



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

Tesis para la obtención del título de Magíster en Compras Públicas:

“La transparencia en las contrataciones públicas y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Situación actual y propuesta de mejora para el caso de Uruguay”

Autora: Isis Burguez

Director: Gabriel Bezchinsky

Contenido

Capítulo I: Introducción.....	4
Capítulo II: Marco teórico	6
Corrupción y transparencia en la contratación pública.....	7
Vulnerabilidades en la cadena de compras públicas.....	11
Herramientas para combatir la corrupción	15
Transparencia y control social.....	18
Herramientas para la transparencia y el control social.....	19
Regulación de mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción.....	24
Indicadores de reducción de oportunidades	24
Indicadores de control	27
Herramienta para la evaluación de los Sistemas de Compras: MAPS.....	29
Capítulo III: Estrategias metodológicas	32
Capítulo IV: Análisis de la situación en América Latina	37
Tipo de instrumento utilizado en cada país.....	38
Análisis de la encuesta a expertos internacionales en compras públicas.....	44
Capítulo V: El caso de Uruguay	48
Marco normativo en materia de transparencia y corrupción de Uruguay.....	48
Uruguay: Riesgos de corrupción medidas para mitigarlos y prevenirlos.....	58
Vulnerabilidades y medidas en la cadena de valor de compras públicas	59
Análisis de los mecanismos de prevención propuestos por Campos y Pradhan (2009) en relación a Uruguay	69
Herramientas de transparencia y control social en materia de compras públicas .	73
Encuesta de opinión a expertos nacionales.....	76
OSC en Uruguay	79
Encuesta a OSC de Uruguay	79
FODA.....	81
Propuesta de cambios a la normativa y procesos.....	83
Capítulo VI: Conclusiones.....	87
Referencias bibliográficas	89
Anexos	91
A. Modelo de Cuestionario a aplicar en la encuesta a Directores de Compras de la Región.....	91
B. Modelo de Cuestionario a aplicar en la encuesta a expertos internacionales en Compras Públicas.....	93

C. Modelo de Cuestionario a aplicar a responsables de compras de Uruguay y otros especialistas nacionales.....	94
D. Modelo de Cuestionario a aplicar a Organizaciones de la Sociedad Civil de Uruguay.....	95

Capítulo I: Introducción

Cada vez más, los países adoptan medidas para la promoción de la participación ciudadana en los temas de gobierno, y las Compras Públicas no son una excepción, ni en la región ni en el mundo desarrollado. De esta forma, Uruguay está elaborando su Tercer Plan de Gobierno Abierto 2016-2018 y desde su Primer Plan el tema de Compras Públicas estuvo presente con el portal web de Compras Estatales como herramienta de transparencia en la gestión; y en su Segunda edición, con la puesta en marcha del Observatorio de Contratación Pública y el Registro Único de Proveedores del Estado. Ya se ha presentado para el Tercer Plan la iniciativa de avance en el estándar internacional de Open Contracting (contratos abiertos) que permitiría ascender del nivel 2 de madurez en que actualmente se encuentra, al nivel 4.

En el año 2012 entró en vigencia un cambio normativo en materia de Contratación Pública, que ha permitido avances significativos en el país. A su vez, comenzó a trabajar la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, con lo cual fue posible desarrollar e implantar nuevas herramientas como por ejemplo: el Registro Único de Proveedores del Estado, Convenios Marco, Pregón, Observatorio, etc..

Los cambios mencionados no incluyen normativa que prevea y regule los posibles mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de Contratación Pública en Uruguay. Y en tiempos de Gobierno Abierto, me volqué hacia esta investigación en búsqueda de respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Qué beneficios tiene? ¿Mejora los procesos? ¿Aporta a la transparencia? ¿Es fundamental para el control? ¿Es negativa en algún aspecto? ¿Disminuye las posibilidades de corrupción?

El estudio de esta buena práctica motiva el interés en la investigación del Estado del Arte, ya que es relativamente reciente la implementación de estos mecanismos en la región. Constituye una oportunidad para involucrar a otros actores de la sociedad civil que pueden aportar a la mejora de los procesos en una forma innovadora. El análisis de la experiencia en el tema de los países de la región, dará algunos elementos de juicio para evaluar si es posible y beneficioso adoptar esta práctica en Uruguay. Asimismo, se explorará la existencia o no de una buena receptividad por parte de los posibles grupos de interés a la adopción de dicha práctica.

El objetivo general de este trabajo es realizar una propuesta para la implementación de procedimientos de participación ciudadana en las compras públicas en Uruguay.

Los objetivos específicos son:

1. Conocer el estado del arte de los países de la región.
2. Comparar los niveles de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las distintas etapas del proceso de contratación pública.
3. Proponer la forma de viabilizar la inclusión de las OSC en los procesos de contratación en Uruguay.

Capítulo II: Marco teórico

En primer lugar se define qué son las Organizaciones de la Sociedad Civil, y para ello consideraremos la definición adoptada por el Banco Mundial: “el término sociedad civil se refiere a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”.

Autores como Guillermo O’Donnell (2007), Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) han estudiado algunas deficiencias institucionales de la democracia representativa y cómo, en muchos casos, los gobiernos electos no representan los intereses y necesidades de la ciudadanía que los eligió. Estas deficiencias están relacionadas con el concepto de accountability (control o rendición de cuentas).

O’Donnell (2007), distingue entre accountability vertical y horizontal, mientras que Peruzzotti y Smulovitz (2002) introducen el término de accountability social.¹

La accountability vertical, es la ejercida por el electorado a través del voto. En dicho acto, cada ciudadano puede castigar o recompensar a los gobernantes, pero en un mismo acto debe resolver su apoyo o no a la actuación de los mismos en su conjunto. Un ciudadano podría no haberse sentido representado en algún caso en particular pero sí en la mayoría.

La accountability horizontal es la ejercida por las instituciones internas o agencias del gobierno que legalmente tienen facultades para ello.

La accountability social es el mecanismo de control que ejercen las asociaciones civiles, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. En estas asociaciones civiles pueden estar representadas minorías de opinión que no se sienten representadas por los gobernantes, y de esta forma tienen la oportunidad de poner los temas de su interés en la agenda de gobierno y así ejercer influencia sobre el sistema

¹ O’Donnell, G. (2007). *Notes on various accountabilities and their interrelations*. University of Notre Dame Press.

Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.

político. Las denuncias por parte de la sociedad civil de actos ilegales del gobierno o violaciones al debido proceso, activan mecanismos de agencias horizontales de control. Se trata de un control de tipo vertical, pues está por fuera de las agencias de gobierno, pero no electoral. Al no ser un control de tipo electoral, permite que se planteen discrepancias o reclamos sobre temas puntuales en cualquier momento del período de gobierno, sin necesidad de esperar al acto electoral donde el ciudadano deberá valorar la totalidad de los actos de gobierno y apoyar o no su nuevo programa.

Las OSC desarrollan un rol fundamental en la accountability social, señalando déficits institucionales.

Cabe aclarar que la accountability social también puede ser ejercida por una persona en forma individual, veremos algunos casos en el desarrollo del trabajo.

Si bien, como ya se dijo, estos actores no tienen facultades de sanción, en muchas ocasiones al exponer un tema a la opinión pública se activan los controles institucionales y se realizan investigaciones de oficio, que de otra manera nunca se hubieran producido.

La puesta en marcha de mecanismos que permitan el control de OSC incrementa la transparencia y rendición de cuentas, así como podría ser un factor importante para el desaliento de la corrupción, tema no ajeno a la contratación pública y que analizaremos a continuación.

Corrupción y transparencia en la contratación pública

Las compras públicas constituyen sin lugar a dudas una herramienta para la ejecución de políticas públicas en beneficio de la sociedad, para ello es imprescindible que su gestión sea transparente y posibilite la rendición de cuentas y el control de la sociedad civil.

El flagelo de la corrupción no escapa a las compras públicas, ya que el monto transado en el mercado público en promedio en el mundo es de 17,87% del PIB, siendo el Estado en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el principal actor de la economía. Los países europeos, en su conjunto, destinan 21,6% del PIB, mientras que América Latina y el Caribe 15,52%.²

² Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Los dineros que se desvían por actos corruptos, disminuyen las posibilidades de desarrollo de un país ya que afectan el destino último de los recursos públicos, que es la satisfacción de las necesidades de la población y la redistribución de la riqueza.

Expertos como Klitgaard, Rose Ackerman, Ware y Noone, coinciden en que “el monopolio del poder, amplia discrecionalidad, rendición de cuentas débil y poca o ninguna transparencia aumentan las oportunidades para la corrupción.” (En Campos y Pradhan, 2009.)

Campos y Pradhan (2009) realizan un importante aporte en cuanto al estudio de la corrupción en varios sectores y en particular en la contratación pública, para ello analizan la cadena de contratación e identifican en cada una de las etapas las banderas rojas y las vulnerabilidades en el enfoque de hoja de ruta. Al analizar el caso de Uruguay en próximos capítulos se aplicará dicha metodología.

Los autores establecen principios clave que rigen un sistema sólido de contratación pública:

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

A su vez, ambos autores plantean los distintos esquemas de corrupción que pueden darse en la contratación pública, así como las banderas rojas a tener en cuenta en cada caso, por parte de los organismos de control estatal y por la sociedad civil. A continuación se presentan dichos esquemas.

Esquema 1: Intermediarios para comisiones ilícitas

En los proyectos importantes de inversión donde participan empresas extranjeras de gran porte, suele haber un intermediario comisionista que en general es un representante local o socio en la inversión con la empresa extranjera. Estos agentes locales tienen los contactos para hacer que el inversor obtenga el contrato, a través del pago de comisiones ilícitas a altos funcionarios del gobierno y cobran altos honorarios por ello.

En otros casos, el agente local puede estar vinculado al pago de las comisiones pero sin el conocimiento de este hecho por parte de la empresa extranjera.

Banderas rojas:

- La selección del licitante es inadecuada, por ejemplo: se otorgan contratos repetidos al mismo proveedor, sin que haya competencia.
- Un intermediario o agente local innecesario está involucrado en un contrato público.
- Los funcionarios de adquisiciones aceptan gratificaciones inadecuadas de los licitantes.
- Los funcionarios del gobierno presentan una riqueza inexplicable o notoria.
- Los funcionarios del gobierno son conocidos en la comunidad por exigir o aceptar sobornos.
- Al incumplimiento o cumplimiento deficiente de un contratista igual se le siguen otorgando contratos.
- Ex funcionarios del gobierno son proveedores, en proyectos en que previamente fueron responsables.
- Existen relaciones personales estrechas entre proveedores y funcionarios del gobierno con autoridad en la contratación pública.

Estas señales de alerta planteadas a través de las banderas rojas podrían ser analizadas por OSC, con acceso a la información del proceso en tiempo real y en forma previa a la toma de decisiones, como forma de disuadir estas posibles conductas y de denunciar, si fuera necesario, algún hecho de carácter ilícito.

Esquema 2: Manipulación fraudulenta de licitaciones

Son diversas las formas de manipulación que pueden darse en una licitación a los efectos de beneficiar a un proveedor. Algunas de ellas son: especificaciones técnicas o requisitos de los bienes o servicios que dirijan las bases a un único proveedor; suministro de información a un proveedor en particular; acceso en forma previa a los pliegos de la licitación; acuerdo entre proveedores para que uno de ellos retire su oferta y luego sea subcontratado por el ganador; acuerdo entre proveedores para que coticen precios muy por encima para favorecer a uno de ellos; los proveedores conspiran y van rotando en la presentación de sus ofertas o se dividen el mercado por zonas geográficas; arreglo entre un funcionario y un proveedor que cotiza un precio por debajo del valor de mercado pero luego, durante la ejecución del contrato, se le aceptará el aumento de precio.

Banderas rojas:

- Ofertas idénticas que pertenecen a diferentes proveedores ya sea por el total o por una parte.
- Todas las ofertas están muy por encima del valor de mercado del producto.
- El proveedor ganador subcontrata a uno o varios de los que perdieron en ese proceso.
- Se altera físicamente la oferta unos minutos antes o con posterioridad a la apertura.
- Los precios que cotizan algunos proveedores en determinados artículos son sustancialmente mayores a los de otros.
- Los precios de los distintos proveedores varían entre sí en un porcentaje fijo por ejemplo 1% más en todos los productos, 3% más, etc..
- Los precios presentados por el mismo producto en distintos procedimientos en fechas cercanas, varían sustancialmente.
- Hay evidencia en las ofertas que muestran que ofertas diferentes fueron enviadas por el mismo proveedor, idéntica redacción, iguales errores, mismo teléfono.etc..
- Proveedores que habían manifestado interés inicialmente luego no presentan su oferta.
- Cuando comienza a ofertar un nuevo proveedor, los precios bajan sustancialmente.

En este esquema las OSC podrían analizar los pliegos de la licitación en forma previa a su publicación, estudiar los precios de mercado y participar en el análisis de las ofertas o emitir una opinión en forma previa a la toma de decisión por parte del jerarca competente.

Esquema 3: Empresas fictas o de fachada

Un ejemplo de ello son empresas que están a cargo de funcionarios públicos con los cuáles no es posible contratar, pero crean una sociedad en la que son los responsables y no figuran entre sus socios. Otro ejemplo es cuando la compañía ficta figura con subcontratista de la ganadora a los efectos de encubrir un soborno. Las compañías fictas pueden estar organizadas en países dónde no es posible conocer quiénes son los propietarios, llamadas "jurisdicciones secretas".

Banderas rojas:

Empresas desconocidas actúan como subcontratistas de empresas nacionales o extranjeras.

- Los dueños de la compañía subcontratistas son firmas de abogados o contadores y no como personas individuales.
- Compañía subcontratista registrada en jurisdicciones secretas.
- Pagos a compañías cuyas facturas son de jurisdicciones secretas.
- La empresa subcontratista, no tienen instalaciones o la dirección corresponde a una casa particular.
- Familiares de funcionarios del gobierno ganan contratos con el gobierno.

Las OSC podrían promover el análisis de las empresas subcontratadas que deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen a las empresas para poder contratar con el Estado, no permitiéndose la participación de empresas de las que no sea posible conocer sus titulares y representantes.

Otros esquemas: declaración de datos erróneos

Este esquema ocurre cuando uno o varios funcionarios corruptos permiten alterar su oferta inicial a un proveedor.

Banderas rojas:

- No hay acta escrita del acto de apertura de ofertas.
- El acta de apertura no está firmada por los asistentes.
- El acta del acto de apertura es difundida no en forma inmediata.
- No hay un registro adecuado de todos los pasos del proceso de licitación, apertura, evaluación, intercambio con los oferentes, etc..
- El acta de apertura contiene enmiendas o correcciones.

Nuevamente el rol de las OSC podría ser el de participar en los actos de apertura de ofertas que se realizan en forma presencial, así como el acceso en forma digital para el caso de apertura electrónica de ofertas.

Vulnerabilidades en la cadena de compras públicas

Continuando con el análisis realizado por Campos y Pradhan (2009), se analizarán los aspectos vulnerables en las contrataciones señaladas por ellos, así como las posibles medidas para corregirlos y tratar de reducir los riesgos de corrupción. Debe tenerse en cuenta que las vulnerabilidades o puntos débiles del sistema de compras públicas

pueden ser accidentales o haber sido diseñados por funcionarios corruptos para beneficiarse ellos mismos.

Los autores distinguen cuatro etapas en la cadena de compras públicas:

1. Identificación y diseño del proyecto
2. Publicidad, precalificación, preparación del documento de la oferta y entrega de las licitaciones
3. Evaluación de la oferta, post calificación y otorgamiento del contrato
4. Cumplimiento, administración y supervisión del contrato

En cada una de estas etapas los autores señalan banderas amarillas, o señales de advertencia.

Etapa1: Identificación y diseño del proyecto

En esta etapa los autores señalan que se debe tener especial cuidado con la influencia política y la aprobación de proyectos que sirven como fuente de financiamiento para la campaña electoral.

Banderas amarillas:

- El proceso de aprobación del proyecto no cuenta con criterios claros y objetivos.
- La ubicación de las obras no sigue un criterio de necesidad pública
- Los contratos solo admiten ofertas locales.
- No hay un plan de control anticorrupción en el diseño del proyecto.
- Los costos estimados difieren de los costos del mercado
- No se han considerado soluciones de menor costo.

Etapa 2: Publicidad, precalificación, preparación del documento de la oferta y entrega de las licitaciones

Banderas amarillas en la sub etapa de publicidad:

- No hay publicidad de una licitación competitiva
- La publicidad se hace en forma restringida por ejemplo sólo en una región del país.
- No se hace la publicación en medios de difusión internacional.
- La publicidad se realiza en un solo periódico y en una sola oportunidad.
- La publicación se hace con información incompleta.

- La publicación se hace con toda la información necesaria, pero a último momento se cambia y no se publica nuevamente.
- El plazo de publicación es insuficiente para la elaboración de las ofertas.
- Se publica en un sitio web del Organismo pero para acceder es necesario clave y contraseña.

Banderas amarillas en la sub etapa de precalificación:

- Los requisitos de precalificación son imprecisos o no están acordes al objeto del contrato.
- A los solicitantes se les exige estar registrados, en un registro aprobado por el gobierno antes de solicitar la precalificación.
- Los requisitos de precalificación son deliberadamente excluyentes.
- El método de evaluación no está documentado o es subjetivo.
- Los licitantes fueron preseleccionados en varios contratos pero luego no pueden participar en todos ellos.

Banderas amarillas en la sub etapa de preparación del documento de la oferta:

- Contratos por bienes u obras similares no están en una única licitación. Ello puede tener la intención de desalentar la competencia de grandes empresas extranjeras y así manipular la licitación con proveedores locales.
- Altos costos de los pliegos para disuadir a algunos participantes.
- Los pliegos de licitación no se condicen con los pliegos estándar aprobados por la normativa y contienen criterios arbitrarios de evaluación.
- Las especificaciones contienen marcas.
- Los pliegos no tienen instrucciones claras de cómo se deben presentar las ofertas.
- Los pliegos no tienen los criterios que se utilizarán para evaluar las ofertas y cómo se aplicarán los mismos.

Banderas amarillas en la sub etapa de entrega de las licitaciones:

- Algunos de los participantes conocen el costo estimado para el contrato por el Organismo.
- La entidad compradora no da aclaraciones a los pliegos o sólo responde las aclaraciones a quien la formuló o a algunos favorecidos.
- Hay un tiempo excesivo entre la entrega de ofertas y la apertura.

- Se cambia el lugar de entrega de ofertas o de acto de apertura a último momento y no todos los oferentes son informados.
- Se le impide a algunos licitantes entregar su oferta.
- Se aceptan ofertas luego del plazo de presentación.
- Las ofertas no se abren en público.
- La entidad compradora no lleva un registro de las consultas y sus respuestas previas al acto de apertura.
- La entidad compradora no resguarda adecuadamente las ofertas que se presentan.

Etapa 3: Evaluación de la oferta, post calificación y otorgamiento del contrato

Banderas amarillas:

- Demoras en la evaluación de las ofertas y la selección del ganador.
- Se utilizan criterios de evaluación diferentes a los establecidos en el pliego.
- La aplicación de los criterios establecidos en el pliego es distinta a la allí establecida.
- Los integrantes del comité de evaluación no tiene experiencia técnica.
- Un político o funcionario de alto nivel y superior a los miembros del comité evaluador hace cambios en las calificaciones otorgadas.
- Los licitantes retiran sus ofertas en la medida que avanza el proceso y queda solo una.
- Existen muchas quejas de los proveedores no adjudicatarios en el proceso.
- El mismo licitante gana repetidamente contratos similares.
- El precio de todas las ofertas menos una está por encima de los costos y del valor de mercado.
- Existen similitudes entre ofertas de proveedores diferentes, en cuanto a formato, ortografía, etc..
- Las garantías presentadas por varios oferentes son de la misma institución y su expedición de la misma fecha y hora.
- Los precios de las ofertas varían significativamente de precio entre los distintos proveedores.
- La oferta más baja en precio es descalificada y no es clara la explicación.
- El monto del contrato es diferente al del informe de evaluación.

Etapa 4: Cumplimiento, administración y supervisión del contrato

Banderas amarillas:

- Las especificaciones del contrato o el alcance se modifican después de la adjudicación.
- El control del trabajo realizado indica que el mismo no fue realizado de acuerdo con lo establecido en el pliego.
- Se entregan cantidades de bienes erróneas.
- Se sustituye el personal de consultoría por uno menos calificado.
- No se conservan actas de las reuniones.
- El personal responsable del proyecto cambia frecuentemente.
- Se hacen órdenes de cambio de contrato frecuentemente.
- Las facturas no se pagan oportunamente.
- Los sobrecostos no se justifican.
- El cliente no está satisfecho con las obras terminadas.

Herramientas para combatir la corrupción

Continuando con el análisis realizado por Campos y Pradhan(2009), los autores clasifican a las medidas para combatir a la corrupción en compras públicas en dos tipos:

1. Intervenciones por el lado de la oferta
2. Mecanismos por el lado de la demanda

Intervenciones por el lado de la oferta

Los autores señalan cuatro tipos de intervenciones por el lado de la oferta:

- a) Contratación electrónica
- b) Auditorías forenses
- c) Sanciones selectivas
- d) Programas de divulgación voluntarios

Contratación electrónica o E-Procurement

La incorporación del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en las contrataciones públicas se viene realizando en los distintos países desde fines de

los años 90, las mismas han aportado en el incremento de la competencia y transparencia, así como en la reducción de costos administrativos, mejora de la eficiencia y control de la corrupción. Pero por sí solas las TIC no son suficientes, para ser efectivas deben estar acompañadas por un marco legal adecuado, capacitación al personal y respaldo de los líderes políticos. Los sistemas deben dinamizarse aumentando la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia. Así como incluyendo la utilización de pliegos estándar de licitación.

Las OSC cumplen un rol muy importante al analizar la información que puede obtenerse de los distintos sistemas de compras, así como de las herramientas de inteligencia de negocio que se aplican a los efectos de producir información sistematizada.

Auditorías forenses

Las auditorías forman parte del control rutinario de los procedimientos de contratación. Los autores al mencionar el término forense hacen referencia a no controlar sólo el proceso en sí, sino en mirar más allá de los papeles y constatar que el dinero se ha utilizado en forma adecuada, si los bienes fueron realmente recibidos y se encuentran registrados debidamente en los inventarios de corresponder, o si las obras se encuentran realizadas de acuerdo a lo que se establecía en los pliegos de la contratación.

Permitir el acceso y participación de las OSC en las auditorías que se practican en los procesos de contratación pública, enriquece el análisis ya que pueden aportar una óptica distinta, en cuanto a si el uso de los fondos públicos está contribuyendo con los fines del Estado de desarrollo sostenible y con equidad social.

Sanciones selectivas

Estos autores plantean la necesidad que exista un sistema que permita recibir una queja de manera competente, dirigir una investigación, enviar el caso a la justicia, realizar condenas y plantear correctivos o sanciones.

Como no todos los países cuentan con este tipo de sistemas, las instituciones financieras internacionales cumplen este rol ya que cuentan con este tipo de sistemas que permite exponer y denunciar a empresas corruptas y de esta forma también contribuyen a disuadir a otras empresas a tomar caminos corruptos.

Programas de divulgación voluntaria

Este mecanismo permite a los contratistas informar fraudes y corrupción en sus contratos. Al hacer la divulgación completa, oportuna y verdadera, el contratista no es sancionado y puede continuar contratando con el Estado en futuros procesos.

Esta práctica presenta ventajas para el gobierno ya que obtiene datos precisos de los hechos de corrupción brindados por los propios involucrados en los hechos.

Mecanismos por el lado de la demanda

Los mecanismos por el lado de la demanda planteados por Campos y Pradhan(2009) son:

- a) Monitoreo externo
- b) Presentación de informes y acceso a la información
- c) Información compartida y acción colectiva
- d) Normas y convenciones: abordar la corrupción internacional

Monitoreo externo

El monitoreo externo permite vigilar el proceso de contratación desde su inicio ayudando a prevenir casos de corrupción. Los monitores independientes pueden ser expertos del sector privado o nombrados por las agencias públicas para prevenir el fraude y la corrupción.

Grupos adecuados de la sociedad civil pueden monitorear las distintas fases del procedimiento de contratación. Por ejemplo algunas universidades en materia técnica como ser Arquitectura o Ingeniería, en lo que hace a la redacción de los pliegos como al control del cumplimiento de los mismos durante y una vez finalizada la obra. El capítulo local de Transparencia Internacional también es mencionado por los autores como posible organización de la sociedad civil especializada en la lucha contra la corrupción, que podría aportar en durante el proceso de licitación y pago.

Los autores plantean el pacto de integridad de Transparencia Internacional como otra forma de participación de la sociedad civil en el monitoreo del proceso de contratación. Consiste en un acuerdo formal entre la agencia de contrataciones del gobierno y los licitantes en el cuál todos se comprometen a no aceptar, ofrecer, pagar o exigir sobornos o confabular con los otros licitantes para obtener un contrato. Hay un tercero que actúa como monitor externo para supervisar el cumplimiento del acuerdo.

Presentación de informes y acceso a la información

Los medios de comunicación y las ONG son fundamentales para monitorear y mostrar los hechos de corrupción. Ambos deberían ser capacitados para conocer cuáles son los puntos débiles del proceso donde pudieran presentarse hechos de corrupción. Es imprescindible que los países cuenten con libertad de información y leyes de acceso a la misma.

Información compartida y acción colectiva

Los autores proponen que las instituciones de financiamiento internacional compartan la información sobre los casos de corrupción y planteen sanciones colectivas.

Esta propuesta corresponde al año 2007 y fue efectivamente tomada por los cuatro bancos en lo que se denomina cross-debarment.

Normas y convenciones: abordar la corrupción internacional

En este punto se plantea la importancia de que todos hablemos el mismo idioma en términos de transparencia y corrupción lo que conlleva a la armonización de normas, estándares, prácticas y vocabulario. La ley Modelo sobre Contratación de Bienes, Construcción y Servicios elaborada por la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (UNCITRAL) es un gran aporte en este sentido.

A nivel internacional y regional existen varias convenciones como por ejemplo:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.
- La Convención para Combatir Sobornos de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- La Convención Contra la Corrupción en la Ley Penal del Consejo de Europa.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Transparencia y control social

Habiendo ya recorrido las distintas etapas en la cadena de contratación pública, sus aspectos vulnerables a la corrupción y los mecanismos de prevención, nos centraremos en las herramientas que refieren a la transparencia y control social.

Tomando en cuenta los aportes de Transparencia Internacional, el capítulo argentino de Transparencia Internacional: Poder ciudadano, Campos, Pradhan(2009) y Volosin

(2012); analizaremos 8 herramientas propuestas por ellos, las cuáles involucran al Estado, el sector privado y la sociedad civil trabajando en forma colaborativa con el objetivo de incrementar la transparencia y propiciar el control social.

Herramientas para la transparencia y el control social

1. Pactos de integridad
2. Acuerdos sectoriales de transparencia
3. Audiencias públicas
4. Monitoreo externo del proceso
5. Comparación de precios
6. Elaboración participada de pliegos
7. Sistema de declaraciones juradas
8. Análisis de riesgos

Pactos de integridad

Esta herramienta ya presentada dentro del monitoreo externo, consiste en un acuerdo voluntario entre el Estado y las empresas que participan en la contratación con el compromiso de no ofrecer, aceptar, pagar o demandar ningún tipo de soborno y además las empresas se comprometen a no colusionar entre ellas. De este modo, el Estado se compromete a ser transparente a lo largo de todo el proceso, y no solicitará ni recibirá sobornos y se establecen las sanciones disciplinarias o penales a los funcionarios que incumplan con el pacto. Asimismo las empresas se comprometen a no pagar, ni ofrecer sobornos y a denunciar si les fuera solicitado uno y también se establecen las sanciones para las empresas corruptas. Las sanciones para las empresas pueden ser: pérdida del contrato, pérdida de las garantías, prohibición de participar en contratos futuros, etc..

Como se trata de un acuerdo entre partes no es necesario hacer cambios en la normativa de compras públicas para realizarlo. No obstante un marco legal adecuado a las buenas prácticas debería incluirlo.

El pacto de integridad da mayor certeza sobre la forma en que se aplicarán las normas. Se realiza para cada contratación específica y puede aplicarse a cualquier tipo de contratación incluso consultorías, concesiones, privatizaciones, etc..

El uso de esta herramienta da una mayor confianza a la opinión pública sobre gestión pública. Un actor relevante para controlar el cumplimiento de los pactos de integración es la sociedad civil a través de alguna OSC o de algún ciudadano elegido por ella para tal fin.

Se recomienda a los licitantes tener un código de ética y un programa de cumplimiento de dicho código en toda la empresa.

En caso de conflictos entre las partes, los mismos pueden resolverse a través de un arbitraje y de acuerdo con la normativa de cada país.

Transparencia Internacional plantea los Pactos de Integridad con dos objetivos:

1. Para que las empresas se abstengan de sobornar y tengan la garantía que los demás oferentes tampoco pagarán sobornos, ya que las agencias de contratación pública seguirán procedimientos transparentes y sus funcionarios no recibirán sobornos.
2. Reducir el alto costo que la corrupción en la contratación pública significa para los gobiernos y generar un clima de confianza en el sector público por parte de los inversores y de la sociedad en su conjunto.

Acuerdos sectoriales de transparencia

Estos acuerdos promovidos por Transparencia Internacional y sus componentes locales, tienen por objetivo prevenir y combatir conductas desleales o anticompetitivas dentro de un sector.

El capítulo argentino de Transparencia Internacional, Poder Ciudadano (2010), establece que este compromiso también es al interior de cada empresa del sector, sus relaciones de negocios y con el Estado, generando confianza y credibilidad de sus clientes y demás grupos de interés, promoviendo la responsabilidad social empresarial y el respeto por la ley.

Dentro del acuerdo se contempla la creación de un Comité de Ética, integrado por tres miembros de diversos sectores y de reconocida trayectoria e idoneidad, tendrá como finalidad la resolución de consultas o potenciales conflictos.

Audiencias públicas

Poder Ciudadano (2010) define a la Audiencia Pública como una instancia en el proceso de toma de decisión en la cual el responsable de esa determinación habilita un espacio para que todos los ciudadanos, sean partes directamente afectadas o no, expresen sus opiniones y puntos de vista sobre el objeto de la decisión.

Asimismo plantean que en el proceso de contratación pública, la Audiencia Pública puede ser realizada en distintos momentos:

- Para la detección de la necesidad y el objeto a comprar o construir.
- Para la elaboración y confección de los pliegos.
- Para el control de los resultados, luego de finalizado el contrato.

Las opiniones vertidas por los ciudadanos tienen carácter consultivo y no vinculante. No obstante la autoridad contratante debe al momento de decidir, fundamentar el tratamiento otorgado a cada una de las opiniones.

Los principales actores de una Audiencia Pública son:

- Autoridad convocante, es la autoridad responsable del procedimiento, quién autoriza el pliego y decide a quién adjudicar.
- Presidente de la Audiencia Pública, es el responsable de coordinar y dirigir desde la etapa de preparación hasta la propia audiencia. Garantiza la libre participación de manera imparcial, promueve el debate ordenado y realiza las actas de seguimiento de la audiencia. A su vez elabora el orden del día, con la lista de los participantes registrados, una descripción de las propuestas presentadas por las partes, la duración de las exposiciones que será igual para cada participante y la designación de la autoridad que preside la audiencia y los responsables de la coordinación general.
- Moderador, es quién da la palabra a los participantes de acuerdo al orden preestablecido y controla la duración de cada exposición. Podrá recibir preguntas de los participantes que luego solicitará a los expositores que respondan.
- Panel de expertos, podrán ser convocados por la autoridad convocante a los efectos de realizar una exposición, expertos técnicos y legales, internos o externos, públicos o privados para que opinen sobre el objeto de la contratación.
- Participantes, deberán notificar su participación hasta 72 horas antes de su inicio. La oficina responsable llevará un registro de los participantes, su personería jurídica, si es un oferente, técnico, perito, etc., descripción de la documentación presentada. Cualquier ciudadano puede participar en una Audiencia Pública. Los posibles participantes son: ciudadanos en general, posibles oferentes, organismos públicos, Universidades, legisladores, organismos de control, miembros del Poder Judicial, expertos nacionales o extranjeros convocados por la autoridad que llama a la Audiencia Pública, entidades sindicales, OSC, organizaciones de profesionales, defensor del pueblo.

- Prensa, Poder Ciudadano sugiere que las OSC publique una gacetilla de prensa 10 días antes a los efectos de convocar a la audiencia, otra un día antes y una posterior que narre el desarrollo.
- OSC como observadores externos. Sus roles son: monitorear externamente todo el proceso, convocar especialistas, capacitar a organismos, evaluar la transparencia del proceso.

Continuando con lo desarrollado por Poder Ciudadano (2010), ellos distinguen tres etapas en el desarrollo de una Audiencia Pública:

1. Etapa previa a la Audiencia Pública. Incluye la convocatoria con una antelación de por lo menos catorce días, la identificación del equipo de la entidad de gobierno, fijación y comunicación de la temática, instalación de la oficina de atención al público, formación del expediente, inscripción de los interesados, conformación del orden del día.
2. Etapa durante la Audiencia Pública. Incluye la recepción del público en un lugar neutral, cómodo y accesible. El moderador da paso al cumplimiento del orden del día, a los expositores registrados, autoridades, expertos, etc.
3. Etapa posterior a la Audiencia Pública, consiste en la difusión del informe final que se presentará en un plazo no mayor a treinta días y que contendrá todas las intervenciones y su tratamiento en cuanto a la decisión final del tema. La OSC que actuó como observadora externa elaborará su informe de cierre.

Monitoreo externo del proceso

Transparencia Internacional (2010) señala que es ampliamente reconocido el rol de la sociedad civil para fomentar la transparencia en los procesos de contratación, cumpliendo una diversidad de roles que a su vez constituye una voz independiente, una fuente de conocimientos y puede plantear temas o acercar a otros grupos de interés.

El monitoreo externo puede ser llevado a cabo por una OSC o por un individuo con los conocimientos necesarios.

El monitor siempre debe actuar en forma independiente y para asegurarlo transparencia Internacional plantea:

1. Criterios de selección objetivos

2. Un método transparente de pago
3. Ningún obstáculo para el acceso a la información
4. Un sistema para la gestión de conflictos de interés

Asimismo, plantea los criterios para el diseño de la función monitores por parte de la sociedad civil:

1. Deben ser personas muy respetadas y de incuestionable integridad
2. Deben contar con los conocimientos técnicos o tener acceso fácil a los mismos.
3. Deben tener fácil acceso libre e ilimitado a todos los documentos, a todas las reuniones y a todos los funcionarios relevantes, pudiendo realizar todas las preguntas que considere necesarias.
4. Es posible establecer que los monitores deban transmitirles sus reclamos u observaciones a las autoridades del organismo en cuestión y sólo si no se corrigen en un tiempo razonable puedan hacerlo público o recurrir a los tribunales.
5. Los monitores deben poder respetar pactos de confidencialidad limitados, por ejemplo por razones de propiedad intelectual.

Comparación de precios

Una forma de disminuir los sobrepagos y reducir prácticas de corrupción es la publicación de los precios, ya sea por parte de las Agencias Públicas o por parte de la sociedad civil. La comparación de los precios puede realizarse entre las distintas dependencias públicas entre sí o con los precios de mercado.

Elaboración participada de pliegos

Este instrumento es utilizado por la agencia compradora al momento de elaborar el pliego de condiciones particulares permite a los oferentes establecer reglas que luego regirán en la contratación en la cual manifiestan interés en participar.

El proyecto de pliego es sometido a consideración de las empresas del sector que emitirán su opinión que no tendrá carácter vinculante.

De esta forma es planteada la herramienta por poder Ciudadano, no obstante la Dra. Natalia Volosin (2010), redobla la apuesta y considera que no sólo debe invitarse a emitir opinión a las empresas interesadas, sino que el pliego debe ponerse a consideración de toda la ciudadanía y en particular a la comunidad afectada por el proyecto si fuera el caso.

Permitir la participación de las OSC en la elaboración de los pliegos de licitación, aporta una visión diferente ya que los proveedores aportarán desde su interés como empresas con fines de lucro, pero las OSC aportarán desde la defensa de los derechos de las personas por ejemplo en los casos de contaminación ambiental.

Sistema de declaraciones juradas

Poder Ciudadano (2010) describe esta herramienta como una declaración jurada que deben realizar todos aquellos que intervienen en la evaluación de las ofertas completando sus antecedentes profesionales, de investigación, cargos en la actividad pública y privada, etc. Dichas declaraciones deben ser de libre acceso a toda la ciudadanía a través de su publicación en la web del organismo contratante. Donde se permitirá a las empresas hacer observaciones o impugnaciones y que el organismo deberá atender e incluir en un informe final al culminar el período de la publicación.

Nuevamente la Dra. Natalia Volosin (2010) redobla la apuesta y propone que las declaraciones juradas sean obligatorias para todos aquellos funcionarios que intervienen en el proceso de contratación.

Análisis de riesgos

La elaboración de mapas de riesgo puede efectuarse sobre agencias compradoras, empresas oferentes o sobre procesos de compra en particular. Transparencia Internacional señala que esta herramienta tiene múltiples fines pues sirven para el diagnóstico pero también para la sensibilización y construcción de la voluntad política para mejorar los sistemas y procesos de adquisición.

A través de una metodología participativa los actores relevantes identifican y califican colectivamente áreas vulnerables y riesgos de corrupción, para luego diseñar mecanismos de prevención o detección.

Regulación de mecanismos de transparencia y prevención de la corrupción

Natalia Volosin (2010) plantea dos tipos de indicadores que analizaremos a continuación: los indicadores de reducción de oportunidades y los indicadores de control.

Indicadores de reducción de oportunidades

La autora distingue siete variables para los indicadores de reducción de oportunidades de corrupción:

1. Ley de ética pública. En general este tipo de ley regula el comportamiento ético de los funcionarios públicos en general y aunque no se trate de un ámbito específico de compras públicas igualmente lo comprende. Incluyen aspectos sobre conflictos de interés, dádivas, obsequios, tráfico de influencias, sanciones, etc., todas ellas tendientes a disuadir conductas no éticas.
2. Principios / Objetivos relevantes. La inclusión de principios generales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en las normas de compras públicas es un indicador relevante porque sirven de criterios interpretativos a la hora de resolver recursos. Los principios planteados por la autora en este tema son: transparencia, publicidad, integridad, moralidad, ética, imparcialidad, responsabilidad, control, participación o control social.
3. Cláusulas anticorrupción. Comprende la existencia de cláusulas anticorrupción en la normativa específica de compras. En las cuáles la autora distingue: dádivas, beneficios, regalos, uso de información privilegiada, hechos de corrupción en general, comunicación con contratantes o intentos de influenciarlos, direccionamiento del pliego, modificaciones en los contratos, desviación o uso del poder.
4. Declaración de integridad. Se trata de la notificación a través del pliego de las condiciones de integridad o la exigencia de una declaración jurada al oferente donde exprese el cumplimiento de las citadas condiciones.
5. Inhabilidades para contratar. Consiste en impedir que sean oferentes aquellas personas físicas o jurídicas que por sus vínculos familiares u otros motivos ponen en riesgo la transparencia, competencia e imparcialidad del procedimiento.
6. Conflictos de interés y requisitos de probidad para funcionarios. Implica que la normativa establezca los conflictos de interés, así como los requisitos de probidad (solvencia moral, antecedentes penales, etc.) que deben cumplir los funcionarios públicos involucrados en el procedimiento.

7. Modelos de pliegos obligatorios. Consiste en el uso de pliegos estándar en forma obligatoria para todos los organismos de bienes y servicios, si es posible elaborados con la participación de las OSC, que contengan cláusulas para evitar la corrupción y además evita el hecho de que los pliegos estén dirigidos.

En su análisis Natalia Volosin (2012), compara la situación con respecto a estos indicadores de 32 países de América Latina y el Caribe, en base a ellos se construyó el siguiente cuadro:

Indicador	Cantidad de países que lo utilizan
Ley de ética pública	29
Principios / Objetivos relevantes	21
Cláusulas anticorrupción	22
Declaración de integridad	5
Inhabilidades para contratar	22
Conflictos de interés y requisitos de probidad para funcionarios	22 conflicto de interés y 10 requisitos de probidad
Modelos de pliegos obligatorios	18

Indicadores de control

Para el caso de los indicadores de control la autora distingue seis variables:

1. Ley de acceso a la información pública. La misma permite que cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil acceda a las actuaciones del Estado en sus distintas áreas. Si bien este marco es fundamental es importante destacar que los países con sistemas nacionales de compras avanzados, contienen en su normativa específica de compras cláusulas de acceso a la información de los procesos de contratación.

2. Participación ciudadana. En este punto Natalia Volosin destaca que la Sociedad Civil no sólo debe acceder a la información, sino que además debe poder actuar en el propio proceso de contratación, desde su planificación hasta su ejecución y finalización del contrato como un actor fundamental de control. Dentro de este indicador la autora señala ocho categorías de participación:
 - 2.1 Integración de determinados organismos
 - 2.2 Facultades de denuncias
 - 2.3 Participación como observadores en los actos públicos del proceso
 - 2.4 Rol específico de control de irregularidades
 - 2.5 Participación elaborada de pliegos obligatoria
 - 2.6 Participación elaborada de pliegos facultativa

2.7 Legitimación activa para impugnar determinados actos o para participar del proceso de impugnación

2.8 Participación del proceso de selección de determinados funcionarios

3. Responsabilidad de funcionarios por irregularidades en el procedimiento de compras y la sanción correspondiente
4. Responsabilidad de oferentes / contratistas por irregularidades en el procedimiento de compras y las sanciones respectivas
5. Mecanismos de control específicos de compras. Se trata de controles ejercidos por fiscalías específicas o control parlamentario, no se trata de los controles que ejerce el Tribunal de Cuentas o la Contraloría General.
6. Independencia del órgano rector. Es fundamental que la normativa establezca la independencia del órgano rector, para disminuir las posibilidades de que sea influenciado por el sector público o privado. El órgano rector debe ser único e independiente y debe contar con mecanismos claros de cooperación con compradores, proveedores y sociedad civil.

A continuación se presentados cuadros: el primero resume de los treinta y dos países de América Latina y el Caribe la cantidad que utilizan estos indicadores de control y el segundo es un detalle en particular del indicador dos participación ciudadana con un detalle de sus tipos de sub indicadores.

Indicador	Cantidad de países que lo utilizan	Observaciones
Ley de acceso a la información pública	18	
Participación ciudadana	19	Por lo menos un tipo
Responsabilidad de funcionarios	31	
Responsabilidad de oferentes / contratistas	27	
Mecanismos de control específicos de compras	6	
Independencia del órgano rector	7	

Tipo de participación ciudadana	Cantidad de países que lo utilizan	Observaciones
Integración de determinados organismos	8	
Facultades de denuncia	6	
Participación como observadores en los actos públicos del proceso	5	
Rol específico de control de irregularidades	4	
Participación elaborada de pliegos obligatoria	4	
Participación elaborada de pliegos facultativa	4	
Legitimación activa para impugnar determinados actos o para participar del proceso de impugnación	3	
Participación del proceso de selección de determinados funcionarios	2	

Herramienta para la evaluación de los Sistemas de Compras: MAPS³

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado como buena práctica el control social directo, que tiene como finalidad involucrar a los interesados en el control directo del procedimiento de contratación.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE coordinó una mesa de trabajo junto con los Organismos multilaterales de financiamiento, que culminó en el año 2004 con la Declaración de Johannesburgo, donde se comprometieron a adoptar la Herramienta de Indicadores de Base para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones por ellos propuesta. El objetivo de la aplicación de la Metodología propuesta es determinar la calidad y efectividad de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones y puede aplicarse tanto en países desarrollados como en proceso de desarrollo. Los indicadores de línea de base utilizados se dividen en cuatro pilares fundamentales:

1. Marco legislativo y regulatorio
2. Marco Institucional y capacidad de gestión

³ Methodology for Assessing Procurement Systems

3. Las adquisiciones y prácticas del mercado

4. Integridad y transparencia en el sistema de adquisiciones públicas

Cada uno de estos pilares contiene una serie de indicadores, para este trabajo veremos en particular el indicador 12 dentro del Pilar 4.

Indicador 12: en el país existen medidas éticas de lucha contra la corrupción. Dentro del mismo hay una serie de sub-indicadores en particular veremos el 12 e):

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 respetados y creíbles, 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.”⁴

Criterios de Calificación⁵	Puntaje
(a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y creíbles que ejercen la función de auditoría social y control.	3
(b) Las organizaciones cuentan con garantías y la cooperación necesarias 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.	
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 le 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

⁴ Extraído de METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE ADQUISICIONES PÚBLICAS Versión 4 10 de enero de 2007

⁵ Ídem referencia 1

Como se puede apreciar este sub-indicador del pilar de transparencia e integridad, evalúa la participación de las organizaciones de la sociedad civil ejerciendo el control social en los sistemas de adquisiciones y el apoyo y colaboración del Gobierno para que ejerzan dicho control.

Asimismo, Transparencia Internacional (2010) ha señalado como buenas prácticas para evitar el riesgo de corrupción el acceso a la información pública, audiencias públicas con todos los interesados, adopción de códigos de ética por parte de los responsables de estudios de viabilidad que deberán ser seleccionados en forma transparente.

Capítulo III: Estrategias metodológicas

De acuerdo al objetivo general y a los objetivos específicos planteados, se adoptó una estrategia metodológica mixta, que combina el abordaje cuantitativo con el cualitativo. A pesar de ser enfoques distintos pueden encontrarse puntos de congruencia que abordan ambas metodologías de investigación. Permiten llevar a cabo la observación y evaluación de los fenómenos, y ambas establecen suposiciones e ideas como consecuencia de lo observado y la evaluación de dicha acción. Además se proponen demostrar el grado en que las suposiciones antes realizadas tienen o no fundamento empírico, se pretende dar cuenta de estas suposiciones en base al resultado de esta investigación, las pruebas que se extraigan y del análisis del mismo. Y por último ambas coinciden en proponer nuevas observaciones y evaluaciones a modo de nuevas suposiciones e ideas. (Grinnell, 1997. Citado en Sampieri, Fernández y Baptista, 2010)

Sampieri, Fernández y Baptista (2010) definen el enfoque cuantitativo como:

“(...) es secuencial y probatorio. Cada etapa precede a la siguiente y no podemos “brincar o eludir” pasos, el orden es riguroso, aunque, desde luego, podemos redefinir alguna fase. Parte de una idea, que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se desarrolla un plan para probarlas (diseño); se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos), y se establece una serie de conclusiones respecto de la(s) hipótesis.” (Sampieri, Fernández y Baptista, 2010)

A su vez, plantean que el “enfoque cuantitativo Usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías.” (p.4)

En cuanto a las características del enfoque cualitativo Sampieri, Fernández y Baptista (2010) plantean:

“El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (...) los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas

actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, y después, para refinarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular.” (Sampieri, Fernández y Baptista, 2010)

De acuerdo con lo anterior, Sampieri, Fernández y Baptista (2010) destacan que el enfoque cualitativo utiliza como método “la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.” (p.7)

Esta metodología recurre a casos particulares para obtener datos que permitan una perspectiva más general. No se pretende probar hipótesis, sino generarlas a lo largo del proceso de investigación a través de los datos obtenidos. Se estima que estas hipótesis que fueron generadas a lo largo del proceso investigatorio son un resultado del estudio realizado. .(Sampieri, Fernández y Baptista, 2010)

A continuación, se detalla la metodología aplicada y los instrumentos que se utilizaron:

Estrategias metodológicas:

- Entrevistas a expertos son fundamentales para la etapa de recolección de la información. Los expertos seleccionados son tanto de tipo protagonistas como no protagonistas. Se consideran expertos protagonistas a aquellos que son parte integrante del fenómeno estudiado, por ejemplo los Directores de Compras Públicas de los países de la región que tienen un grado de avance en el tema de estudio. Son expertos no protagonistas aquellos que siendo especialistas en compras públicas no forman parte del fenómeno específico de estudio, a modo de ejemplo, expertos de Uruguay integrantes de la academia.
- Selección de casos de estudio, se realizó un muestreo no aleatorio sino de juicio, privilegiándose en la selección aquellos países de la región que tienen un grado significativo de avance en el tema de estudio. Para ello, inicialmente, se consideraron los siguientes países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Se envió la encuesta a todos ellos. Si bien originalmente se pensó en elegir sólo tres países, se amplió la muestra considerando la posibilidad de no obtener respuesta de alguna de las Agencias de Compras de dichos países. Los países

de los que se obtuvo respuesta fueron: Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

- Análisis de las entrevistas, la información obtenida fue resumida en tablas a los efectos de comparar los resultados y sacar conclusiones en cuanto a niveles de avance en la normativa, tipos de instrumentos utilizados, beneficios y dificultades de su aplicación, así como ventajas y desventajas de la incorporación de esta buena práctica.
- Fuentes documentales a utilizar: se realizaron los análisis bibliográficos necesarios para la conceptualización del tema a tratar, que implicó el estudio de libros publicados y normativa sobre el tema, así como documentos accesibles a través de la web. Se realizó el análisis de la normativa de cada uno de los países seleccionados y los documentos publicados por estos, como por ejemplo manuales para la participación ciudadana. Se estudiaron las posiciones de los distintos Organismos multilaterales que participan en los temas de compras públicas.
- Encuestas a grupos de interés. Se realizó el diseño del cuestionario y se definieron los grupos de interés: Agencia de Compras y Contrataciones del Estado de Uruguay, Directores de Unidades de Compras de Organismos Públicos, Organizaciones de la Sociedad Civil y expertos nacionales en compras públicas pertenecientes a la academia
- Encuestas a otros expertos internacionales, además de expertos nacionales se encuestó a expertos internacionales con vasta experiencia en compras públicas, integrantes del Banco Interamericano de Desarrollo y ex directores de Agencias de Compras.
- Análisis de las encuestas grupos de interés de Uruguay, expertos nacionales e internacionales. Toda la información recabada se procesó y resumió lo que permitió arribar a conclusiones sobre el grado de madurez del tema y las posibilidades de su implantación práctica.
- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), este instrumento metodológico se realizó a los efectos de resumir todos los datos que surgieron de las distintas encuestas, así como del marco teórico analizado y de esta forma continuar con la elaboración de una propuesta concreta a aplicar en Uruguay.

Instrumentos metodológicos:

- Cuestionarios para las encuestas y entrevistas que contienen tanto “datos objetivos (hechos, cogniciones) como subjetivos (opiniones, actitudes)”⁶. Las preguntas que se incluyeron fueron cerradas, abiertas y semi-abiertas.

La estrategia metodológica mixta adoptada en la investigación se ve reflejada en todos los cuestionarios elaborados. En ellos, se incluyeron preguntas para recabar datos de carácter cuantitativo y también cualitativo a los efectos de obtener, en forma simultánea, ambos aspectos. Las preguntas diseñadas se basan en el análisis del marco teórico y de antecedentes en el tema, con el fin de obtener los datos oportunos para cumplir con los objetivos específicos de la investigación y así proporcionar los elementos necesarios para el cumplimiento del objetivo general (realizar una propuesta para la implementación de procedimientos de participación ciudadana en las compras públicas en Uruguay). Es decir, las consultas a expertos en la materia proporcionan datos fundamentales en la generación de la propuesta de cambios a aplicar en Uruguay: por ello, no sólo son importantes los datos cuantitativos sino también los datos que reflejan percepciones y opiniones de carácter cualitativo sobre el fenómeno estudiado.

A modo ejemplo, en el cuestionario a Directores de compras de la región, se incluyeron preguntas de carácter cuantitativo (existen participación de OSC en los procedimientos de contratación de su país, cuáles de los instrumentos que se mencionan utilizan) y de carácter cualitativo (cuáles considera que fueron las mejoras que aportaron al sistema de compras públicas, cuáles fueron las dificultades de su aplicación práctica). Los datos cualitativos permitirán la descripción de los fenómenos explorados cuantitativamente.

Se anexa modelo de cuestionarios efectuados.

- Tablas. Se confeccionaron tablas que resumen la información obtenida de las encuestas.

Lista de personas a entrevistar y/o encuestar en el desarrollo de la investigación:

- Directores de Compras de 9 países de la región
- Directores de Compras de Uruguay
- Especialistas en compras públicas del BID

⁶ Metodologías y Técnicas cuantitativas de investigación – Andrés Hueso y María Josep Cascant

- Directores de las Unidades de Compra de los Organismos Públicos de Uruguay
- Funcionarios con experiencia en Compras Públicas de Uruguay
- Representantes de la sociedad civil: OSC vinculadas a la temática de transparencia y control social
- Consultores nacionales o internacionales vinculados a las compras públicas

Capítulo IV: Análisis de la situación en América Latina

En este capítulo se analizará el resultado de una encuesta realizada a nueve países de la región, en donde se les consultó por los mecanismos de participación ciudadana que aplicaban en cada uno de sus países. La muestra no fue aleatoria sino que fueron elegidos países con avances significativos en el tema. La encuesta se dirigió a los Directores de Compras públicas de cada país.

Los países considerados para la investigación son: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

De los nueve países considerados en la encuesta respondieron seis y a continuación, en el siguiente cuadro, se presentan los resultados de la misma. De las respuestas obtenidas podemos ver que los instrumentos más utilizados por los países encuestados son: Audiencias Públicas, elaboración participada de pliegos y monitoreo externo del proceso, estos tres instrumentos se encuentran presentes en cuatro de los seis países que respondieron la encuesta. Cuatro de los países han desarrollado mecanismos adaptados a su realidad específica y sólo uno de ellos utiliza el análisis de riegos.

Tipo de instrumento utilizado en cada país

Tipo de instrumento	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Paraguay	República Dominicana
Pactos de integridad	X			X		
Acuerdos sectoriales de transparencia	X			X		
Audiencias Públicas	X	X		X	X	
Monitoreo externo del proceso	X	X		X		X
Comparación de precios	X	X				
Elaboración participada de pliegos	X	X		X	X	
Sistemas de declaraciones juradas		X				
Análisis de riesgo	X					
Otro	Ejercicio del derecho constitucional de presentar peticiones respetuosas a las Entidades Estatales por motivos de interés general o particular.		Consultas Públicas: i) del reglamento de la ley de compra ii) de directivas de contratación pública	Consejos Consultivos y/o Asambleas Productivas.	Participación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en la Alianza del Gobierno Abierto (AGA), en la cual se ha creado una mesa conjunta entre la Sociedad Civil Organizada y el Gobierno del Paraguay.	

Audiencias públicas y participación elaborada de pliegos, son los instrumentos con mayor difusión en los países encuestados ya que ambos se aplican en cuatro de los seis países.

A continuación se presenta la información sobre la normativa del tema en cada uno de los países y la fecha desde que se aplica alguno de los instrumentos mencionados. Es posible apreciar que Colombia fue pionero en el tema introduciendo normas al respecto desde 1993, Paraguay y Ecuador desde la primera década del siglo XXI, mientras que Costa Rica, República Dominicana y Ecuador han regulado el tema a partir de la presente década.

País	Marco regulatorio	Año desde que se aplica
Colombia	Artículo 23, 86 y 270 de la Constitución Política de Colombia. Artículo 66 de la Ley 80 de 1993. Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007. Artículo 9 y 10 de la Ley 1712 de 2014.	1993
Costa Rica	Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa	2010
Chile	Norma de Participación Ciudadana	2014
Ecuador	La constitución del Ecuador. la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento Resolución 25 emitida por SERCOP	2008
Paraguay	Resolución DNCP N° 813/11 Ley N° 2051/03	2007
República Dominicana	decreto No. 188-14 decreto No. 183-15	2013

Consultados sobre los tipos de OSC que participan en los procedimientos de contratación la respuesta fue variada y se detalla en el siguiente cuadro junto con la respuesta sobre en qué etapa del procedimiento participan. En este último aspecto cabe destacar que tanto Colombia como República Dominicana permiten la participación en todas las etapas del proceso, mientras que en Costa Rica y Paraguay la participación es sólo en la etapa de elaboración de pliegos.

País	Tipo de OSC	Etapa del procedimiento
Colombia	Personas naturales Personas jurídicas Veedurías ciudadanas Organizaciones comunitarias. Asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común	En todas las etapas del Proceso de Compra Pública—planeación, selección, contratación y ejecución
Costa Rica	Empresas Cámaras Academia Cualquier otro grupo de interesados	En la fase de Planificación (diseño del pliego)
Chile	Sociedad civil Gremios ONGs Centros de estudios	No hay participación en las etapas del procedimiento, sino que la consulta es sobre cambios en la reglamentación de contratación pública.
Ecuador	Actores de la economía popular y solidaria Micro y pequeños proveedores Proveedores pertenecientes a grupos vulnerables Grupos de atención prioritaria	Feria Inclusiva Catálogo Dinámico inclusivo
Paraguay	Gremios de empresas	Preparación de Pliegos Estándar y Discusión de Pliegos de Licitaciones particulares
República Dominicana	Organizaciones de la sociedad civil Universidades del sector privado Las iglesias: católica y evangélica	Elaboración de los pliegos de condiciones, su publicidad, la entrega de propuestas técnicas y financieras por parte de los proveedores, su evaluación, adjudicación, gerenciamiento del contrato y entrega final del bien o servicio.

A continuación se resumen las respuestas dadas por los distintos países en cuánto las mejoras que aportó al Sistema Nacional de Contratación Pública la inclusión de las OSC y las debilidades del uso de las herramientas relevadas.

País	Mejoras que aportó al SNCP	Debilidades de la herramienta
Colombia	Control sobre la gestión de la contratación	La acción de tutela puede suspender los Procesos de Compra de las Entidades Estatales desconociendo el interés general sobre el particular, y la aplicación de los principios de eficacia y economía del Sistema de Compra Pública
Costa Rica	Ahorros por aprovechamiento de economías de escala, liberando recursos a fines alternativos de alta rentabilidad social.	Enlentecimiento y encarecimiento del proceso
Chile	Mejoras en general	No ha habido constancia en la consulta pública en cambios del reglamento, esto es, no se ha realizado consulta en cada uno de ellos.
Ecuador	<p>El Catálogo Dinámico Inclusivo fue creado para favorecer y privilegiar órdenes de compra de bienes y servicios de exclusiva producción nacional que ofertan los actores de la Economía Popular y Solidaria.</p> <p>Modelo de Gestión de Ferias Inclusivas dinámicas para la incorporación de Economía Popular y Solidaria - EPS y Medianas y Pequeñas Empresas - MYPES en la contratación, con criterios de producción nacional, inclusión y localidad.</p> <p>Procedimientos que garanticen la participación exclusiva de actores de la Economía Popular y Solidaria; micro, pequeños y medianos proveedores, pertenecientes a grupos vulnerables o de atención prioritaria.</p> <p>Agilizar, simplificar y transparentar procedimientos a las entidades contratantes para la adquisición de bienes y servicios normalizados;</p> <p>Incremento de la cantidad de proveedores a través de la inclusión de bienes y/o servicios normalizados en el catálogo dinámico inclusivo;</p>	La falta de acceso a servicios informativos digitales, donde se publica cada avance o nuevo proceso que el Servicio Nacional de Contratación Pública genera, en relación a las nuevas necesidades o prioridades de las Entidades Contratantes.

	Desarrollo de Proveedores	
Paraguay	<p>El contar con la opinión de sectores distintos al gobierno resulta una herramienta útil en las compras públicas, ya que se regulan aspectos que afectan a la ciudadanía y no necesariamente el comprador público o regulador contempla todas las aristas que involucran a su proyecto, amén de las capacidades o el expertise técnico que la sociedad civil puede aportar para el desarrollo de las compras públicas.</p>	<p>Los intereses sectoriales que se pretenden regular o defender los representantes de las organizaciones activas, no siempre son el eco de la opinión general. Asimismo, las organizaciones de lucha contra la corrupción y la consolidación de la transparencia, no han ahondado suficiente en actividades específicas relacionadas a las contrataciones públicas.</p>
República Dominicana	<p>Han propiciado mayores y mejores prácticas de rendición de cuentas y divulgación de información pública sobre los procesos de compras, en las instituciones que les ha correspondido monitorear.</p> <p>Han contribuido a que exista una mayor rigurosidad en el cumplimiento de los procedimientos contenidos en la ley.</p> <p>Han realizado recomendaciones de mejora en los procedimientos de compras en las instituciones monitoreadas.</p> <p>Han establecido un canal de comunicación y recepción de quejas y denuncias, con los oferentes.</p> <p>Han ayudado al establecimiento de una relación/coordinación más estrecha entre las instituciones monitoreadas y la Dirección General de Contrataciones Públicas.</p> <p>Han permitido ahorros importantes de dinero público en algunos de los procesos monitoreado.</p>	<p>La poca capacitación que en torno al tema ha habido en el país.</p> <p>La definición de mecanismos de información y rendición de cuentas de las comisiones hacia la ciudadanía. No se ha podido transmitir de manera clara a la opinión pública los resultados alcanzados por las Comisiones de Veeduría durante el periodo.</p> <p>No se ha hecho un uso efectivo de las Tecnología de la Información y la Comunicación, en el monitoreo de las compras públicas por parte de las Comisiones de Veeduría Ciudadana. El uso de las TIC deberá contribuir a ofrecer una mayor información a la ciudadanía y a integrar su participación y coordinación con las Comisiones de Veeduría</p>

País	Beneficios	Dificultades en su aplicación
Colombia	Crea una ciudadanía más proactiva y representativa en los asuntos que son de su interés, incrementa la transparencia de las decisiones de la Administración Pública, y constituye un insumo importante de información para los ciudadanos e interesados	No
Costa Rica	Validar desde el sector de la oferta, con la inteligencia y sensibilidad del mercado, nuestras propuestas	Encarecimiento del proceso e incremento de tiempo y de costos
Chile	Sí, en general.	No
Ecuador	La equidad, que es un imperativo moral para erradicar la pobreza; que nos permite promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza	Inicialmente solo por el desconocimiento de los potenciales proveedores; no obstante con el acompañamiento y asesoramiento adecuado (proceso de desarrollo de proveedores) estos procesos dinámicos se han vuelto sencillos
Paraguay	Estandarizar los requerimientos, homogenizar el acceso a las licitaciones, crear reglas claras de participación, disminuir las inconformidades y en algunos casos lograron estándares de calidad en los requerimientos que forman parte de los contratos	Al no contar con un mecanismo formal de involucrar a la sociedad civil organizada, no se cuenta con reglas únicas para interactuar con la misma y se requiere crear y mantener la conciencia no solo de los funcionarios de la DNCP sino de los responsables de otras instituciones públicas y el interés de la sociedad civil para que la interacción no se pierda.
República Dominicana	Una mayor claridad en la población de la importancia que tienen las compras públicas para su vida cotidiana. Un mayor número de ciudadanos en distintos puntos del país tienen un mayor y más clara información sobre las contrataciones públicas y los procedimientos que establece la ley. Las CVC han permitido un	Colocar el tema de las compras públicas como un tema de interés en la agenda pública. La desconfianza ciudadana de que los procesos de compras públicas se podían realizar apegados al marco jurídico. De todas formas, el escepticismo en la opinión pública ha sido otra de las dificultades en el camino para incorporar la participación

	<p>proceso de diálogo y coordinación entre el Estado y la sociedad civil, que ha permitido ir reconstruyendo unos niveles de confianza que tradicionalmente han estado muy erosionados, tanto en este tema como en otros. Uno de los aportes de esta iniciativa es que va permitiendo la consolidación de una alianza estratégica de los ciudadanos con el Estado, que deberá ayudar a mejorar de manera significativa los procesos de compras.</p> <p>Las CVC generan una demanda de información en materia de contrataciones públicas, lo que deberá contribuir a una mayor transparencia en estos procesos. En los servidores públicos se ha ido generando una mayor comprensión sobre el rol de los ciudadanos en el seguimiento a su labor, sobre todo en lo relativo a las compras públicas.</p>	<p>social.</p> <p>Otra dificultad, ha tenido que ver con la cultura de la discrecionalidad en distintos funcionarios, que en la práctica desconocen la existencia y la obligatoriedad de la ley de libre acceso a la información pública. Esto ha generado resistencia en algunas instituciones públicas a proporcionar las informaciones solicitadas por las CVC, relativa a los procedimientos de compra. Esto ha impedido que algunas comisiones realicen de manera adecuada su ejercicio de monitoreo.</p>
--	--	--

Análisis de la encuesta a expertos internacionales en compras públicas

Se envió encuesta a siete expertos internacionales y se recibieron cinco respuestas que se analizan a continuación.

Todos ellos coinciden en que la participación de las OSC en los procedimientos de contratación pública es beneficiosa. Los argumentos establecidos son:

- Fortalece la democracia a través del involucramiento de la ciudadanía en la observancia y control del uso de los recursos públicos.
- Refuerza la transparencia
- Mejora la eficiencia de los procesos
- Fortifica el énfasis en la satisfacción de la necesidad
- Accountability

- Aporta información valiosa para el proceso
- Mejora el volumen y la cantidad de la comunicación entre la Administración Pública y la ciudadanía.

Ventajas:

- Permite corregir prácticas y conductas que se detecten en forma oportuna.
- Alcanzar el máximo beneficio social y económico.
- Mayor incentivo al buen comportamiento de las empresas y Administraciones Públicas ya que hay más actores controlando
- Las OSC pueden representar mejor los intereses de la sociedad civil respecto de algunos procesos de contratación que la pudieran afectar.
- Pueden colaborar en mejores decisiones de compra.

Desventajas:

- Puede ser usada como instrumento de presión política o de intereses económicos o de determinados grupos, si no se la ejerce técnicamente.
- El riesgo de retraso y entorpecimiento del proceso de contratación por la participación de una organización ciudadana sin los conocimientos técnicos y jurídicos que demandan los procesos en particular.
- La irrupción de Intereses particulares o políticos dentro de los procedimientos que busquen generar sabotaje al proceso, sumado a la inexistencia de control sobre este tipo de organizaciones.
- Lamentablemente el aumento de la transparencia y la participación de la sociedad civil conllevan ciertos *trade-off* que deben ser reconocidos y manejados para reducirlos al mínimo.
- En ocasiones si se otorga demasiado detalle de un proceso de contrataciones las empresas que participan de ese proceso (si son un número reducido) pueden utilizarla para adoptar comportamientos anti competitivos como la colusión).
- En algunos casos, de obras/servicios complejos la asimetría de información enfrentada requiere de cierta discrecionalidad para poder dotar de flexibilidad el proceso, que a veces se puede mal interpretar y utilizar para perjudicar el proceso/institución/persona.
- Paralizar las contrataciones;
- Decisiones no técnicas, por asimetrías de conocimiento, pueden opinar sin mayor fundamento.

Consultados sobre los tipos de OSC que podrían participar los expertos señalaron:

- Gremios de profesionales como cámaras o colegios, quienes tienen conocimiento técnico de los procesos que interesan a sus afiliados.
- Organizaciones de la sociedad civil que asuman un compromiso de imparcialidad.
- Todo tipo de organizaciones civiles sin ningún tipo de distinción, que si bien están compuestas por ciudadanos, estos tengan los conocimientos técnicos suficientes para general un control objetivo, eficiente y adecuado sobre los procedimientos de compras públicas, y no se generen intervenciones vanas que retrasen el proceso y generen perjuicios para la entidad, el contratista y la comunidad.
- Cualquiera que esté interesada en el tema.
- No debieran haber restricciones. Probablemente, las relacionadas con el rubro: Juntas de Vecinos cuando son licitaciones municipales que les pueden afectar. Colegios profesionales cuando su opinión puede ser importante en un rubro muy técnico. Posiblemente, las OSC más políticas o de anticorrupción pudieran tener un rol más genérico, a través de Observatorios.
- Enfocadas en el desarrollo social y vigilancia de la política presupuestaria.

En cuanto a las etapas del procedimiento de contratación en que podrían participar las OSC, los expertos señalan que no debiera haber restricciones en cuanto a ello, es decir ven la participación de las OSC viable en todas las etapas sin restricción alguna.

Los expertos al ser consultados sobre los posibles tipos de instrumentos a utilizar para viabilizar la participación de las OSC mencionaron:

- a) Observatorios que permitan hacer seguimientos de los procesos y procedimientos claros para participar, ya sea fiscalizando o emitiendo opiniones que colaboren con las contrataciones, sin desvirtuar sus objetivos fundamentales de eficiencia, eficacia y calidad.
- b) Veedurías ciudadanas.
- c) Intervenir en los procesos sin voto (silla vacía).
- d) Presupuestos participativos.
- e) Mecanismos de transparencia activa como datos abiertos en la información contractual pública, de manera que se propenda por brindar información reutilizable a dichas organizaciones.

- f) Mecanismos estables de participación, procesos participativos o mecanismos específicos diseñados para responder a necesidades puntuales.
- g) Participar en el diseño y evaluación de los sistemas de contratación.
- h) Entregarles acceso a toda la información y mecanismos de consultas expeditos sobre los procesos de contratación. Los países que cuentan con una herramienta transaccional de compra, debería darse un acceso con determinados privilegios a dichas organizaciones, con el fin de que puedan acceder a una especie de módulo auditor con el que puedan acceder a información pública sin tener que recurrir a las entidades estatales.

Capítulo V: El caso de Uruguay

Uruguay ocupa la posición número 21 de 168 países en el mundo de acuerdo al Índice de Corrupción Internacional 2015 con 74 puntos sobre 100. (Transparency International, 2015) Si bien es una posición de privilegio en la región pues es el primer lugar en América Latina, la corrupción es un tema que ha preocupado a los gobiernos democráticos a partir de la década de los 90. Por ello, es importante ampliar las medidas de disuasión de posibles prácticas corruptas aplicando mecanismos de control social.

En materia de compras públicas, si bien está establecido como un principio fundamental la transparencia, en la normativa específica no se prevé la participación de la sociedad civil en los procedimientos.

En el proceso de la investigación determinaremos si esto constituye una debilidad del sistema y si es necesario incluir la participación ciudadana tanto para la elaboración de pliegos, como observadora del proceso, y con facultades para realizar las denuncias o informes que estime pertinentes.

Marco normativo en materia de transparencia y corrupción de Uruguay

En octubre de 1998 el parlamento uruguayo ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, 1996). Ese mismo año, el 23 de diciembre, se aprobó la ley 17.060 que consta de 8 capítulos: 1. Ámbito de aplicación y definiciones; 2. Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado; 3. Control Social; 4. Disposiciones penales; 5. Declaración jurada de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos; 6. Aspectos administrativos; 7. Ámbito internacional; 8. Disposiciones finales.

Dicha ley define a la corrupción como: “el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado” y crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, hoy Junta de Transparencia y Ética Pública, fijando sus cometidos.

A continuación se analizará la normativa en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en el mercado de compras públicas. Como se presentó en el marco teórico

Natalia Volosin (2012) plantea dos tipos de indicadores: de reducción de oportunidades y de control.

Se analizará cada una de las variables planteadas por la autora para los tipos de indicadores en referencia a Uruguay, actualizando los datos ya planteados por ella en los anexos A y B de su libro.

VARIABLES DE LOS INDICADORES DE REDUCCIÓN DE OPORTUNIDADES:

1. Ley de ética pública. En Uruguay es la ley 17.060 aprobada en 1998, en ella encontramos medidas para incrementar la transparencia y combatir la corrupción que comprenden a todos los funcionarios públicos de todos los organismos estatales y de las personas públicas no estatales.

En el capítulo IV de la norma se encuentran las disposiciones penales que hacen referencia a los delitos de: concusión, cohecho simple, cohecho calificado, soborno, fraude, conjunción del interés personal y del público, abuso de funciones en casos no previstos especialmente por la ley, revelación de secretos, omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos, calumnia y simulación de delito, tráfico de influencias, utilización indebida de información privilegiada.

En el capítulo V se enumeran quienes deben presentar declaración jurada de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos, así como quien estará a cargo de su custodia y en qué caso se harán públicas.

En el capítulo VI Aspectos Administrativos se destaca, la definición del principio de probidad y la obligación de los funcionarios públicos de cumplirlo.

Se 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.”

“Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos. Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus

autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.”

“Son conductas contrarias a la probidad en la función pública:

- 1) Negar información o documentación que haya sido solicitada en conformidad a la ley.
- 2) Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.
- 3) Tomar en préstamo o bajo cualquier otra forma dinero o bienes de la institución, salvo que la ley expresamente lo autorice.
- 4) Intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado como técnico. Los funcionarios deberán poner en conocimiento de su superior jerárquico su implicancia en dichos asuntos, para que éste adopte la resolución que corresponda.
- 5) Usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de su función.”

Cabe destacar que dentro de este capítulo también se establece que los funcionarios que cumplen funciones en las áreas encargadas de la adquisición de bienes y servicios deberán rotar en sus funciones.

2. Principios/objetivos relevantes

El artículo 149 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) establece:

“Los principios generales de actuación y contralor en materia de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado serán los siguientes:

- A) Flexibilidad.
- B) Publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas.
- C) Razonabilidad.
- D) Delegación.
- E) Ausencia de ritualismo.
- F) Materialidad frente al formalismo.
- G) Veracidad salvo prueba en contrario.

H) Transparencia.

I) Buena fe.”

Es importante destacar que el TOCAF fue modificado en el año 2012 y en lo que refiere a principios generales de actuación se incorporaron tres: razonabilidad, transparencia y buena fe. Ello muestra la preocupación existente en las autoridades por avanzar en temas de transparencia y ética.

Como se mencionó en el punto anterior, en la ley de ética pública también encontramos mención a los principios de probidad así como de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad.

En el TOCAF no se incluyen los principios de: imparcialidad, responsabilidad, control y participación y control social.

En cuanto a participación y control social, en materia de compras públicas no hay una normativa específica pero si se encuentra en la ley 17.060 un capítulo de Control social que consta de los siguientes tres artículos:

“Artículo 5º.-Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo –o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley.

Artículo 6º.- El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta, llevará a cabo periódicamente 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.

Artículo 7º.- 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 hubiese lugar por derecho.”

Si bien la publicidad de los actos de adquisición habilita el control por parte de la sociedad civil, ello es notoriamente insuficiente, pues no siempre las publicaciones se realizan en tiempo y forma.

3. Cláusulas anticorrupción

Como se señala en el anexo A en el TOCAF se establece:

“Art. 49º. 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.”

De las cláusulas mencionadas en el marco teórico solo la prohibición de que el pliego esté dirigido se encuentra en la normativa de Uruguay, esta es una debilidad en la normativa que debiera contemplar todas las cláusulas anticorrupción mencionadas en particular las que tratan de dádivas, beneficios o regalos y el uso de información privilegiada.

4. Declaración de integridad

Este tema no se encuentra incluido en la normativa de Uruguay.

5. Inhabilidades para contratar

En este tema sí existe normativa que se presenta a continuación, pero la misma debiera ser ampliada con algunas inhabilidades, por ejemplo: los procesados o condenados por delitos contra la propiedad, administración pública o delitos de corrupción.

“Art. 46°. Están capacitados para contratar con el Estado las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que teniendo el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común, no estén comprendidas en alguna disposición que expresamente se lo impida o 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 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.”

6. Conflictos de interés y requisitos de probidad para funcionarios. La normativa de compras no incluye ninguno de estos dos puntos.

7. Modelo de pliegos obligatorios

El artículo 47 del TOCAF establece: “El Poder Ejecutivo, previo informe de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado 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.

Dichos pliegos deberán contener como mínimo:

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.

4) Toda otra condición o especificación que se estime necesaria o conveniente, o ambas cualidades, para asegurar la plena vigencia de los principios generales de la contratación administrativa.

Dichos reglamentos o pliegos serán de uso obligatorio para todas las administraciones públicas estatales en las contrataciones que superen \$ 1:500.000 (un millón quinientos mil pesos uruguayos) salvo en lo que no fuere conciliable con sus fines específicos, establecidos por la Constitución de la República o la ley.”

Desde el año 1993 Uruguay cuenta con Pliego Único para la contratación de bienes y servicios no personales; el mismo fue aprobado por el decreto 53/993. Con los cambios ya mencionados al TOCAF en 2012, dicho pliego quedó desactualizado. La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado elaboró un nuevo pliego actualizándolo por

los cambios normativos. El mismo fue aprobado por el decreto 131/014 del 19 de mayo de 2014.

En lo que refiere al Pliego Único para obras públicas, la Agencia de Compras también elaboró un proyecto que fue aprobado por el decreto 257/015 del 23 de setiembre de 2015.

En ambos proyectos participaron técnicos y funcionarios de compras de varios organismos públicos. También se consultó la opinión de las cámaras empresariales que agrupan a proveedores estatales.

Asimismo cabe aclarar que no existen modelos de pliegos particulares estándares de bienes o servicios, donde se incluyan cláusulas específicas anticorrupción. Esta es una debilidad del sistema de compras públicas.

Variables de los indicadores de control:

1. Ley de acceso a la información pública.

Ley 18.381 del año 2008 significó un avance muy importante en materia de transparencia. En el artículo 1º se establece el Objeto de la ley: “La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.” Si bien Uruguay cuenta con un sistema electrónico de compras donde se publican los llamados y las adjudicaciones, la ley de acceso a la información pública permite a cualquier persona solicitar información sobre la totalidad de un proceso de contratación.

2. Participación ciudadana.

No hay normativa al respecto, lo que constituye una debilidad del sistema. Se debería incluir la participación ciudadana tanto para la elaboración de pliegos como observadora del proceso y con facultades para realizar las denuncias que estime pertinentes. Posibilitando el control social en todas las etapas del procedimiento de contratación.

3. Responsabilidad de funcionarios

Se encuentra regulado por los artículos 137 a 148 del TOCAF.

“Art. 137º. 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.

La responsabilidad administrativa se genera por el apartamiento de las normas aplicables, de los objetivos y metas previstas, y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración, en todos los casos en lo relativo al manejo de dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes estatales.

Las transgresiones a las disposiciones de la presente ley constituyen faltas administrativas, aún cuando no ocasionen perjuicios económicos al Estado. Las responsabilidades se graduarán conforme a la jerarquía del infractor y a su nivel de responsabilidad en la materia. En todos los casos los infractores estarán sujetos a las sanciones administrativas o disciplinarias aplicables y, cuando corresponda, a las responsabilidades civiles, penales o políticas emergentes, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y las que se establecen en los artículos siguientes.”

4. Responsabilidad de oferentes/contratistas

“Art. 76º. La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) será responsable del funcionamiento del Registro Único de Proveedores del Estado. Sin perjuicio de ello, los demás organismos podrán llevar sus propios registros. Los interesados en contratar con el Estado deberán inscribirse en dicho Registro Único y las administraciones públicas estatales no podrán contratar con proveedores no inscriptos, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

Los hechos que se consideren relevantes referidos al desarrollo de contratos serán comunicados al Registro Único por parte de los funcionarios autorizados al efecto, sin agregar ninguna valoración subjetiva, de acuerdo con lo que determine la reglamentación.

Cada proveedor tendrá derecho a conocer la información que el Registro tenga sobre el mismo, ya sea en forma directa o en forma electrónica en tiempo real, sin más trámite que su identificación.

En el caso de la suspensión o eliminación resuelta por una administración pública estatal, la ACCE podrá hacerla extensiva para todos los organismos contratantes, previa vista a los proveedores involucrados.

Todos los organismos públicos deberán verificar en el Registro Único la inscripción e información de los oferentes en sus procesos de contratación, en la forma que establezca la reglamentación.

Los oferentes inscriptos en el Registro Único tendrán derecho a no presentar certificados o comprobantes de su inscripción en el mismo, ni de la información que sobre ellos conste, válida y vigente, en el Registro Único y que fuera presentada por los proveedores o incorporada al mismo a través de transferencia electrónica con otros registros públicos.

La certificación de cumplimiento de las obligaciones legales vigentes de oferentes o adjudicatarios se obtendrá en este Registro mediante el intercambio de información por medios electrónicos y será válida ante todos los organismos públicos.”

5. Mecanismos de control específicos de compras

No hay regulación en este tema.

6. Independencia del órgano rector

En mayo de 2012 se designaron la autoridades y comenzó su actividad la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

“Art 150°. Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", la "Agencia de Compras y Contrataciones del Estado" (ACCE o Agencia de Compras), como órgano desconcentrado, que funcionará con autonomía técnica. La Agencia de Compras tendrá como finalidad 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.”

Asimismo la normativa establece que ACCE estará dirigida por un Consejo Directivo Honorario de seis miembros designados por el Poder Ejecutivo, los mismos representarán a: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria Energía y Minería, la Agencia de Gobierno

Electrónico, un representante de las Empresas Públicas y un Presidente del Consejo a propuesta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cabe destacar que ACCE tiene autonomía técnica, pero al contar con un Consejo con representantes de otros organismos públicos que tienen fines propios, su nivel de independencia no es total pues cada uno de ellos se divide entre los intereses de ACCE y del organismo al cual representan.

A su vez ACCE está dentro del Poder Ejecutivo y para considerarla totalmente independiente debería tener autonomía funcional como un Ente Autónomo.

Medidas de reforma

- A. Eliminación de prácticas negativas. En Uruguay existen varias excepciones a la licitación pública que se encuentran en el literal C numerales 1 a 37 del artículo 33 del TOCAF. Estas 37 excepciones debieran ser analizadas a los efectos de establecer si son necesarias o si constituyen una mala práctica que atenta contra la libre competencia. En muchos casos se trata de evitar controles o se culpa al proceso de licitación por ineficiencias que en realidad tienen que ver con la gestión de cada organismo. En algunos casos hasta podrían considerarse repetidas, pues existe una excepción para compras urgentes y otra para compras que realiza el Sistema Nacional de Emergencias. Otra excepción corresponde a todas las compras que realicen los entes autónomos o servicios descentralizados cuya actividad se encuentre en competencia, por el solo hecho de prestar un servicio en competencia como por ejemplo en Banco de Seguros del Estado, ya puede realizar todas sus compras en forma directa.
- B. Consideración de buenas prácticas, la normativa debiera incluir un registro de firmas que financien campañas electorales y no permitir que las mismas sean proveedoras del Estado.
- C. Otra buena práctica a incluir es el incremento de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de contratación, ya sea como apoyo en la confección de los pliegos como veedores en el proceso, realizando un informe en cada caso. La inclusión de testigos sociales.

Uruguay: Riesgos de corrupción medidas para mitigarlos y prevenirlos

A continuación se analiza las vulnerabilidades de las etapas del proceso de compras, los mecanismos de prevención y la sugerencia de medidas de reforma para Uruguay. En primer lugar realizaremos un análisis de la propuesta de Transparencia Internacional (2010), luego complementaremos con el examen de hoja de ruta y red flags establecidos por Campos y Pradham (2009) y por último abordaremos el estudio de las herramientas de transparencia y control social en materia de compras públicas.

Vulnerabilidades y medidas en la cadena de valor de compras públicas

Etapa	Procedimiento de contratación	Puntos vulnerables Riesgo	Mecanismos de prevención	Medidas de reforma
Evaluación de las necesidades de compra	<p>Autorización de la contratación por el ordenador competente. El jerarca del organismo tiene discrecionalidad para realizar las compras por montos que ya están preestablecidos.</p> <p>Los procedimientos de contratación son: licitación pública, licitación abreviada, compra directa, compra directa por excepción, procedimientos especiales de contratación.</p> <p>Los procedimientos de</p>	<p>No existe un Plan de compras anual, se parte del Presupuesto Nacional, pero el nivel de detalle es insuficiente y permite una amplia discrecionalidad a la hora de realizar las contrataciones. Existen muchas excepciones a la licitación pública.</p> <p>Posible conflicto de intereses por compromisos políticos.</p> <p>Selección de proyectos innecesarios para beneficiar a empresas vinculadas a los</p>	<p>Los sistemas de compras y financiero están interrelacionados y se controla la existencia de crédito presupuestal en forma previa a la publicación en la web.</p> <p>Si bien existe un presupuesto aprobado por ley y cada organismo debe realizar su planificación estratégica, es muy general, y la apertura es a nivel de objeto del gasto.</p>	<p>Audiencias públicas con interesados.</p> <p>Códigos de conducta.</p> <p>Estudios de viabilidad realizados por técnicos independientes seleccionados de manera que no exista conflicto de interés.</p> <p>Elaboración de planes de compras anuales y publicación en el portal web. La ley de presupuesto 19.355 aprobada el 19 de diciembre de 2015, incluyó en su artículo 24 que los</p>

	<p>convenios marco y pregón fueron reglamentados en 2015 y su grado de aplicación es muy bajo, se realizó 1 convenio marco y 2 pregones en dicho año.</p>	<p>gobernantes.</p> <p>No hay estudios de mercado obligatorios, ni de impacto ambiental, ni de costo social. Este tipo de análisis se realizan en pocos casos y en general ya se encuentran los procesos de contratación en curso y responden a cuestionamientos de la ciudadanía.</p> <p>No hay criterios claros de selección de proyectos.</p>	<p>organismos públicos elaborarán planes anuales de contratación de bienes y servicios con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. Dicho artículo fue recientemente aprobado y se espera que ACCE reglamente la forma en que se realizarán esos planes anuales de compra.</p> <p>En Uruguay existen varias excepciones a la licitación pública que se encuentran en el literal C numerales 1 a 37 del artículo 33 del TOCAF. Estas 37 excepciones debieran ser analizadas a los efectos</p>
--	---	--	--

				<p>de establecer si son necesarias o si constituyen una mala práctica que atenta contra la libre competencia. En muchos casos se trata de evitar controles o se culpa al proceso de licitación por ineficiencias que en realidad tienen que ver con la gestión de cada organismo.</p> <p>Promover la transparencia publicando en la web las empresas que financian las campañas electorales y reglamentar la prohibición de contratar con ellas en el período de gobierno.</p>
Preparación	1. Elección del procedimiento a realizar.	No existen modelos estándares de pliegos	Existen mecanismos para recurrir el pliego, pero si	Incluir el monitoreo externo o pactos de

	<p>2. Elaboración del pliego de condiciones particulares.</p> <p>3. Publicación del llamado en la web de compras estatales.</p> <p>Los últimos dos pasos antes mencionados corresponden a los procedimientos de licitación, convenios marco y pregón. Si se trata de compras directa o compras directas por excepción al no ser procedimientos competitivos no requiere ni pliego ni publicación de llamado.</p> <p>4. Presentación de las ofertas.</p> <p>5. Apertura de las ofertas.</p>	<p>particulares. <u>S</u>ólo hay 2 pliegos generales: uno para bienes y servicios no personales y otro para obra pública.</p> <p>Pliegos dirigidos, si bien el TOCAF, establece que los pliegos no pueden estar dirigidos es bastante difícil de controlar y por lo tanto constituye un riesgo.</p> <p>Criterios de evaluación que sólo pueden ser cumplidos por un proveedor.</p> <p>Detalle del producto que aunque no mencione una marca sólo una lo puede cumplir.</p> <p>Abuso del uso de las excepciones a la licitación pública.</p>	<p>ello no ocurre, luego, el mismo forma parte del contrato final y no hay posibilidad de recurrirlo en forma posterior.</p> <p>Los llamados competitivos se publican en el portal web.</p>	<p>integridad.</p> <p>Utilización de pliegos estándares.</p> <p>Capacidad técnica de los responsables de realizar los pliegos.</p> <p>Proceso transparente de selección de los responsables, que tenga en cuenta posible conflicto de interés.</p> <p>Monitoreo por parte de la sociedad civil.</p>
--	--	---	---	---

		<p>Los plazos de publicación son amplios y permiten al oferente elaborar su propuesta, pero la norma permite que por razones de urgencia los mismos se acorten, a 5 días hábiles para el caso de licitaciones públicas y a 48 horas hábiles para el caso de licitaciones abreviadas.</p> <p>En Uruguay los procedimientos no admiten la precalificación, sólo es posible cuando los mismos son financiados por organismos internacionales.</p> <p>No hay reglamentación que establezca cuál debe ser el precio del pliego, queda a criterio de cada</p>		
--	--	---	--	--

		<p>administración.</p> <p>Funcionarios que acceden al contenido de las ofertas en forma previa al acto de apertura.</p> <p>Divulgación por parte de un funcionario de la información contenida en una oferta a otros proveedores antes del acto de apertura.</p> <p>Oferentes a los que se les impide presentar sus ofertas por coacción.</p>		
Selección del contratista y adjudicación	<p>1. Análisis de las ofertas por parte de la Comisión Asesora de Adjudicaciones.</p> <p>2. Informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones.</p> <p>3. Control previo al gasto</p>	<p>Demoras injustificadas en la evaluación de las ofertas.</p> <p>Cambios en los criterios de evaluación de las ofertas establecidos en el pliego.</p> <p>Algunos oferentes retiran</p>	<p>La ley determina que en el pliego deben estar establecidos los criterios de adjudicación y la ponderación de cada uno de los factores.</p> <p>En Uruguay se publica la resolución de adjudicación</p>	<p>Posibilitar que además de los interesados, cualquier individuo pueda pedir aclaraciones.</p> <p>Publicar el informe completo de evaluación de las ofertas.</p> <p>Incorporar controles y</p>

	<p>del Tribunal de Cuentas de la República.</p> <p>4.Adjudicación</p>	<p>sus ofertas a medida que avanza el proceso de selección quedando sólo uno.</p> <p>Quejas de los oferentes perdedores sobre el proceso de evaluación.</p> <p>Conflicto de interés en los integrantes de la comisión asesora de adjudicaciones.</p> <p>Cambios de los elementos básicos de la propuesta cuando se firma el contrato</p>	<p>pero la misma no contiene un informe completo de la evaluación de los oferentes.</p> <p>Uruguay cuenta con mecanismos de apelación efectivos e independientes para aquellos oferentes que entienden que fueron lesionados sus derechos. Pueden presentar distintos tipos de recursos a la adjudicación y una vez que se agota la vía administrativa se presenta el recurso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>No en todos los casos hay firma de contrato, en los casos en que no hay se</p>	<p>participación de la sociedad civil.</p>
--	---	--	---	--

			<p>considera desde el punto de vista legal que el pliego de condiciones y la resolución de adjudicación constituye el contrato.</p> <p>La Comisión Asesora de Adjudicaciones sólo sugiere, quién decide es el ordenador competente que puede apartarse del informe de la comisión. Aunque debe justificarla esta discrecionalidad es una debilidad.</p>	
Ejecución del contrato	<p>Emisión de órdenes de compra.</p> <p>Recepción conforme de los bienes, servicios u obras.</p>	<p>Órdenes de compra que no coinciden con los bienes, servicios u obras adjudicados.</p> <p>La recepción de bienes o servicios cuya calidad no es la establecida en el pliego de condiciones.</p>	<p>La recepción conforme de los bienes servicios u obras se realiza rubricando la factura, pero no hay un control in situ de que los bienes realmente estén en el organismo previo al pago.</p>	<p>Visitas sorpresa de control de avance de obras por auditores internos del organismo o de la sociedad civil.</p> <p>Establecer límites a las modificaciones de los contratos.</p>

		<p>La omisión de denunciar el incumplimiento en la entrega de los bienes, servicios u obras, para registrar la sanción correspondiente.</p> <p>Sobornos para que se procesen los pagos rápidamente.</p>	<p>En Uruguay se publican las ampliaciones y renovaciones de contrato pero no las modificaciones que se realizan a los contratos durante la ejecución por ejemplo por imprevistos en una obra pública.</p>	<p>Reglas de pago.</p> <p>Publicación de todas las modificaciones que se realicen a los contratos durante el período de ejecución.</p>
Contabilidad y pago	Ingreso de facturas, obligaciones y pago	<p>No hay una fecha cierta de pago, depende de la disponibilidad de caja de la Tesorería General de la Nación.</p> <p>Facturas duplicadas.</p> <p>Falsificación de firmas en la recepción conforme.</p>	<p>El ordenador de pagos prioriza con discrecionalidad los pagos.</p>	<p>Auditorías de resultado que analicen los costos finales de un proyecto y las posibles desviaciones en los costos planificados.</p> <p>Publicación de los informes de auditorías y financieros.</p> <p>División de tareas por oposición de intereses, las áreas de contrataciones no deben depender</p>

				jerárquicamente de la gerencia financiero contable.
--	--	--	--	---

Análisis de los mecanismos de prevención propuestos por Campos y Pradhan (2009) en relación a Uruguay

Las medidas para ayudar a reducir la corrupción en la contratación pública propuesta por los autores están clasificadas en dos categorías:

- Intervenciones por el lado de la oferta
- Mecanismos por el lado de la demanda

Intervenciones por el lado de la oferta:

1. Contratación electrónica.

1.1 Evaluación de las necesidades de la compra. Como propuesta de mejora se plantea la elaboración de planes anuales de compra. Los mismos debieran publicarse en el portal de compras. Como ya se mencionó recientemente se aprobó en la ley de presupuesto la obligatoriedad de las Administraciones Públicas de formular planes anuales de compras, se está a la espera de la reglamentación que explicita la forma en que se realizará, publicará y evaluará su cumplimiento.

1.2 Preparación. Uruguay cuenta con el portal www.comprasestatales.gub.uy desde 2002 donde se publica los llamados a procedimientos competitivos de todas las Administraciones Públicas. El portal de compras constituye una herramienta para la transparencia y desestimula la corrupción, ya que al publicarse en forma obligatoria los llamados es más difícil que los proveedores puedan ponerse de acuerdo en los precios a presentar o en dividirse el mercado presentándose a algunas de las licitaciones o por regiones geográficas. A su vez la publicación incrementa las posibilidades de presentación de oferentes.

1.3 Selección del contratista y adjudicación. También se publica en el portal de compras las adjudicaciones de todas las contrataciones cuyo monto supere el 50% del tope de compra directa, las ampliaciones de contrato y las reiteraciones de gasto. En relación a la selección del contratista en el Sistema de Información de Compras Estatales (SICE) se ingresan las ofertas del proveedor, las mismas no forman parte de la información que se publica en la web. Una propuesta de mejora que incrementaría la transparencia y permitiría el acceso en forma directa de cualquier interesado y facilitaría el control por parte de la sociedad civil es la publicación de todas las ofertas (con excepción

de la información de carácter confidencial que contengan de acuerdo a lo establecido en la ley) así como del cuadro comparativo con los factores de evaluación.

1.4 Ejecución del contrato. En el SICE se registra la adjudicación, en la mayoría de los casos no hay una firma posterior de contrato y se considera que el pliego de condiciones y la resolución de adjudicación constituyen el contrato. No obstante en los casos de obra pública y en otros que así se establece en el pliego, sí hay firma de contrato pero ello no se registra en el sistema ni se publica en el portal web. En el sistema luego de ingresada la adjudicación se emiten las órdenes de compra y se ingresan las facturas. Una mejora a incluir en el sistema de compras es la inclusión de la publicación del contrato así como los ajustes posteriores por ejemplo incrementos por imprevistos en obra pública. También se debiera incluir un proceso para calificar el cumplimiento de los proveedores en cada contratación y publicarlo en la web, para que toda la sociedad civil conozca el cumplimiento de los contratos por parte de los proveedores en las contrataciones públicas y a su vez puedan ser utilizados como información pública, tanto por el sector público como el privado en cualquier contratación.

1.5 Contabilidad y pago. El pago del contrato no está incluido en el SICE porque el mismo se realiza a través de una transferencia bancaria en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). En los últimos años no ha habido demoras significativas en los pagos, debido al crecimiento que experimentaba la economía, pero las fechas de pago en términos generales no son respetadas. Es decir si bien en el pliego de condiciones se establece que el pago se realizará a crédito en muchos casos no se pone un plazo y cuando se lo pone no se respeta. Las facturas conformadas se ingresan al SICE y la información viaja a SIIF donde sólo se pueden realizar obligaciones de pago para facturas que fueron previamente ingresadas en el SICE. Las obligaciones son intervenidas por el Tribunal de Cuentas y luego priorizadas en forma mensual por el ordenador de pagos. A su vez cabe aclarar que la economía se encuentra en proceso de desaceleración, con una fuerte subida de la cotización del dólar. Una propuesta de mejora en relación a los pagos y los sistemas electrónicos es incorporar un control que considere el plazo de pago establecido en el pliego y una vez que se ingrese la factura conformada al sistema con la fecha de emisión de la misma comience a correr el plazo y automáticamente quede priorizada para su pago y se realice la transferencia, si existen demoras imputables a la administración se devenguen los intereses

para su posterior pago. Así como el descuento en el pago de multas imputables al proveedor por demoras en la entrega por ejemplo. Otra posibilidad es que las obligaciones de pago emitidas por el sistema puedan ser cobradas directamente por el proveedor, en una institución bancaria que financie los posibles retrasos de la administración, de esta forma se evita que los precios ofertados cuenten con recargos por costos financieros de demoras de pago.

2. Auditorías forenses. La Auditoría Interna de la Nación realiza auditorías selectivas y posteriores en el sector público, pero como bien plantean los autores no es suficiente porque son auditorías de proceso. Es necesario ampliar sus facultades y presupuesto para que se realicen más auditorías de procesos y forenses donde los auditores “miren debajo del papel” y se verifique si las mercaderías efectivamente fueron entregadas, si se corresponden con las solicitadas en el pliego, si se encuentran en la dependencia pública para la cual fueron adquiridas, etc. También es posible incluir aquí a la sociedad civil para monitorear y denunciar en caso de ser necesario actos de corrupción.
3. Sanciones selectivas. En lo que refieren a compras públicas, las denuncias están principalmente enfocadas a aquellos proveedores, que se vieron lesionados en sus derechos y presentan recursos contra la resolución de adjudicación o el pliego de condiciones particulares. Si bien existen mecanismos a nivel judicial para presentar denuncias los mismos no siempre son conocidos por los proveedores y a su vez tienen costo para quienes lo realizan. En este punto hay mucho camino por recorrer y mejoras a realizar, desde habilitar oficinas donde se presente las denuncias en forma sencilla y por parte de cualquier ciudadano, para que luego el tema sea analizado por personal competente que lo investigue y eleve a la justicia en los casos que corresponda, hasta la publicación en la web de los castigos que recibieron quienes realizaron actos delictivos de corrupción. Todas estas medidas podrían tener el efecto de desalentar los posibles casos de corrupción.
4. Programas de divulgación voluntarios. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue ratificada en Uruguay con la ley 18.056 de 20 de noviembre de 2006, en dicha convención en el artículo 37 se establece: “Cada Estado Parte considerará esperar la posibilidad, de acuerdo con los principios fundamentales de su ley nacional, de otorgar inmunidad de enjuiciamiento a una persona que brinde cooperación sustancial en la investigación o enjuiciamiento de

un delito establecido de acuerdo con esta Convención.” Este mecanismo no es de aplicación aún en Uruguay si bien la Convención fue ratificada, no hubo modificaciones en las leyes nacionales que permitan la divulgación voluntaria de hechos de corrupción a cambio de inmunidad.

Mecanismos por el lado de la demanda:

- 1 Monitoreo externo. Los autores plantean este mecanismo como forma de prevenir la corrupción, en lugar de investigar con posterioridad a los hechos. Se propone el uso de monitores a lo largo de todo el proceso de contratación desde su planificación o proyecto hasta su pago y el control de los bienes. Los monitores externos cumplen la función de supervisión para controlar el fraude y la corrupción y pueden ser asociaciones de expertos en el objeto de la contratación o una organización no gubernamental con experiencia en los temas de contratación y corrupción. En Uruguay no hay normativa de compras públicas que regule este tema y es claramente una debilidad, pues la aplicación del monitoreo externo no sólo evitaría posibles hechos de corrupción sino que además colaboraría con compras más eficientes y de mejor calidad, haciendo un mejor uso de los recursos públicos. Los pactos de integridad se desarrolla dentro de las herramientas de transparencia y control que se exponen más adelante.
- 2 Presentación de informes y acceso a la información pública. Ley 18.381 del año 2008 significó un avance muy importante en materia de transparencia. En el artículo 1º se establece el Objeto de la ley: “La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.” Además Uruguay cuenta con un sistema electrónico de compras donde se publican los llamados y las adjudicaciones, la ley de acceso a la información pública permite a cualquier persona solicitar información sobre la totalidad de un proceso de contratación. Una propuesta de mejora para el sistema de compras sería la publicación de la totalidad del expediente de contratación en la web para que no sea necesaria la solicitud de información a través de la ley de acceso a la información pública, pues la misma estaría siempre accesible para cualquier interesado.

- 3 Información compartida y acción colectiva. En abril de 2010 los bancos multilaterales de desarrollo firmaron el acuerdo para compartir la información a través del sistema de “cross-deberment”.
- 4 Normas internacionales. La ratificación y aplicación de lo dispuesto por las convenciones internacionales, es una buena práctica para luchar contra la corrupción, se deberían mejorar los tiempos de demora en poner en práctica lo resuelto en dichas convenciones.

Herramientas de transparencia y control social en materia de compras públicas

A continuación se analizan las herramientas de transparencia y control social que Natalia Volosin (2010) define como “instrumentos en los que se involucran de manera colaborativa el Estado, el sector privado y la sociedad civil” Ellas son:

1. Pactos de integridad. La Fundación Poder Ciudadano define al pacto de integridad como “un acuerdo voluntario entre el Estado, que ofrece al mercado la oportunidad de provisión de un bien o servicio, y las empresas que participan de la compra. La Administración asegura transparencia en el diseño de las bases para la compra, el proceso de adjudicación y la ejecución del contrato. También se compromete a que ningún funcionario público ni del sector privado exigirá ni recibirá el pago de sobornos. En este sentido, las empresas oferentes, por su lado, se comprometen a no ofrecer sobornos y a denunciar a todos aquellos de los que tuvieron conocimiento.” Este instrumento plantea el compromiso por parte del Estado de cumplir con la ley, algo que no debiera estar en duda en ningún momento, pero como la corrupción es un hecho más allá de la normativa, los autores sostienen que de esta forma se ayuda a combatir la corrupción en países donde la misma es un fenómeno estructural. En Uruguay no se han instrumentado hasta el momento pactos de integridad, el marco normativo no obstante dentro de los principios de la contratación se incluye a la transparencia y buena fe. Sin embargo la participación de la sociedad civil monitoreando el cumplimiento de los pactos de integridad y la transparencia de los procesos en general es una medida de reforma que debiera adoptarse en Uruguay.

2. Acuerdos sectoriales de transparencia. Esta herramienta según plantea Poder Ciudadano implica un acuerdo entre el Estado y un sector de proveedores de bienes o servicios a los efectos de prevenir y combatir conductas desleales o anticompetitivas en el sector. Las empresas al participar de estos acuerdos promueven la confianza y credibilidad por parte de sus clientes, ya que fomentan la responsabilidad social empresaria y el respeto por la ley.

3. Audiencias públicas, son espacios donde se habilita a cualquier persona sea o no afectada por el proceso en curso a expresar su opinión sobre la decisión a tomar. Su opinión no es vinculante sino consultiva pero debe ser analizada y respondida fundamentando el proceder de la administración. Poder Ciudadano plantea que estas audiencias públicas podrían darse en tres de las cuatro etapas del proceso de adquisiciones, comparto la posición de Natalia Volosin que plantea que podrían realizarse audiencias públicas en las cuatro etapas. Esta herramienta constituye una buena práctica y un mecanismo de accountability social que debiera considerarse en Uruguay.

4. Monitoreo externo del proceso. Como ya se ha señalado la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los procesos de contratación son fundamentales para la transparencia y a su vez aportan no sólo control sino conocimiento específico e independiente de los temas. El monitoreo externo puede estar dado por una organización o por monitores independientes. Para asegurar su independencia debe haber criterios objetivos para su selección. Debe ser una persona íntegra y respetada y que a su vez cuente con los conocimientos necesarios para la tarea.

5. Comparación de precios. Este es un instrumento fundamental para combatir los sobrepuestos y la corrupción. Los precios promedio de los bienes contratados deberían publicarse en forma sistémica y ordenada que permita acceder fácilmente a la información. En Uruguay en 2015 se desarrolló y publicó el observatorio de compras públicas que se espera permita contar con esta información en forma fácil y rápida. En la actualidad como es obligatorio publicar las adjudicaciones de todos los procedimientos que superen el 50% del monto tope para compra directa, se puede consultar el precio en cada una de las compras. A su vez se debiera incluir en la normativa la obligación de

consultar el precio de mercado de los bienes previo a su adjudicación y fundamentar en cada caso las decisiones de compra que se aparten en más de un porcentaje a definir del precio de mercado.

6. Elaboración participada de pliegos. Este mecanismo permite a los interesados participar en las reglas que regirán la contratación, una vez más se plantea la apertura de las decisiones del Estado y la colaboración del sector privado o de la sociedad civil. En Uruguay existen pliegos generales para la contratación de suministros y servicios no personales y para obra. En ambos casos para su redacción se contó con la participación de funcionarios de las unidades de compras de los organismos que más compran y luego se invitó a las cámaras empresariales a opinar y a hacer propuestas sobre el tema. Esta herramienta de elaboración participada de pliegos debiera utilizarse en Uruguay para la elaboración de modelos de pliegos particulares.
7. Sistemas de declaraciones juradas. Poder Ciudadano plantea la presentación de declaraciones juradas para aquellos funcionarios que intervienen en el proceso de evaluación, comparto la apreciación de Natalia Volosin (2010) en cuanto a la necesidad de que la declaración jurada abarque a todos los funcionarios que intervienen en el proceso de contratación. La declaración jurada debe contener los antecedentes profesionales, así como los cargos que la persona ha desempeñado en el sector público y privado. La información debe publicarse en la web del organismo contratante. En Uruguay la ley 17.060 en su capítulo V establece que autoridades y funcionarios públicos deben presentar declaración jurada de bienes e ingresos. En el literal N del artículo 11 de la mencionada norma se establece la obligación para: “Gerentes, Jefes de Compras y ordenadores de gastos y pagos de los organismos públicos cualquiera sea la denominación de su cargo.” Estas declaraciones permanecerán en custodia de la Junta de Transparencia y Ética Pública.
8. Análisis de riesgo. Es una herramienta de suma utilidad para detectar áreas vulnerables y posibles problemas de corrupción con la participación de los distintos actores involucrados. Tampoco se aplica esta herramienta en Uruguay.

Del análisis realizado podemos concluir que aún falta mucho camino por recorrer en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. La posición de privilegio que Uruguay ocupa en el Índice de Corrupción Internacional 2015 debiera ser complementada con la aplicación de buenas prácticas, como por ejemplo la incorporación del control por parte de la sociedad civil organizada a lo largo de todo el proceso de contratación, o transparentar todas las etapas de la licitación en el portal de compras estatales para que cualquier individuo acceda a la información sin necesidad de hacer una solicitud especial.

Encuesta de opinión a expertos nacionales

En el proceso de la investigación se encuestó a cuatro expertos en Compras Públicas de Uruguay entre ellos al Presidente del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado Ing. José Clastornik.

Todos ellos coincidieron en que las OSC podrían participar en los procedimientos de contratación pública.

Al consultarlos sobre: la forma en que podrían hacerlo se obtuvieron las siguientes respuestas:

- fortaleciendo la calidad de los procesos, participando en Observatorios de los organismos y sus procesos
- agregando valor a través de la presentación de ideas, opinión de expertos, investigaciones ya realizadas
- fortaleciendo los procesos de auditoría, a través del control social
- a través de llamados a nuevos esquemas de colaboración, o co-creación, en un contexto más cercano a las ideas de Gobierno Abierto
- asesorando a los gestores de compra en la toma de decisiones
- si son organizaciones que se ocupan de casos de inserción social de algún sector de la población, tendrían que acceder a las posibilidades u oportunidades de negocio que ofrece el Estado para los diferentes sectores productivos y comerciales
- si se trata de organizaciones que se dedican a la mejora de la gestión o al emprendedurismo en mipymes (dada la importancia que éstas representan en la generación de empleo) es fundamental conocer la demanda del Estado tanto actual como proyectada.

- como difusor de políticas de compras, por ejemplo el de promover los beneficios de las preferencias que se otorgan, sea a micro, pequeñas y medianas empresas, a productores agropecuarios, detallando los beneficios a los que pueden acceder y ayudando a estas empresas en cumplir con los requerimientos legales.

En cuanto a en qué etapas considera que podrían participar, los expertos señalaron que en todas haciendo especial énfasis en las etapas preparatorias de diseño de pliegos y en control de que efectivamente los bienes y servicios lleguen a la población de destino.

También fueron consultados sobre el tipo de OSC que entendían pudieran participar, a continuación se detalla los resultados:

- Organizaciones no gubernamentales
- asociaciones de ciudadanos
- organizaciones barriales
- clubes sociales
- grupos de profesionales
- Cámaras empresariales
- organismos certificadores de calidad o de origen
- las universidades y/o institutos de enseñanza e investigación (para una adecuada formulación de la currícula que requiere las necesidades o demandas futuras o programadas por el Estado).

A su vez se les consultó sobre las ventajas y desventajas de la utilización de esta práctica.

Ventajas	Desventajas/Dificultades
Más posibilidades de Innovación	Exige una gestión del cambio importante en los distintos estratos públicos donde se debe avanzar.
Aportar ideas, conocimientos y experiencias	Establecer programas y normativa adecuada
Evitar y disminuir la discrecionalidad y los actos de corrupción a través del control social	Si no está bien definida la forma y controles a adoptar en la actuación de las sociedades civiles, éstas pueden incurrir en desvíos y no ser detectados y un fin que el Estado pretendía cumplir, en los hechos se desvirtúa
Las organizaciones aportan valor y transparencia en el proceso de compras.	
Genera producción nacional adecuada para la demanda del Estado así como puestos de trabajo y desarrollo de pequeños productores.	
Estimula es asociativismo o cooperativismo así como en forma concomitante traza un camino de mejora en la calidad y variedad en la oferta (aspectos que en forma solitaria y sin una línea de trabajo a futuro es difícil desarrollar por problemas de escala)	
Acerca al Estado, a través de las compras públicas a la sociedad, haciendo partícipe a ciudadanos en las tareas de hacer más eficiente la satisfacción de necesidades de éstos o de sectores de la sociedad	

OSC en Uruguay

De acuerdo al mapeo de la sociedad civil de Uruguay elaborado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo ⁷ y el BID, existen 2342 OSC⁸.

Las mismas se clasifican según sus áreas de actividad en:

Área de actividad	Cantidad de OSC
Diversidad y género	121
Educación	227
Ideas, cultura y tiempo libre	377
Inclusión económica	114
Inclusión social	828
Medio ambiente y recursos naturales	142
Niñas, niños y adolescentes	360
Participación y derechos	223
Salud	217
Trabajo y producción	436
Total	2342

De las cuales 223 OSC clasificadas como “Participación y derechos”, se clasifican 11 en la sub categoría Transparencia y rendición de cuentas, de ellas se identificaron 5 OSC para encuestar.

Encuesta a OSC de Uruguay

De las cinco OSC que recibieron la encuesta, dos respondieron y a continuación se exponen los aspectos más relevantes.

En cuanto a la consulta sobre si consideraban que las OSC podrían participar en los procedimientos de contratación ambas respondieron afirmativamente.

⁷ El **Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)** es una organización no gubernamental fundada en 1986 cuya misión es generar conocimientos y realizar acciones que fortalezcan la participación ciudadana y la mayor incidencia de la sociedad civil en la democracia, la integración y el desarrollo a nivel nacional e internacional. www.lasociedadcivil.org

⁸ Datos al 2/11/2016

Sobre la forma en que consideraban que podían participar se obtuvo la siguiente respuesta:

- como garantes y observadoras del proceso
- controlando la actividad pública
- colaborando con la eficiencia del sector público, analizando el aporte de valor en las compras públicas
- aportando en nuevas formas de trabajo para el sector público

En relación a en qué etapas del proceso podrían participar la respuesta fue:

- controlando a lo largo de todo el proceso o cadena de valor
- disponibilizando los datos públicos de la contratación en una forma más amigable para la ciudadanía en general no especializada en el tema

Con respecto al tipo de OSC que podría participar los encuestados respondieron las que se dedican a:

- tecnología cívica
- transparencia
- pequeñas y medianas empresas

También fueron consultados sobre si conocían experiencia de otros países en la temática y la respuesta fue afirmativa: México y república Dominicana

A continuación se resumen las ventajas y desventajas de esta práctica señaladas por los encuestados:

Ventajas	Desventajas
Cambios en los procesos de compras para que sean más eficientes	Falta de fondos
Coaliciones de actores de la sociedad civil para proponer mejoras al sistema	Dificultad para organizar coaliciones de OSC
Mayor control sobre los precios que los proveedores ofertan al Estado	

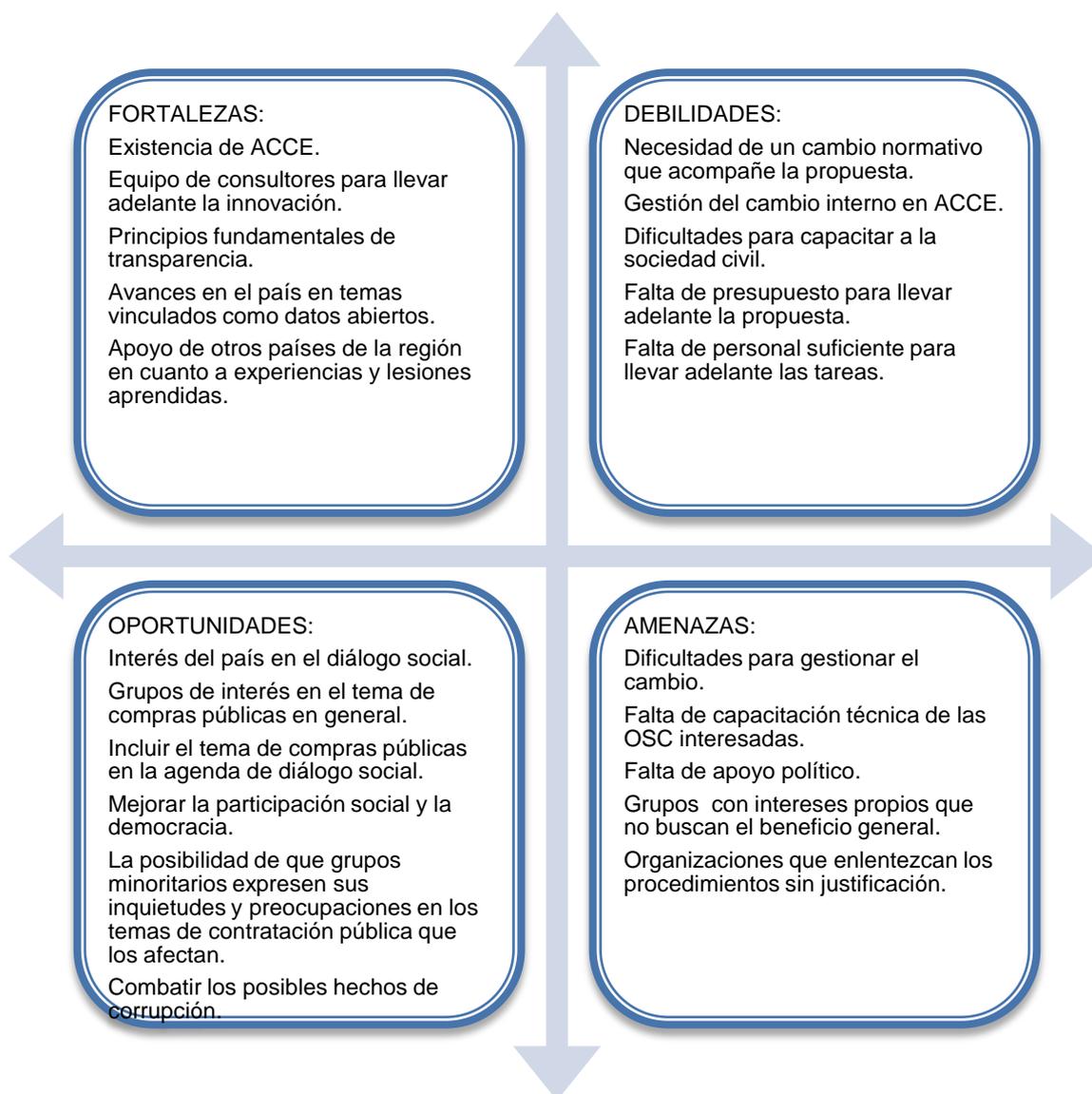
Ambas organizaciones al ser consultadas sobre si habían participado en algún caso en temas vinculados a Contratación Pública, respondieron afirmativamente, en estudios de transparencia activa y en open contracting.

Al consultarlas sobre el interés en participar y si contaban con las capacidades técnicas. En ambos casos tienen interés pero sólo una de ellas respondió que contaba con las capacidades técnicas para hacerlo.

Del resultado de la encuesta podemos concluir que si bien la muestra es pequeña, si existe en Uruguay OSC con interés en el tema de contratación pública, con conocimientos de la temática, con estudios realizados sobre la misma. Cabe destacar que no son ajenas a la necesidad de mecanismos de accountability social, que consideran que tienen propuestas para mejorar los procesos y eficiencia del Estado, con una visión de control y de llegada al ciudadano común. Entre las dificultades planteadas está la falta de fondos para financiar a las OSC. También podemos concluir, que es necesario profundizar en la capacitación a OSC para que cuenten con los conocimientos técnicos, necesarios para desarrollar activamente su rol de control social. Pues sólo una de las dos OSC que respondieron la encuesta dijo contar con las capacidades técnicas para realizar las tareas que demanda el control social en los procedimientos de contratación pública. Por ello es imprescindible fortalecer sus capacidades a través de un programa de capacitación en contratación pública, transparencia, vulnerabilidades en la cadena de suministros, riesgos y luces rojas a considerar en el análisis de los procedimientos de contratación pública. De la capacitación a las OSC podría encargarse la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y la Junta de Transparencia y Ética Pública.

FODA

A continuación se presenta un análisis de fortaleza, oportunidades, debilidades y amenazas de la implementación de mecanismos para la participación de las OSC en los procedimientos de contratación pública de Uruguay.



Entre las fortalezas mencionadas cabe destacar la existencia de ACCE, el apoyo que los países de la región han brindado a Uruguay a través de la Red Interamericana de Compras Públicas desde sus comienzos y los avances en materia de datos abiertos.

De las debilidades planteadas, la necesidad de cambio en la normativa que incluya el tema y la falta de presupuesto son las más importantes y para superarlas se necesita apoyo político y la inclusión del tema en la agenda de gobierno.

La oportunidad de incluir el tema en la agenda de diálogo social constituye un inicio para avanzar en la propuesta con el apoyo político necesario. Plantear las Compras Públicas como un espacio para el fortalecimiento de la democracia a través del control

social que permita un uso de los recursos en forma más eficiente y eficaz para la satisfacción de las necesidades de la población en su conjunto, es sin lugar a dudas un avance en su uso como instrumento de Política Pública.

Se propone trabajar en una adecuada gestión del cambio que permita capacitar a los actores políticos y de la sociedad civil en los objetivos de la participación fundamental y constructiva que posibilite recabar las necesidades de la ciudadanía sin enlentecer los procesos y sin la búsqueda de intereses particulares sino del bien común.

Es fundamental el involucramiento de todos los interesados desde el comienzo del proyecto a los efectos de gestionar la posible resistencia al cambio en particular de las Administraciones Públicas Estatales. Esta resistencia podría manifestarse a través de:

- No convocar a las OSC para que participe.
- No brindar la información completa del procedimiento a estudio
- Brindar información errónea
- No considerar los aportes de la OSC
- Enlentecer el procedimiento de contratación responsabilizando a la OSC

A los efectos de mitigar este riesgo se propone:

- el control por parte del Tribunal de Cuentas de la efectiva participación de las OSC de acuerdo al marco normativo
- la posibilidad de denuncia por parte de la OSC ante la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y el Tribunal de Cuentas en los casos en que no se le permita participar o se le niegue información.
- Establecer plazos para la convocatoria a participar a la OSC, el estudio por parte de ésta y las sucesivas etapas del proceso

Propuesta de cambios a la normativa y procesos

Para poder llevar a la práctica la participación del las OSC es necesario realizar cambios en la normativa de compras públicas.

Temas a incorporar:

- a. Instrumentos de participación ciudadana, se sugiere que la norma establezca cuáles son los instrumentos a desarrollar en forma abierta y no taxativa a los efectos de poder realizar ajustes a los mismos en forma sencilla sin necesidad de la aprobación de sucesivas normas, ya que del diálogo con los sectores

- involucrados una vez que comiencen a operar los distintos instrumentos también surgirán mejoras a proponer.
- b. Registro de OSC habilitadas a participar, dentro del Registro Único de Proveedores del Estado, se propone tener una categorización especial para las OSC, donde además de sus representantes para actuar en los distintos procesos se incluya los curriculums que acrediten los conocimientos técnicos requeridos así como la declaración jurada de los miembros en cuanto a su independencia técnica y posible conflicto de interés.
 - c. Instancias en las que participarán, se propone que exista la posibilidad de la participación a lo largo de todo el proceso y en todas las etapas, en algunos casos en forma preceptiva como en la elaboración participada de pliegos y en otras a solicitud expresa del organismo como por ejemplo en el estudio de las ofertas.
 - d. Alcance de la participación, en cuanto a las Instituciones a las que incluiría, debiera ser para todas las Administraciones Públicas, Poderes del Estado, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales. En cuanto al alcance desde las contrataciones, se entiende importante establecer un umbral a partir del cual la participación es obligatoria y por debajo es optativa. Se sugiere dicho umbral fijarlo en el límite de la compra directa (aproximadamente USD 12.500 a valores 2016), pero podría evaluarse un umbral distinto para cada tipo de instrumento.
 - e. Atribuciones y competencias de las OSC, se fijarán de acuerdo a cada una de las instancias de participación que se definan pero deberán ser las más amplias facultades posibles. Pudiendo hacer observaciones, propuestas de mejoras y denuncias entre otras.
 - f. Definición de los procesos y formas de participación. Los mismos se adecuarán a cada uno de los instrumentos propuestos y a su vez se establecerá un mecanismo de tramitación de denuncias ante los organismos competentes en materia de contratación pública: Tribunal de Cuentas, Auditoría Interna de la Nación, Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y Junta de Transparencia y Ética Pública.

El marco general para fomentar la participación de las OSC está dado por el artículo 3 numeral 11 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos establece dentro de las medidas preventivas la creación y el fortalecimiento de: “Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y

de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”

A su vez se recomienda incorporar a la normativa nacional el artículo 26 de la ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública que se transcribe a continuación:

“Artículo 26. Código de conducta

Se promulgará un código de conducta para funcionarios o empleados de las entidades adjudicadoras, que regulará la prevención de conflictos de interés en la contratación pública y, cuando proceda, preverá medidas para reglamentar las declaraciones exigibles a ese respecto del personal de la contratación acerca de todo contrato adjudicable, como las declaraciones de interés en determinadas contrataciones, los procedimientos de selección y los requisitos de capacitación de ese personal. El código de conducta así promulgado se pondrá sin demora a disposición del público y será sistemáticamente actualizado.”

Se propone realizar los cambios en la normativa que posibilite el uso de las ocho herramientas para la transparencia y el control social analizadas, pero se recomienda su implantación en forma progresiva, incorporando los distintos instrumentos en etapas sucesivas, realizando pruebas piloto en cada una de ellas y analizando las lecciones aprendidas luego de cada nueva implementación. Es fundamental en este proceso la gestión del cambio que involucre a todos los actores desde las etapas preliminares del proyecto, comunicando los fundamentos y ventajas de la incorporación de las OSC como observadores, garantes y propulsores de cambios innovadores a lo largo de toda la cadena de suministros, aportando valor y enriqueciendo todo el proceso.

Se sugiere comenzar por la elaboración participada de pliegos, luego por audiencias públicas y monitoreo externo de los procesos.

La normativa deberá indicar el alcance de cada instrumento, si se aplicará a todos los procedimientos competitivos o a los que superen determinado monto, si dependerá del objeto a contratar o será de aplicación en todas las contrataciones.

Es necesario que ACCE, la AIN (Auditoría Interna de la Nación) y la JUTEP (Junta de Transparencia y Ética Pública) apoyen en la capacitación a las OSC, en los procesos de contratación, alertando sobre las posibles debilidades del sistema y las banderas rojas a tener en cuenta.

Propuesta de fases para la incorporación de la participación de las OSC:

Fases 1 de implantación:

1. Relevamiento de marco normativo de otros países. A través de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales es posible realizar esta tarea ya que la cooperación entre los distintos países es de gran importancia y la Red ha sido un instrumento fundamental para el avance en todos los temas. A modo de ejemplo, podemos citar la norma de participación ciudadana de Chile o el Convenio de Cooperación estratégica de la Dirección General de Contrataciones Públicas y las OSC en República Dominicana.
2. Propuesta de normativa para Uruguay. Considerando los aspectos ya mencionados y con la participación de todos los interesados clave desde el inicio: ACCE, AIN, JUTEP, TC, Academia, OSC.
3. Aprobación de los cambios normativos
4. Llamado a OSC interesadas en participar
5. Diseño de los procesos de participación para uno de los instrumentos. Como ya se mencionó, se sugiere comenzar por la elaboración participada de pliegos.
6. Gestión del cambio, difusión y capacitación. Tanto para compradores públicos, proveedores, organismos de contralor y OSC.
7. Pruebas piloto. Se sugiere comenzar con tres pilotos en tres organismos diferentes.

Fase 2 de implantación:

1. Análisis de lecciones aprendidas
2. Propuestas de mejoras e incorporación de los cambios
3. Gestión del cambio, difusión y capacitación
4. Extensión a todos Organismos Públicos del primer instrumento de participación incorporado: elaboración participada de pliegos.

Fase 3 de implantación:

1. Análisis de los demás instrumentos de participación y propuesta de cronograma para su implantación.
2. Implantación de los demás mecanismos en forma sucesiva.

El avance en la implantación de estos procesos de participación permitirá mejorar la calificación en el indicador 12 e) de la metodología MAPS mencionado en el Capítulo II, evidenciando un interés del gobierno por la participación de las OSC en los temas de Contratación Pública.

Capítulo VI: Conclusiones

Luego de recorrido el camino de la investigación, analizado el marco teórico, consultados los especialistas en compras públicas de la región y de Uruguay, así como las OSC, es posible concluir que las mismas deben ser incorporadas a los procesos de contratación pública, pues aportan transparencia e innovación, son un factor de disuasión de la corrupción, a su vez representan intereses de las personas en general, a quienes en definitiva va dirigida toda la actividad del Estado.

También es posible concluir que hasta el momento el tema no ha sido incorporado en la agenda de gobierno pues el índice de percepción de corrupción en Uruguay es el más bajo de América Latina, pero para mantener dicha posición es imprescindible continuar incorporando buenas prácticas en la materia.

No solo es muy importante la percepción de corrupción, sino además acompañar este índice con acciones concretas que muestren el interés en transparentar toda gestión de gobierno.

Las compras públicas como motor de desarrollo no deben permitir en ningún caso que los fondos se desvíen de los objetivos trazados y para ello la accountability social desde las OSC es fundamental.

Para un sistema de compras públicas la transparencia y rendición de cuentas es un pilar fundamental para su integridad.

La incorporación de los distintos instrumentos relevados debe ser paulatina e ir acompañada por una fuerte campaña de difusión y capacitación a todos los actores: funcionarios públicos, proveedores estatales y OSC. Una adecuada gestión del cambio es clave en la implantación de estos mecanismos para que los mismos sean exitosos.

Los beneficios de la incorporación de los distintos instrumentos, que permiten la participación de las OSC en los procedimientos de contratación, han sido destacados tanto por los expertos internacionales como por los expertos nacionales consultados. Algunos de ellos son: fortalecimiento del sistema democrático de gobierno, refuerzo de la transparencia, mejora de la eficiencia de los procesos y aporte en materia de innovación.

Para que el cambio se lleve a cabo es necesario incluir el tema en la agenda de gobierno y para ello es imprescindible un compromiso político al más alto nivel. La

importancia que ha cobrado en los últimos años el tema de Gobierno Abierto, es una de las principales fortalezas para incorporar el monitoreo de las OSC a los procedimientos de contratación.

Existe un marco institucional propicio y con capacidades técnicas para llevar adelante los cambios en varias instituciones que se encuentran vinculadas a la regulación y control de las contrataciones públicas, ellas son: ACCE, AIN, JUTEP y Tribunal de Cuentas. Es necesario involucrar a todos los organismos públicos para que los aportes que las OSC pueden realizar a través de la incorporación de los distintos instrumentos como Audiencias Públicas, monitoreo externo, sistemas de gestión de quejas, etc., sean canalizados de la mejor forma para un efectivo impacto.

La participación de las OSC mejora la gobernanza del país, incrementando la transparencia y participación a través de mecanismos de accountability social.

Referencias bibliográficas

Arcidiácono, P., Arenoso, F., Rosenberg, G. (2006). *Transparencia y control social en las contrataciones públicas*. Buenos Aires. Fundación Poder Ciudadano.

Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial. (2004) *Electronic Government Procurement*.

Banco Mundial. (2013). *Especialistas en transparencia y rendición de cuentas intercambiarán experiencias sobre contrataciones públicas y participación social*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/10/Republica-Dominicana-cita-transparencia-rendicion-cuentas-contrataciones-publicas>

Bouza García, L. (2010). Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo en TUE del Tratado de Lisboa. Fundación alternativas. Disponible en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0629f6b85629104d76156ad6b10a5f96.pdf

Campos, J., Pradhan, S. (2009). *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*. Banco Mundial.

Chilecompra. Disponible en: <http://www.chilecompra.cl/>

Colombia Compra Eficiente. (2014). *Manual de participación ciudadana en el sistema de compras y contratación pública*.

Compras Dominicana. Disponible en: <http://comprasdominicana.gov.do/>

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador. (2008) Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ecu_ley_sistema.pdf

Neira Novoa, G. (s.f). *Transparencia y lucha contra la corrupción como mecanismos de inclusión social en las contrataciones públicas*. Organización de los Estados Americanos.

Observatorio de Contratación Pública de la Unión Europea. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.listado/relcategoria.1058/relmenu.23/chk.46c9653192e40c7f546f70ca7bc1fcef>

O'Donnell, G. (2007). *Notes on various accountabilities and their interrelations*. University of Notre Dame Press.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas: evaluación legal en el Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla, sobre el cumplimiento del Artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. México. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Transparencia_Publicas.pdf

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Disponible en: <http://portal.osce.gob.pe/osce/>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Principles for integrity in Public Procurement*.

Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.

Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid. Siglo XXI.

Rose-Ackerman, S. (2004). *Governance and corruption. Global crisis, global solutions*. Cambridge University Press.

Secretaría de la Función Pública, México. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/participacion-ciudadana.html>

Servicio Nacional de Contratación Pública Ecuador (2009) *Resolución 29/2009 Incop. Regula las actividades de veeduría ciudadana*.

Transparencia Internacional. (2010). *Corruption and Public Procurement, Working Paper*.

Verdesoto, L. (2002). *Políticas Públicas de Estímulo al Control Social de la Gestión Pública: Dimensiones Conceptuales*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo - Banco Interamericano de Desarrollo.

Volosin, N (2010). *Promoviendo compras públicas electrónicas para el desarrollo*. Buenos Aires. Fundación Poder Ciudadano.

Volosin, N. (2012). *Transparencia y anticorrupción de las compras públicas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. UNSAM.

Volosin, N. (2012). *El marco normativo de las compras públicas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. UNSAM.

Volosin, N. (2015). *Datos abiertos, corrupción y compras públicas*. Disponible en: <http://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/10/5.-Corrupcion-y-compras-publicas-Volosin1.pdf>

Wehem et al. (2006). *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*. Alemania. Transparencia Internacional.

Anexos

Anexo I

A. Modelo de Cuestionario a aplicar en la encuesta a Directores de Compras de la Región.

Preguntas:

1. Existe participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en los procedimientos de contratación de su país.

SI

NO

2. ¿Cuál es el instrumento utilizado?

• Pactos de integridad	si	no
• Acuerdos sectoriales de transparencia	si	no
• Audiencias Públicas	si	no
• Monitoreo externo del proceso	si	no
• Comparación de precios	si	no
• Elaboración participada de pliegos	si	no
• Sistemas de declaraciones juradas	si	no
• Análisis de riesgo	si	no
• Otro (*)	si	no

(*)por favor especificar cuál

3. ¿Cuál es la/s norma que lo establece?
4. ¿En qué año se comenzó a aplicar esta modalidad?
5. ¿Considera que ha aportado mejoras al Sistema de Compras Públicas?
¿Cuáles fueron?
6. ¿Han tenido alguna dificultad en su aplicación práctica?
7. ¿Cuáles son las debilidades de esta práctica?
8. ¿Qué tipo de Organizaciones o personas participan?
9. ¿En qué etapas del procedimiento de contratación participan?

10. ¿Cuáles son los beneficios obtenidos?

11. ¿Cuál es su evaluación del tema?

B. Modelo de Cuestionario a aplicar en la encuesta a expertos internacionales en Compras Públicas.

Preguntas:

1. ¿Considera que la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en procedimientos de contratación pública es beneficiosa?

SI

NO

2. ¿Por qué?
3. ¿Cuáles son las ventajas?
4. ¿Cuáles son las desventajas?
5. ¿Qué ejemplos de países conoce que la apliquen?
6. ¿Qué tipo de Organizaciones entiende que deben participar?
7. ¿En qué etapas del procedimiento de contratación entiende que debieran participar?
8. ¿Qué tipo de instrumentos de participación de las OSC considera debieran aplicarse en los países de Latinoamérica?
- 9.

C. Modelo de Cuestionario a aplicar a responsables de compras de Uruguay y otros especialistas nacionales.

Preguntas:

1. ¿Considera que las Organizaciones de la Sociedad Civil podrían participar en los procedimientos de contratación pública?

SI

NO

2. Si su respuesta fue afirmativa, ¿de qué forma?
3. ¿En qué etapas?
4. ¿Qué Organizaciones considera que podrían participar?
5. ¿Conoce ejemplo de otros países en qué se aplique?
6. ¿Qué ventajas considera tiene esta práctica?
7. ¿Qué desventajas considera tiene esta práctica?

D. Modelo de Cuestionario a aplicar a Organizaciones de la Sociedad Civil de Uruguay.

Preguntas:

1. ¿Considera que las Organizaciones de la Sociedad Civil podrían participar en los procedimientos de contratación pública?

SI

NO

2. Si su respuesta fue afirmativa, ¿de qué forma?
3. ¿En qué etapas del procedimiento de contratación podrían participar?
4. ¿Qué tipo de Organizaciones considera que podrían participar?
5. ¿Conoce ejemplos de otros países en qué se aplique?
6. ¿Qué ventajas considera tiene esta práctica?
7. ¿Qué desventajas considera tiene esta práctica?
8. ¿Su Organización ha participado en otros temas vinculados a las Compras Públicas? ¿En qué oportunidades?
9. ¿Su Organización tiene interés en participar en el caso específico de los procedimientos de contratación?
10. ¿Su Organización cuenta con integrantes con los conocimientos técnicos necesarios para abordar estos temas?