

THEMATIC COMPILATION OF RELEVANT INFORMATION SUBMITTED BY URUGUAY

ARTICLE 9, PARAGRAPH 1 UNCAC

PUBLIC PROCUREMENT

URUGUAY (SIXTH MEETING)

A.- Contratación pública

En materia de contratación pública Uruguay ha adquirido una dimensión central y protagónica la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado¹ (ACCE), órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, que funciona con autonomía técnica y que se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Este órgano adquirió un relevante en cuanto que su labor está dirigida a múltiples actores con intereses eventualmente antagónicos como lo son: los proveedores, las entidades contratantes, el gobierno y la ciudadanía.

La labor desarrollada no es que incida indirectamente en estos actores sino que incluso hay actividades que implican una relación inmediata con los mismos como por ejemplo: asesoramiento especializado e instancias de capacitación específica para los propios proveedores del Estado uruguayo.

Incluso en su portal web se puede acceder a cursos on line tanto para proveedores como para compradores, catalogados cursos de auto estudio, en los que ni siquiera es necesario matricularse en los mismos y que tienen la ventaja que el usuario marca el ritmo del mismo, de acuerdo a las propias posibilidades.

Por lo que en esa heterogeneidad de intereses resulta fundamental el hecho de que compartan los protagonistas ciertos principios como: la eficiencia, la confianza y la transparencia, como líneas directrices en los procesos de contratación.

De acuerdo con la Ley N° 18.834 (artículo 14), son cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas y en los procesos de actualización de la normativa.
- B) Asesorar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones estatales y, mediante convenios, a los demás organismos públicos autónomos.
- C) Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado al servicio de las administraciones públicas estatales y de las empresas proveedoras de los mismos.
- D) Desarrollar y aplicar el catálogo común de bienes y servicios adecuados para el intercambio de información entre los organismos públicos.

¹ www.comprasestatales.gub.uy

E) Realizar la más amplia difusión, preparación de materiales y capacitación en las normativas relativas a las contrataciones del Estado y a las mejores prácticas aplicables, propugnando la aplicación de criterios y procedimientos simples y uniformes que faciliten la tarea de compradores y proveedores.

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.

G) Desarrollar normas de calidad de productos y servicios, coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

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.

I) Asesorar a los proveedores en las mejores prácticas y los procedimientos y herramientas aplicables en los procesos de contratación. La Agencia de Compras podrá comunicarse directamente con todas las Administraciones Públicas Estatales, los organismos públicos y las entidades privadas para el cumplimiento de sus cometidos.

J) Determinar los lineamientos del órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, Unidad Centralizada de Adquisiciones que funciona en el Inciso 05 - "Ministerio de Economía y Finanzas", sin perjuicio de su autonomía técnica.

El artículo 151 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)² asigna a ACCE cometidos de asesoramiento para el desarrollo de políticas de compras. Consecuentemente, la Agencia conjuntamente con el desarrollo de los proyectos de Innovación ha presentado al Poder Ejecutivo normas para lograr soporte legal a las nuevas herramientas y ha solicitado la generación, modificación y/o derogación de normativa.

Se adopta para la presentación de licitaciones, lo que se denomina “procedimiento electrónico” por el artículo 65 del TOCAF y reglamentada por el decreto 275/2013, ACCE tiene disponible esta herramienta en el Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Estado (SICE).

Esta modalidad tiene las siguientes características:

Las ofertas tanto económicas como técnicas se reciben únicamente en línea a través del sitio de compras que es lo que se llama “Apertura electrónica”. El oferente puede subir archivos y clasificarlos en confidenciales o no, según corresponda.

En la fecha y hora indicadas para la Apertura, la misma se hace de forma automática y las ofertas quedan visibles para los participantes del proceso. No se requiere copia papel, en ningún momento del trámite.

De este modo, se evita la impresión, gestión y almacenamiento de papeles, reduciendo considerablemente los costos asociados y el impacto ambiental. Al mismo tiempo torna

² <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/normativa/leyes-decretos-por-tema/tocaf/>

innecesarios los eventos de apertura, reduciendo el costo asociado tanto al Estado como a los oferentes,

Y como punto a resaltar, da mayor transparencia al sistema al quedar disponibles las ofertas a todos los participantes. Se prevé en el sistema funcionalidades para el manejo de datos confidenciales, de acuerdo a la normativa vigente.

Los dos grandes productos de este proyecto tienen que ver con el diseño y puesta en producción de una herramienta que permita el análisis de la información desde diferentes perspectivas, y la generación de un repositorio efectivo para la obtención, análisis, preparación y difusión de la información de compras públicas.

Se definieron e incorporaron al modelo indicadores de Mercado, de Gestión y de cumplimiento que brindan información a los interesados del sistema de compras públicas en forma global y desagregada por compradores.

Asimismo, a través de la RICG (Red Interamericana de Compras Gubernamentales) se establecieron criterios para alcanzar indicadores uniformes en toda la región. Esto permitirá a todos los países la generación de análisis comparativos y detección de oportunidades de mejora.

Con esta finalidad, se instaló en la ACCE un Observatorio como herramienta de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay y que tiene los siguientes objetivos:

- Promover la mejora de gestión y la transparencia.
- Producir información necesaria para la generación de políticas públicas y la definición del marco normativo.
- Facilitar la capacitación de los integrantes del sistema de compras públicas.
- Facilitar el análisis de cumplimiento de la normativa vigente.
- Brindar amplio acceso a la información generada.

Las herramientas generadas con el desarrollo del Observatorio, permiten a ACCE (Agencia de Compras y Contrataciones Estatales) verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia publicidad y transparencia de las compras públicas.

A partir de los datos obtenidos, se comunicó a las áreas de compras las debilidades identificadas, promovándose un intercambio satisfactorio a favor de la mejora continua del sistema de compras públicas.

Profesionalización del sistema de compras públicas.

Como parte del cometido de mejora continua del sistema de compras estatales, ACCE se ha planteado como desafío para 2014, contribuir con la mejora de las capacidades técnicas de los funcionarios de las unidades de compra.

Para ello, durante el 2013 se inició el relevamiento de los perfiles del universo de funcionarios que integran el sistema y se procedió a la contratación de una consultoría especializada, para el diseño y desarrollo de un modelo conceptual para la

profesionalización de los compradores públicos y la definición de la estrategia para cubrir la brecha entre la situación actual y la que se plantee como Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)

Se instrumentó el funcionamiento del Consejo Asesor Honorario de Proveedores del Estado.

Este Consejo, integrado por autoridades de ACCE y representantes de las principales cámaras empresariales, ha brindado aportes relevantes a la instrumentación de los desafíos de la Agencia durante todo el ejercicio.

A través del análisis y discusión de los proyectos en el seno de las Cámaras, se agregó valor a los productos generados y se obtuvo la colaboración de las Cámaras en la gestión de los cambios que se van instrumentando en la órbita de los proveedores del Estado.

Si bien la actividad de la Agencia en su totalidad redundaba en plasmar fácticamente principios de transparencia, celeridad y eficacia en la Administración Pública, sin dudas que el cambio cualitativo que se produjo en este campo fue la creación del RUPE (Registro Único de Proveedores del Estado), a través del mismo se centralizan los proveedores del todo país e incluso se lo torna accesible vía web sin desproteger la información personal y manteniendo la reserva en ese sentido.

Cada proveedor cuenta con una clave particular en donde puede chequear información por ejemplo acerca de si los certificados exigidos para contratar con el Estado, se encuentran vigentes, sin tener que presentarlos vía papel una y otra vez, cada vez que surge un nuevo procedimiento administrativo de contratación o cuando caducaba el vencimiento de los mismos.

Cuando se produce la renovación de uno de los certificados tanto en la Dirección General Impositiva como en el Banco de Previsión Social esa información se vuelca automáticamente al Registro Único de Proveedores del Estado.

Sin dudas que ese portal de referencia ha logrado un nivel de transparencia en cuanto a los procedimientos de contratación pública que es altamente considerable, lo que ha llevado un trabajo importante a los efectos de capacitar funcionarios de toda la Administración Pública para poder incorporar y habilitar los proveedores a ese nuevo registro y por ende a la nueva dinámica comercial del Estado.

ACCE ha puesto a disposición la información contenida en el Catálogo de Artículos, Servicios y Obras que utiliza el Estado, actualmente en:

- el sitio web de compras públicas ya visto,
- el sistema informático de gestión de compras utilizado en la Administración Central y en otras instituciones públicas (SICE).

En uso desde hace varios años por el Estado, el Catálogo contiene más de 30.000 artículos agrupados en familias, y cada artículo tiene variantes y detalles, formando una estructura de árbol con más de 200.000 hojas.

La interfaz desarrollada permite, a partir de una carga inicial realizada por única vez que se obtiene descargando la exportación del Catálogo disponible en el sitio web de compras estatales, actualizar vía un servicio web en forma periódica las actualizaciones que se realicen al mismo.

El mantenimiento del Catálogo es realizado por ACCE, utilizando para ello los servicios de una Mesa de Ayuda que atiende requerimientos provenientes de las instituciones públicas usuarias del servicio.

Es interés de ACCE poner esta información a disposición de cualquier interesado. Se entiende que la integración con el Catálogo reviste un alto interés para empresas proveedoras de sistemas de información al Estado y que utilicen estos datos, aunque también puede ser útil en general para cualquier institución, pública o privada.

La información contenida en el Catálogo es de uso libre, y el acceso a través de la interfaz no tiene costo.

Requerimientos adicionales en la administración y coordinación institucional.

En este campo resulta destacable la labor de los escribanos en toda la Administración Pública que debieron incorporar como deber funcional la habilitación de documentación vía web a los efectos que los proveedores pudieran quedar habilitados a contratar con el Estado uruguayo.

En este contexto la labor de ACCE también es realizada en coordinación con otros organismos nacionales como puede ser el Tribunal de Cuentas en los proyectos presentados e incluso a nivel internacional no sólo se tienen en cuenta los parámetros de evaluación de la OCDE a los efectos de evaluar el sistema nacional de contratación sino que se han asumido compromisos internacionales en la materia como lo es el convenio con Chile.

La Ley N° 18.909 de 23 de mayo de 2012, aprueba el Acuerdo de Contratación Pública entre Uruguay y la República de Chile suscrito el 22 de enero de 2009 y contiene compromisos internacionales en materia de contratación pública tendientes a brindar a los socios comerciales un trato no discriminatorio en el marco de procedimientos transparentes, abiertos y competitivos que deben ser cumplidos por el Estado.

El principio de Trato Nacional y No Discriminación consagrado en el Acuerdo, implica que los bienes, servicios y proveedores chilenos que participen en una contratación cubierta por el Acuerdo gozarán de un trato no menos favorable que el efectivamente otorgado a los bienes, servicios y proveedores nacionales, salvo que determinado beneficio haya quedado reservado de la cobertura del Acuerdo.

A nivel administrativo el TOCAF y el decreto 500/991 prevén normas especiales para funcionarios que manejan fondos públicos o se encuentran en los procesos de contratación.

El Texto Ordenado de la Contabilidad Administrativa y Financiera prevé la rotación de los funcionarios que intervenga en el manejo de fondos públicos sin perjuicio de la especialización requerida para algunos cargos.

Mientras que el decreto 500/991 y normas estatutarias son contestes en que los funcionarios públicos que sean sancionados en el manejo de fondos públicos no pueden ser reintegrados a cumplir funciones en esa materia en toda la Administración Pública.

Dificultades de la aplicación del artículo 9 de la Convención.

La principal debilidad del sistema de contratación en Uruguay es la ausencia de un sistema eficaz para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme a derecho.

De conformidad con el ordenamiento jurídico uruguayo, el recurso en vía administrativa, es la herramienta legal que se puede utilizar una vez que se emita una resolución por parte de la Administración. Es decir que es necesario que exista un acto que expresa la voluntad de la administración y que en consecuencia, produce efectos jurídicos. De modo tal, que incluso un dictamen de una comisión asesora recomendando la contratación de determinada empresa, formalmente no constituye un acto administrativo y si un acto preparatorio, por ende no estaría sujeto al recurso administrativo ni daría lugar a presentar una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se torna imprescindible crear un mecanismo particular de revisión de las resoluciones en esta materia, en la que el decisor cuente con una especialización importante en la temática de contratación administrativa y se eviten las actuales demoras en la dilucidación de los recursos administrativos que muchas veces devienen en juicios reparatorios cuantiosos contra el Estado uruguayo, producto a que el tiempo acrecienta los perjuicios.