYME, ANDE, STPC, INACOOOP, etc.), los programas de financiamiento de MIPYMEs de la Agencia Nacional para el Desarrollo que incluyen sistemas de garantías (SIGA), los mecanismos de anticipos financieros en licitaciones de obra pública previstos a nivel del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Obra Pública (Decreto N°257/015), entre otros.

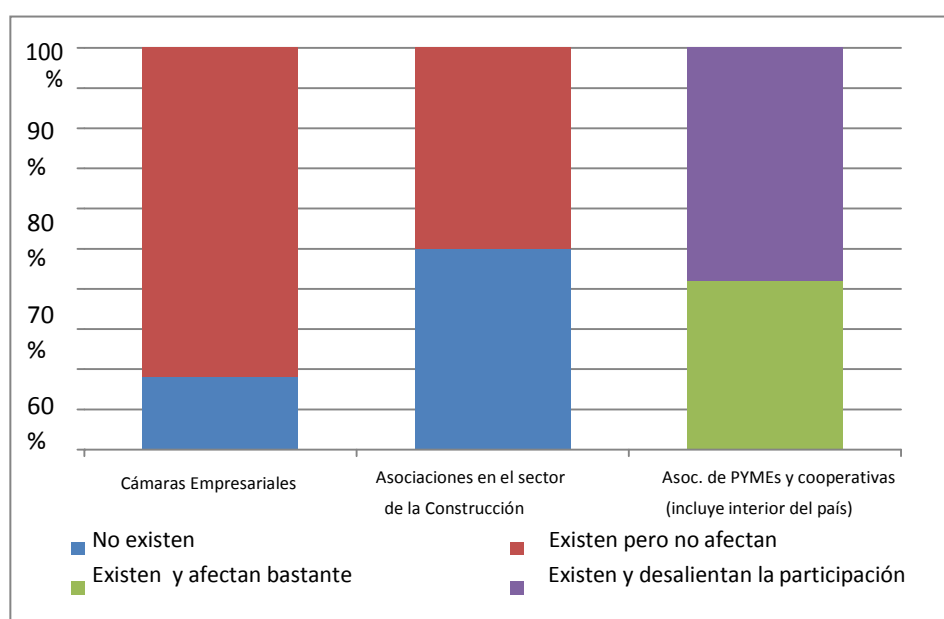
En 2015 se realizó una encuesta sobre la percepción de los participantes respecto a las posibilidades de acceso al mercado de contrataciones del Estado, tanto a las agrupaciones que nuclean a proveedores del sector privado como a los departamentos de compras de los organismos contratantes del Estado (ver Anexo III y IV).

El Gráfico N°12, muestra cómo se distribuye la percepción sobre existencia de limitaciones al acceso en el mercado público en el caso de las agrupaciones de proveedores según el tipo de empresas que se encuentran representadas. De esta manera, en los casos de las cámaras empresariales que suelen convocar a empresas de mediano y gran tamaño, así como en el sector de la construcción, la percepción general es que: o bien no existen tales limitaciones o, si bien existen, las mismas no implican una distorsión relevante a la participación en el mercado de compras públicas. Por el contrario, en el caso de las agrupaciones que nuclean pequeños empresarios, cooperativas y proveedores del interior del país, el entendimiento es que existen limitaciones importantes que afectan sustancialmente la participación, generando incluso una inhibición a la participación en algunos casos. Este resultado es consistente con las posibilidades intrínsecas de las pequeñas empresas en términos de comercialización en general.

Entre las principales barreras que se identifican también se encuentra una relación respecto al tipo de proveedor: mientras que las empresas medianas y grandes, o que operan en sectores competitivos (fundamentalmente productos del sector primario y servicios), advierten sobre los plazos para la preparación de las ofertas; las empresas que tienen más dificultades de acceso (PYMEs y Cooperativas) se concentran en aquellas limitaciones que hacen a sus posibilidades de financiamiento: problemas de acceso al crédito, elevados costos de entrada al mercado (costos de pliegos y garantías) y problemas asociados al sistema de pagos del gobierno que implica demoras importantes (Ver Anexo VIII)^{xlviii}.

Sin embargo, durante el tiempo transcurrido desde que se realizó este relevamiento, varios de los puntos anteriores fueron abordados con los instrumentos específicos para MIPYMEs que se mencionaron anteriormente.

Gráfico N° 12: Distribución de la percepción sobre la existencia de limitaciones al acceso al

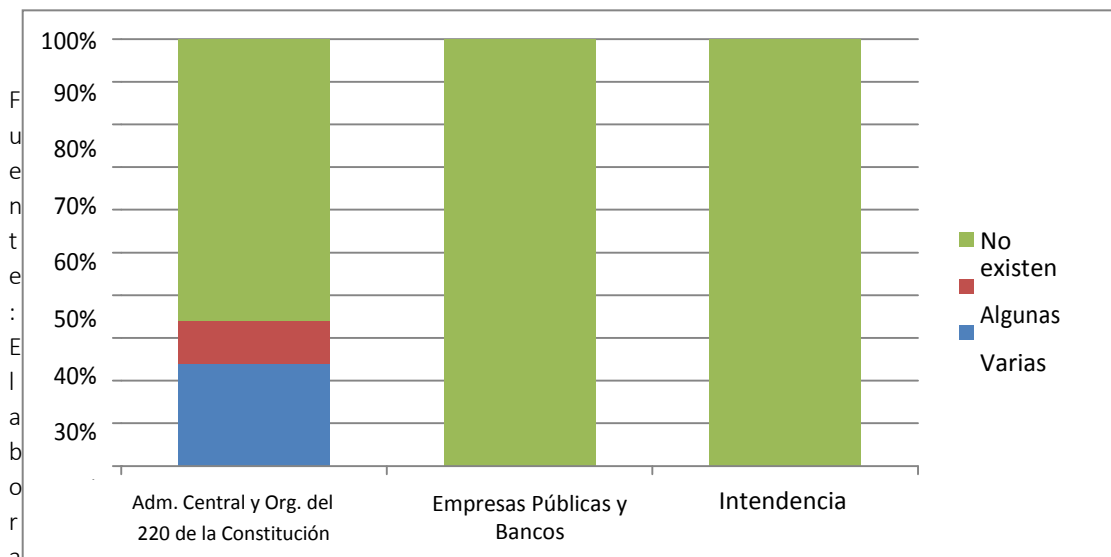


mercado público según tipo de agrupación de proveedores.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta

En el caso de los organismos compradores, predomina ampliamente la percepción de que no existen limitaciones al acceso al mercado público. Solamente en el caso de la Administración Central y los Organismos del Artículo 220 de la Constitución de la República, estos identifican algunas limitaciones que pueden llegar a ser relevantes. Entre estas se mencionan las demoras en los pagos por parte de la Administración, los problemas para acceder al crédito por parte de las empresas, los tiempos escasos para la presentación de las ofertas y la ejecución de procedimientos de contratación inadecuados (ver Gráfico N°13 y Anexo VIII).

Gráfico N°13: Distribución de la percepción sobre la existencia de limitaciones al acceso al mercado público según tipo de organismo comprador



Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta

En resumen, existen algunas limitaciones al acceso del sector privado al mercado público, pero no necesariamente se ve alterado el nivel de competencia. Claramente las dificultades nuevamente se concentran en los proveedores de menor tamaño y responden más a características inherentes a la escala de producción de este tipo de proveedor que a problemas de diseño de los procedimientos e instrumentos que viabilizan la adquisición pública. En estos

casos, además, en los últimos años se han generalizado diversos instrumentos de financiamiento y fortalecimiento de pequeños proveedores que estarían revirtiendo parcialmente estos resultados. Desde la perspectiva de los organismos compradores del Estado, la percepción mayoritaria es la de la inexistencia de limitaciones.

En suma, se entiende que, “No existen limitaciones importantes que inhiban el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas.”

Criterios de Calificación	Puntaje
No existen limitaciones importantes que inhiban el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas.	3
Existen algunas limitaciones importantes que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, sin embargo, la competencia es suficiente.	2
Existen varias limitaciones que inhiben el acceso del sector privado al mercado de las adquisiciones públicas, las cuales afectan los niveles de competencia.	1
Existen limitaciones importantes que desalientan la competencia y las empresas del sector privado en general son reacias a participar en las adquisiciones públicas.	0

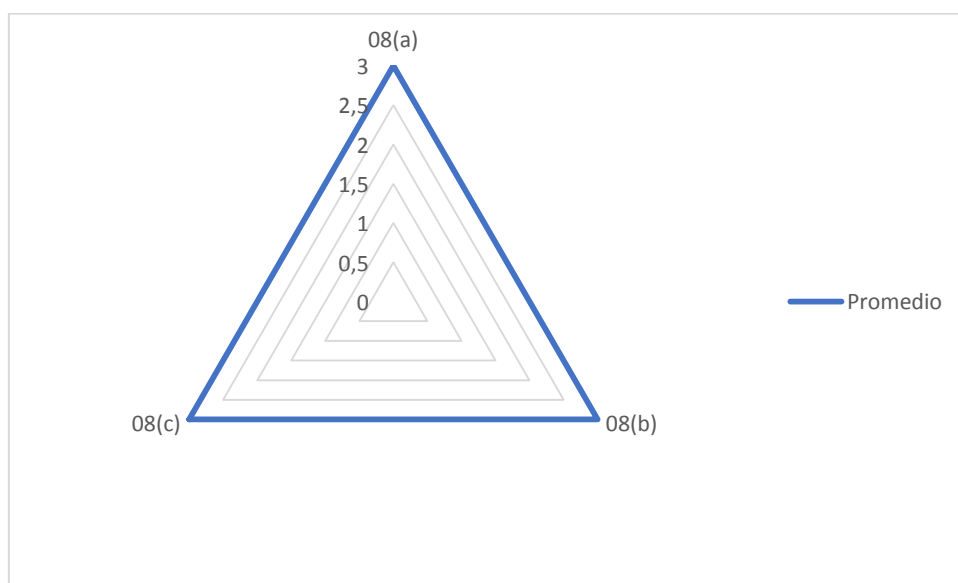
Puntaje asignado: 3/3

INDICADOR 8. EXISTENCIA DE DISPOSICIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El objetivo de este indicador es evaluar la calidad de las prácticas de administración de contratos que se inician después de adjudicado el contrato y continúan hasta el momento de la aceptación y los pagos finales. Es un área que muchos sistemas de adquisiciones no consideran. Es también un período donde surgen muchas cuestiones que pueden afectar la ejecución del contrato y el impacto sobre la entrega de servicios. Bajo este indicador se incluye tres subindicadores a ser evaluados.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 13 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración Propia

La metodología principal empleada para la obtención de la información necesaria para elaborar la respuesta a nivel de literal y subindicador.

Tabla N°13: Metodología utilizada para responder a nivel de subindicador, literal.

	Subindicador 8 a)	Subindicador 8 b)	Subindicador 8 c)
Literal a)	Encuesta	Informe jurídico	Informe jurídico
Literal b)	Encuesta	Informe jurídico	Informe jurídico
Literal c)	Encuesta	Informe jurídico	Informe jurídico
Literal d)	Encuesta	Encuesta	
Literal e)	Encuesta	Encuesta	

Fuente: Elaboración propia.

Complementariamente a la realización de la encuesta (para las preguntas correspondientes) a los Organismos seleccionados, y a los efectos de corroborar los resultados obtenidos, se

procedió a estudiar las bases y condiciones de procedimientos publicados por dichos Organismos en la página web de ACCE. Para eso se tomó una muestra aleatoria de procedimientos (aproximadamente 180) disponibles en ACCE sobre tipo de compra, monto y objeto de contratos de diferentes períodos que coadyuvan a la razonabilidad de las conclusiones. La utilidad de este estudio cubre diversos aspectos que van desde la mera observación de datos, pasando por cotejo entre bases y condiciones particulares de diferentes organismos, apoyo a la encuesta y, por último, pero no menos importante, su eventual uso como metodología sustitutiva en caso de falta de alguna respuesta a la encuesta.

En el Anexo III se adjuntan los cuadros ilustrativos con el detalle necesario de los datos recibidos y conclusiones arribadas tanto para la encuesta como para la muestra de procedimientos. Se puede apreciar que- sobre una base de que la respuesta a cada pregunta será “*cumple*” cuando la respuesta sea afirmativa en al menos el 70% de los casos de la muestra- ambas metodologías llevan a la misma conclusión (sin perjuicio de alguna diferencia de porcentajes entre una y otra que se entiende lógica y razonable).

Los cuadros referidos (donde se marca con “1” si la respuesta es afirmativa) incluyen:

- Detalle de pliegos estudiados por organismo (17 organismos de la muestra seleccionada).
- Resumen de cada organismo y porcentajes finales en base a los pliegos estudiados.
- Detalle de respuestas a la encuesta por organismo - y desglose cuando corresponda. (13 organismos que respondieron).
- Resumen de resultados de la encuesta y porcentajes finales.
- Comparación de datos finales: RESPUESTAS DE LA ENCUESTA-ESTUDIO DE PLIEGOS

A los efectos de este trabajo se definió el ámbito de aplicación de la evaluación como las contrataciones y adquisiciones realizados por los Organismos mencionados en el Art 2 del Dec 150/012 (TOCAF) por cualquiera de los procedimientos que dicha norma habilita.

SUBINDICADOR 8 (A) – LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS CONTRATOS SE ENCUENTRAN CLARAMENTE DEFINIDOS, LO QUE INCLUYE LOS PROCEDIMIENTOS DE INSPECCIÓN Y ACEPTACIÓN, LOS DE CONTROL DE CALIDAD Y LOS MÉTODOS DE REVISIÓN Y EMISIÓN DE ENMIENDAS A LOS CONTRATOS EN TIEMPO Y FORMA

Todos los procedimientos que se mencionan a continuación son aspectos importantes de la administración de contratos. Estos procedimientos ayudarán a asegurar la calidad en la ejecución de todos los requerimientos establecidos en el contrato y facilitarán el pago rápido de facturas, lo que incluye la aceptación y los pagos finales.

Como base de definición de respuesta se considera que:

- A nivel de cada pregunta de la encuesta para cada organismo, si la respuesta es “siempre” o “en la mayoría de los casos” se considera que la respuesta es afirmativa. Si es “pocas veces” o “nunca” será negativa. En caso de que sea “en la mitad de los casos” se toma según el contexto.
- A nivel de la muestra total, se considera que para que la respuesta a una pregunta del subindicador sea “CUMPLE” deberá serlo para por lo menos un 70% de los organismos.

- (a) Los procedimientos para la aceptación de los productos finales y para la emisión de enmiendas al contrato constituyen parte del marco legal/regulatorio o se incorporan como cláusulas estándar en los contratos. *Cumple***

En lo referente al marco legal/regulatorio, se cuenta con el Pliego Único de bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios No Personales- Decreto 131/014 (de rango superior a los Particulares de cada Organismo), que:

- 1) En su Núm. 7 refiere a la *Normalización* de artículos (Normas estandarizadas de calidad) y su inclusión en los Pliegos Particulares
- 2) En su Núm. 20 (*Control de Calidad*) hace referencia a la posibilidad por parte de la Administración de efectuar directamente o a través de los organismos correspondientes dicho control y la consideración de las normas que desarrolle ACCE.
- 3) En su Núm. 25, bajo el título *Recepción* se enfatiza en el cumplimiento de las cláusulas contractuales y refiere a los controles de calidad pertinentes.
- 4) En su Anexo III (*cláusulas necesarias que deben contener los pliegos de condiciones particulares*) Núm. 12) refiere al modo de provisión del objeto de la contratación, el plazo de entrega y su cómputo.

Al mismo tiempo, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obra Pública – Decreto N°257/015, también satisface las condiciones requeridas.

A los efectos de profundizar en la respuesta a este literal, en la Encuesta efectuada en 2015 a los Responsables de Compras Públicas de los organismos del Estado se les pidió que respondan a las siguientes preguntas:

- Para las contrataciones realizadas por su Organismo de acuerdo con los procedimientos establecidos en el TOCAF, ¿Se incluyen en las bases de condiciones que rigen los llamados en materia de compras públicas cláusulas relativas a las condiciones de aceptación (requerimientos) de los bienes, servicios u obras objeto del llamado?
- ¿Se incluyen en las bases de condiciones cláusulas relativas a la emisión de enmiendas en lo que refiere a la forma como se determinarán eventuales modificaciones en los requerimientos iniciales?

En lo referente a la incorporación como cláusulas estándar en los contratos, surge de la encuesta que un 100% contestó afirmativamente. Cabe destacar que esta pregunta se ha dividido en dos preguntas en el cuestionario de "Compras". Se tomó el énfasis en las cláusulas relativas a aceptación/ recepción (pregunta 29 del cuestionario) y complementó la decisión final considerando lo respondido en la pregunta 30 del mismo. Un 100% respondió afirmativamente a la primera pregunta y más de un 77% a la segunda.

- (b) En general, las cláusulas concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional (véase los contratos modelo de las IFI como ejemplo de las buenas prácticas). *Cumple*.**

En general, las cláusulas concuerdan con las prácticas aceptadas en el ámbito internacional. Se revisaron las cláusulas tipo de los pliegos modelos para la adquisición de bienes, servicios y obras del Banco Interamericano de Desarrollo y se encontró que las mismas son similares a las estipuladas en los pliegos particulares de las administraciones públicas nacionales.

Asimismo, en 2015 se había efectuado un relevamiento de disposiciones específicas, en donde se encuestaba a los organismos públicos si existía en sus contratos una previsión de emisión de enmiendas referida a modificaciones oportunas en las especificaciones, planos, diseños, lugar de entrega o servicios conexos brindados por los proveedores, y en donde la mayoría de los organismos respondían afirmativamente.

- (c) **Los procedimientos para el control de calidad (CC) de los bienes se encuentran bien definidos en los contratos/documentos modelo o en las reglamentaciones. El CC lo realizan funcionarios competentes, empresas que se encargan de realizar inspecciones o laboratorios de ensayos especializados. *Cumple***

En el caso de los bienes y servicios no personales, el Decreto N°131/014 establece que la Administración Pública podrá efectuar, directamente o a través de organismos de normalización y certificación, controles de calidad de los productos ofertados o contratados. En los casos en que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado desarrolle normas de calidad de productos y servicios, las mismas deberán ser consideradas (artículo 20). En el mismo sentido, si al momento de la recepción de la mercadería algún elemento no cumpla con lo solicitado, el proveedor, a su costo y dentro del plazo que fije el Pliego Particular deberá sustituirlo por el adecuado, no dándose trámite a la recepción hasta que no haya cumplido la exigencia precedente, sin perjuicio de la aplicación de las multas correspondientes (artículo 25).

En el caso de las obras públicas, el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Obras – Decreto N°257/015, dispone en su artículo 42 (Control de Calidad) los procedimientos necesarios para controlar la calidad de los materiales utilizados. En particular, dispone que la Administración Pública pueda efectuar, directamente o a través de organismos de normalización y certificación, controles de calidad de los materiales durante el estudio de las ofertas o la ejecución del contrato.

Adicionalmente, la pregunta 32 del Cuestionario de “compras” pregunto lo siguiente:

- Para el caso de las compras de bienes: ¿se encuentran claramente identificados y documentados los procedimientos para el Control de Calidad de estos, siendo realizados por funcionarios con la capacitación necesaria o bien terceros especializados?

El concepto utilizado para definir “bien definidos” fue que: se entiende por tal que eliminen o minimicen las dudas de los proveedores sobre los procedimientos a los cuales se someterá su producto, que no tengan que pedir aclaraciones previo a la apertura de ofertas, y que asegure la objetividad y transparencia del/los análisis necesarios.

En lo referente a la incorporación como cláusulas estándar en los contratos, surge de la encuesta que un 77 % contestó Siempre o En la mayoría de los casos. Por lo tanto, se concluye que cumple con este requerimiento.

- (d) **La supervisión de las obras civiles la realizan estudios de ingeniería independientes o supervisores e inspectores calificados del Gobierno. *Cumple***

La supervisión de las obras civiles la realizan estudios de ingeniería independientes o supervisores e inspectores calificados del Gobierno. A los efectos de obtener esta respuesta se incorporó la Pregunta 33 en el cuestionario de la Encuesta de “compras”

- Para el caso de obras civiles: ¿su supervisión, es realizada por funcionarios calificados y/o estudios profesionales independientes con experiencia en la materia?

La supervisión de las obras civiles la realizan supervisores e inspectores calificados del Gobierno. Los pliegos particulares indican a texto expreso esta condición. En el caso de las obras al amparo del régimen de participación público-privada la propia Ley establece a texto expreso esta disposición.

Se realizó igualmente una encuesta de profundización a compradores públicos sobre este aspecto y en particular en referencia a si estas disposiciones se encontraban estipuladas como cláusulas estándar en los contratos, obteniéndose el resultado de que un 100% contestó afirmativamente.

Adicionalmente, en el caso de los contratos de participación público-privada la propia Ley que regula este tipo de adquisiciones establece que el control de cumplimiento del contrato está a cargo de la Administración Pública (Capítulo VIII de la Ley N°18.786).

Finalmente, la Norma Técnica N°4/2014 de la Auditoría Interna de la Nación sobre Matriz de Riesgo, Controles y Procedimientos de Auditoría para el proceso de compras prevé los procedimientos de control a aplicar en el caso de cada contratación (disponible en: <http://ain.mef.gub.uy/innovaportal/file/6686/2/normatecnica4-14.pdf>)

Por lo tanto, se concluye que cumple con este requerimiento.

(e) Los pagos finales se procesan en forma rápida según se estipula en el contrato. Cumple

Los pagos finales se procesan en forma rápida según se estipula en el contrato. A los efectos de obtener la justificación se incluyó la Pregunta 10 en la encuesta realizada a los responsables del sistema "Financiero-Contable".

10.- ¿Recibe el acreedor el pago acordado en los términos estipulados en las bases?

- Siempre
- En la mayoría de los casos
- Aproximadamente en la mitad de los casos
- Pocas veces
- Nunca

Concepto utilizado para "rápida": se refiere q que el proceso de pago se realice con la debida diligencia para asegurar el cumplimiento en tiempo de los plazos establecidos en el contrato.

De acuerdo con la encuesta realizada surge que un 91 % contestó Siempre o En la mayoría de los casos. Por lo tanto, se concluye que CUMPLE con este requerimiento. Nota: El 91% de respuestas afirmativas de quienes respondieron la encuesta se compone de: un 82% que afirmaron cumplir en tiempo "en la mayoría de los casos" más un 9% que afirmaron cumplir "siempre".

Este literal no fue incluido en el estudio de pliegos realizado por el grupo ya que se limitó a lo disponible en la web de ACCE y para un adecuado estudio implicaría estudiar el expediente mismo. Sin embargo es oportuno resaltar, considerando que pudieran existir diferentes interpretaciones a las empleadas en este informe y el tiempo transcurrido, que según la encuesta realizada por una firma independiente y presentada en las 4^{as} Jornadas Técnicas de

Compras y Contrataciones Estatales (21/8/2014, Intendencia de Montevideo, Informe de Línea de Base 2012/2013), un 38% aproximadamente de los proveedores encuestados respondió que la mayor dificultad para trabajar con el Estado son los atrasos en los pagos.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema cumple con los requisitos de (a) hasta (e).	3
El sistema cumple con los requisitos establecidos en (a) más tres de los requisitos previamente nombrados.	2
Los procedimientos administrativos del contrato que provean para (a) más dos de los requisitos restantes.	1
Los procedimientos administrativos del contrato no cumplen con los requisitos de (a) hasta (e).	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 8 (B) – LOS CONTRATOS INCLUYEN PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE CONTEMPLAN UN PROCESO EFICIENTE Y JUSTO PARA RESOLVER DISPUTAS QUE SURGEN DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

Concepto utilizado para “*eficiente y justo*”: Como eficiente, se entiende que el proceso deberá realizarse en un lapso conveniente para las partes, con los recursos materiales, humanos y económicos necesarios y suficientes para la resolución. El término justo refiere no solo a lo estrictamente vinculado a las partes contratantes sino al cumplimiento de los principios generales de la contratación administrativa.

Es normal que surjan controversias durante la ejecución de un contrato. A fin de evitar grandes demoras en resolverlas, debe definirse en el contrato un buen proceso de resolución de controversias que contemple una solución justa y oportuna. A continuación, se describe lo que se consideran las buenas prácticas dentro del sistema de resolución de controversias.

(a) Existe en el país una ley sobre Arbitraje. *Cumple.*

Existe en el país una ley sobre Arbitraje. En nuestro país existe una ley de arbitraje, dispuesta en los artículos 472 al 523 de la Ley 15.982 de fecha 18 de octubre de 1988, con las modificaciones introducidas por la Ley 19.090 de fecha 14 de junio de 2013. La referida norma legal, que no es específicamente de aplicación en el ámbito del derecho administrativo, tiene un alcance general. No obstante, las mencionadas disposiciones legales pueden ser aplicables a la contratación administrativa, en caso de incorporarlo en los Pliegos correspondientes, dado que el artículo 473 del CGP, establece expresamente: “ En todo contrato o en acto posterior, podrá establecerse que las controversias que surjan entre las partes deberán dirimirse en juicio arbitral”, asimismo, en el numeral segundo de dicho artículo establece que para poder utilizar el proceso arbitral, la cláusula compromisoria debe consignarse por escrito, bajo pena de nulidad.

(b) La ley concuerda con las prácticas generalmente aceptadas en cuanto a neutralidad de árbitros, el debido proceso, su rapidez y el cumplimiento de los fallos arbitrales. *Cumple*

La Ley contempla la forma de acceso al proceso arbitral, la modalidad de constitución del Tribunal Arbitral, específicamente respecto de la neutralidad de los árbitros, se legisló expresamente sobre la recusación, remoción y/o reemplazo de los árbitros. Respecto del procedimiento, tanto en cuanto al debido proceso como a la celeridad de este, el Código General del Proceso dispone que el procedimiento será el convenido por las partes y en caso de que nada establecieren, será el dispuesto para el proceso ordinario del CGP. En lo que tiene relación con el cumplimiento de los laudos arbitrales, se rige por las normas de ejecución de sentencia, para los procesos judiciales comunes.

(c) El país acepta como método habitual el arbitraje internacional para licitaciones públicas internacionales. *Cumple*

Sin perjuicio de que la cláusula de arbitraje es posible que se pueda incluir en cualquier Licitación, tanto Nacional como Internacional, ya que la normativa vigente así lo preceptúa, lo común es que se dé cuando el Organismo financiador de la Licitación es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Corporación Nacional para el Desarrollo, etc.

Asimismo, Uruguay es miembro del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) desde septiembre de 2000.

(d) Los contratos incluyen normalmente disposiciones para la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC). *Cumple*

Concepto utilizado para “RAC”: se entiende que se excluye de esta definición a los recursos administrativos y acciones de nulidad y se refiere a terceros que intervengan en el conflicto, ya sea por ejemplo y de forma no taxativa, árbitros o mediadores

La pregunta 34 del cuestionario de la Encuesta de Compras fue la siguiente:

34.- ¿Incluyen las bases de sus llamados disposiciones para la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC)? Entiéndase por “Alternativa” la intervención de un tercero, excluyendo como alternativa todas las acciones vía administrativa y contenciosa.

- Siempre
- En la mayoría de los casos
- Aproximadamente en la mitad de los casos
- Pocas veces
- Nunca

Surge de la encuesta que sólo un 15 % contestó Siempre o En la mayoría de los casos, por lo que queda en evidencia que no se cumple con el literal.

Por su parte, en los contratos de participación público-privada sí se disponen cláusulas alternativas de resolución de conflictos como el arbitraje (artículo 54 de la Ley N° 18.786).

Es preciso aclarar que el hecho de que no se incluyan de manera generalizada disposiciones RAC refiere tanto a la existencia de bajas tasas de reclamo como a una alta confianza en los

tribunales nacionales, lo que se verifica en la puntuación que obtiene Uruguay en los indicadores internacionales que miden seguridad jurídica.

- (e) Las disposiciones de RAC están en conformidad con la redacción estándar internacional (se puede tomar como referencia para las buenas prácticas internacionales los documentos de licitación modelo de las IFIs) *Cumple***

Ya se indicó que en el caso de Uruguay las disposiciones RAC no son habituales y que las razones de esto refieren más a una confianza de las partes en el sistema tradicional de resolución de conflictos que a una mala práctica.

Asimismo, en el caso en que se utilizan estas disposiciones alternativas, como es en las contrataciones de participación público-privada, las mismas se encuentran alineadas con las buenas prácticas internacionales de los modelos de las IFIs. En estos casos se cumple con la remisión a Reglamentos de Conciliación y Arbitrajes Internacionales.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema cumple con todas las normas de buenas prácticas enumeradas en (a) hasta (e) mencionada arriba.	3
El sistema cumple solamente con lo establecido en (a) más dos de los estándares de las buenas prácticas.	2
El sistema cumple solamente con lo estipulado en (a) y (b) arriba.	1
El sistema no utiliza RAC como mecanismo normal para solución de controversias en los contratos públicos.	0

PUNTAJE ASIGNADO:3/3

SUBINDICADOR 8 (C) – EXISTEN PROCEDIMIENTOS PARA HACER CUMPLIR LAS DECISIONES QUE SURJAN DEL PROCESO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

A fin de ser efectivos, los contratos no solamente deben contener disposiciones relativas a procedimientos de solución de controversias justos y eficientes, sino que también deben contener cláusulas para poder aplicar la decisión que surja de un proceso de solución de controversias. A continuación, se mencionan algunas de las condiciones básicas.

- (a) El país es miembro de la Convención de Nueva York sobre aplicación de los laudos de arbitraje internacional *Cumple*.**

Uruguay adhirió sin declaraciones ni reservas a la Convención de Nueva York sobre el reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras. La Convención fue aprobada por decreto-ley N° 15.229 de 11 de diciembre de 1981 y el instrumento de adhesión fue depositado el 30 de marzo de 1983.

- (b) El país cuenta con procedimientos para permitirle al ganador de una disputa buscar el cumplimiento de la decisión recurriendo a los tribunales. *Cumple***

Sí cumple, aunque no de forma específica, esto es, no existe una ley que se refiera en este tema de forma particular a compras o contrataciones del estado, pero sí en términos generales, en cualquier materia se podrá recurrir a los Justicia ordinaria para hacer cumplir lo resuelto por el ganador de una disputa. Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, si las partes lo hubieran convenido previamente, frente a una disputa podrá recurrirse al procedimiento arbitral.

(c) El país cuenta con un proceso para monitorear esta área de la administración de contratos y para resolver problemas de desempeño de los contratos. *Cumple*

Existe un área de administración de juicios del Estado dentro del Ministerio de Educación y Cultura. Esta área, denominada “Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales”, centraliza toda la información referida a los juicios que enfrenta el Estado.

A su vez, la Fiscalía de Gobierno asesora al Poder Ejecutivo en toda materia vinculada a controversias que enfrenta el Estado.

Por último, desde ACCE se realiza un monitoreo del desempeño del sistema de contratación pública en donde se identifican insumos para mejorar el comportamiento de los contratos. Estas evaluaciones se realizan en el marco de sus cometidos institucionales “Realizar la evaluación, seguimiento y monitoreo del sistema nacional de compras públicas, controlando el desempeño del mismo respecto de las normas jurídicas y técnicas aplicables, pudiendo requerir a sus actores todo tipo de información a tales efectos. ...Como resultado de los procedimientos de evaluación o monitoreo, ACCE podrá advertir la constatación de los apartamientos del desempeño esperado por parte de los distintos actores del sistema de compras públicas, pudiendo informar de ello, al Poder Ejecutivo, así como a los órganos competentes, recomendando las acciones a seguir.”

Pero lo que tenemos en el Uruguay es la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), que en su mayor parte cumple la función de Asesoramiento en el tema de compras, y en su literal H), artículo 151 del TOCAF, se establece dentro de sus cometidos lo siguiente, “Asesorar a la Administraciones Públicas Estatales para mejorar su gestión de compras, proponer manuales de procedimiento, sugerir acciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los procesos y realizar evaluaciones posteriores de las contrataciones. Si bien no realiza un monitoreo de las contrataciones, si está facultada para realizar evaluaciones de las contrataciones realizadas.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de adquisiciones en el país cumple con los requisitos de a)-c) mencionados arriba.	3
El país cumple con dos de las condiciones nombradas arriba.	2
El país cumple con la condición de a)	1
El país no cumple con ninguno de los requisitos.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

PILAR IV - INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES PÚBLICAS

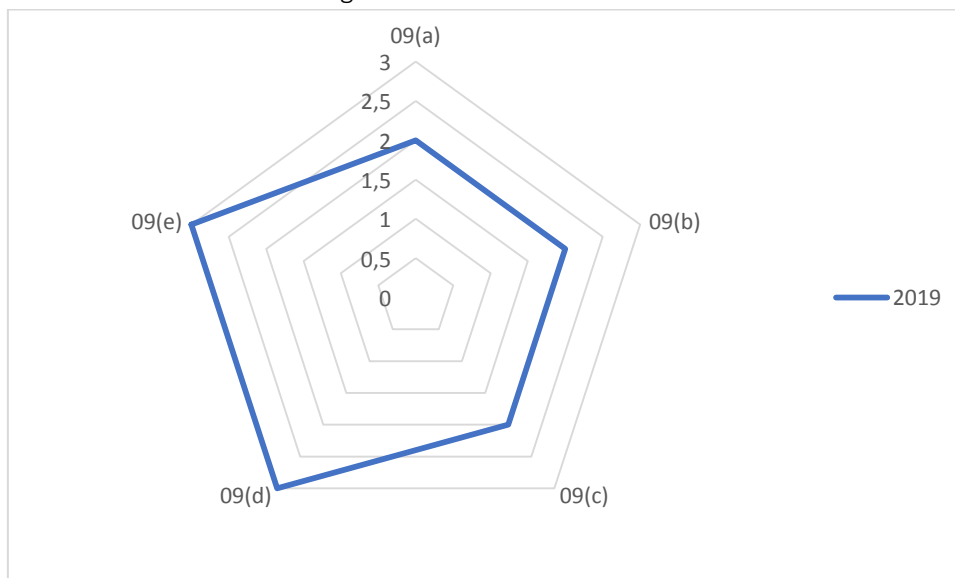
El Pilar IV cubre los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También abarca aspectos importantes del sistema de adquisiciones que incluyen a las partes interesadas como parte del sistema de control. Este Pilar considera aspectos del sistema de adquisiciones y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

INDICADOR 9. EL PAÍS TIENE SISTEMAS EFECTIVOS DE CONTROL Y AUDITORÍA

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos, preferentemente sobre la base de la evaluación de los riesgos y su mitigación. Del mismo modo, la efectividad de los controles debe revisarse en términos de la rapidez y rigurosidad con las que se implementan las recomendaciones de los auditores. Además de contar con sus propios hallazgos, los evaluadores deben contar con la Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País (CFAA, su sigla en inglés) o con otros análisis incluyendo las evaluaciones PEFA/PFM más reciente. Este indicador tiene cinco subindicadores (a-e) que habrán de calificarse.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 14 Calificación asignada a nivel de subindicador



Fuente: Elaboración propia.

SUBINDICADOR 9 (A) – DEBE EXISTIR UN MARCO LEGAL, UNA ORGANIZACIÓN, POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO Y PARA LA VERIFICACIÓN DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS PARA BRINDAR UN MARCO DE CONTROL OPERATIVO.

La legislación nacional normalmente establece cuáles son las dependencias responsables del control de la función de adquisiciones. Dicho control y supervisión generalmente comienza en los cuerpos legislativos que deben revisar y actuar sobre los hallazgos de la agencia auditora nacional y aquellos organismos de control legal (por ejemplo, informes del controlador general, informes del procurador, etc.).

También deben existir disposiciones para el establecimiento de controles internos tales como los organismos de auditoría interna que producen recomendaciones periódicas a las autoridades de cada una de las dependencias sobre la base de sus hallazgos. La auditoría interna debe complementarse con los procedimientos de control interno y gestión que permiten los controles dentro de una dependencia para procesar las adquisiciones. Los procedimientos de auditoría y control internos pueden ayudar a los auditores externos y permitir el uso de técnicas de auditoría del desempeño que analicen la efectividad y la aplicación de los procedimientos de control internos en lugar de analizar las acciones individuales relacionadas con las adquisiciones.

Aunque no existe un modelo único, es importante que los principios básicos de supervisión y control existan dentro del marco legal y regulatorio del país y que su aplicación sea universal.

El sistema en el país contiene disposiciones sobre lo siguiente:

(a) Mecanismos e instituciones adecuadas e independientes de control y auditoría para supervisar la función de adquisiciones. *Cumple*

La República Oriental del Uruguay cuenta con organismos de contralor externo e interno, para supervisar la función de adquisiciones. A su vez, cada uno de ellos tiene sus mecanismos y procedimientos para hacer efectivo su cometido de contralor.

El control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas (TC), organismo creado por la Constitución de la República (arts. 218 y siguientes). El TC es una institución que se encuentra en un máximo nivel jerárquico, con independencia absoluta respecto a los Poderes, organismos y entidades controladas, con autonomía funcional, administrativa y técnica.

El control interno es ejercido por la Auditoría Interna de la Nación, órgano funcionalmente desconcentrado del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos.

A desarrollar el alcance de los cometidos de contralor que tiene cada uno de estos organismos y los mecanismos con que cuentan para su cumplimiento, se dedicarán los apartados siguientes.

Control Interno

El Estado Uruguayo dispone por el Art. 48 de la Ley 16.736 de 05 de enero de 1996, que la Auditoría Interna de la Nación (AIN) encabeza el sistema de control interno de los actos y la gestión económico-financiera dentro del ámbito de su competencia, que comprende la Administración Central y los entes autónomos y servicios descentralizados que no pertenezcan al dominio industrial o comercial del Estado (Art. 221 de la Constitución de la República).

La AIN realiza actuaciones selectivas y posteriores sobre aspectos normativos y de gestión, mediante el empleo de las técnicas de auditoría y mejores prácticas contenidas en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay (NAIGU) y demás normas de auditoría generalmente aceptadas. A su vez, ejerce la superintendencia técnica de las Unidades de Auditoría Interna de los Incisos 02 al 14 (Administración Central).

En efecto, el Art. 51 de la citada ley, establece que podrán instalarse unidades de auditoría interna, sobre las que la Auditoría Interna de la Nación ejercerá la superintendencia técnica.

No quedan comprendidos en el ámbito de competencia las Unidades de Auditoría que existan o se creen en las Intendencias, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Personas Jurídicas con participación estatal. Estos Organismos podrán someter sus Unidades de Auditoría a la Superintendencia técnica de la AIN, en forma voluntaria mediante la suscripción de convenios, como ocurrió con la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

A la fecha se han creado sólo 10 unidades de Auditoría bajo la superintendencia técnica de la AIN y no se han registrado nuevos casos de Intendencias, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Personas Jurídicas con participación estatal que sometan voluntariamente sus unidades de auditoría a la superintendencia técnica de la AIN.

Por fuera de este enmarque normativo no existen normas que estatuyan la existencia y funcionamiento de un sistema integrado de control interno, por lo que los Organismos no comprendidos en el ámbito de competencia de la Auditoría Interna de la Nación o que no adhieran a su contralor, ejercen el control interno en sus organizaciones de forma autónoma e independiente.

Sin perjuicio de ello, la AIN ha aprobado la Norma Técnica N° 4/2014, por la que establece una "Matriz de riesgos, controles y procedimientos de auditoría para el proceso de compras".

Control Externo

El control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas, que es la Entidad Fiscalizadora Superior que, con autonomía técnica, orgánica y funcional y en cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, ejerce el contralor de la Hacienda Pública en beneficio directo de la Sociedad.

En cuanto a la competencia del Organismo, la misma se encuentra establecida en el art. 228 de la Constitución, que le encomienda la "*La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública será de cargo del Tribunal de Cuentas*". Además de la antes mencionada, existen otras normas constitucionales específicas que determinan los cometidos del Tribunal de Cuentas (artículos 208 a 213 y 214 a 232), disposiciones específicas para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (como el art. 192 in fine y art. 193) y para los Gobiernos Departamentales (art. 273 núm. 4, 301 y 302).

En cuanto a las disposiciones que regulan las competencias para gastar, pagar, las formas de contratación, el registro y control de las operaciones y la obligación de rendir cuentas tienen raigambre constitucional y se encuentran reglamentadas y compiladas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

Para los entes industriales o comerciales del Estado, las disposiciones contenidas en este Texto Ordenado se aplicarán en tanto sus leyes orgánicas no prevean expresamente regímenes especiales.

En particular, el TC se encarga de intervenir preventivamente los gastos y pagos; dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas; intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.

(b) Implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos. *Cumple*

Si bien no existe una Ley de Control interno sobre el proceso específico de Adquisiciones, las mismas son auditadas por la Auditoría Interna de la Nación en el momento en que se auditan los procedimientos generales y, en forma particular, por sus Unidades de Auditoría Interna que funcionan en cada organismo, aplicando para ello los criterios y procedimientos establecidos por la referida Norma Técnica N° 4/14.

Adicionalmente, las Empresas Públicas y Servicios Descentralizados, de acuerdo con la normativa vigente establecida por la Dirección General Impositiva, deben realizar anualmente una auditoría externa que obviamente incluye a los procesos de adquisiciones. Estas auditorías “obligan” a dichos organismos a tener procedimientos internos acordes a los estándares internacionales en la materia.

Conclusión: En todas las dependencias públicas existen procesos claramente definidos a los efectos de auditar internamente sus procedimientos.

(c) Un equilibrio adecuado entre una toma de decisiones oportuna y eficiente y una mitigación efectiva del riesgo. *Cumple*

Respecto de este factor, se impone señalar que la citada Norma Técnica N° 4/14, contiene una enumeración y descripción de los riesgos asociados a los procedimientos de adquisiciones, en función de sus etapas. Para cada uno de estos riesgos, la Norma prevé “Controles Mitigantes” y propone “Procedimientos de Auditoría” concretos.

A los efectos de procurar el equilibrio entre eficiencia y mitigación del riesgo, la Norma dispone en su núm. 1.3 que “Si bien la Organización deberá implementar y operar los controles para gestionar los riesgos asociados a las adquisiciones y contrataciones, la implementación de estos se deberá realizar en consonancia con el apetito al riesgo definido por la Dirección, y persiguiendo siempre un criterio de eficiencia y economicidad”.

(d) Evaluación y controles específicos y periódicos del riesgo y ajustados al manejo del riesgo. *No cumple*

Consultada la AIN respecto a la periodicidad de los controles, contestó que los ciclos de auditoría supera el año. En atención a esta periodicidad de los controles, cabe entender que los mismos son esporádicos, por lo que no se cumpliría con las condiciones establecidas en el literal.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema en el país contiene disposiciones sobre lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> (a) Mecanismos e instituciones adecuadas e independientes de control y auditoría para supervisar la función de adquisiciones. (b) Implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos. (c) Un equilibrio adecuado entre una toma de decisiones oportuna y eficiente y una mitigación efectiva del riesgo. (d) Evaluación y controles específicos y periódicos del riesgo y ajustados al manejo del riesgo. 	3
El sistema en el país cumple con los requisitos de a) más dos de los requisitos anteriormente nombrados.	2
El sistema alcanza a) pero los controles resultan muy trabajosos y llevan mucho tiempo, obstaculizando así una toma de decisiones eficiente.	1
Los controles son imprecisos o flojos e inadecuados hasta tal punto que existe una aplicación deficiente de las leyes y reglamentaciones y un gran riesgo de fraude y corrupción.	0

PUNTAJE ASIGNADO 2/3

SUBINDICADOR 9 (B) – LA APLICACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DEL MARCO DE CONTROL PROPORCIONAN UN ENTORNO QUE FAVORECE EL CUMPLIMIENTO.

El propósito de este indicador es revisar en qué medida se implementan dentro de un plazo razonable las recomendaciones de auditoría interna y externa. Esto puede expresarse como porcentaje de las recomendaciones implementadas dentro de los seis meses, el año, transcurrido más de un año o nunca.

De acuerdo con la encuesta realizada un 65% de los organismos de la Administración Central afirma que las auditorías se realizan en forma esporádica. Sin embargo, el resultado es diametralmente opuesto en las Empresas Públicas y Servicios Descentralizados que por motivos de Contabilidad Suficiente deben obligatoriamente realizar auditorías externas anuales. Adicionalmente, también el Tribunal de Cuentas de la República realiza anualmente controles externos.

En las Intendencias relevadas para la encuesta, si bien se asignó la responsabilidad de la función de auditoría interna, las auditorías en el proceso de compras se realizan en forma esporádica.

Adicionalmente, el 65% responde que implementa las recomendaciones recogidas en los procesos de auditoría.

Tal porcentaje coincide con los relevado por División del Sector Pública de la propia AIN, la cual, en su informe de actuaciones cumplida en 2018, resaltó “la importancia de la respuesta que el organismo le da al trabajo de auditoría, siendo ésta positiva en el 64% de los casos que lo ameritaban”.

Consultada dicha División respecto al tiempo que los lleva a los organismos responder o implementar las recomendaciones resultantes del proceso de auditoría, ésta contestó que los plazos varían en función del organismo y de las recomendaciones realizadas: algunos lo hacen en menos de 6 meses, otros en menos de 1 año y otros exceden el año. Asimismo, se identifican organismos que no llevan adelante acciones para dar tratamiento a los escenarios de riesgo informados.

Dados los problemas detectados sobre todo a nivel de Administración Central se entiende que la calificación es un 2/3.

Criterios de Calificación	Puntaje
Se realizan auditorías internas o externas al menos una vez por año y las recomendaciones hallan una respuesta o se implementan dentro de los seis meses de la presentación del informe de los auditores.	3
Las auditorías se realizan todos los años, pero la respuesta a las recomendaciones de los auditores o su implementación llevan hasta un año.	2
Las auditorías se realizan en forma anual pero las recomendaciones rara vez se implementan o encuentran una respuesta.	1
Las auditorías se realizan en forma esporádica y, en general, no se implementan sus recomendaciones.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 9 (C) – EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO BRINDA INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE CUMPLIMIENTO A FIN DE PERMITIR LAS ACCIONES DE GESTIÓN.

Deben establecerse las siguientes disposiciones clave:

- (a) **Normas escritas para la unidad de control interno a fin de transmitir problemas a la gerencia según la urgencia que tengan.** *Cumple*

La AIN emite normas técnicas relativas a las mejores prácticas en materia de control interno. Entre ellas, debe destacarse nuevamente la Norma Técnica N° 4/2014, sobre “Matriz de Riesgos, Controles y Procedimientos de Auditoría para el proceso de compras”, aprobada con el propósito de sistematizar las auditorías del proceso de Adquisiciones.

Adicionalmente, los departamentos de auditoría interna y los auditores externos recomiendan procedimientos a las empresas públicas y servicios descentralizados.

- (b) **Reportes periódicos a la gerencia a través de todo el año.** *Cumple*

A partir de lo establecido por el artículo 73 de la Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, se creó el Sistema de Información de Auditoría Interna Gubernamental, cuyo objeto es consolidar el envío de datos de los organismos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que tienen monitoreo de Gobierno Corporativo, Control Interno y Auditoría Interna, de manera de tener un conocimiento más integral, confiable y útil del funcionamiento del Estado.

En virtud de dicha disposición, las Unidades de Auditoría Interna o quienes ejerzan dicha función en los órganos bajo la competencia de la Auditoría Interna de la Nación, deben remitir semestralmente toda la información relativa a las auditorías internas realizadas, informes sobre control interno y gobierno corporativo del organismo.

A su vez, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado también tienen el deber de comunicar esta información, dentro de los mismos términos, al Poder Ejecutivo, a través de los respectivos Ministerios, quienes deberán remitirlo a la Auditoría Interna de la Nación en un plazo de diez días hábiles luego de recibida.

(c) Cumplimiento de la periodicidad establecida y de las normas escritas. *Cumple*

Consultada la AIN respecto al nivel de cumplimiento de la referida obligación de los organismos de remitir información semestralmente, contestó que aquellos que cuentan con una Unidad de Auditoría Interna están cumpliendo con la misma, pero aquellos que no cuentan con una Unidad de este tipo, no lo están haciendo.

Criterios de Calificación	Puntaje
Se cumplen todos los requisitos enumerados arriba de la (a) hasta la (c).	3
Se cumplen con los requisitos de (b) más una de los restantes.	2
Solamente se cumple con el requisito de (a).	1
No existe un sistema de control interno operativo.	0

PUNTAJE ASIGNADO 3/3

SUBINDICADOR 9 (D) – LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNOS SE ENCUENTRAN SUFICIENTEMENTE DEFINIDOS COMO PARA PERMITIR LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO

Existen rutinas y procedimientos de control internos por escrito. Idealmente debe existir una auditoría interna y un manual de control. Finalmente, habrá suficiente información retenida para permitir a los auditores verificar que se cumplan los procedimientos de control internos.

Al respecto, debe remarcarse que la AIN ha dictado y difundido la Norma Técnica N° 4/2014 “Matriz de Riesgos, Controles y Procedimientos de Auditoría para el proceso de compras”, con el propósito de sistematizar las auditorías del proceso de Adquisiciones.

Dicha Norma Técnica se ha difundido de diversas maneras, ya sea de manera general, a través de su publicación en el sitio web de la AIN, como en forma particular, a través de las Unidades de Auditoría Interna que se encuentran sometidas a su Superintendencia Técnica y de los sucesivos informes de auditoría de procesos de compra realizados en los distintos organismos públicos.

Criterios de calificación	Puntaje
Existen procedimientos de control internos lo que incluye un manual que establece los requisitos para esta actividad y está a disposición de todo el personal.	3
Existen procedimientos de controles internos, pero hay omisiones o prácticas que necesitan de ciertas mejoras.	2
Existen procedimientos, pero su cumplimiento es desperejo.	1
El sistema de control interno está definido en forma deficiente o directamente no existe.	0

PUNTAJE ASIGNADO 3/3

SUBINDICADOR 9 (E) – LOS AUDITORES SE ENCUENTRAN LO SUFICIENTEMENTE INFORMADOS SOBRE LOS REQUISITOS DE ADQUISICIONES Y LOS SISTEMAS DE CONTROL PARA REALIZAR AUDITORÍAS DE CALIDAD QUE CONTRIBUYAN AL CUMPLIMIENTO.

El objetivo de este subindicador es confirmar que existe un sistema para asegurar que los auditores que verifican cuestiones de adquisiciones reciban el entrenamiento adecuado o sean seleccionados siguiendo criterios que exijan que explícitamente demuestren suficientes conocimientos sobre el tema. En general, los auditores deben recibir capacitación formal sobre los requisitos para las adquisiciones, los principios, las operaciones, las leyes, reglamentaciones y procesos. De lo contrario, deben tener amplia experiencia en adquisiciones públicas o recibir el apoyo de especialistas o consultores en el tema.

Al respecto, debe decirse que la AIN cuenta con un plan de capacitación para auditores, que comprende a la materia de adquisiciones públicas. En particular, se busca que todos los funcionarios participen en todas las charlas y capacitaciones relativas a modificaciones en los procedimientos de compra.

A su vez, se impone agregar que es un requisito presente en todos los procedimientos de selección de auditores de organismos públicos que realiza la AIN, que los postulantes tengan conocimientos adecuados en materia de contratación pública.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un programa establecido para capacitar a los auditores internos y externos a fin de asegurar que estén bien versados en los principios relacionados con las adquisiciones, las operaciones, las leyes y reglamentaciones; y la selección de auditores exige que tengan conocimientos adecuados sobre el tema como condición para realizar las auditorías de adquisiciones;	3
En el caso que los auditores adolezcan de conocimiento específico sobre adquisiciones, los mismos reciben el apoyo de especialistas o consultores en contrataciones.	2

Existe un requisito de que los auditores tengan conocimientos generales sobre los principios relacionados con las adquisiciones, sus operaciones, leyes y reglamentaciones que las rigen, pero no reciben en general el apoyo de especialistas en adquisiciones.	1
No existe la exigencia de que los auditores tengan conocimientos sobre adquisiciones y no hay un programa formal de capacitación y ningún soporte técnico para los auditores.	0

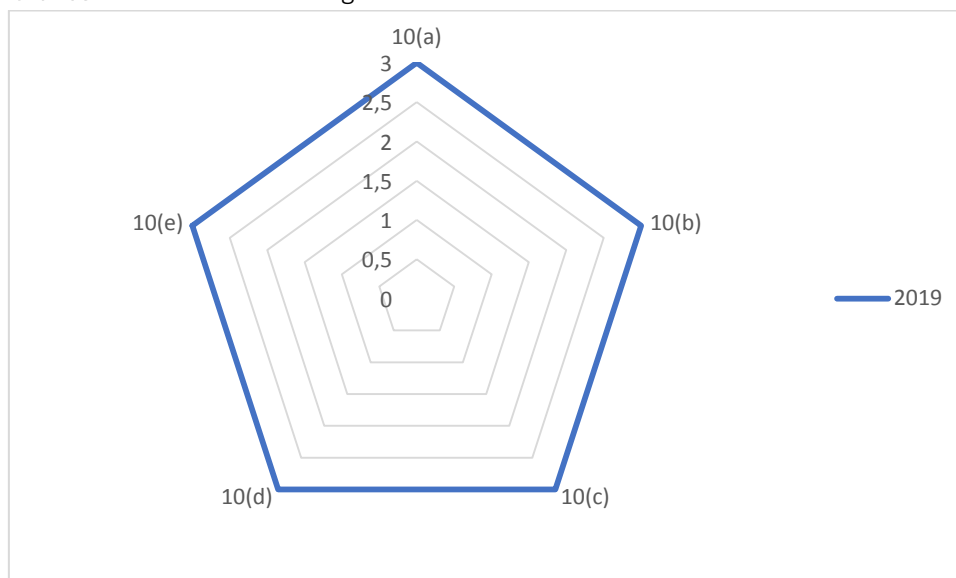
PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

INDICADOR 10. EFICIENCIA DEL MECANISMO DE APELACIONES

Bajo este indicador se evalúan más detalladamente una gama de temas específicos referidos a la eficiencia de los “mecanismos de apelación” previstos en el sistema uruguayo de contratación pública, a partir de cinco subindicadores.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 14 Calificación asignada a nivel de subindicador.



Fuente: Elaboración propia en base a ejercicio MAPS.

En forma previa a detallar cada uno de los subindicadores, se entiende necesario describir sintéticamente el régimen propio de estos mecanismos de apelación en el sistema uruguayo.

En el ámbito administrativo, contra todo acto de adjudicación de un contrato público, pueden interponerse recursos administrativos por parte del particular que se considere agraviado, dentro del plazo de 10 días corridos siguientes a su notificación, según lo establecido en el Art. 73 del TOCAF¹².

En primer lugar, tales recursos administrativos se interponen frente a la misma autoridad que dictó el acto (Art. 24 y 25 de la Ley 15.524 de 09/01/1984, Art. 317 de la Constitución). En caso de que el decisor de dicha adjudicación sea el jerarca máximo del organismo, cabe interponer el recurso administrativo de revocación o reposición ante el mismo.

En segundo lugar, si el decisor estuviera sometido a jerarquía de otra autoridad, cabe interponer adicionalmente el recurso administrativo jerárquico o apelación, para que el asunto pueda ser revisado por dicho jerarca. En caso de que el decisor estuviera además sometido a la tutela administrativa de otra autoridad, cabe también interponer el recurso administrativo de anulaci3n, para que el asunto pueda ser considerado por el organismo controlante.

¹² Fuente Art. 510 Ley 15.903 de 10/11/1987 en la redacci3n dada por Art. 44 de Ley 18.834 de 4/11/2011), Art. 317 de la Constituci3n, Art. 4 Ley 15.869 de 22/06/1987

En tercer lugar, agotada así la vía administrativa, el recurrente tiene la posibilidad de hacer valer su reclamo a nivel jurisdiccional, ya sea solicitando la anulación del acto de adjudicación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o solicitando una reparación económica ante el órgano competente del Poder Judicial¹³.

A fin de ilustrar de mejor manera acerca de dicho régimen, se adjunta un cuadro de los referidos mecanismos de apelación y sus plazos respectivos:

	Mecanismo	Plazo de interposición	Organismo decisor	Plazo de decisión
1	Recurso de revocación	10 días del acto	El que dictó el acto	150 días del recurso
2	Recurso jerárquico	10 días del acto	Jerarca del que dictó el acto	200 días del recurso
3	Recurso de anulación	10 días del acto	Poder Ejecutivo (si corresponde)	250 días del recurso
4	Acción de anulación	60 días de resolución de los recursos	Tribunal de lo Contenc. Admin.	2 años aprox.
5	Acción reparatoria	4 años del acto	Órgano del Poder Judicial	Depende de las instancias que se transiten (1ª inst., 2ª inst. o apelación y casación)

Seguidamente, se profundizará en el desarrollo de este cuadro.

SUBINDICADOR 10 (A) – LAS DECISIONES SE DISCUTEN SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE Y LA DECISIÓN FINAL PUEDE SER REVISADA Y TOMADA POR UN ENTE (O AUTORIDAD) CON CAPACIDAD DE EXIGIR SU CUMPLIMIENTO CONFORME A LAS LEYES.

Este subindicador analiza el procedimiento establecido para abordar los referidos mecanismos de impugnación y las condiciones que deben existir para asegurar la justicia y el debido procedimiento.

Para ello, se consideran los siguientes tres factores de evaluación:

- (a) Las decisiones se toman sobre la base de las pruebas disponibles que las partes han presentado ante un ente determinado que tiene la autoridad de toma una decisión final que resulta vinculante, salvo que se presente una impugnación ulterior; *Cumple***

Respecto al primero de los factores de evaluación, cabe señalar que el sistema uruguayo ofrece un mecanismo de impugnación de las decisiones adoptadas en los procedimientos de adquisición pública, ante un organismo determinado capaz de adoptar una decisión final vinculante.

Como surge de lo expuesto, dicho organismo será en primer lugar la misma autoridad que dictó el acto administrativo a recurrir y, en su caso, podrán intervenir posteriormente otras

¹³ Art. 309 y 312 Constitución, Art. 38 Ley 15.524 y Art. 5 y 6 Ley 15.869 en la redacción dada por el Art. 41 Ley 17.292 de 25/01/2001 y Art. 9 Ley 15.869

autoridades administrativas con capacidad decisora, ya sea por su condición de jefes o de controlantes de aquél.

En cualquier caso, las decisiones se adoptan sobre la base de la información y probanzas aportadas por cada una de las partes, siendo un principio rector de la actividad instructiva de los organismos públicos el de procurar la verdad material. Dicho principio obliga a la Administración a investigar los hechos, conocerlos y ajustarse a ellos, sin que sea una eximente la circunstancia de no haber sido alegados o probados por la parte recurrente.

- (b) si existe un ente superior que tiene la autoridad de revisar las decisiones del ente ante el cual se planteó la impugnación y emite decisiones finales cuyo cumplimiento puede exigirse; *Cumple***

Respecto al segundo de los factores de evaluación, resulta de lo anterior que existe un organismo superior capaz de revisar las decisiones de la autoridad ante el cual se planteó la impugnación administrativa, que será en algunos casos su superior jerárquico, en otros casos un organismo controlante y, cuando no existan ninguno de los dos, lo será un órgano jurisdiccional (sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el órgano competente del Poder Judicial).

- (c) si existen plazos específicos para la presentación y revisión de las impugnaciones y para la toma de decisiones, que no demoran indebidamente el procedimiento de adquisición. *Cumple***

Respecto al tercero de los factores de evaluación, debe decirse que todos los mecanismos de impugnación antedichos tienen sus plazos específicos, tanto para su promoción por parte de los interesados, como para su instrucción y resolución por parte de los organismos decisores.

En cuanto a los primeros, el interesado cuenta con un plazo de 10 días corridos para interponer los recursos administrativos que correspondan contra el acto dictado en el marco de un procedimiento de adquisición que le resulta agravante. En caso de no obtener resultado en tal vía administrativa, cuenta con un plazo adicional de 60 días corridos para solicitar la anulación del acto original ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los cuales se computan a partir de la denegatoria expresa o ficta dispuesta por el organismo decisor de los recursos.

En cuanto a los plazos con que cuenta la Administración para expedirse sobre los recursos administrativos, procede señalar que los mismos ascienden a 150 días (si solo se interpone el recurso de revocación o reposición), 200 días (si se interpone también otro recurso subsidiario) o 250 días (si se interponen los dos recursos subsidiarios, es decir, el recurso jerárquico y el de anulación)¹⁴.

La interposición de dichos recursos administrativos en el marco de un procedimiento de adquisición pública, tienen -preceptivamente- un efecto suspensivo del mismo (Art. 73 del TOCAF). Desde ese punto de vista, podría entenderse que su instrucción es capaz de demorar el procedimiento de adquisición. Sin embargo, la misma disposición legal que establece dicho efecto suspensivo de precepto, habilita a la Administración actuante a levantar el mismo por

¹⁴ Art. 5 y 6 Ley 15.869 en la redacción dada por el Art. 41 Ley 17.292

resolución fundada que declare que la suspensión del procedimiento de adquisición afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios.

En virtud de las razones antedichas y considerando los criterios de calificación preestablecidos, se entiende que el puntaje correspondiente al referido subindicador es de 3.

Criterios de Calificación	Puntaje
El país cuenta con un sistema que cumple los requisitos establecidos en (a) hasta (c) mencionados arriba.	3
El país cuenta con un sistema que cumple con lo establecido en (a) y (b) mencionadas arriba, pero el proceso no se encuentra controlado con relación a (c).	2
El sistema solamente cubre lo dispuesto en (a) donde cualquier apelación debe realizarse a través del sistema judicial lo que implica procesos largos.	1
El sistema no cumple con las condiciones de (a) – (c) mencionadas arriba, por lo que queda solamente la opción de los tribunales.	0

Puntaje asignado: 3/3

SUBINDICADOR 10 (B) – EL SISTEMA DE REVISIÓN DE QUEJAS TIENE LA CAPACIDAD DE MANEJARLAS EN FORMA EFICIENTE Y UNA MANERA DE APLICAR LA REPARACIÓN IMPUESTA.

Este Subindicador aborda específicamente la cuestión de la eficiencia de los mecanismos de impugnación previstos y su capacidad para lograr una reparación de la situación del recurrente eventualmente afectado.

Para ello, se consideran dos factores de evaluación principalmente, a saber:

(a) la existencia de plazos razonables para la resolución de las impugnaciones; *Cumple*

Respecto al primero de los factores de evaluación, resulta de lo expuesto en el Subindicador anterior que el sistema de impugnaciones previsto en Uruguay establece con precisión los plazos máximos con que cuentan las autoridades para su decisión (150, 200 o 250 días, según el caso).

Para evaluar de manera objetiva la “razonabilidad” de esos plazos, cabe comparar los mismos con los plazos de decisión establecidos en los países de la región.

A partir de ello, puede concluirse que los plazos de resolución de las impugnaciones dispuestos por el ordenamiento jurídico uruguayo son similares a los previstos en el derecho comparado, por lo que puede considerárselos razonables.

La misma conclusión puede alcanzarse desde el punto de vista de su eficiencia para garantizar que la impugnación sea instruida con solvencia.

(b) la presencia de una clara autoridad capaz de imponer reparaciones y asegurar su cumplimiento. *Cumple*

Respecto al segundo de los factores de evaluación, puede evidenciarse de la descripción del régimen de “mecanismos de apelación” realizada que están claramente identificadas las autoridades ante las cuales pueden interponerse, así como la existencia de órganos jurisdiccionales a los que acudir en caso de no alcanzar una resolución favorable en vía administrativa.

En primer lugar, debe señalarse que de acuerdo con el régimen jurídico uruguayo -al igual que en la generalidad de los regímenes de derecho comparado-, la primera autoridad en examinar y resolver los recursos administrativos es la misma que dictó la decisión que es objeto de la impugnación, a fin de que tenga la oportunidad de rever o, en su caso, de defender su decisión.

De no alcanzar una respuesta favorable por parte de dicha autoridad, el recurrente tiene derecho a que se pronuncie el jerarca de esta y, en caso de que ésta sea un órgano sometido a tutela administrativa, también podrá acceder a un pronunciamiento del Poder Ejecutivo.

También están claramente precisadas las autoridades jurisdiccionales a las que puede acudir el interesado cuando su impugnación haya sido rechazada por las autoridades administrativas antedichas.

Estas autoridades jurisdiccionales tienen la potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado, por lo que pueden imponer reparaciones y adoptar medidas para asegurar su cumplimiento.

Criterios de Calificación	Puntaje
El sistema de quejas presenta condiciones precisas y razonables de tiempo para la toma de decisiones al igual que una clara autoridad para asegurar cumplimiento.	3
Existen condiciones y plazos establecidos para resolver las protestas, pero los mecanismos y el poder de aplicación no son claros o resultan muy complicados.	2
Las condiciones y los plazos para resolver las protestas o los mecanismos de aplicación y las responsabilidades son imprecisos.	1
No existen condiciones o plazos estipulados para resolver las protestas y la responsabilidad por su apelación no queda clara.	0

Puntaje asignado: 3/3

SUBINDICADOR 10 (C) – EL SISTEMA FUNCIONA DE UN MODO JUSTO, CON DECISIONES EQUILIBRADAS Y JUSTIFICADAS SOBRE LA BASE DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE.

Este Subindicador tiene por objeto evaluar que la instrucción de los mecanismos de impugnación respete las reglas del debido procedimiento, alcanzándose decisiones justas.

Para ello, el Subindicador se compone de tres factores de evaluación que se describen seguidamente:

(a) si las decisiones sobre los recursos administrativos se sustentan en información relevante y verificable; *Cumple*

Respecto al primero de los factores de evaluación, cabe reiterar que las decisiones sobre los recursos administrativos interpuestos por un particular se adoptan sobre la base de la información y probanzas aportadas por cada una de las partes, sin perjuicio del deber del organismo decisor de procurar conocer la verdad material del caso.

(b) si tales decisiones son equilibradas e imparciales; *Cumple*

Respecto al segundo de los factores de evaluación, viene de decirse que la primera autoridad encargada de resolver los recursos administrativos interpuestos contra un acto de adjudicación es el propio organismo que dictó dicha adjudicación. El fundamento de ello es permitir que el mismo pueda revisar su propia decisión (si advierte que se equivocó) o, en su lugar, confirmarla (si ratifica que obró conforme a derecho).

Esta primera posibilidad de revisión de la decisión es equilibrada y no necesariamente parcial. Sin perjuicio de ello, el recurrente siempre tendrá la posibilidad adicional de acudir a una instancia administrativa superior o a un ámbito jurisdiccional, según corresponda. En tal caso, la independencia de los órganos jurisdiccionales respecto a las autoridades administrativas decisoras asegura la imparcialidad de sus decisiones.

(c) si en general no se desestiman cuando se someten a la revisión de una instancia superior; *Cumple*

Respecto al tercero de los factores de evaluación, corresponde reafirmar que el recurrente siempre tiene derecho a acceder a instancias superiores para solicitar la revisión de actos o decisiones del organismo contratante que considere lesivas de su situación jurídica subjetiva.

Tales instancias superiores pueden darse en vía administrativa o, cuando el organismo contratante sea el máximo jerarca, ante órganos jurisdiccionales plenamente independientes.

Si bien puede advertirse que las instancias superiores en vía administrativa suelen confirmar la actuación de su subordinado, lo cierto es que también existen -aunque en menor proporción- casos en que el jerarca revisa lo actuado.

A nivel jurisdiccional existen casos en que la actuación de la Administración es anulada o motivo de condena a una reparación de daños y perjuicios, así como otros casos en que dicha actuación administrativa es confirmada en su legitimidad.

La solución en uno u otro caso dependerá de la situación concreta, las normas aplicables a la misma y las probanzas diligenciadas. No se advierten otros factores que condicionen la independencia e imparciales del órgano jurisdiccional decisor.

- (d) si resultan en reparaciones que son relevantes para corregir el procedimiento de adquisición cuestionado. *Cumple*

Respecto al cuarto de los factores de evaluación, resulta de lo expuesto que el régimen jurídico uruguayo cuenta con amplios mecanismos y procedimientos para corregir los procedimientos de adquisición cuestionados, ya sea mediante su rectificación en vía administrativa o mediante su reparación en vía jurisdiccional.

Una eventual rectificación del procedimiento en vía administrativa sería idónea o “relevante”, en tanto permitiría una reparación en especie (en tanto el recurrente agraviado vería satisfecha su pretensión en el marco del propio procedimiento de adquisición).

En el caso de obtenerse la reparación en vía jurisdiccional, la misma también es “relevante”, en tanto garantiza una indemnización de todos los daños y perjuicios sufridos que se hubieren probado. En efecto, son principios generales del sistema jurídico uruguayo el de responsabilidad civil del Estado y el de reparación integral del daño.

Criterios de Calificación	Puntaje
Los procedimientos que gobiernan el proceso de decisión del ente revisor establecen decisiones que: a) se basan sobre la información relevante al caso; b) son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante; c) en general no se desestiman cuando se someten a la revisión de una instancia superior; d) resultan en reparaciones que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos.	3
Los procedimientos de quejas cumplen con (a) más de dos de las condiciones nombradas arriba.	2
Los procedimientos de quejas cumplen con (a).	1
El sistema no cumple con ninguno de los puntos enumerados más arriba.	0

Puntaje asignado: 3/3

SUBINDICADOR 10 (D) – LAS DECISIONES SE PUBLICAN Y SE ENCUENTRAN A DISPOSICIÓN DE TODAS LAS PARTES INTERESADAS Y DEL PÚBLICO.

Este subindicador evalúa el nivel de publicidad y disponibilidad de las decisiones que adoptan los organismos públicos frente a las impugnaciones que reciben en el marco de sus procedimientos de contratación o adquisición.

Al respecto, cabe considerar que tales decisiones pueden tener los siguientes contenidos principales: *Cumple*

- **estiman el recurso, revocando el acto de adjudicación impugnado y dejando sin efecto el procedimiento;**

- **estiman el recurso, revocando la adjudicación impugnada y disponiendo la adjudicación del procedimiento al recurrente;**
- **rechazan el recurso administrativo interpuesto.**

Respecto a los dos primeros casos, el art. 31 de la ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011, con la modificación dada por el art. 14 de la ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, establece la obligación de los organismos de publicar la resolución respectiva en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales (art. 50 del TOCAF).

En el caso de las resoluciones que dispongan el rechazo de los recursos administrativos interpuestos, no existe una norma específica que obligue a publicarlas en dicho sitio web, sin perjuicio de la obligación general de cada organismo de publicar sus resoluciones en sus respectivos sitios web institucionales.^{xlix} Además, tales resoluciones son lógicamente notificadas en forma personal a los directamente interesados en la misma (recurrente y adjudicatario).

Quiere decir que existe la obligación de publicar las resoluciones referidas en sitios de Internet - ya sea el sitio de Compras y Contrataciones Estatales o el sitio institucional de cada organismo- los cuales son fácilmente accesibles.

Estos dos aspectos -obligatoriedad de la publicación y accesibilidad no restringida de los medios de publicación- conducen a descartar tres de los cuatro criterios de calificación preestablecidos, resultando aplicable el primero de ellos, aun cuando no pueda considerarse que “todas las decisiones” son efectivamente publicadas.

Sin perjuicio de ello, cabe agregar que, si el organismo no cumple con esta obligación de transparencia activa, cualquier persona puede solicitar la información en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, reconocido por la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, debiendo el organismo entregarla en plazos breves.

En virtud de las razones antedichas y considerando los criterios de calificación preestablecidos, se entiende que el puntaje correspondiente al referido Subindicador es de 3.

Criterios de Calificación	Puntaje
Todas las decisiones se publican en un sitio de Internet o en otro lugar fácilmente accesible.	3
Todas las decisiones se publican en medios cuyo acceso está de alguna manera restringido (por ejemplo, el boletín oficial que es de circulación limitada).	2
La publicación no es obligatoria y se deja a discreción de las instancias de revisión lo que dificulta el acceso.	1
Las decisiones no se publican y el acceso es restringido.	0

Puntaje asignado: 3/3

SUBINDICADOR 10 (E) – EL SISTEMA ASEGURA QUE EL ENTE ENCARGADO DE REVISAR LAS PROTESTAS TENGA PLENA AUTORIDAD E INDEPENDENCIA PARA RESOLVERLAS.

Este Subindicador evalúa el grado de autonomía que tiene el ente encargado de revisar las impugnaciones en relación con el resto del sistema, para asegurar que sus decisiones no sufran interferencia o conflicto de intereses.

De lo expuesto, surge que la autoridad que decide en primer lugar sobre las impugnaciones es la misma que dictó el acto que es objeto del recurso. Por ende, no existe independencia -sino coincidencia- entre el organismo en cuestión y el organismo decisor.

Sin embargo, el “ente encargado de revisar” en última instancia tales impugnaciones y las resoluciones adoptadas al respecto en vía administrativa es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano jurisdiccional de creación constitucional, que tiene absoluta independencia y autonomía para decidir.

Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo solo intervendrá en caso de que el recurrente agote la vía administrativa sin obtener un resultado satisfactorio y, luego, decida promover la demanda de anulación respectiva.

En virtud de las razones antedichas y considerando los criterios de calificación preestablecidos y la forma en que los mismos están propuestos, se entiende que el puntaje correspondiente al referido Subindicador es de 3.

Criterios de Calificación	Puntaje
El ente encargado de revisar las protestas es independiente y autónomo para resolverlas.	3
El ente encargado de revisar las protestas no es independiente y autónomo para resolverlas.	0

Puntaje asignado: 3/3

INDICADOR 11. NIVEL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Este indicador aborda la calidad, relevancia, facilidad de acceso y el alcance del sistema de información sobre adquisiciones públicas.

SUBINDICADOR 11 (A) – LA INFORMACIÓN SE PUBLICA Y DISTRIBUYE A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DISPONIBLES CON EL APOYO DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN CUANDO FUESE FACTIBLE.

Mediante este subindicador se procura evaluar el nivel de acceso público a la información sobre adquisiciones, para lo cual procede considerar tres factores principales:

Entendemos que el sistema nacional de contratación pública de Uruguay cumple adecuadamente con los tres factores de evaluación requeridos.

(a) que exista un sistema de información sobre adquisiciones públicas; *Cumple*

El primer factor de evaluación exige que la información sobre adquisiciones públicas este centralizada en un solo lugar y en un medio de amplia disponibilidad para cualquier persona, preferentemente con el apoyo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs).

En tal sentido, se valoran los sistemas de información consolidados en un sitio web exclusivo para dicho propósito, al cual todos los organismos públicos están obligados a ingresar la información requerida, en tiempo y forma.

Al respecto, debe señalarse que Uruguay cuenta con un sistema centralizado de información sobre adquisiciones públicas, consolidado en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales (www.comprasestatales.gub.uy).

Si bien dicho sitio web existe desde varios años antes, es a partir de la ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011 que se introducen diversos cambios en materia de compras estatales, tendientes a adecuar el régimen jurídico entonces vigente a la realidad tecnológica y práctica actual, simplificando procedimiento e incrementando correlativamente los mecanismos de publicidad y transparencia.

Así es que las disposiciones de la referida ley N° 18.834 -luego incorporadas al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)- establecieron las siguientes exigencias en materia de publicidad y transparencia:

- a) se reconoce a texto expreso al principio de transparencia como principio general de actuación y contralor en la materia (art. 149 lit. H del TOCAF);
- b) se impone como obligación general a todos los organismos públicos estatales la publicación en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales de todas las convocatorias a procedimientos competitivos de contratación que se realicen (art. 50 inc. 1°);
- c) se especifica dicha obligación general en obligaciones particulares respecto de las convocatorias a licitación pública (art. 51), licitación abreviada (art. 52), subasta o remate (art. 53), pregón o puja a la baja (art. 54) y adquisición o arrendamiento de inmuebles (art. 56);

- d) se amplía la obligación general de todos los organismos públicos estatales de “dar publicidad, en el mismo sitio, al acto de adjudicación, declaración de desierta o de rechazo de ofertas, a todos sus procedimientos de contratación de monto superior al 20% del límite de su procedimiento de compra directa, incluidos los realizados por mecanismos de excepción, así como a las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas, en la forma que disponga la reglamentación. Estos organismos contarán para ello con un plazo de diez días luego de producido el acto que se informa” (art. 50, inc. 2°, en la redacción dada por el art. 14 de la ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017).^l

En resumen, el régimen jurídico uruguayo exige a los organismos públicos estatales la publicación en el sitio web referido de los siguientes recaudos, según el procedimiento de que se trate:

Acto	Procedimiento
Convocatoria	Todo procedimiento competitivo
Adjudicación	Todo procedimiento superior al 20% del límite de compra directa.
Rechazo / Desierta	Todo procedimiento superior al 20% del límite de compra directa.
Ampliación	Todo procedimiento superior al 20% del límite de compra directa.
Reiteración	Todo procedimiento superior al 20% del límite de compra directa.

- (b) **que, en caso de existir, dicho sistema y la información en él contenido sean de fácil acceso para el público en general;** *Cumple*

El **segundo factor de evaluación** tiene por objeto evaluar que la información así centralizada sea, además, fácilmente accesible para el público en general. Ello supone medir al menos dos aspectos: por un lado, que la población uruguaya tenga fácil acceso a Internet y, por otro lado, que la información dentro del sitio web sea fácil de encontrar y usar.

Respecto al acceso de la población a Internet, debe decirse que Uruguay es el país latinoamericano con mejor índice de desarrollo de las TICs de Latinoamérica, registrando las tasas más altas de la región en conectividad por banda ancha fija, penetración de Internet, cantidad de hogares con computadora y penetración de celulares, entre otros.^{li}

Por ende, cabe considerar que el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales es de amplio y fácil acceso, estando cualquier persona en condiciones de ingresar al mismo y obtener la información que éste pública.

Adicionalmente, en cuanto a la facilidad de acceso a dicha información dentro del sitio, corresponde señalar que éste cuenta con un buscador amigable, que permite orientar la consulta de datos en función de filtros predeterminados, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- a) según tipo de llamado (ya sea por llamados vigentes, llamados adjudicados o todos los llamados);
- b) según organismo contratante (habilitando la búsqueda por Inciso y hasta por Unidad Ejecutora que promueve la compra);
- c) según tipo de contratación (licitación pública, abreviada, compra directa, compra directa por excepción, remate, concesión, arrendamiento, etc.);
- d) según número del llamado; y
- e) según artículo objeto de la compra.

A su vez, el referido buscador permite acotar la consulta a un período determinado, ingresando el rango de fechas respectivo.

A ello debe agregarse que Uruguay ha registrado en los últimos años importantes avances en materia de “Open Contracting”, que es un estándar internacional para la publicación de datos abiertos de contrataciones públicas (OCDS por sus siglas en inglés), el cual permite publicar información estructurada (datos estandarizados) en todas las etapas de un proceso de contratación o licitación, desde la planificación hasta la implementación del contrato.

En particular, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) ha adoptado el estándar Open Contracting como parte de los compromisos asumidos en el 3er Plan de Gobierno Abierto período 2016-2018, con la finalidad de aumentar la transparencia en las contrataciones públicas y permitir un análisis más profundo de los datos (estandarizados y reutilizables), tanto en la publicación de la información como en el uso que los distintos actores de la sociedad puedan hacer de la misma.

La información sobre las compras y contrataciones públicas que ACCE dispone a través del estándar de Open Contracting (OCDS), corresponde a las compras que se gestionan a través del Sistema de Información de Compras Estatales (SICE) por parte de los propios organismos o que son comunicadas por las interfaces habilitadas al mismo, y publicadas en el sitio web de compras y contrataciones estatales a partir de diciembre del 2017.

Dicha información está disponible en tiempo real de acuerdo con las publicaciones que se realizan en el sitio web de compras y contrataciones estatales. La información histórica sobre las compras y contrataciones del Estado que han sido publicadas en el sitio web de ACCE, independientemente de su origen, comprendidas en el período Enero del 2002 a noviembre del 2017 (desde diciembre del 2017, las compras se publican directamente en OCDS), ha sido transformada al formato OCDS y se encuentra disponible para su descarga.

El detalle de la codificación de artículos, servicios y obras, así como de las unidades de medida, que se incluyen como parte de la información prevista por el estándar, se encuentra disponible en la siguiente página web: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contratacionesestado/datos-y-estadisticas/datos/catalogo-de-bienes-servicios-y-obras>

(c) que dicha información sea relevante y abarcadora. *Cumple*

El tercer factor de evaluación tiene por objeto medir la calidad de la información disponible, entendiendo por información de calidad a aquella que sea relevante y abarcadora o completa.

Al respecto, resulta de lo expuesto que la información que se encuentra publicada en el sistema de compras estatales es la relevante, comprendiendo la documentación correspondiente a los principales hitos del procedimiento de adquisición.

En cuanto a su completitud, corresponde señalar que se ha registrado un importante avance en los últimos años, a partir de la modificación de lo dispuesto por el art. 31 de la ley N° 18.834, por parte del art. 14 de la ley N° 19.535.

En virtud de dicha modificación legal, se extendió la obligación de los organismos de publicar información, a todos los procedimientos de adquisición que superen el 20% del límite de su procedimiento de compra directa.

Antes, esta obligación comprendía solamente a aquellas compras que superasen el 50% de dicho límite, dejando una gran cantidad de adquisiciones sin publicar. Sin embargo, en virtud de la mencionada modificación legal, se ha reducido significativamente el margen de adquisiciones no sujetas a la obligación de ser publicadas, limitándose a compras rutinarias de escaso valor.

En virtud de las razones antedichas y considerando los criterios de calificación preestablecidos, se entiende que el puntaje correspondiente al referido Subindicador es de 3 (tres).

Criterios de Calificación	Puntaje
La información sobre adquisiciones es fácilmente accesible en los medios de amplia circulación y disponibilidad. La información provista está centralizada en un lugar común. La información es relevante y completa. Resulta de utilidad para las partes interesadas a fin de que comprendan los procesos y requisitos en torno a las adquisiciones y monitoreen los resultados y el desempeño.	3
La información se publica en medios que no son tan fácilmente accesibles ni son de tan amplia circulación ni fáciles de usar para el público en general o es difícil de comprender para el usuario promedio o falta información esencial.	2
La información es difícil de obtener y muy limitada en su contenido y disponibilidad.	1
No existe un sistema público de información como tal y, en general, queda en manos de la entidad adquirente publicar la información.	0

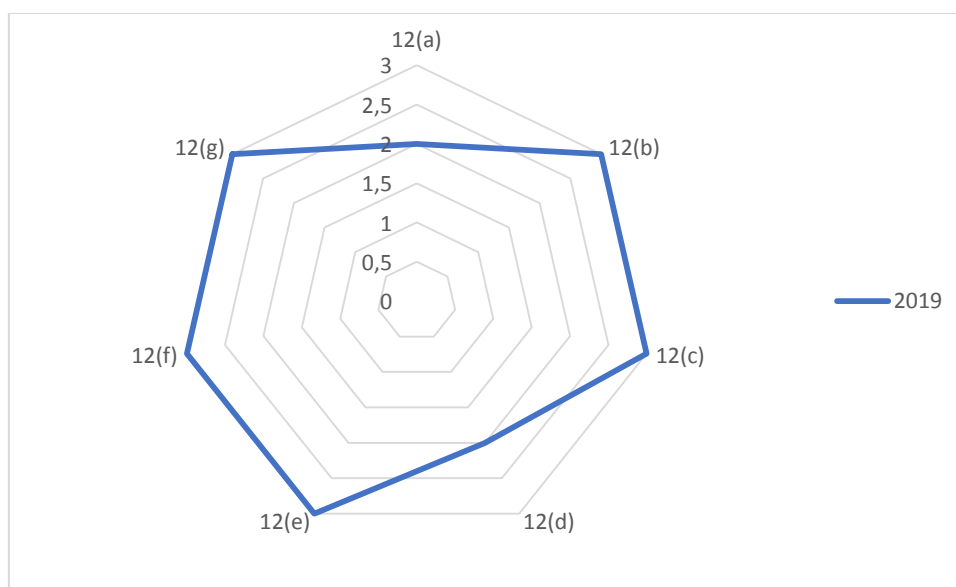
Puntaje asignado: 3/3

INDICADOR 12. EN EL PAÍS EXISTEN MEDIDAS ÉTICAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de adquisiciones. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

Los puntajes correspondientes a este indicador son:

Gráfico N° 15 Calificación asignada a nivel de subindicador.



Fuente: Elaboración propia

SUBINDICADOR 12 (A) – EL MARCO LEGAL Y REGULATORIO PARA ADQUISICIONES, LO QUE INCLUYE LOS DOCUMENTOS DE LICITACIÓN Y LOS CONTRATOS, CONTIENE DISPOSICIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN, EL FRAUDE, EL CONFLICTO DE INTERESES Y EL COMPORTAMIENTO NO ÉTICO Y ESTABLECE (YA SEA EN FORMA DIRECTA O POR REFERENCIA A OTRAS LEYES) LAS ACCIONES QUE PODRÁN TOMARSE EN RELACIÓN CON DICHA CONDUCTA.

Este subindicador evalúa la medida en que las leyes y reglamentaciones obligan a las dependencias adquirentes a incluir referencias a actos de fraude, corrupción, conflictos de intereses, y comportamiento violatorio de las normas éticas en los documentos de licitación. Este subindicador se encuentra relacionado con el subindicador 2 b) sobre el contenido de los documentos modelo, pero no está directamente abordado en dicho subindicador.

La evaluación debe verificar la existencia de disposiciones y su aplicación a través del marco legal/regulatorio. Las disposiciones deben incluir las definiciones de lo que se considera fraude y corrupción y las consecuencias de cometer dichos actos.

En lo que refiere a Uruguay, el marco legal/regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto al respecto en los documentos de licitación, pero hace que el fraude y la corrupción sean punibles por ley.

En este análisis contribuyó la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), así como otros funcionarios designados que discutieron y analizaron, en detalle, la normativa, de modo de concluir lo expresado *ut supra*.

En efecto, si bien existe normativa que pune tanto a nivel administrativo^{lii} como penal^{liii} la desviación de las conductas, y que en muchos casos existen comités de ética y códigos de ética de la función pública, no ha sido incluida la obligatoriedad de inclusión en los documentos de licitación de advertencias sobre la violación de la normativa que existe.

No obstante, sí existen disposiciones legales y reglamentarias que contemplan estas situaciones, con expresa referencia a los procedimientos de contratación pública.

En primer lugar, el propio Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), dispone en su art. 49 que “La comprobación de que en un llamado a licitación se hubieren formulado especificaciones o incluido cláusulas cuyo cumplimiento solo 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, y a la iniciación, también inmediata, del sumario pertinente para determinar los responsables”.

Quiere decir que la norma busca expresamente prevenir situaciones de fraude, corrupción o conflicto de intereses, especificando las medidas a adoptar en su caso.

En segundo lugar, el mismo TOCAF establece en su art. 46 que no están capacitados para contratar con el Estado aquellos que se encuentre comprendidos en los siguientes casos:

- 1) *“Ser funcionario de la Administración contratante o mantener un vínculo laboral de cualquier naturaleza con la misma, no siendo admisibles las ofertas presentadas por este a título personal, o por personas físicas o jurídicas que la persona integre o con las personas que esté vinculada por razones de representación, dirección, asesoramiento o dependencia. No obstante, en este último caso de dependencia podrá darse curso a las ofertas presentadas cuando no exista conflicto de intereses y la persona no tenga participación en el proceso de adquisición. De las circunstancias mencionadas, deberá dejarse constancia expresa en el expediente”.*
- 2) *“Estar suspendido o eliminado del Registro Único de Proveedores del Estado”.*
- 3) *“No estar inscripto en el Registro Único de Proveedores del Estado de acuerdo con lo que establezca la reglamentación”.*
- 4) *“Haber actuado como funcionario o mantenido algún vínculo laboral de cualquier naturaleza, asesor o consultor, en el asesoramiento o preparación de pliegos de bases y condiciones particulares u otros recaudos relacionados con la licitación o procedimiento de contratación administrativa de que se trate”.*
- 5) *“Carecer de habitualidad en el comercio o industria del ramo a que corresponde el contrato, salvo que por tratarse de empresas nuevas demuestren solvencia y responsabilidad”.*

También en esta disposición, la norma de fuente legal procura evitar en el campo de la contratación pública, los conflictos de intereses.

En tercer lugar, así como la disposición legal citada prohíbe al Estado contratadas con quien estuviere “suspendido o eliminado del Registro Único de Proveedores del Estado”, debe agregarse que el Decreto N° 155/013, de 21 de mayo de 2013, que reglamenta el funcionamiento de dicho Registro, establece las causales de suspensión o eliminación del

mismo, incluyendo entre ellas la “configuración de un delito por parte del titular, representante o administrador de un proveedor inscripto, cometido en su calidad de tal, siempre que dicha situación haya sido declarada por sentencia que posea autoridad de cosa juzgada” (art. 22, lit. D).

Es más: cuando se verifique esta situación, se prevé que quedará inhabilitada para inscribirse en el RUPE cualquier otra empresa en la que el autor del delito participe directa o indirectamente, por un plazo de cinco años a contar de la sanción de eliminación.

En cuarto lugar, la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, conocida como “Ley Anticorrupción” o “Ley Cristal”, además de definir y penalizar la corrupción y las conductas contrarias a la probidad, establece la obligación de determinados funcionarios públicos de presentar declaración jurada de sus bienes e ingresos.

Precisamente, entre los funcionarios comprendidos en dicha obligación se encuentran los “Gerentes, Jefes de Compras y ordenadores de gastos y de pagos de los organismos públicos cualquiera sea la denominación de su cargo” (art. 11 lit. N).

En quinto lugar, el Decreto N° 30/003 de 23 de enero de 2003, reglamentario de la referida Ley N° 17.060, establece las “Normas de Conducta en la Función Pública”. También dicho cuerpo normativo de alcance general contiene disposiciones relativas a la contratación pública.

Así, su Capítulo 3 enumera una serie de prohibiciones, cuyo fundamento es prevenir situaciones de conflictos de intereses, fraude o corrupción. Tales prohibiciones son las siguientes:

- 1) “*Prohibición de contratar*” (art. 25), en virtud de la cual se impide a los funcionarios públicos contratar con el organismo a que pertenecen y mantener vínculos por razones de dirección o dependencia con firmas, empresas o entidades que presenten ofertas para contratar con dicho organismo.
- 2) “*Prohibición de intervenir por razones de parentesco*” (art. 26), que impide 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.
- 3) “*Prohibición de relaciones con actividad controlada*” (art. 27), que impide a los funcionarios públicos con cometidos de dirección superior, inspectivos o de asesoramiento ser dependientes, asesores, auditores, consultores, socios o directores de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren sujetas al control de las oficinas de que aquéllos dependan.
- 4) “*Prohibición de relaciones con actividad vinculada*” (art. 28), que impide a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades privadas a las que se encuentren vinculados.

Estas prohibiciones se extienden a todas las contrataciones de servicios o de obra realizadas a solicitud de la Administración, por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros.

En sexto lugar, este Decreto N° 30/003 también establece la obligación de todos los funcionarios públicos que se encuentren o puedan encontrarse en alguna de las referidas

situaciones prohibidas, de presentar una declaración jurada ante su jerarca respectivo, donde establezcan tales implicancias (arts. 29 y 30).

En séptimo lugar, resta por señalar que el Decreto N° 42/015, de 27 de enero de 2015, que establece el régimen de convenios marco para la contratación de bienes, obras y servicios de uso común en el Estado las Administraciones Públicas Estatales, prevé expresamente la posibilidad de eliminar a un proveedor adjudicatario de un Convenio Marco suscrito, entre otras causales, cuando “los representantes o el personal dependiente del mismo no hubieren observado los más altos niveles éticos o cometido actos de fraude, soborno, extorsión, coerción y/o colusión constatados y establecidos mediante acto administrativo firme”.

En suma, se impone concluir que son varias las normas legales y reglamentarias que, en materia de contratación pública, contienen disposiciones sobre corrupción, fraude, conflicto de intereses y comportamiento no ético, y establecen las acciones a tomarse en relación con dichas conductas.

No obstante, no se advierte que tales disposiciones obliguen a la Administración a incluir este tipo de preceptos en los documentos de licitación o pliegos de condiciones particulares de cada llamado.

Criterios de Calificación	Puntaje
Las leyes o reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio y dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación, que incluyen las disposiciones adecuadas sobre fraude y corrupción.	3
Las leyes y reglamentaciones sobre adquisiciones especifican este requisito obligatorio, pero no dan instrucciones precisas sobre la manera de incorporar el tema en los documentos de licitación dejándolo en manos de las agencias adquirentes. Los documentos de licitación generalmente cubren este tema, pero no lo hacen en forma coherente.	2
El marco legal/regulatorio no establece claramente el requisito de incluir un texto al respecto en los documentos, pero hace que el fraude y la corrupción sean punibles por ley. Pocos documentos de licitación incluyen un texto adecuado para abordar el tema del fraude y la corrupción.	1
El marco legal no aborda directamente el tema del fraude, la corrupción o la conducta no ética y sus consecuencias. En general, los documentos de licitación no cubren el tema.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 12 (B) – EL SISTEMA LEGAL DEFINE LAS RESPONSABILIDADES, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS PENALIDADES PARA LOS INDIVIDUOS Y LAS EMPRESAS QUE SE DETECTA HAN PARTICIPADO EN PRÁCTICAS FRAUDULENTAS O CORRUMPTAS.

Este subindicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas y corruptas y establecen las responsabilidades y sanciones para los individuos o

empresas que incurran en tales prácticas. Estas disposiciones deben abordar temas relacionados con conflictos de intereses y situaciones incompatibles. La ley debe prohibir la intervención de los funcionarios públicos en actividad y de los exfuncionarios durante un período razonable luego de haber dejado el cargo, en temas de adquisiciones que puedan beneficiar económicamente o de otro modo a los funcionarios, sus familiares y sus asociados, ya sean empresarios o políticos. Podrá haber casos en los que exista una ley específica de lucha contra la corrupción que contenga las disposiciones pertinentes. Se considera adecuado este arreglo siempre y cuando los efectos de la ley anticorrupción sean los mismos que estas disposiciones estuviesen incluidas en la ley sobre adquisiciones.

Como surge de lo expuesto en el apartado anterior, el régimen jurídico uruguayo contiene diversas disposiciones que definen y prohíben las prácticas corruptas o fraudulentas, así como las situaciones de conflictos de intereses e incompatibilidades.

Tales disposiciones no están incluidas solamente en la Ley Anticorrupción (Ley N° 16.060), sino que se preceptos se encuentran a su vez recogidos en las normativas sobre adquisiciones públicas (ej.: art. 46 del TOCAF).

A ello debe agregarse que tales normas establecen también las responsabilidades y sanciones para los funcionarios o particulares que incurran en tales prácticas. Al respecto, pueden distinguirse dos ámbitos de responsabilidad: el administrativo y el penal.

A nivel administrativo, surge de la reseña normativa expuesto que los particulares que incurran en comportamientos contrarios a la probidad en su calidad de proveedores del Estado podrán ser suspendidos o eliminados del Registro Único de Proveedores del Estado, extremo que les impediría volver a contratar con cualquier organismo público estatal, ya sea de manera definitiva (en caso de eliminación) o temporalmente (en caso de suspensión).

También los funcionarios públicos que incurran en este tipo de prácticas quedarán sometidos al procedimiento disciplinario respectivo, pudiendo llegar a ser destituidos, extremo que implica en el ordenamiento jurídico uruguayo que nunca más puedan volver a ser contratados por la Administración.

Así, el citado Decreto N° 30/003 establece en su art. 38 que “El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060)”.

Al respecto, su art. 39 agrega que “El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho”.

Precisamente, a nivel penal, se encuentran tipificados en el Código Penal los delitos contra la Administración Pública (Título IV) y los delitos contra la Economía y la Hacienda Pública (Título IX), que comprende tanto a particulares como a funcionarios públicos.

Entre ellos, la citada Ley N° 17.060 incluyó en el Código Penal los tipos delictivos en materia de lucha contra la corrupción.

Criterios de Calificación	Puntaje
El marco legal/regulatorio aborda explícitamente este tema. Define el fraude y la corrupción en las adquisiciones y explica en detalle las responsabilidades individuales y las consecuencias para los empleados del Gobierno y de las empresas, o individuos del sector privado que sean culpables de haber cometido fraude o corrupción en el rubro de las adquisiciones, sin perjuicio de otras disposiciones en el derecho penal.	3
El marco legal/regulatorio incluye una referencia a otras leyes que abordan el tema en forma específica (por ejemplo, una legislación anticorrupción en general). Se otorga el mismo tratamiento a las consecuencias.	2
El marco legal/regulatorio contiene disposiciones generales sobre la lucha contra la corrupción y el fraude, pero no detalla las responsabilidades individuales y las consecuencias que se dejan en manos de la legislación general del país.	1
El marco legal/regulatorio no aborda el tema.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 12 (C) – EXISTEN PRUEBAS QUE DEMUESTRAN LA APLICACIÓN DE RESOLUCIONES Y PENAS

Este subindicador trata de la aplicación de la ley y su capacidad de demostrar esa aplicación mediante las medidas que se toman. La prueba de la aplicación es necesaria para demostrar a los ciudadanos y a otras partes interesadas que el país actúa con seriedad en la lucha contra la corrupción. Este no es un subindicador fácil de calificar, pero los evaluadores debieran poder obtener al menos cierta prueba sobre el procesamiento y la penalización de las prácticas corruptas. Los evaluadores deben obtener cifras sobre el número de casos de corrupción denunciados a través del sistema, y el número de causas procesadas. Si la relación entre causas procesadas y casos denunciados es baja, la narrativa debe explicar las posibles razones para ello.

De la información solicitada a la ACCE y proporcionada por la Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Oficina Nacional de Servicio Civil, surge que:

- 1) Suprema Corte de Justicia (período 2013-2014):
 - 11 denuncias presentadas
 - 7 pendientes de sentencia
 - 4 pre sumarios, carácter reservado
- 2) Tribunal de lo Contencioso Administrativo (período 2010-2014):
 - 68 acciones presentadas, 53 confirmados, 14 anulados y 1 anulado parcialmente
- 3) Oficina Nacional de Servicio Civil (período 2013):
 - 0 sumario por compras irregulares

Considerando las cantidades informadas por la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (de la ONSC no se puede considerar nada), surge que existen pocos casos de procesamiento de prácticas corruptas y menos casos aún de penalización de estas.

Al respecto, cabe entender que tal exigüidad no necesariamente debe ser vista como un aspecto negativo, sino que puede verse también como una prueba de que son pocos los casos de corrupción en el sector de las compras públicas.

Ratifica dicho extremo el Índice de Transparencia Internacional, que mide la percepción de corrupción que existe en los distintos países. En efecto, en las últimas ediciones anuales, Uruguay ha quedado ubicado en el primer lugar de América Latina, como el país con menos percepción de corrupción, extremo que constituye una prueba adicional para evaluar este subindicador.

Criterios de Calificación	Puntaje
Existen muchas pruebas de que las leyes sobre prácticas corruptas se hacen cumplir en el país mediante la aplicación de las penas establecidas.	3
Existen pruebas sobre unos pocos casos en que se han hecho cumplir las leyes sobre prácticas corruptas.	2
Existen las leyes, pero su aplicación es deficiente.	1
No existen pruebas sobre la aplicación de estas leyes.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 12 (D) – EXISTEN MEDIDAS ESPECIALES PARA PREVENIR Y DETECTAR EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN EN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS.

Este subindicador apunta a verificar la existencia de un programa anticorrupción y su extensión y naturaleza u otras medidas especiales que pueden ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados con las adquisiciones públicas.

En general, un programa anticorrupción abarcador incluye a todas las partes interesadas en el sistema de adquisiciones, asigna responsabilidades claras a todas ellas y le otorga a un organismo o ente de elevada jerarquía la suficiente autoridad para que pueda asumir la responsabilidad por la coordinación y el monitoreo del programa. Las autoridades encargadas de las adquisiciones tienen la responsabilidad por el funcionamiento y mantenimiento de un sistema transparente y eficiente y por proporcionar información pública a fin de promover la rendición de cuentas y la transparencia. Las organizaciones de control (suprema autoridad de verificación) y los entes de supervisión legislativa (por ejemplo, el parlamento o el congreso) tienen la responsabilidad de detectar y denunciar irregularidades o corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad por las auditorías sociales y por el monitoreo de las adquisiciones a fin de proteger el interés público. Esto incluye las ONGs, los académicos, los sindicatos, las cámaras de comercio y asociaciones profesionales y la prensa. El poder judicial también participa en muchos casos a través de tribunales especiales anticorrupción y de organismos de investigación exclusivos que investigan y procesan causas de

corrupción. En general, el Gobierno organiza campañas de sensibilización y educación pública como parte de los esfuerzos para cambiar la conducta social en relación con las prácticas corruptas y la tolerancia. Las estrategias anticorrupción suelen incluir también el uso de tecnología moderna para promover servicios de *e-procurement* o adquisiciones electrónicas y de *e-government* o gobierno electrónico para minimizar el riesgo de sobornos.

Los evaluadores deben analizar la medida en que todas o algunas de las acciones se estructuran como un esfuerzo coordinado con suficientes recursos y compromiso por parte del Gobierno y del público o la medida en que, en general, se encuentran aisladas y se dejan a iniciativa de cada uno de los organismos u organizaciones.

En Uruguay existe una red institucional orientada a promover la transparencia y combatir la corrupción en la gestión pública. Algunos de los organismos que integran dicha red son:

- El Poder Judicial: Desde 2008 existen en nuestro país juzgados letrados especializados en crimen organizado, facultados para juzgar delitos contra la Administración Pública, lavado de activos, narcotráfico y actividades para su financiamiento.
- Junta de Transparencia y Ética Pública: es el órgano de control superior en materia de corrupción. A partir de la Ley N° 19.340 de 28 de agosto de 2015, se dotó a este organismo de personería jurídica, pasando de ser un órgano del Ministerio de Educación y Cultura, a ser un Servicio Descentralizado del Poder Ejecutivo, extremo que fortalece su autonomía e independencia técnica. Sus funciones se concentran en los aspectos preventivos del fenómeno de la corrupción. La JUTEP dicta cursos y seminarios, en coordinación con la Escuela Nacional de Administración Pública, orientados a funcionarios públicos y publica compendios de normativa anticorrupción, manuales de capacitación y cuadernos de divulgación, destinados a los funcionarios públicos. Estas publicaciones tratan sobre diversos temas, tales como los principios de la ética pública, el marco institucional contra la corrupción y los conflictos de intereses entre lo público y lo privado, entre otros. Este organismo también tiene la facultad de proponer al Poder Ejecutivo la realización de campañas de difusión en materia de transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la administración pública y los mecanismos de control ciudadano. En lo referente específicamente a las compras públicas, la JUTEP tiene como cometido verificar la difusión que deben realizar todos los organismos públicos de sus adquisiciones.
- Tribunal de Cuentas de la República: es un órgano de contralor previsto en la Constitución Nacional que actúa con independencia y autonomía técnica respecto de los demás poderes del Estado. Entre sus cometidos se incluye la fiscalización de la legalidad de los movimientos financieros públicos y del manejo de dinero de todas las unidades estatales; entre sus actividades habituales, el análisis de las contrataciones y adjudicaciones de contratos, así como la intervención preventiva de todos los gastos y pagos.
- Auditoría Interna de la Nación (AIN): Tiene por cometido verificar los sistemas de control de los organismos públicos para lograr gestiones eficientes y un entorno económico transparente y confiable. A estos efectos desarrolla auditorías en todas las unidades estatales con el objetivo de verificar el funcionamiento de los controles y detectar debilidades.

- Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE): Es el organismo encargado de promover la mejora de gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones del sector público. Se encarga de desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) y el Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE), sistemas informáticos específicamente orientados a facilitar la gestión de las compras públicas, disminuyendo así el riesgo de sobornos y fraudes.
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC): Es una unidad que depende de la Presidencia de la República, funciona con autonomía técnica y entre sus cometidos está el desarrollo y la gestión de proyectos de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Gobierno Electrónico, fomentando así la transparencia del Estado.
- La Unidad Centralizada de Adquisiciones: Su función es concentrar la adquisición de medicamentos, material médico quirúrgico, insumos hospitalarios y afines, por cuenta y orden de los organismos usuarios del sistema.

En suma, puede decirse que Uruguay cuenta con un marco institucional adecuado y que existen acciones destinadas a la prevención y detección de situaciones de corrupción. No obstante, cabe señalar que estas acciones no se encuentran adecuadamente coordinadas, sino que son llevadas adelante por varios organismos. Además, en muchos casos estas medidas son de carácter general y no están específicamente orientadas a las adquisiciones. Por tal motivo, se entiende que el Gobierno cuenta con un programa anticorrupción, pero necesita una mejor coordinación o poderes en un nivel más alto para que sea efectivo. No existen medidas especiales para las adquisiciones públicas.

Criterios de Calificación	Puntaje
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción amplio para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el Gobierno, con la participación de los organismos de Gobierno apropiados, que tienen un nivel de responsabilidad y capacidad como para permitirles cumplir con sus funciones. Existen medidas especiales para la detección y prevención de corrupción asociada a las adquisiciones.	3
El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción, pero necesita una mejor coordinación o poderes en un nivel más alto para que sea efectivo. No existen medidas especiales para las adquisiciones públicas.	2
El Gobierno cuenta con actividades anticorrupción aisladas que no están adecuadamente coordinadas como para resultar en un programa integrado eficaz.	1
El Gobierno no cuenta con un programa anticorrupción.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 2/3

SUBINDICADOR 12 (E) – LAS PARTES INTERESADAS (EL SECTOR PRIVADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LAS ADQUISICIONES/USUARIOS FINALES) APOYAN LA CREACIÓN DE UN MERCADO DE ADQUISICIONES CONOCIDO POR SU INTEGRIDAD Y CONDUCTA ÉTICA.

Este subindicador evalúa la fortaleza del público para mantener un entorno de adquisiciones sólido. Esto puede manifestarse en la existencia de grupos de la sociedad civil respetada y

creíble que supervisan y ejercen el control social. La actitud de aceptación y respeto del Gobierno y la calidad del debate y las contribuciones de todas las partes interesadas son una parte importante en la creación de un entorno donde la norma es la integridad y la conducta ética y no se toleran los desvíos.

En Uruguay, las partes indicadas, o sea la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios/usuarios finales de las adquisiciones públicas, trabajan de manera coordinada en la adopción de medidas para mantener y fortalecer dichos valores de ética, transparencia e integridad en el mercado de adquisiciones.

Prueba de ello es que, como fue dicho en apartados anteriores, Uruguay viene ocupando el primero puesto en la región en los sucesivos índices que publica anualmente Transparencia Internacional, como país donde existe una menor percepción de corrupción.

A ello debe agregarse que las organizaciones de la sociedad civil se han nucleado en una “Red de Gobierno Abierto”, la cual participa en el proceso de Gobierno Abierto de Uruguay desde su formación, en el marco de los compromisos asumidos por el país ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

Esta participación supone formar parte del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, junto a Academia, Gobierno y Sector Privado, que como grupo multi-actor, ha incluido sus propios compromisos en los sucesivos Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto, mediante un proceso de co-creación resultante del intercambio realizado en mesas de diálogo y otros espacios de participación.

Dentro de estos Planes de Acción co-creados, se han incluido diversos compromisos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, expresamente referidos a los procedimientos de compras públicas.

En el 1er Plan de Acción de Gobierno Abierto (2012 - 2014), se incluyó como compromiso tendiente a lograr una gestión eficiente de los recursos públicos, la puesta en marcha de la referida Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

En el 2º Plan de Acción de Gobierno Abierto (2014 – 2016), también se asumieron diversos compromisos medibles en materia de “Transparencia en las Compras y Gestión de los Recursos Públicos”, de forma de facilitar al ciudadano un control de los manejos de los fondos públicos. Algunos de los compromisos asumidos en dicha área temática fueron la creación de un Observatorio de Compras Públicas, encargado de analizar y difundir las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay, y la implementación del ya mencionado Registro Único de Proveedores del Estado.

En el 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016 – 2018), se aprobó como compromiso nacional la adopción del estándar Open Contracting, formato estándar internacionalmente reconocido de publicación de datos abiertos de contrataciones públicas, promoviendo su uso a nivel nacional y su consumo por los diferentes actores de la sociedad civil, para la información relativa a llamados y adjudicaciones.

En el 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto (2018 – 2020), actualmente vigente, se destaca como compromiso directamente vinculado a la transparencia del mercado de adquisiciones públicas, el de fortalecer el Portal de Transparencia Presupuestaria mediante la incorporación de información relativa a compras públicas, recursos humanos e ingresos de la Administración Pública.

Por tanto, se entiende que tanto el sector privado, la sociedad civil y los usuarios finales apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.

Criterios de Calificación	Puntaje
<ul style="list-style-type: none"> (a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que ejercen la función de auditoría social y control. (b) Las organizaciones cuentan con garantías y la cooperación necesaria del Gobierno para su funcionamiento y, en general, son promovidas y respetadas por el público. (c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de las contrataciones públicas. 	3
Existen varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y mantienen un diálogo frecuente con el Gobierno, pero con un impacto limitado sobre el mejoramiento del sistema.	2
Hay solamente unas pocas organizaciones involucradas en el tema, el diálogo con el Gobierno se hace difícil y no se les da importancia a las contribuciones del público para promover las mejoras.	1
No existen pruebas de participación de organizaciones de la sociedad civil en el sistema o el Gobierno no quiere promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tema.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 12 (F) – EL PAÍS DEBE CONTAR CON UN MECANISMO SEGURO PARA DENUNCIAR CONDUCTAS FRAUDULENTAS, CORRUPTAS O POCO ÉTICAS.

El país proporciona un sistema para la denuncia de conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas, que asegura la confidencialidad. El sistema debe reaccionar ante denuncias que se verifican mediante acciones tomadas luego para lidiar con las denuncias.

Se debería definir “*mecanismo seguro*”. Se entiende que un mecanismo es seguro si garantiza la confidencialidad o reserva de la información y que no se pueda detectar fácilmente al denunciante.

Otro aspecto para definir es “*accesibilidad*”. Se entiende que es cuando es fácil o sea que no hay mayores impedimentos para que un ciudadano realice una denuncia.

En Uruguay existe un mecanismo seguro y centralizado para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas. Dicho mecanismo es gestionado por la JUTEP, la cual recibe y procesa la totalidad de las consultas y denuncias de la ciudadanía, sea cual sea el medio por el que se presenten (presenciales, teléfono, mail).

De no ser tema de competencia de la JUTEP, se deriva al denunciante al organismo que corresponda y, en todos los casos, se preserva la identidad de la persona que realiza la denuncia o consulta.

A ello debe agregarse que la JUTEP se encuentra desarrollando un portal web de recepción de denuncias y una red de nexos entre ésta y los organismos públicos, que permita la adecuada coordinación entre ambos subsistemas, asegurando el adecuado procesamiento de las denuncias recibidas.

Sin perjuicio de dicho sistema centralizado, cualquier ciudadano puede realizar una denuncia referida a irregularidades, conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas en distintos ámbitos adicionales.

Específicamente los funcionarios públicos, por lo indicado en los artículos 40 y 41 del Decreto N° 30/003 de 23 de enero de 2003^{liv}, referido a Normas de Conducta en la Función Pública, están obligados a denunciar irregularidades o prácticas corruptas de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones, como así también los jefes están obligados a disponer la denuncia penal si hay delito. Estas denuncias son en general por cualquier tema y no denuncias específicas sobre compras estatales.

Los funcionarios públicos que trabajan en compras estatales son ordenadores de gastos y pagos y de acuerdo con la normativa vigente^{lv}, deben presentar declaración jurada de bienes e ingresos.

La denuncia preceptiva está también establecida en el TOCAF^{lvi} para cuando se presuma la existencia de un delito como obligación del jefe, sin perjuicio de la investigación administrativa o el sumario de corresponder.

A su vez, desde el año 2009, existen dos Juzgados Letrados Penales Especializados en Crimen Organizado^{lvii} donde se pueden realizar denuncias sobre este tema. Están facultados para juzgar delitos contra la Administración Pública, corrupción, lavado de activos, narcotráfico y actividades para su financiamiento.

En el marco de la Ley N° 18.381 de "Acceso a la Información Pública^{lviii}" si la información es calificada como reservada o confidencial, no tiene acceso público. Se entiende que una denuncia referida a compras estatales debería calificarse de acuerdo con algunos de los citados conceptos.

Existe normativa a nivel legal de protección de testigos^{lix} que además se ha extendido por reglamentación del Poder Ejecutivo a los funcionarios públicos que luchan contra los delitos del narcotráfico.

Respecto de la reserva de identidad del denunciante a nivel administrativo está establecida en el decreto N° 500/99^{lx} y es ratificada por el citado Decreto N° 30/003 en su art. 43, a cuyo tenor: "Cualquier persona o los funcionarios públicos que denunciaren de buena fe alguno de los delitos a que refiere este Decreto quedarán incluidos en el beneficio de protección de testigos establecido por la normativa legal vigente (art. 36 de la ley 16.707 de 12 de julio de 1995, decreto 209/2000 de 25 de julio de 2000 y art. III núm. 8 de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 29 de marzo de 1996 ratificada por la ley 17.008)".

Criterios de Calificación	Puntaje
Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción o conducta poco ética.	3

Existe un mecanismo, pero la accesibilidad y confiabilidad del sistema socavan y limitan su uso por parte del público.	2
Existe un mecanismo, pero no puede garantizarse la seguridad o la confidencialidad.	1
No existe un mecanismo seguro para denunciar casos de fraude, corrupción y conducta poco ética.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

SUBINDICADOR 12 (G) – EXISTENCIA DE CÓDIGOS DE CONDUCTA/CÓDIGOS DE ÉTICA PARA PARTICIPANTES INVOLUCRADOS EN ASPECTOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA QUE TAMBIÉN CONTIENEN DISPOSICIONES SOBRE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PARA AQUELLOS EN CARGOS QUE IMPLICAN TOMA DE DECISIONES.

El país debe contar con un Código de Conducta/de Ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, deben existir disposiciones especiales para aquellos involucrados en contrataciones públicas. En particular, la exigencia de divulgar información financiera ha demostrado ser muy útil en ayudar a prevenir prácticas poco éticas o corruptas.

- a) Existe un código de conducta o de ética para funcionarios de Gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye las adquisiciones. *Cumple***

Como surge de lo expuesto en apartados anteriores, el Decreto N° 30/003 establece las “Normas de Conducta en la Función Pública”, aplicables a “toda persona que, cualquiera sea la forma de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal”.

Dicho código de conducta cuenta con disposiciones especiales para aquellos funcionarios involucrados en la gestión pública financiera.

Así, su art. 23 establece que “Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos (arts. 119 y siguientes del TOCAF)”.

Por su parte, el art. 24 agrega que “Los funcionarios públicos que cumplen funciones en las reparticiones encargadas de la adquisición de bienes y servicios deberán rotar periódicamente (art. 23 de la ley 17.060)”.

- b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera. *Cumple***

Cabe entender que este Decreto N° 30/003 define con carácter general una serie de responsabilidades en torno a la toma de decisiones, entre las que pueden incluirse las siguientes:

- Actuar en todo momento en consideración del interés público (arts. 8 y 9);
- Observar una conducta honesta, recta e íntegra (arts. 11 y 12)
- Actuar siempre de buena fe y con lealtad en el desempeño de sus funciones (art. 13);
- Respetar a los demás funcionarios y a las demás personas con que deba tratar (art. 15);
- Ejercer sus atribuciones con imparcialidad, excusándose de intervenir cuando media cualquier circunstancia que pueda afectar la misma (art. 16);
- Prevenir y evitar todo conflicto de intereses en el desempeño de su función (art. 17);
- Utilizar los medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación (art. 19);
- Respetar estrictamente los procedimientos de contratación pública y sus principios (art. 20);
- Motivar cabalmente sus decisiones, explicitando las razones de hecho y de derecho que las fundamenten (art. 21); y
- Capacitarse para actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y, en particular, asistir a los cursos de actualización referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública (art. 22).

Asimismo, este Código de Conducta también contiene disposiciones que someten a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera.

Así, el art. 18 establece con carácter general que “El funcionario público debe actuar con transparencia en el cumplimiento de su función. Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho”.

Tal disposición debe interpretarse armónicamente con la posterior Ley de Acceso a la Información Pública N° 18.381.

Sin perjuicio de ello, cabe agregarse que el art. 12 de dicho Código de Conducta tipifica como una conducta contraria a la probidad, el “Negar información o documentación que haya sido solicitada de conformidad de la ley”.

Ambas disposiciones comprenden, lógicamente, a la información financiera y, en particular, a aquella referida a los procedimientos de contratación pública.

c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal. *Cumple*

Como surge de lo expuesto, la Normas de Conducta en la Función Pública obligan a todos los funcionarios públicos, empleando un concepto amplio al respecto, comprensivo de “toda persona que, cualquiera sea la forma de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal” (art. 1°).

Este Código también establece las consecuencias administrativas y/o penales que aparejan sus incumplimientos.

Así, su art. 38 dispone que “El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060)”.

Por su parte, el art. 39 aclara que “El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho”.

Criterios de Calificación	Puntaje
(a) Existe un código de conducta o de ética para funcionarios del Gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye las adquisiciones. (b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera. (c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.	3
El sistema cumple con los requisitos de (a) y (b) pero solamente constituye un código de las buenas prácticas que se recomiendan sin consecuencias por las violaciones de las normas salvo que se encuentren contempladas en el código penal.	2
Existe un código de conducta, pero no quedan claras las responsabilidades.	1
No existe un código de conducta.	0

PUNTAJE ASIGNADO: 3/3

ⁱ La Ley N° 18.834 (Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2012, publicada en el Diario Oficial con fecha 17/11/11), en su Sección III refiere al Ordenamiento Financiero, siendo el Capítulo I referido a “Compras Estatales” (Arts. 13 a 57). El Art. 57 de dicha Ley previó la vigencia de las normas referidas a la Contabilidad y Administración Financiera del Estado a partir del primer día del mes siguiente al de la publicación en el Diario Oficial del Texto Ordenado, excepto diversas disposiciones referidas al Registro Único de Proveedores del Estado, cuya entrada en vigor se previó a partir de la puesta en marcha de este.

El 17/5/12 se publicó el nuevo T.O.C.A.F. con las modificaciones introducidas por la Ley citada, por lo que, en cumplimiento de lo dispuesto por la norma citada precedentemente, la entrada en vigor del Texto Ordenado se produjo a partir del 1/6/12.

Es menester indicar que existieron Leyes dictadas posteriormente a la Ley N° 18.834, que introdujeron modificaciones, destacándose las Leyes Nos. 18.996 y 19.149, entre otras.

ⁱⁱ Fuente: Art. 488 de la Ley N° 15.903, en redacción conferida por el Art. 28 de la Ley N° 18.834.

ⁱⁱⁱ www.tcr.gub.uy

^{iv} www.cgn.gub.uy

^v www.parlamento.gub.uy

^{vi} www.presidencia.gub.uy

^{vii} Fuente: Art. 451 de la Ley N° 15.903, en redacción conferida por el Art. 15 de la Ley N° 18.834.

^{viii} Fuente: Art. 572 de la Ley N° 15.903, y Art. 53 de la Ley N° 16.736.

^{ix} Fuente: Art. 589 de la Ley N° 15.903, en redacción conferida por el Art. 482 de la Ley N° 17.296.

^x Fuente: Art. 199 de la Ley N° 16.736, en redacción conferida por el Art. 146 de la Ley N° 18.046.

^{xi} A mero título enunciativo, la norma establece que serán de aplicación las previsiones de los contratos en cuanto a fijación de otros montos que los vigentes para los procedimientos de adquisiciones, la determinación de requisitos y condiciones generales para procedimientos de compras, así como la de montos y la forma de calcular los comparativos de adquisiciones de bienes o servicios nacionales con relación a sus similares extranjeros ofertados, de solución arbitral de las controversias contractuales, etc.

^{xii} Conforme lo establecido por el Art. 156 del T.O.C.A.F., los montos establecidos en el Texto Ordenado serán actualizados anualmente, considerando la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo (IPC), de noviembre a noviembre de cada año. Los montos topes para el año 2015 son de hasta \$ 346.000 para proceder por contratación directa, y de hasta \$ 6.929.000 para proceder por licitación abreviada. Los montos se amplían en los casos previstos en el Art. 44 del T.O.C.A.F. para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, siempre que se configuren las condiciones previstas en la norma.

^{xiii} Fuente: Art. 483 de la [Ley N° 15.903](#) de 10/11/87, en la redacción conferida por el Art. 332 de la Ley N° 18.996 de 7/11/12.

^{xiv} En el caso de bienes, el margen de preferencia será del 8% (ocho por ciento) y se aplicará sobre el precio del bien nacional puesto en almacenes del comprador. El Poder Ejecutivo ha fijado el porcentaje mínimo de integración nacional que se requerirá para que un bien califique como nacional, que no puede ser inferior al 35% (treinta y cinco por ciento) del precio mencionado. La comparación de precios entre los bienes que califiquen como nacionales y los que no, se efectuará considerando todos los gastos requeridos para colocar los productos en almacenes del comprador y en igualdad de condiciones.

Es así como se considera como bienes nacionales siempre que cumplan las siguientes condiciones, aquellos:

- a) que fueren elaborado 100% a partir de insumos nacionales,
- b) que, utilizando insumos o materiales importados, cumplan en forma simultánea las siguientes condiciones: b1) 35% de integración nacional o más y b2) proceso de transformación que le confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del Mercosur) diferente de los insumos y materiales importados. No obstante, ello, cumpliéndose la condición de agregar el valor nacional mínimo del 35%, podrán calificar como nacionales aquellos productos que tengan hasta un 10% del total de insumos importados que no cumplan con el salto de partida exigido (“de minimis”).
- c) Que, no cumpliendo con lo dispuesto en el literal b, son resultado de un proceso productivo que genera un valor de integración nacional, mínimo, del 50%. Aquellos bienes que se presenten en “juegos” o “surtidos” podrán ser definidos como “industria nacional”, cuando cada uno de sus componentes cumpla con las disposiciones de este reglamento. En caso de existir componentes que no atiendan tal disposición, el “juego” o “surtido” podrá calificar como “industria nacional” siempre que el valor de tales componentes (CIF o venta en plaza según corresponda), no supere el 10% del Precio Nacional. Los envases primarios (aquellos que están en contacto directo con el producto ofertado) serán tenidos en cuenta a los efectos de la determinación del origen nacional de un bien. A tales efectos, se considerarán como nacionales cuando cumplan en sí mismos con las disposiciones precedentes.

Se entiende por integración nacional el resultante de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\% \text{ de integración nacional} = (\text{Precio del bien} - \text{Precio de insumos materiales importados})$$

PRECIO DEL BIEN

La comparación de precios entre los bienes que califiquen como nacionales y los que no, se efectuará considerando todos los gastos requeridos para colocar los productos en almacenes del comprador y en igualdad de condiciones, de acuerdo con lo establecido en los términos del llamado.

En esta comparación de precios no se incluirán los importes correspondientes a los aranceles de importación de los cuales el bien se encuentre exonerado ni el impuesto al valor agregado.

A los efectos de la comparación de precios, entre los bienes nacionales y los que no califiquen como tales, se aplicará la siguiente fórmula: $PCN = PN - (PN \times 0,08)$ $PCNN = PNN$

Donde:

PCN = precio comparativo del producto nacional con la aplicación de la preferencia a la industria nacional

$PCNN$ = precio comparativo del producto que no califica como nacional

PN = precio del producto nacional puesto en almacenes del comprador

PNN = precio del producto que no califica como nacional puesto en almacenes del comprador

Cuando los demás criterios de evaluación, establecidos en el pliego, tengan establecida una cuantificación monetaria, la misma se sumará al precio comparativo.

En el caso de servicios, el margen de preferencia será del 8% (ocho por ciento) y se aplicará sobre el precio del servicio. Cuando el servicio incluya el suministro de bienes, el monto sobre el que se aplicará el margen de preferencia no considerará el precio de aquellos bienes que no califiquen como nacionales, según el criterio previsto en el inciso anterior. A estos efectos, los correspondientes pliegos de

condiciones generales requerirán que el proveedor identifique el porcentaje del precio del servicio correspondiente a bienes que no califican como nacionales.

Se considera servicio nacional, el prestado:

- a) por una persona física con residencia permanente en el país;
- b) por una persona jurídica constituida de conformidad a la legislación nacional o debidamente constituida en el extranjero con sucursal o representación permanente en el país; o
- c) por un consorcio cuyos integrantes reúnan las condiciones previstas en el literal anterior.

En el caso de obras públicas, el margen de preferencia será del 8% (ocho por ciento) y se aplicará sobre la mano de obra y los materiales nacionales. A estos efectos, los correspondientes pliegos de condiciones generales requerirán que el oferente estime y exprese los porcentajes de mano de obra y materiales nacionales que componen el precio de la oferta. Para la calificación de un material como nacional se aplicará el mismo criterio que en el caso de los bienes.

Se considera obra pública nacional, la ejecutada por:

- a) por una persona física con residencia permanente en el país;
- b) por una persona jurídica constituida de conformidad a la legislación nacional o debidamente constituida en el extranjero con sucursal o representación permanente en el país; o
- c) por un consorcio cuyos integrantes reúnan las condiciones previstas en el literal anterior.

La Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Mercantil y a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay tienen cometida la expedición de los correspondientes certificados que acrediten el carácter nacional de los bienes y servicios de acuerdo con las disposiciones del presente decreto.

En el caso de las obras públicas la expedición del certificado, que acredite el carácter nacional de la misma, será efectuada por el Registro Nacional de Empresas Públicas del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La presentación del certificado que califica como nacional al bien, servicio u obra pública será de presentación obligatoria previo a la apertura de ofertas, salvo que el pliego disponga lo contrario.

^{xv} Los márgenes de preferencia previstos en el Artículo 58 del T.O.C.A.F., no serán aplicables en las contrataciones y adquisiciones realizadas según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. El Programa de Contratación Pública para el Desarrollo incluye, entre otros:

- a) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas,
- b) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios,
- c) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación.

Se faculta al Poder Ejecutivo a crear y reglamentar nuevos subprogramas, definiendo su participación en el monto total previsto para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo (disposiciones legales recogidas en el Artículo 59 y 60 del T.O.C.A.F., con reglamentación contenida en el Decreto N° 371/010, de 14 de diciembre de 2010 y N° 164/013).

El Poder Ejecutivo reglamentará el otorgamiento, en las contrataciones y adquisiciones realizadas por los organismos estatales y los organismos paraestatales, de márgenes de preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas, fabricados o brindados por productores o proveedores de cualquier nacionalidad, siempre que cumplan con normas o certificaciones de calidad, de seguridad, medio

ambientales, o de cualquier otro tipo, que se entiendan necesarios y adecuados para estimular la presentación de mejores ofertas (disposición legal recogida en el Artículo 61 del T.O.C.A.F.).

^{xvi} Aplicándose el Acuerdo, se prevé que, en oportunidad de la comparación de precios, se debe extender la Preferencia a la Industria Nacional regulada en el Decreto N° 13/009, disposiciones modificativas y concordantes, a la oferta chilena siempre y cuando:

- a) la contratación se encuentre cubierta por el Acuerdo (cobertura del acuerdo),
- b) al momento de la comparación de las ofertas exista una oferta nacional que obtenga dicho beneficio, y
- c) la oferta chilena de bienes, servicios y obras públicas haya dado cumplimiento a los mismos requisitos a que hubiera dado cumplimiento la oferta nacional, con la precisión de que, en materia de obras públicas, el margen de preferencia que corresponde a la utilización de mano de obra nacional, solamente le será extendido cuando se emplee mano de obra uruguaya.

Los beneficios comprendidos en los subprogramas que integran el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, no se extenderán a los bienes, servicios y proveedores chilenos que participen en las contrataciones de los organismos estatales que se encuentren cubiertas por el Acuerdo.

Se regula en el Acuerdo como se valorizan los contratos, la prohibición de medidas compensatorias y de especificaciones técnicas que obstaculicen innecesariamente el comercio.

^{xvii} El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales aprobado por Decreto N° 131/014, en su Art. 13.3 contiene idénticas previsiones a las indicadas.

^{xviii} Cabe destacar que la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado ha dictado las Resoluciones N° 11/014 y 12/014, de 9/7/14, por las que exceptúa de la inscripción en ciertos casos.

^{xix} Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Informe realizado con fecha 12/3/15, consultado el 14/6/15 en:

http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/15032/2/informe_15_15_estudio_sobre_normativa_en_compras_publicas.pdf

^{xx} Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Resolución adoptada el 13/3/15, consultada el 14/6/15 en:

http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/15033/1/resolucion_21_15_estudio_sobre_normativa_compras_publicas.pdf

^{xxi} Así, se establece las cláusulas que necesariamente debe contener el Pliego Particular, son: 1. Objeto del contrato y las condiciones especiales o técnicas requeridas; 2. Cotización: Modalidad, Forma, Tipo, aceptación de cotizaciones parciales, moneda/s aceptada/s, plazo de mantenimiento de oferta; 3. Evaluación de las ofertas: principales factores que se tomarán en cuenta para evaluar las ofertas y ponderación de cada factor; 4. Procedimiento de conversión en una sola moneda para la comparación de las ofertas; 5. Plazos y modo de pago; 6. Condiciones para la presentación de las garantías, cuando corresponda; 7. Lugar y plazo para solicitar aclaraciones a los pliegos y plazo para evacuar las consultas; 8. Forma de solicitar prórroga de la apertura de ofertas; 9. Lugar, plazo y medio/s para la presentación de ofertas; 10. Forma de efectuar consultas, comunicaciones, etcétera; 11. Fecha, hora y modalidad para la apertura de ofertas; 12. Modo de provisión del objeto de la contratación; 13. Multas y sanciones a aplicarse en caso de verificarse incumplimientos; 14. Si se otorgan o no beneficios fiscales o de otra

naturaleza; 15. Toda otra especificación que contribuya a asegurar la claridad necesaria para los posibles oferentes.

^{xxii} Dentro de estas cláusulas complementarias, a incluir en el Pliego Particular en caso que “...se consideren convenientes”, se incluyen: 1. Si se admiten ofertas alternativas, o modificaciones o variantes, además de la básica; 2. Si se admiten ofertas alternativas, o modificaciones o variantes, sin necesidad de incluir una oferta básica; 3. Si se obliga a las firmas extranjeras a tener representación comercial o constituir domicilio en el país; 4. Agrupamiento de los ítems que deberán ser necesariamente adjudicados a un mismo oferente o la potestad de la Administración de fraccionar la adjudicación entre más de un oferente; 5. Previsiones para la adjudicación de materiales de difícil fraccionamiento; 6. Admisión de fórmulas paramétricas para ajustes de precios; 7. Admisibilidad de ofertas en idioma extranjero.

^{xxiii} El Art. 21 de la Ley N° 18.876 del 19/7/11 sobre Contratos de Participación Público-Privada, establece: “(Presentación de las ofertas). Las ofertas deberán incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto. La reglamentación establecerá las condiciones para dicha presentación, la documentación exigida, las formas para la apertura de las ofertas, la posibilidad de formular aclaraciones, rectificaciones o salvedades y las actas que deberán labrarse.”

El Art. 19 del Decreto N° 17/012 de fecha 26/1/12, reglamentario de la ley 18.876, bajo el título “Bases generales de contratación” establece que: “Obtenido el informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas (...) la Administración Pública contratante elaborará las bases generales de contratación y el borrador del contrato.

En la medida en que su determinación fuere posible en esta etapa, las bases de contratación deberán contener los siguientes elementos: * Procedimiento competitivo a emplear. * Descripción del objeto de la contratación y delimitación del alcance de las actividades a desarrollarse. * Condiciones especiales o técnicas y requisitos de solvencia económica exigidos a los postulantes. * Indicación de los principales factores que se considerarán para evaluar las ofertas, con especificación de los criterios de calificación y de adjudicación. * Condiciones y mecanismos de reparto de riesgos entre el contratante y el contratista. * Causas y procedimientos para determinar las variaciones de la remuneración a lo largo del período de ejecución del contrato y criterios aplicables respecto del mantenimiento del equilibrio de la ecuación económico-financiera del contrato. * Destino de las obras y equipamientos. * Garantías de mantenimiento de oferta y cumplimiento de contrato. * Todos aquellos otros aspectos que puedan determinarse en esta instancia y que permitan contribuir a asegurar un mayor entendimiento de los aspectos esenciales de la contratación. * Procedencia y condiciones en materia de modificación contractual, conforme lo dispuesto en los artículos 47 y 48 de la Ley No. 18.786 de 19 de julio 2011. * Definición del concepto de valores anormales o desproporcionados de las ofertas en caso de que el procedimiento competitivo así lo requiera. * Definición del concepto de apartamientos sustanciales de las ofertas a que refiere el artículo 29 del presente decreto reglamentario. * Alternativas de sistemas de control por parte de la Administración Pública contratante y sus costos. * Condiciones aplicables para gastos del procedimiento competitivo, en caso de proyectos de alta complejidad que así lo requieran Las bases de contratación y el borrador del contrato serán presentados a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación. Dicha presentación deberá realizarse dentro de un plazo máximo de seis meses a partir de obtenido el informe a que refiere el inciso primero del presente artículo.” Por otra parte, el Art. 20 del mismo cuerpo normativo establece: “Llamado público a interesados. El procedimiento de contratación se iniciará con el llamado público a interesados. El llamado público a interesados a presentar ofertas deberá contener, como mínimo, la siguiente información: * Individualización de la Administración Pública contratante * Objeto del llamado que permita su fácil interpretación por los posibles interesados. * Procedimiento competitivo de

contratación a utilizarse * Lugar y fechas para adquirir las bases de contratación y demás especificaciones relativas al llamado”

^{xxiv} Delpiazzo, Carlos, “Eficacia aplicativa de los Principios Generales de Derecho en la Contratación Administrativa”, Anuario de Derecho Administrativo, Tomo XIII, FCU, Montevideo - Uruguay, Pág. 74.

^{xxv} Cajarville, Juan Pablo, Sobre Derecho Administrativo, Tomo II, 1° ed, FCU, Montevideo – Uruguay, Pág. 399.

^{xxvi} El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales aprobado por Decreto N° 131/014, en su Art. 13.3 contiene idénticas previsiones a las indicadas.

^{xxvii} Los manuales del sistema informático se pueden consultar en: <http://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/8d9a97004fa7cf508589bf7e30c50e7c/Llamado-Invitaci%C3%B3n+a+cotizar.pdf?MOD=AJPERES>

^{xxviii} Fuente: Art. 20 de la Ley N° 19.149.

^{xxix} Fuente: Constitución de la República <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

^{xxx} Fuente: Ley N° 17.935, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17935&Anchor>

^{xxxi} Por más información ver: <http://gp.gub.uy/>

^{xxxii} Creados por Ley 10.499 del 12 de noviembre de 1943. Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor=>

^{xxxiii} Desde 2005 se ha mantenido de manera continua esta instancia de diálogo social. Ver Decretos N° 138 y N° 139 de 2005: http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/decretos/2005/04/T32_05042005_00001.PDF y http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/decretos/2005/04/T33_05042005_00001.PDF

^{xxxiv} En este contexto se suscribe el Programa de Trabajo Decente que el gobierno mantiene desde 2007, en el marco de la política de desarrollo económico, social e institucional en línea con los objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que tiene dentro de sus premisas el fortalecimiento del diálogo social. Ver: http://www.ilo.org/santiago/WCMS_178024/lang--es/index.htm

^{xxxv} Por más información ver: <http://www.comprasestatales.gub.uy/>

^{xxxvi} Resolución N°4/013 de Presidencia de la República de 22 de febrero de 2013.

Ver: <http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/proveedores/consejo-asesor-proveedores>

^{xxxvii} Por más información ver: <http://ppp.mef.gub.uy/>

^{xxxviii} Fuente: Ley N° 18.786 de 19 de julio de 2011.

^{xxxix} Fuente: Artículo 58 del TOCAF y Decreto N° 13/009 del 13 de enero de 2009.

^{xl} Fuente: Artículo 59 del TOCAF y decretos N° 371/010 del 14 de diciembre de 2010 y N° 194/014 del 17 de julio de 2014. Ver: <http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/normativa/>

^{xli} Resolución N°4/013 de Presidencia de la República de 22 de febrero de 2013. Ver: <http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/proveedores/consejo-asesor-proveedores>

^{xlii} Por más información ver: <http://ppp.mef.gub.uy/>

^{xliii} Fuente: Ley N° 18.786 de 19 de julio de 2011.

Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18786&Anchor>

^{xliv} Artículos 58 y 59 del TOCAF y Decretos N° 371/2010 del 14 de diciembre de 2010 y N° 194/2014 del 17 de julio de 2014. Normas disponibles en: <http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/normativa/leyes-decretos-resoluciones/>

^{xlv} Las empresas requieren una escala mínima para producir, y el reducido tamaño de mercado hace que pocas empresas sacien ese cupo.

^{xlvi} Es importante destacar que aun cuando Uruguay es un país abierto a la presentación de ofertas extranjeras en todos los sectores (no existen las “licitaciones nacionales”), la ingeniería informacional que requiere introducirse en el mercado público, sumado al desincentivo del tamaño del mercado, puede hacer que en varios sectores no haya un interés relevante a priori para otros países en generar canales de comercialización con el Estado uruguayo.

^{xlvii} El 100% de Las empresas Públicas y Bancos y más del 90% de la Administración Central y Organismos del Artículo 220 de la Constitución expresan este entendido.

^{xlviii} El sector de la Construcción aduce

^{xlix} Esta obligación general resulta explicitada por el art. 38, núm. 20, del Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010, reglamentario de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18.381 de 17 de octubre de 2008.

^l Esta obligación encuentra su antecedente en el art. 163 de la ley N° 17.556 de 18 de setiembre de 2002, que dispuso el deber de los organismos públicos de “dar a publicidad el acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas, las contrataciones en régimen de excepción, las ampliaciones de las mismas y los actos de reiteración del gasto por observación del Tribunal de Cuentas”. Al respecto, el Decreto reglamentario N° 191/007 de 28 de mayo de 2007 precisó que “dichos organismos enviarán al sitio web www.comprasestatales.gub.uy la referida información y contarán para ello con un plazo de 10 días hábiles luego de producido el acto que se informa” (art. 1°).

^{li} Así: Informe “Medición de la Sociedad de la Información 2014” realizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), disponible en la siguiente dirección: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

^{lii} Decreto N° 30/003 de 23 de enero de 2003, Texto Ordenado de los Funcionarios Públicos TOFUP.

^{liii} Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

^{liv} Artículo 41°.- (Denuncia de delitos). El jerarca a quien compete resolver sobre las investigaciones internas de las que resultare la posible configuración de un delito tiene el deber de disponer la inmediata denuncia policial o judicial preceptiva (177 del Código Penal en la redacción dada por el art. 8° de la Ley No. 17.060).

Artículo 42º.- (Denuncias contra determinados funcionarios). Las denuncias contra los funcionarios públicos obligados a presentar declaración jurada de bienes e ingresos (arts. 10 y 11 de la Ley No. 17.060) por los delitos contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V del Código Penal y arts. 8º, 9º y 30 de la Ley No. 17.060) o contra la Economía y la Hacienda Pública (Título IX del Código Penal) deberán ser presentadas ante el órgano judicial competente o el Ministerio Público o la Policía Nacional u otras autoridades con funciones policiales, según corresponda conforme con el ordenamiento procesal al momento de su formulación (arts. 4º núm. 3 de la Ley No. 17.060 y 14 del Decreto No. 354/999).

^{lv} Ley No. 17.060, artículo 11 literal “N) Gerentes, Jefes de Compras y ordenadores de gastos y de pagos de los organismos públicos cualquiera sea la denominación de su cargo”.

^{lvi} En el art. 142 del TOCAF se establece: “Cuando como consecuencia de la responsabilidad financiero-contable emergente de la resolución administrativa, (artículo 147 del presente Texto Ordenado), surgiere un perjuicio para el patrimonio estatal, podrá caber la presunción de la responsabilidad civil del infractor. Cuando se presuma la existencia de delito, el jerarca respectivo, sin perjuicio de disponer de inmediato la investigación o sumario correspondiente, formulará sin demora las denuncias judiciales pertinentes con remisión de todos los antecedentes de que disponga. En tales casos la Administración podrá solicitar la adopción de medidas cautelares que correspondan para asegurar el resarcimiento o la indemnización al patrimonio estatal. En estas situaciones no correrá el plazo del artículo 841 del Código de Procedimiento Civil, hasta los noventa días posteriores a la resolución definitiva que recaiga en el sumario.”

^{lvii} Ley No. 18.362 de 6 de octubre de 2008. “artículo 414. Créase en el Poder Judicial a partir del 1º de enero de 2009 dos cargos de Juez Letrado de Primera Instancia en la Capital con destino a la creación de dos nuevos Juzgados Letrados de Primera Instancia en materia Penal con especialización en Crimen Organizado, con sede en la ciudad de Montevideo, cuya competencia será la siguiente: En todo el territorio nacional, en los siguientes casos:

1) Los delitos previstos en los Artículos 54 a 57 del Decreto Ley No. 14.294, de 31 de octubre de 1974, incorporados por el Artículo 5º de la Ley No. 17.016, de 22 de octubre de 1998 y sus modificativas.

2) Los delitos previstos en los Artículos 14 a 16 de Ley No. 17.835, de 23 de setiembre de 2004, en la redacción dada por la presente ley.

3) Los delitos tributarios previstos en el Código Tributario y en el Decreto Ley No. 15.294, de 23 de junio de 1982.

4) El delito de quiebra fraudulenta.

5) El delito de insolvencia fraudulenta.

6) El delito previsto en el Artículo 5º de la Ley No. 14.095, de 17 de noviembre de 1972 (Insolvencia societaria fraudulenta).

7) El delito previsto en el Artículo 76 de la Ley No. 2.230, de 2 de junio de 1893.

8) Los delitos de tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

^{lviii} Por su Art.8º) “Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.” El Art. 9º) expresa que se entiende por información reservada y en el literal d) se indica “Poner en riesgo de vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona”. Por el Art.10º) se define la información que se considera confidencial: “1) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que: a) Refiera al patrimonio de la persona; b) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor; Esté amparada por una cláusula contractual de

confidencialidad. II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado. Finalmente, por el art.11 se determina el período de reserva “La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen”

^{lix} Ley Nº 16.707 de 12 de julio de 1995, artículo 36. Encomiéndose al Poder Ejecutivo la implementación de un programa de protección a los testigos y denunciantes de hechos presuntamente delictivos.

^{lx} Decreto 500/991. Artículo 77.- La exhibición de los expedientes administrativos a los fines de su consulta es permitida en todos los casos, salvo con respecto a las piezas que posean carácter confidencial, reservado o secreto y sólo se llevará a cabo en las respectivas Oficinas de radicación de los mismos, bastando para ello la simple solicitud verbal de la parte interesada, de su apoderado constituido en forma o de su abogado patrocinante. En el caso de que la solicitud se formule por un abogado, si su calidad de patrocinante no surgiere de las actuaciones relativas, deberá previamente denunciarse por el interesado la existencia del patrocinio con indicación del profesional que lo haya tomado a su cargo, lo que podrá efectuar aquél por simple manifestación verbal, cuyos extremos se harán constar por nota.

Artículo 80.- Los documentos o piezas podrán ser calificados como secretos, confidenciales o reservados, de acuerdo con las normas legales o reglamentarias vigentes o a dictarse.

El carácter del asunto puede asignárselo el funcionario o la persona que lo origine, pudiendo ser modificado en cualquier sentido por el órgano superior de decisión.

El mero hecho de que los informes o dictámenes sean favorables o adversos a los interesados, no habilita a darles carácter de reservados.