

# Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay\*

Nicolás Reig Lorenzi y Sebastián Torres Ledezma\*\*

**Resumen.** Este trabajo busca contribuir al diseño de políticas y programas que permitan mejorar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) nacionales a los mercados y licitaciones del sector público. Mientras que las mipymes representan más del 85% del total de empresas en el Uruguay, y generan una porción importante del empleo y del producto, las compras estatales (CE) alcanzaron en el año 2007 un 10% del PIB, lo que las convierte en una oportunidad significativa para el desarrollo de las mipymes. Sin embargo, debido a importantes fallas de mercado, inadecuaciones en la legislación de las CE y problemas en la gestión del sistema, estas empresas enfrentan grandes inconvenientes para convertirse en proveedoras del Estado. Luego de analizar la experiencia internacional comparada y entrevistar a diferentes actores del sistema nacional, se propone ordenar las políticas públicas en torno a tres ejes: políticas/instrumentos con enfoque desde la demanda, que incluyan incentivos a la producción nacional con énfasis en las mipymes; políticas/instrumentos con enfoque desde la oferta, que potencien a las empresas con las que contrata el sector público, y articulación entre las políticas en el plano institucional. Se concluye que los cambios en el sistema de las CE en Uruguay deben centrarse en los aspectos de planificación estratégica e información (anticipar necesidades de compra y generar mecanismos de evaluación), normativa e incentivos (llamados a expresión de interés y discusión de pliegos, cláusulas que eviten discriminación, mínimo de presencia técnica nacional, descomposición de compras por franjas de sofisticación) y diseño de programas y contratos (desarrollo de programas de proveedores a largo plazo para empresas públicas, que incluyan gestión de cadenas de abastecimientos, optimización de costos y programas de calidad).

**Palabras clave:** COMPRAS ESTATALES / POLÍTICA INDUSTRIAL / MIPYMES.

**Abstract.** This article contributes to the design of policies and programs that improve the Small and Medium Sized Enterprises (SME's) access to national markets while allowing them to compete for public sector contracts (government procurement) on a more leveled playing field. The SME's represent more than 85% of the total number of firms in Uruguay (generating an important portion of employment

\* Este artículo es una síntesis de la consultoría «Compras estatales y política industrial en Uruguay» (2008), financiada por el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), con fondos de la Unión Europea. El trabajo contó con

la excelente asistencia de Santiago García (Universidad Católica del Uruguay)

\*\* Nicolás Reig Lorenzi. Economista (FCEA, UdelaR). Docente e investigador del Departamento de Economía (FCS, UdelaR). Integrante del Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la OPP (Presidencia de la República).

Sebastián Torres: Posdoctorado en Economía (Economic and Social Research Council, Reino Unido). Ph.D. en Economía (University of Leicester, Reino Unido). Máster en Desarrollo Económico (Institute of Social Studies, Países Bajos). Docente e investigador del Departamento de Economía (FCCEE, UCU) y docente de la FCEA (Udelar). Gerente de la Unidad de Planificación Estratégica del MIEM.

and product) and the public sector procurement (that reached 10% of GDP in 2007) provides a significant opportunity for their development. Nevertheless, due to important market failures, inadequate legislation for government procurement and problems in their management, these enterprises face difficulties to become suppliers of the State. Following the analysis of compared international experiences and the interviewing of different local actors, we propose to implement public policies into three main areas: (i) policy/instruments focused on the demand size, containing incentives on national production with particular emphasis on the SME's, (ii) policy/instruments focused on the supply side, building the required capacities to access public sector purchases, and (iii) to improve the articulation of current institutional policies. Changes in government procurement in Uruguay should be guided by strategic planning and access to key information (anticipate state purchasing needs and create mechanisms for its evaluation), reformulation of regulations and incentives (tenders/expressions of interest that facilitate their access, clauses that avoid discrimination, minimal presence of national technical services, procurement decomposition by levels of sophistication), and the design of programs and contracts that contribute to removing barriers in the participation of small businesses in the public procurement market and strengthen long-term coordination (supplier chain management, cost optimization and quality programs).

**Keywords:** PUBLIC SECTOR PROCUREMENT / INDUSTRIAL POLICIES / SME'S.

## 1. Introducción

Este trabajo pretende contribuir al diseño de políticas y programas que permitan mejorar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) nacionales a los mercados y licitaciones del sector público, fomentando la creación de trabajo productivo, el desarrollo de habilidades competitivas, la reducción del sector informal y el combate contra la pobreza y la desigualdad en el ingreso.

Sus objetivos específicos son: recopilar y sistematizar la experiencia internacional comparada respecto a las compras estatales (CE) como instrumento de política industrial, identificando qué están haciendo los países para promover el desarrollo de sus industrias nacionales mediante la aplicación de este instrumento y cuáles son los costos y beneficios concretos que obtienen; identificar y analizar la normativa nacional (leyes y decretos) vinculada a esta problemática, y formular propuestas de política que apunten a incorporar las CE dentro del conjunto de instrumentos de promoción de la industria nacional, considerando la eficiencia de los procesos de compras y los acuerdos internacionales en la materia.

En la primera sección se presentan algunos aspectos conceptuales sobre política industrial y CE; en la segunda se describe y analiza en términos comparativos un conjunto de experiencias internacionales sobre las prácticas en materia de CE y el acceso de las mipymes a los sistemas de contrataciones y licitaciones estatales. En la tercera sección se analiza la situación de las CE en Uruguay, considerando los antecedentes y las opiniones de actores relevantes, la información cuantitativa, las principales normativas y regulaciones, así como las políticas de protección a la industria nacional y las mipymes. En la cuarta sección se presentan las propuestas de políticas en la materia y en la sección final se resumen las principales conclusiones.

## 2. Política industrial y compras estatales: algunas consideraciones teóricas

Las mipymes uruguayas constituyen más del 85% del total de empresas nacionales y son generadoras de una porción muy significativa del empleo y de la producción nacional. A pe-

sar de ello, y como consecuencia de importantes fallas de mercado, estas enfrentan serios problemas de competitividad y acceso a la nómina de proveedores del Estado, como resultado del acceso limitado al crédito, a nuevas tecnologías y a recursos humanos calificados, así como a la escasez de políticas de desarrollo que apuntalen su capacidad de generar valor agregado con base en un crecimiento sustentable.

En su estudio sobre los factores y efectos asociados a las principales fallas de mercado, Grossman (1990) identifica las economías de escala estáticas, el aprendizaje por la práctica, la promoción de la entrada estratégica, las externalidades de investigación y desarrollo, la inapropiabilidad, las fallas de coordinación y eslabonamientos verticales, las divergencias de los costos sociales y privados, y la reputación de calidad como barrera a la entrada.

Según el origen y la magnitud de la imperfección del mercado, las medidas de políticas que los gobiernos pueden implementar abarcan desde los subsidios temporales que permitan el ingreso de nuevas empresas y las incentiven a participar en programas de certificación de niveles de calidad, hasta los que fomenten la investigación y el desarrollo y compensen las posibles pérdidas asociadas a créditos riesgosos.

Como señala Vinocour (1998):

[...] las compras del Estado revisten un carácter estratégico y fundamental en razón de los intereses en juego, de los actores involucrados, y del volumen de las operaciones comerciales que se realizan bajo estas operaciones contractuales. En cuanto a los intereses en juego, hay claramente dos: el primero es el de lograr la maximización y eficiencia de los recursos públicos y el segundo el de la utilización de las compras como un medio para la promoción del desarrollo de la industria o tecnología local.

En este sentido, las principales experiencias en materia de CE en la región y los principales abordajes teóricos que sustentaron estas intervenciones en el pasado fueron orientados a

solucionar los problemas derivados de las imperfecciones en los mercados financieros, la existencia de costos de transacción y fallas de coordinación, la ausencia de mecanismos competitivos de mercado, la creación de ventajas competitivas y el fomento a la pequeña y mediana industria.

A los problemas derivados de las imperfecciones en los mercados financieros (supervisión y regulación, externalidades positivas y negativas, mercados incompletos e imperfectos, e información asimétrica) se suman, en el caso específico del acceso de las mipymes al crédito, su carencia de planificación financiera, personal administrativo calificado y ausencia de colateral.

Un mecanismo de CE que más allá de asegurar cuotas de mercado se oriente a fortalecer la competencia, la generación de habilidades, información y apoyo técnico, el financiamiento y las políticas tecnológicas, podría tener una incidencia determinante en el desarrollo industrial de las mipymes nacionales.

En el enfoque de Lall (1992) se destacan, entre otros, la importancia de la provisión de servicios de infraestructura, la evaluación de calidad y contenidos educativos, los subsidios para el entrenamiento en la empresa, los servicios de extensión técnica, la conformación de cooperativas, los estímulos a la subcontratación y al «compre local», el apoyo a la articulación con la inversión extranjera, la conformación de esquemas como los capitales de riesgo, focalizaciones sectoriales, la compra de productos con innovaciones locales y las negociaciones que aseguren la apropiación de conocimiento por las firmas locales.

En este sentido, y más allá de la identificación de mecanismos directos a través de los cuales el instrumento de compras pueda incrementar la participación de la industria nacional en el total de proveedores estatales, políticas de corte microeconómico como la capacitación de la fuerza de trabajadores, la investigación y desarrollo, y la obtención de fondos de recursos para el financiamiento y la

modernización del aparato estatal son claves a mediano y largo plazo (González, 1998).

Por otro lado, como sostienen Bianchi y Di Tommaso (1998), la puesta en marcha de mecanismos para fortalecer las capacidades de los agentes que participan en la construcción de mercados que permitan vincular a las empresas públicas con las privadas (reforma jurídica y regulatoria) debe necesariamente involucrar a instituciones educativas, de capacitación, de investigación y de servicios.

La dificultad de diseñar nuevos instrumentos que permitan mediante el mecanismo de CE impulsar la actividad de la industria nacional y alinear dichos objetivos con una política económica en el mediano y largo plazo queda de manifiesto en el trabajo de Kosacoff y Ramos (1999), quienes señalan:

La definición de una política industrial para economías en transformación relativamente pequeñas y con necesidad de restablecer el funcionamiento del sistema económico será sin lugar a dudas muy distinta a la del modelo sustitutivo. De partida, esa política será mucho más compleja, pues deberá responder a requerimientos sectoriales, regionales y empresariales mucho más específicos y a la necesidad de «aggiornamiento» de la ingeniería institucional ante los cambios internos e internacionales señalados. Uno de sus principales objetivos debería ser el de reducir la incertidumbre, para que los agentes económicos —en particular las pymes— puedan evaluar mejor los escenarios en que deben evaluar sus estrategias.

### 3. Compras estatales en el ámbito internacional

#### 3.1. Normativa internacional y regional

En el ámbito internacional, la OMC define a las CE como «las adquisiciones de bienes y servicios hechas por el Estado, mediante procedimientos de contratación pública, para propósitos gubernamentales y con inclusiones o exclusiones expresamente negociadas por las partes».

La normativa internacional se basa en los principios de transparencia y competencia justa y efectiva. En este sentido, la OMC considera que un régimen de contratación transparente, abierto y no discriminatorio es el mejor instrumento para utilizar óptimamente los recursos, aprovechando al máximo la competencia entre los proveedores. Las principales regulaciones en la materia están incluidas en el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP), vigente desde 1996, que incorpora las disposiciones sobre trato nacional y no discriminación para los proveedores, así como la transparencia en la información. Es de tipo plurilateral (y no multilateral), por lo cual la suscripción no es una condición obligatoria para ser miembro de la OMC.<sup>1</sup>

A pesar de esta normativa, actualmente muchos países que integran la OMC utilizan políticas discriminatorias para proteger sus industrias nacionales. Las principales políticas e instrumentos utilizados son los márgenes de preferencias en precios (leyes de «compra nacional»), los requisitos de contenido local, las reservas de mercado, las preferencias para proveedores (por subcontratación de empresas o mano de obra nacional) y numerosos regímenes especiales o de trato preferencial para las mipymes.

Por otra parte, en el ámbito regional existe desde 1997 un marco normativo común para los países miembros del Mercosur respecto a las licitaciones públicas, denominado Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Las principales disposiciones que incorpora son: tratamiento no discriminatorio a los proveedores de los países miembros (en contrataciones superiores a cierto umbral), no exigencia de experiencia especial en el país contratante y margen de preferencia de precios (3%) frente a proveedores de extrazona. Sin embargo, como el protocolo no ha sido ratificado por los países miembros, y en los últimos años la mayoría de ellos han introducido importantes

<sup>1</sup> Hasta la fecha el acuerdo ha sido suscrito solamente por algunos países miembros de la OMC (40 en total).

Tabla 1. Síntesis comparativa

Países / Prácticas	Régimen general de protección a la industria nacional				Regímenes especiales / trato preferencial para mpymes			
	Márgenes preferencia en precios	Requisitos contenido local	Reserva mercado	Preferencias proveedores (1)	Otras medidas (2)	Márgenes preferencia en precios	Reserva mercado	Otras medidas (2)
Venezuela	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	x	x			x	x	x	x
Sudáfrica		x		x	x	x	x	x
Argentina	x	x		x		x	x	
México		x	x		x	x	x	
Bolivia	x	x			x	x		
Colombia	x	x		x		x		
Puerto Rico	x	x		x		x	x	
Estados Unidos	x					x	x	
Irlanda								x
Corea								x
Chile								x
Nueva Zelanda								x

modificaciones en sus normativas y regímenes nacionales, aún está por definirse una nueva normativa a escala regional.

### 3.2. Experiencia internacional comparada

En la tabla 1 se presenta una síntesis comparativa respecto a la aplicación en los distintos países de políticas y programas de CE como instrumento de fomento de la industria nacional y en particular de las mipymes.

En términos comparativos, se destacan los siguientes aspectos:

- La mayoría de los países relevados utilizan las CE como instrumento de fomento y desarrollo de sus industrias nacionales a través de la aplicación simultánea de regímenes generales y específicos (mipymes).
- Pueden diferenciarse tres grupos de países según la cantidad de instrumentos aplicados: un primer grupo integrado por aquellos que utilizan una gran cantidad de instrumentos (Venezuela, Brasil y Sudáfrica), un segundo grupo intermedio cuyos países aplican algunos instrumentos (Argentina, México, Bolivia, Colombia, Puerto Rico y Estados Unidos), y un tercer grupo que no utiliza la mayoría de los instrumentos y aplica otro tipo de medidas de promoción (Irlanda, Corea, Chile y Nueva Zelanda).
- Los instrumentos se concentran principalmente en requisitos de contenido

local y otras medidas (8 países), junto con márgenes de preferencia en precios (7); le siguen en orden de importancia otras herramientas como preferencias a proveedores (4) y reservas de mercado (2).

- En el caso de los regímenes especiales que otorgan un trato preferencial a las mipymes, los instrumentos más comunes son la reserva de mercado y las preferencia de precios (8 y 7 países respectivamente), seguidos de otras medidas (5).

Interesa señalar que para la gran mayoría de estos países no se encontraron evaluaciones de los impactos o resultados de la aplicación de los distintos instrumentos, lo cual en varios casos esta directamente asociado al escaso tiempo de vigencia de los diferentes regímenes (por ejemplo: Venezuela, 2008; Brasil, 2006; Argentina, 2001-2002; Bolivia, 2007, y Colombia, 2003-2007). Básicamente por esta razón, la posibilidad de extraer de estas experiencias un conjunto de *buenas prácticas* se encuentra en buena medida limitada, a diferencia de lo que ocurre en otras áreas donde existe una considerable acumulación de experiencias y evaluaciones (políticas industriales, científico-tecnológicas, etcétera).

Sin embargo, y más allá de rescatar algunos elementos de las diversas experiencias analizadas, resulta importante conocer a Uruguay en este contexto regional e internacional. Como se presenta y analiza en detalle en la sección siguiente, el país dispone en la actualidad de un significativo conjunto de instrumentos, por lo cual podría ubicarse en el primer grupo de países señalado anteriormente.

## 4. Compras estatales en Uruguay

### 4.1. Antecedentes

Martínez (2007) realiza una sinopsis histórica de la normativa en el país en torno al tema, y afirma que el sistema de CE en la actualidad no se adecua a las necesidades de las empresas públicas, por cuanto complica o atrasa

procedimientos por la multiplicidad de trámites exigidos, que no hacen a la certificación de la calidad de los bienes y servicios que se adquieren. Señala el autor:

La detección precisa de situaciones problemáticas o previsiones normativas que no responden, en principio, a las necesidades actuales es en sí misma un muy importante insumo y avance para posteriores trabajos, para los estudios o incluso para el mejoramiento de las mismas propuestas e implica además un muy interesante producto que invita a la reflexión y a nuevos intercambios.

Por su parte, los trabajos efectuados en el marco de la conformación de la Mesa de Innovación por la Comisión Social Consultiva (CSC) de la Universidad de la República constituyen buenas reseñas de la experiencia en el país en el uso de las CE como instrumento de promoción de la industria nacional en sectores con alto contenido tecnológico.

Entre los principales problemas detectados en la gestión del sistema de compras, se destacan la excesiva exigencia de antecedentes (experiencia certificada en la producción del tipo de bienes y servicios que se busca comprar), la escasez de instrumentos de acceso a financiamiento para empresas pequeñas o relativamente nuevas, el temor al incumplimiento de los contratos, los plazos demasiado cortos para la presentación de ofertas en las licitaciones, la inclusión en un mismo pliego de diferentes tipos de productos que deben ser ofertados en simultáneo y las cláusulas restrictivas en lo relativo a la propiedad del producto ofertado.

Asimismo, se menciona:

- En la compra de bienes y servicios no se incluyen consideraciones relativas a un desarrollo tecnológico nacional. Las disposiciones se centran únicamente en delimitar adquisiciones específicas.
- Los márgenes de preferencia de precios otorgados a algunos productos nacionales son muy difíciles de implementar en la práctica, ya que muchas mipymes quedan por el camino en etapas anteriores

a la comparación final de precios. Se cita como ejemplos los artículos 52 del TOCAF y 9 del Pliego de Bases y Condiciones Generales para Contratos de Suministros y Servicios no Personales (decreto 53/993).

- Los requisitos demandados para los proveedores son muy exigentes (contar con antecedentes prolongados de producción y certificación), y los responsables de tomar las decisiones de compra en el aparato estatal son aversos al riesgo, ya que la legislación no contiene suficientes incentivos para que su trabajo vaya más allá de la simple aplicación de lo establecido en la normativa de compras (por ejemplo, adjudicación de la licitación a la empresa que oferte el bien al precio más barato, condicional con el cumplimiento de requisitos restrictivos para muchas empresas nacionales).

Como señala Bianchi (2006), a pesar de que las políticas de CE «pueden estar orientadas a dos dimensiones de protección del mercado nacional: la reserva de una cuota de mercado a proveedores nacionales y la construcción de espacios de aprendizaje entre usuarios y productores», en Uruguay «el único mecanismo previsto para la promoción de proveedores nacionales es un margen de 10% sobre el valor nacional del producto ofertado. Si el precio del producto nacional supera en menos que un 10%, el mismo tiene prioridad sobre productos importados».

Mientras que en algunos sectores, como el de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), el Estado no solo no cuenta con mecanismos de apoyo a los proveedores nacionales sino que en muchos casos discrimina negativamente desde el inicio mismo de la licitación (redacción de los pliegos), en otros sectores, como el de los medicamentos, la compra a través de la Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado (UCAMAE, ahora UCA), permitiría diseñar mecanismos de fomento a la industria farmacéutica nacional (acuerdos con laborato-

rios nacionales para la promoción de la producción y el empleo).<sup>2</sup>

Lo anterior implica que consideraciones como las de crear marcos de vinculación entre el sector privado y el sector público que fomenten acuerdos de cooperación e innovación a mediano y largo plazo son prácticamente inexistentes.

Finalmente, consultados acerca de su percepción sobre la situación actual de las CE, los actores entrevistados en el marco de este trabajo (ver referencias) mencionaron los siguientes aspectos:

- Necesidad de mejorar y clarificar la normativa respecto a los estímulos a la producción nacional en el marco de la contratación pública, tanto del régimen de alcance general como el orientado a las mipymes.
- Importancia de armonizar y mejorar la transparencia de los diferentes procedimientos utilizados en las distintas dependencias estatales; en este sentido, los grandes compradores (MSP dentro de la Administración Central y las empresas públicas ANCAP, ANTEL, UTE) realizan sus compras y contrataciones con un elevado grado de discrecionalidad.
- Sistema sesgado, orientado a *evitar errores*, no a grandes objetivos como el logro de un nacionalismo o independencia tecnológica (se manifiesta entre otros en requisitos de garantías más allá de lo razonable para asegurar una buena licitación).
- Baja capacidad de distintos sectores de la industria nacional para el cumplimiento de los requisitos centrales (calidad, precio, plazo de entrega) en determinadas CE, en especial en el caso de la demanda de empresas públicas.

<sup>2</sup> De la visión que los empresarios tienen sobre los mecanismos de CE, Bianchi sostiene: «[...] los mecanismos reales de compras, dentro de los marcos legales vigentes y sin ninguna presunción de prácticas ilegales, se basan en los conocimientos técnicos de los mandos medios para definir las características de lo que se va a adquirir».

Tabla 2. Compras estatales (año 2007)<sup>1</sup>

	Millones US\$	%	% del PIB
Empresas públicas <sup>2</sup>	1.871,8	85,7	8,15
Administración Central	312,0	14,3	1,36
Total	2.183,8	100	9,51

<sup>1</sup> Información disponible a marzo de 2008. No están incluidas las compras de las entidades referidas en el artículo 220 de la Constitución ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)) ni las intendencias municipales.

<sup>2</sup> Incluye compras de bienes y servicios, excluidos suministros.

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- Secuencia perversa de *improvisación, urgencia e importación* en lugar de secuencia virtuosa de *previsión, preparación y oferta endógena* (costo económico que se paga por incapacidad de aprender a vivir en un mundo orientado por la innovación y motorizado por el conocimiento). Necesidad de medidas urgentes, ya que los grados de libertad se reducen con la globalización: hay nuevas reglas restrictivas con impacto mayor en las exportaciones y en el cierre y la apertura de nichos.
- Existencia de muchos programas con bajo grado de diferenciación y focalización, lo que conduce a la exclusión de diferentes tipos de empresas.
- No existen mecanismos y procedimientos de evaluación explícitos (se destaca también la importancia de construir indicadores que permitan medir y comparar resultados).
- En el caso de las mipymes como proveedoras del Estado, si bien se reconoce que las mayores proveedoras son las empresas grandes, hay una importante carencia de información para realizar una descripción y una evaluación exhaustiva sobre el espacio que ocupan este tipo de empresas en las CE.
- Importancia de reglamentar el artículo del año 2007 relacionado con las compra estatales para el período enero-julio del 2009, por cuanto se considera una

buena medida, aunque imperfecta y no muy potente, dado que solo se otorgan beneficios o márgenes de preferencia en el precio.

#### 4.2. Dimensión de las compras estatales

La tabla 2 presenta el monto total estimado de las CE para el año 2007 y la participación de la Administración Central y las empresas públicas. Como puede observarse, las CE son muy significativas, ya que representan aproximadamente un 10% del PIB. Los datos desagregados muestran a su vez que las empresas públicas son las que realizan la mayor parte de las adquisiciones (86%).

Dentro del monto total correspondiente a las empresas públicas, las de mayor relevancia son ANCAP, UTE y ANTEL. En el caso de UTE, las adquisiciones alcanzan a USD 755,2 millones (40,3%), mientras que en el caso de ANTEL llegan a USD 216,3 millones (11,6%).<sup>3</sup>

#### 4.3. Normativa y regulación nacional

Las CE y adquisiciones de todos los organismos del Estado se encuentran principalmente reguladas por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En el caso de ANCAP no fue posible obtener esta información durante el tiempo de duración de este trabajo.

<sup>4</sup> Dicho texto, publicado en 1997, ha sido modificado y complementado a través de diversas leyes (entre ellas las de Presupuesto y de Rendición de Cuentas) y decretos.



El mecanismo de compra por excelencia es la licitación pública, aunque también hay otros dos mecanismos especiales: la licitación abreviada y la compra directa.<sup>5</sup>

El sistema es principalmente descentralizado, y la normativa señala que los jerarcas públicos responsables de las compras (llamados ordenadores)<sup>6</sup> deben hacer todo lo posible para contratar los suministros o servicios por grupos de productos o servicios del mismo ramo, de forma de facilitar la presentación del mayor número posible de oferentes.<sup>7</sup> Las previsiones de necesidades deben hacerse por el término del ejercicio, pero se establece que los ordenadores pueden fraccionar las compras, dejando expresa constancia de su fundamento y de su conveniencia.<sup>8</sup>

Para iniciar el mecanismo de licitación pública son necesarios dos requisitos: autorización del ordenador competente y disponibilidad de crédito presupuestal. A su vez, existen dos tipos de pliegos necesarios para realizar las licitaciones y ofertar: los pliegos únicos de bases y condiciones generales, y los pliegos de bases y condiciones particulares.

Los pliegos generales son redactados por el Poder Ejecutivo en conformidad con el Tribunal de Cuentas, y comprenden los siguientes rubros: Suministros y servicios no personales, Obras y trabajos públicos, y Servicios personales. Deben contener, como mínimo, los

siguientes elementos: las condiciones que se establecen en el TOCAF (en particular aquellos requisitos relacionados con la admisibilidad de las ofertas y aquellas disposiciones acerca de incumplimiento o rescisión), las condiciones especiales y económico-administrativas del contrato y su ejecución, los derechos y garantías de los oferentes y toda otra condición o especificación que se estime necesaria o conveniente. Asimismo, estos pliegos son de uso obligatorio en licitaciones públicas o abreviadas que superen los \$ 591.600 (aproximadamente USD 26.300).

Por su parte, los pliegos de bases y condiciones particulares son redactados por los organismos que licitan, y deberán contener los siguientes elementos: descripción del objeto de la licitación, condiciones especiales o técnicas, otros factores que se tendrán en cuenta para evaluar (además del precio), moneda del contrato, clase y monto de la garantía del cumplimiento del contrato, día y hora para presentación y apertura de ofertas, y toda otra especificación que sea relevante.

Cuando el pliego no determine precisamente la cantidad a comprar, los oferentes pueden proponer precios distintos para diferentes cantidades de unidades que se adjudiquen.<sup>9</sup> También se suele incluir en el pliego la forma de entrega y una descripción de los detalles del bien y las condiciones de pago.

En la práctica se establece el valor de los pliegos en montos que pueden alcanzar hasta los USD 5000, y quedan por lo general a criterio del ordenante. Si bien se entiende que en algunas oportunidades es adecuado filtrar y poner un límite según la importancia de los proyectos, en otros casos ello puede actuar como una barrera a la entrada de potenciales oferentes que no estén en condiciones de pagar el sobre costo del pliego y eventualmente podrían brindar el bien o el servicio.

<sup>5</sup> Se establecen excepciones que por razones de buena administración permiten seleccionar cualquiera de los procedimientos pertinentes. Asimismo, el Poder Ejecutivo tiene potestades de proponer otros procedimientos especiales (por ejemplo, para atender situaciones especiales que se registren en algún mercado o para mantener la igualdad de los oferentes).

<sup>6</sup> Existe una escala jerárquica para contratar, aplicable tanto a los montos como a los procedimientos.

<sup>7</sup> No se especifica qué implica «hacer todo lo posible» ni se establecen penalizaciones al respecto. En este sentido, parece una disposición destinada principalmente a que el Estado pueda optar entre un número mayor de empresas con mejores precios.

<sup>8</sup> En la práctica suele fraccionarse el gasto artificialmente de forma reiterada para facilitar los trámites, en lugar de realizar las licitaciones. Si bien este último procedimiento implica la realización de una mayor cantidad de contratos, podría permitir la participación de mayor cantidad de empresas.

<sup>9</sup> En la práctica se suele incluir que se comprará hasta una cantidad determinada, para que el Estado puede adquirir desde una unidad hasta la cantidad máxima del bien que haya estipulado.

Las licitaciones deben ser publicadas en el *Diario Oficial*, en otro periódico de circulación nacional y en la página web de CE.<sup>10</sup> La publicación debe hacerse por lo menos con quince días de anticipación a la fecha de apertura de las ofertas. También se establece que el plazo de la publicación puede reducirse por el ordenador, por razones de urgencia, hasta cinco días. Por otra parte, si es necesario promover la participación de empresas extranjeras, se comunica también a las autoridades diplomáticas correspondientes. En este caso la publicación deberá hacerse por lo menos treinta días antes de la apertura.

Aunque los plazos de publicación son cortos para darle dinamismo al sistema, es posible que muchas empresas, sobre todo las más pequeñas y las que intentan participar por primera vez, no puedan preparar las ofertas en los plazos estipulados. Esto se ve agravado en las licitaciones de urgencia, que quedan supeditadas al criterio discrecional del ordenante. Estas disposiciones pueden limitar la entrada de nuevas firmas no acostumbradas a tratar con el Estado.

Las distintas ofertas son evaluadas por una Comisión Asesora de Licitaciones, que funciona en cada organismo con capacidad de gastar y está obligada a actuar en aquellas licitaciones con montos mayores a \$ 591.600 (aproximadamente USD 26.300).<sup>11</sup> La Comisión adjudica en función del precio, la calidad y el plazo de entrega, y además pueden ser tenidas en cuenta otras características que se establezcan en el pliego particular. A su vez, los oferentes deben garantizar el mantenimiento de su oferta y el cumplimiento del contrato mediante depósitos, aval bancario, fianza o póliza de seguro de fianza por un valor del 1% para montos superiores a \$ 1.972.000 (aproximadamente USD 87.600) y del 5% para licitaciones superiores a \$788.800 (aproximadamente USD 35.100) respectivamente.

<sup>10</sup> <http://www.comprasestatales.gub.uy>.

<sup>11</sup> Esta puede ser exclusiva para cada llamado o puede existir una comisión de base a la cual se incorpora un técnico especialista en los bienes o servicios que se contratan. Dichas comisiones son utilizadas de forma general en todas las licitaciones.

La Comisión Asesora hace una propuesta de adjudicación que tiene únicamente carácter de informe para el ordenante,<sup>12</sup> sin generar ninguna obligación. Posteriormente, el ordenador está en condiciones de adjudicar, ya sea al oferente propuesto por la Comisión o al que considere más conveniente. Puede también declarar la licitación desierta o rechazar todas las ofertas. Realizada la adjudicación, los oferentes tienen diez días para presentar recursos, y si lo hacen se provoca un efecto suspensivo sobre la licitación. Si transcurre este plazo y no se presentan recursos, comienza la ejecución según lo establecido en los pliegos.

Por otra parte, las licitaciones abreviadas pueden utilizarse cuando las compras son inferiores a un monto de \$ 1.972.000 (aproximadamente USD 87.600) en la Administración Central e inferiores a \$ 11.832.000 (aproximadamente USD 525.800) en los entes autónomos y servicios descentralizados. En este caso la propuesta de adjudicación se envía al contador delegado del Tribunal de Cuentas en cada organismo.<sup>13</sup> Se debe convocar como mínimo a seis empresas del ramo con al menos tres días de antelación, plazo que puede reducirse a 48 horas por razones de urgencia.<sup>14</sup>

Por último, las compras pueden realizarse mediante el procedimiento de compras directas cuando los montos de estas no superen los \$ 98.600 (aproximadamente USD 4.400) en el caso de la Administración Central y los \$ 295.800 (aproximadamente USD 13.100) en los entes y servicios descentralizados. Cuando se realiza este tipo de llamado, se requieren únicamente

<sup>12</sup> El cumplimiento de todos los requisitos de la propuesta de adjudicación es analizado por el Tribunal de Cuentas. Si hay observaciones, estas pueden ser levantadas por el ordenador; en caso contrario se envían a la Asamblea General. Como todas las observaciones se remiten a este órgano legislativo, en general en la práctica la mayoría de ellas no son consideradas.

<sup>13</sup> En la Administración Central depende jerárquicamente de la Contaduría de la Nación. En los entes e intendencias es un funcionario de la entidad pública.

<sup>14</sup> Esta disposición puede generar problemas de discrecionalidad en la selección de las empresas a convocar, en la medida en que los plazos acotados impiden preparar propuestas a tiempo y limitan la entrada de nuevas empresas.

tres precios para la adjudicación por razones de buena administración.

Los montos y porcentajes de las CE para el año 2007 según el tipo de procedimiento utilizado en la Administración Central y alguna de las principales empresas públicas fueron los siguientes:<sup>15</sup> en el caso de la Administración Central, el principal procedimiento fue la compra centralizada<sup>16</sup> (USD 120,9 millones, 38,8%), seguida de la licitación pública (USD 83,4 millones, 26,7%) y la compra por excepción (USD 51,4 millones, 16,5%); en el caso de UTE los principales procedimientos fueron la licitación pública (USD 479,8 millones, 63,3%) y la compra por excepción (USD 233,2 millones, 30,8%).<sup>17</sup> No fue posible obtener esta información de ANCAP y ANTEL durante la elaboración de este trabajo.

Respecto a los bienes y servicios adquiridos por las diversas dependencias estatales, la desagregación por rubros muestra un panorama sumamente heterogéneo. En este sentido, resulta de fundamental importancia la identificación precisa de las características de los distintos proveedores por rubros, especialmente en términos de tipos de empresas oferentes (mipymes, grandes empresas, empresas nacionales, filiales de empresas transnacionales, etcétera), a efectos de avanzar en el diseño de las políticas, como se destaca en las conclusiones.

#### 4.4. Protección a la industria nacional y a las mipymes

Hasta el segundo semestre del año 2008, fecha en la cual se modificó mediante diversos artículos de la Ley de Rendición de Cuentas del 2007, en la normativa sobre protección y estímulos a la producción nacional en el marco de las contrataciones públicas podían diferenciarse dos tipos de regímenes: uno de alcance general y otro destinado específicamente a las mipymes.<sup>18</sup>

En el primero de ellos se aplicaba un margen de preferencia en el precio (10%) a los bienes nacionales en paridad de calidad o aptitud con los extranjeros. Dicha preferencia se aplicaba a la parte llamada *de integración nacional*, que correspondía a una aproximación al valor agregado nacional (VAN).<sup>19</sup> Respecto a las obras públicas, se establecía preferencia para la adjudicación de los contratos a las obras con mayor utilización de mano de obra y materiales nacionales. En cuanto a los servicios, no existían disposiciones específicas dentro de este régimen.

Por su parte, en el régimen específico de protección de las mipymes se otorgaba a este tipo de empresas —en el caso de los bienes, servicios y obras públicas— un margen de preferencia en el precio (20%), también aplicable sobre la parte del VAN. Este margen,

<sup>15</sup> Datos proporcionados por la Asesoría de Política Comercial del MEF y UTE.

<sup>16</sup> Este mecanismo es una licitación pública en la que se realizan las compras conjuntas para varias entidades. Rigen los mismos procedimientos generales de la licitación pública.

<sup>17</sup> Licitaciones públicas incluye compra de energías alternativas por un plazo de 20 años (USD 344,2 millones); dentro de compras directas por excepción figuran compras al amparo del inciso A y G del TOCAF, discriminadas de la siguiente manera: compras de combustibles a ANCAP, USD 130 millones; compra de energía en Brasil, USD 49,8 millones, y compra parque eólico a España (conversión de deuda), USD 30,5 millones.

<sup>18</sup> En orden cronológico, los principales decretos y leyes referentes al tema de CE son los siguientes: artículo 512 de la ley n.º 13460, de diciembre de 1967 (base del sistema de registración, administración y contralor financiero); decreto n.º 104/968, de febrero de 1968 (para conciliar necesidades de gestión y de control y compilar las disposiciones existentes en la materia); artículos 450 y siguientes de la ley n.º 15903, de noviembre de 1987 (puesta en marcha de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera, que deroga el decreto n.º 104/968, el cual había encontrado serias dificultades de implementación); ley n.º 15938, de diciembre de 1987; ley n.º 16002, de noviembre de 1988; ley n.º 16170, de diciembre de 1990; ley n.º 16226, de octubre de 1991; ley n.º 16320, de noviembre de 1992, y ley n.º 16736, de enero de 1996.

<sup>19</sup> La verificación de la integración nacional de los bienes, realizada mediante certificación de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) según la paramétrica de costos utilizada por la empresa, presentaba numerosas dificultades por cuanto en algunos casos resultaba difícil determinar claramente el porcentaje establecido.

establecido en el año 2006 mediante la inclusión de un artículo (n.º 136) en la Ley de Rendición de Cuentas del 2005, no se consideraba acumulativo con el del régimen general.<sup>20</sup>

Ambos regímenes presentaban una serie de limitaciones y problemas. En el caso del régimen general, el problema de la calificación del bien como nacional, la ausencia de una clara y precisa definición para las obras públicas y la no consideración de los servicios de manera explícita. En el caso del régimen específico de preferencias para las mipymes, además de las complicaciones que ha habido para su reglamentación,<sup>21</sup> los problemas relacionados con la verificación de la integración nacional de los bienes (que a su vez diferían del régimen general), las distintas interpretaciones respecto a la acumulación o no del margen preferencial, y la falta de contrapartidas al otorgamiento de un incentivo adicional.

Por otro lado, como fue señalado, en el 2008 se incluyeron diversos artículos en la Ley de Rendición de Cuentas referidos específicamente a las compras y adquisiciones estatales. Resumidamente, se destacan los siguientes contenidos:

- Otorgamiento de un margen de preferencia en el precio, tanto de los bienes y servicios como de las obras públicas nacionales respecto a los extranjeros, que será aplicable cuando exista paridad en

la calidad o aptitud: para los bienes y servicios, el margen será de 8% aplicable sobre el precio del bien nacional puesto en almacenes del comprador y sobre el precio del servicio brindado por proveedores nacionales respectivamente,<sup>22</sup> mientras que para las obras públicas el margen será del 8% aplicable sobre la utilización de mano de obra y materiales nacionales.

- Creación de un programa especial denominado Programa de Contratación Pública para el Desarrollo (PCPD), con los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular mipymes y pequeños productores agropecuarios, y estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación. Para ello podrán utilizarse procedimientos e instrumentos de contratación especiales que favorezcan a productores y proveedores nacionales, como márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado (en cada ejercicio hasta un 10% del monto total de las compras de bienes, servicios y obras será realizado según los términos del programa).<sup>23</sup> Se incluyen, inicialmente, tres subprogramas: uno para mipymes (coordinado por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas [DINAPYME], del MIEM), uno para pequeños productores agropecuarios (coordinado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)), y uno para el desarrollo científico-tecnológico y la innovación (coordinado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación [ANII]). En el marco

<sup>20</sup> Desde la inclusión de este artículo de protección a las mipymes, las reglamentaciones sobre la protección a la industria nacional y las mipymes habían mantenido cierto grado de ambigüedad, dado que se encontraban distintas interpretaciones de las disposiciones que en la práctica implicaban diferentes procedimientos y criterios para realizar las adjudicaciones; por ejemplo, respecto a la acumulación o no del margen preferencia sobre el VAN respecto a la protección de la industria nacional, donde en la práctica se dieron ambas interpretaciones. Asimismo, en la Ley de Rendición de Cuentas del año 2006, aprobada en el 2007, se agregó un artículo (n.º 198) que establece que los márgenes de preferencia para esta categoría de empresas serían de 20% frente a una oferta de una empresa extranjera y de 10% frente a otra empresa nacional no mipyme.

<sup>21</sup> Aún se encuentra en etapa de reglamentación el último artículo aprobado (n.º 198 de la Ley de Rendición de Cuentas del 2006).

<sup>22</sup> El Poder Ejecutivo fijará el porcentaje mínimo de integración nacional requerido para que un bien sea considerado nacional. Este no podrá ser inferior al 35% del precio mencionado.

<sup>23</sup> Las contrataciones y adquisiciones efectuadas dentro del mecanismo de reservas de mercado no podrán superar el 10% del total de compras realizadas por un mismo organismo en cada ejercicio.

de este programa será incluido el régimen específico anterior para las mipymes.<sup>24</sup>

- Creación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), órgano desconcentrado en la órbita de la OPP, con el objetivo de mejorar las condiciones en que el Estado procesa sus compras y desarrollar las herramientas para una mayor transparencia en la gestión.<sup>25</sup>

La nueva normativa implica una revisión general de los incentivos a otorgar a la producción nacional, en particular a las mipymes, en el marco de las contrataciones y adquisiciones estatales. Aclara, simplifica y otorga mayor coherencia a las preferencias y su instrumentación, y también incorpora nuevos programas, políticas y ámbitos institucionales.

Por un lado, la modificación del régimen general comprende la aplicación de un criterio relativamente horizontal para el otorgamiento de la preferencia, que alcanza a todas las actividades (bienes, servicios y obras públicas), y la simplificación en la aplicación de dichas preferencias (ahora sobre la totalidad del precio).

Por otro, la creación del PCPD representa la introducción de una política focalizada, que en dicho marco hace posible el diseño, la aplicación y la evaluación de diversos instrumentos específicos, tomando en cuenta la demanda del sector público para el desarrollo de proveedores y el fomento de la innovación. Además incorpora un aspecto central: la exigencia de contrapartidas a los proveedores nacionales.

<sup>24</sup> Hasta que el programa sea reglamentado y entre en vigencia, se mantiene el margen de preferencia (ahora denominado *margen de prioridad*) para las mipymes. Estos porcentajes de prioridad no son acumulativos con los otros márgenes establecidos.

<sup>25</sup> La ACCE tendrá como cometidos específicos, entre otros, los siguientes: asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración y el seguimiento de políticas; contribuir con la planificación y toma de decisiones de los organismos públicos; desarrollar y normalizar un Registro Único de Proveedores; desarrollar métodos para el uso de catálogos comunes; difundir los aspectos normativos de las CE para aplicar criterios homogéneos en los distintos organismos públicos, y desarrollar normas de calidad de productos y servicios.

Finalmente, la creación de la ACCE puede contribuir a mejorar los procedimientos, la transparencia y la institucionalidad en materia de CE.

## Propuestas de políticas

Considerando tanto la experiencia internacional comparada en materia de CE como las entrevistas realizadas para esta consultoría, se propone un ordenamiento de las propuestas de políticas públicas en torno a tres ejes fundamentales:

- Políticas/instrumentos con enfoque *desde la demanda*, que incluyan entre otros los incentivos a la producción nacional en el marco de las contrataciones y adquisiciones estatales, con énfasis en las mipymes:
  - Régimen general: aplicación de un criterio relativamente horizontal para el otorgamiento de la preferencia, que alcance a todas las actividades, bienes, servicios y obras públicas.
  - Programa específico: PCPD, política focalizada que permite el diseño, la aplicación y la evaluación de diversos instrumentos tomando en cuenta la demanda del sector público para el desarrollo de proveedores y el fomento de la innovación, incorporando la exigencia de contrapartidas a los proveedores nacionales.
- Políticas/instrumentos con enfoque *desde la oferta* que potencien a las empresas vinculadas al sector público a través de sus compras, incluyendo en las políticas industriales actuales la dimensión de las CE con algún grado de diferenciación, mediante la consideración en los distintos regímenes e instrumentos vigentes del conjunto de empresas proveedoras del Estado.

El país dispone actualmente de diversos instrumentos de política industrial, tanto de carácter horizontal como sectorial —la mayor parte vigentes desde hace

muchos años—, así como nuevos programas de apoyo a *clusters* o conglomerados de cadenas productivas.<sup>26</sup> La propuesta dentro de este eje, de corto y mediano plazo, implica entre otros un trabajo técnico de revisión y evaluación de los instrumentos para identificar espacios posibles de inclusión para las empresas vinculadas a las CE, y posiblemente una modificación de los regímenes y normativas vigentes (en especial la Ley de Inversiones).

- Articulación entre las políticas en el plano institucional: coordinación de las políticas/instrumentos bajo la órbita de la recientemente creada Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), con fuertes vínculos con la ANII y la futura Agencia Nacional de Desarrollo (AND).

A lo reseñado se suman otras medidas, como las contenidas en Martínez (2007), que apuntan a la necesidad de establecer criterios discrecionales y flexibilizar al máximo posible los requisitos formales en la normativa vigente: eliminar aquellos procedimientos que no agreguen valor al proceso, y afinar la redacción de aquellas disposiciones que pudieran dar lugar a dificultades y dudas en su implementación y administración.<sup>27</sup>

Algunas de las propuestas de dicho estudio incorporan modificaciones relativas a:

- Normas que prevén la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en los procedimientos de contratación directa efectuados al amparo de lo dispuesto por el literal *i* del numeral 3.º del artículo 33 del TOCAF.
- Plazos de antelación con que deben hacerse las publicaciones en las que se comunican los llamados a licitaciones públicas o remates (artículo 47 del TOCAF).
- Medios y porcentajes de garantía de propuesta y de contrato previstos por el artículo 55 del TOCAF, con la permuta, relativas al control de la documentación de los oferentes en los actos de apertura de propuestas y relacionadas con los institutos de mejora de ofertas y negociación (Instituto de Mejoras de Ofertas e Instituto de Negociación).

Por otra parte, las propuestas del informe de la CSC (UdelaR) señalan la importancia de combinar acciones de información, formación y ajustes normativos que mejoren el sistema de compras gubernamentales y la capacidad de competencia de las empresas nacionales, enmarcadas estas en una estrategia de compras públicas que garantice la continuidad de las medidas (políticas nacionales de desarrollo).

La mejora de la gestión de CE y la reforma en el sistema de incentivos a otorgar para comprar a proveedores nacionales (disminuyendo el riesgo inherente a dichos contratos) incluye medidas como la planificación de las compras con mayor anticipación, los llamados a expresiones de interés y discusiones de los prepliegos para conocer la capacidad de las potenciales empresas ofertantes nacionales, la descomposición de algunas grandes compras por franjas de sofisticación y su división en componentes más pequeños que puedan ser provistos por mipymes a las que se les brinde un servicio de calificación y certificación, y la exigencia de un mínimo de presencia técnica nacional para asegurar una futura apropiación de la tecnología y el conocimiento adquirido.

Un valioso aporte en este sentido surge en el 2007 desde la Cámara de Industrias del

<sup>26</sup> Estos pueden agruparse bajo la denominación de *promoción de inversiones* y de *promoción de exportaciones*. Entre los primeros se destacan el régimen de promoción de inversiones (Ley de Inversiones, n.º 16906), el régimen especial de importaciones para bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y los programas para pequeñas y medianas empresas. Entre los segundos se encuentran principalmente los regímenes de admisión temporaria, devolutivo (*drawback*), devolución de tributos a las exportaciones, financiación de exportaciones, política de apoyo al sector software, sector automotor, sector textil, zonas francas, y los programas de apoyo a conglomerados de cadenas productivas (Programa PACPYMES y Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas [PACC]). Para una descripción y un análisis detallado del esquema vigente de políticas industriales véase INDH (2008).

<sup>27</sup> Surgidas del trabajo del Grupo de Recursos Materiales, Compras y Registro de Proveedores del Estado (Red de Empresas Públicas); Martínez (2007).

Uruguay (CIU), a través de su Programa de Gestión de Cadenas de Abastecimiento (GCA) contenido en la «Propuesta para un Programa de Desarrollo de Proveedores de ANCAP».

Entre las medidas impulsadas por la CIU se incorporan la Gestión de Cadenas de Abastecimiento, la Optimización de Costos Industriales, el programa de calidad «La CIU lo ISO posible» y la oferta de capacitación a través de 60 cursos de gestión empresarial en áreas de seguridad y medio ambiente, gestión de la calidad, gestión logística, costos y finanzas, metodología REFA, recursos humanos, marketing y ventas, producción, negociación y estrategia.

Bianchi (2006) destaca la importancia de contratar desarrollos de prototipos a proveedores nacionales (abriendo la licitación a empresas extranjeras a posteriori) y contratos de desarrollo de más largo plazo que excedan el contrato puntual por la compra de un bien o servicio, señalando que no es estrictamente necesario contar con herramientas que aseguren directamente cuotas de mercado a empresas nacionales.

Otro elemento clave en el capítulo de CE es su articulación con los tratados comerciales. Entre las propuestas contenidas en el estudio de la OEA (2005), se mencionan algunas lecciones aprendidas de la negociación de los capítulos de contratación pública de los TLC:

- Contar con adecuada información estadística para saber qué se negocia: sistema de información estadístico en materia de compras públicas con base en una clasificación internacional de bienes y servicios que permita el manejo de datos rápidos (ejemplo: Brasil, Chile y México han dado pasos para introducir un sistema de información en el corto plazo).
- Evaluar el comportamiento del mercado tanto antes como después de la negociación.
- Analizar los procesos de adquisiciones y las bases de licitaciones para asegurar que no existan barreras no arancelarias.
- Integrar en las legislaciones nacionales el uso de un sistema electrónico en ma-

teria de CE, tanto para simplificar el procedimiento de compras y transparentar la disponibilidad de información como para hacerlo más ágil (ejemplo: ChileCompra).

- Identificar qué bienes y servicios, y en cuáles entidades públicas se presentan las oportunidades reales para las empresas (micro, pequeñas y medianas) como etapa previa a la negociación de un TLC.
- Una vez firmados los acuerdos y para que el sector privado se beneficie de ellos, realizar una tarea de capacitación (cursos, seminarios) a los funcionarios de las instituciones públicas y del sector privado para aprovechar las ventajas del tratado.
- Asegurar que las leyes no discriminen a los oferentes ni a los bienes y servicios extranjeros/nacionales.
- Simplificar los procedimientos de selección y registro de proveedores, sin discriminación de tamaño, experiencia o nacionalidad.
- Establecer mecanismos eficaces y eficientes de apelación y resolución de conflictos.
- Fortalecer la coordinación interna de las compras en general a fin de contar con una posición nacional coherente.

Los factores endógenos (menores recursos para destinar al gasto público y la privatización de entes del Estado) sumados a los factores exógenos (aceleramiento de la globalización y de las tendencias de libre comercio) tienen un gran impacto en las reformas a los sistemas de contratación pública. El dilema para algunos países será decidir qué tipo de cambio en la legislación se debe introducir, cuándo y cómo. Este no es un tema menor, ya que significa una discusión política a los más altos niveles de la administración, la búsqueda de consensos y un diálogo nacional importante. En particular, los TLC suscritos por México incluyen un capítulo destinado a las CE y al establecimiento de programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa.

Los países que celebran estos tratados conforman un Comité de la Micro y Pequeña Empresa que se reúne al menos anualmente e informa de los esfuerzos de los países por promover oportunidades en compras del sector público para las micro y pequeñas empresas. Estos comités tienen las siguientes funciones:

- Identificar oportunidades para capacitar al personal de estas empresas en los procedimientos de compras del sector público.
- Identificar mipymes interesadas en asociarse con empresas de las mismas características en el otro país.
- Desarrollar bases de datos de mipymes para que las utilicen los otros países interesados en contratar esta clase de empresas.
- Investigar acerca de los factores utilizados por cada país para establecer criterios orientados a elegir empresas para los programas de mipymes.

Un sistema de e-compras es considerado una herramienta importante para que las mipymes aumenten su participación en los procesos de compras y contrataciones del Estado (ejemplos: Chile y Brasil). Es importante notar que las leyes de compra no contemplan ningún tipo de protección legal para estas empresas. Cada país tendrá que analizar si lo concede.

La experiencia de países desarrollados y emergentes demuestra que a través de las e-compras (conocido como *e-procurement*) es posible ahorrar montos importantes, aumentar la productividad, reducir el tiempo y el costo en las transacciones, integrar la cadena de abastecimiento, reducir la burocracia y obtener mejores precios debido a una mayor competencia entre proveedores (véase la matriz de beneficios del Banco Mundial). Los sistemas de e-compra son, además, una herramienta que permite introducir mayor eficiencia y transparencia en los procesos de licitaciones públicas.

En el pasado, la compra de bienes y servicios era tradicionalmente un nicho de las mipymes. Debido a la introducción de sistemas electrónicos, muchas de las mipymes en países

en vías de desarrollo no tienen los recursos tecnológicos para continuar compitiendo. Para no alejarlas en los procesos de compras electrónicas, es necesario fomentar su inclusión digital. Otras soluciones incluyen los sistemas creados por organismos internacionales como dgMarket (Banco Mundial) y SIMAP (Unión Europea), acuerdos de cooperación (ejemplos: Bolivia-Brasil, Australia-Argentina y Brasil-CPLP), o empresas que venden soluciones en el mercado internacional (ejemplos: Unisys y Vesta, Samsung, y Sonda).

Como reflexión final, es indispensable reconocer que la creación de un sistema de e-compra (incluido su marco legal) debe ser permanentemente revisado, evaluado y ajustado. Por lo tanto, será necesario comprometer recursos humanos y financieros para asegurar su buen funcionamiento.

## 5. Conclusiones

Los principales cambios en el sistema de CE en Uruguay deberán conducir a modificaciones en los aspectos de: a) planificación estratégica e información, b) normativa e incentivos y c) diseño de programas y contratos.

Dichas reformas deberán guiarse por un fuerte pragmatismo en su diseño y aplicación, así como ser flexibles y fácilmente adaptables a diferentes empresas (grandes y pequeñas) y tipos de bienes y servicios demandados.

La planificación e información exige un trabajo prospectivo de anticipación a las futuras necesidades de compras en los organismos del Estado, para lo cual resulta clave contar con información actualizada y construir indicadores que permitan medir y comparar resultados (mecanismos de evaluación), armonizando y mejorando la transparencia en los procedimientos.

La reforma en la normativa e incentivos incluye medidas como llamados a expresiones de interés y discusión de prepliegos para conocer la capacidad de las potenciales empresas nacionales ofertantes, cláusulas específicas



que eviten discriminación en la licitación y redacción de pliegos, exigencia de un mínimo de presencia técnica nacional (futura apropiación de tecnología y conocimiento), descomposición de grandes compras por franjas de sofisticación —componentes más pequeños provistos por mipymes a las que se les brinde un servicio de calificación y certificación y una mejora en el actual sistema de incentivos (sesgado a *evitar errores*, con requisitos de garantía más allá de lo razonable).

Finalmente, el diseño de programas y contratos involucra aspectos como el desarrollo de un programa de proveedores para empresas públicas que incluya, entre otros, gestión de cadenas de abastecimiento, optimización de costos industriales, programas de calidad y contratos de desarrollo de largo plazo (por ejemplo, en el sector farmacéutico, acuerdos con laboratorios nacionales para promover la producción y el empleo) que tomen en cuenta:

- La importancia de los tratados internacionales y la legislación del Mercosur.
- La experiencia internacional sobre los objetivos, instrumentos, modalidades y plazos de los programas y políticas; además de la protección específica a la industria nacional, existen numerosos programas especiales para el fomento de las mipymes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.
- La coordinación y el trabajo interinstitucional para el diseño, la instrumentación y la evaluación del PCPD, en particular en el primer subprograma para mipymes (coordinado por la DINAPYME-MIEM, con participación del MEF y la OPP).
- El cruzamiento del programa de CE con los megaproyectos de inversión que viene registrando el país.
- El desarrollo de programas de oferta de subproductos con base en el análisis de las cadenas productivas.
- Los instrumentos múltiples para las CE deberían estar insertos en una estrategia nacional de desarrollo, en la cual los distintos ministerios «productivos»

(MIEM, MGAP, MTSS), junto con la OPP, definen los sectores con potencial de desarrollo para que reciban incentivos más fuertes para las CE.

- La mejora en la disponibilidad de información y actualización de bases de datos completas de las empresas proveedoras del Estado y sus características, de manera de poder conocer realmente la proporción de mipymes entre los proveedores; en este sentido, cruzar la información que dispone el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI) para identificar las mipymes y sus principales características.
- Los cambios en la normativa y los criterios, enmarcados en una política general, respecto a los plazos y las evaluaciones de las licitaciones; en particular, un cambio *cultural* y de incentivos para mejorar el sistema de CE.
- Los mecanismos para mejorar la transparencia, la armonización y la auditoría en los procedimientos utilizados.

Lo reseñado implica que las prioridades para la nueva institucionalidad creada en Uruguay en torno al tema de CE para los años siguientes son:

- Crear nuevas bases de datos que sean útiles para la toma de decisiones y actualizar las bases de datos existentes: relevar y ordenar la información de compras por organismos, proveedores y tipos de bienes o servicios.
- Resumir las lecciones aprendidas de fracasos y éxitos, tanto en el ámbito nacional (se requiere un esfuerzo importante de sistematización de experiencias en los diferentes organismos públicos) como internacional, a medida que se publiquen evaluaciones sobre los resultados de las distintas políticas reseñadas en la tabla 1.
- Crear una Unidad de Inteligencia de Mercados que elabore estudios prospectivos sobre la evolución de los principales mercados relativos a las CE (proveedores nacionales e internacionales, precios,

calidad, diseño de acuerdos estratégicos de largo plazo con proveedores nacionales, etcétera).

- Constituir institutos de certificación de calidad que involucren al sector privado.
  - Consolidar mecanismos de apelación y resolución de conflictos eficaces, eficientes e independientes (tribunales).
  - Crear la función de experto en compras públicas.
  - Reformar el sistema de incentivos (por ejemplo, «premios» por planes de sustitución eficiente de importaciones que modifiquen actitud aversa al riesgo).
  - Alinear programas de CE con «Directivas de la Estrategia Industrial y Plan Nacional de Desarrollo».

## Referencias bibliográficas

- BIANCHI, C. (2006): «Análisis de la percepción de actores nacionales sobre los posibles impactos de un Acuerdo Comercial de Nueva Generación con Estados Unidos en las actividades de innovación», Consultoría Técnica, COMISEC-OPP, setiembre.
- BIANCHI, P., y M. R. DI TOMMASO (1998): «Política Industrial para las pymes en la economía global», en *Comercio Exterior*, 48 (8), México, agosto, pp. 617-623.
- CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (CIU): «Propuesta para un Programa de Desarrollo de Proveedores de ANCAP», Programa de Gestión de Cadenas de Abastecimiento (GCA).
- COMISIÓN SOCIAL CONSULTIVA (CSC) (2004): «Las compras estatales como instrumento de promoción de la innovación», Mesa de Innovación, UdelaR.
- GONZÁLEZ, P. J. (1998): «La política industrial en la era de la globalización», en *Comercio Exterior*, 48 (7), México, julio, pp. 528-537.
- GROSSMAN, G. (1990): «Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments», en *OECD Economic Studies*, 14, Growth Studies Division, Economics and Statistics Department, OECD.
- KOSACOFF, B., y A. RAMOS (1999): «El debate sobre política industrial», en *Revista de la CEPAL*, 68, Santiago de Chile, agosto, pp. 35-60.
- LALL, S. (1992): «Technological Capabilities and Industrialization», en *World Development*, 20 (2), febrero, pp. 165-186.
- MARTÍNEZ, D. (2007): «Propuestas para un nuevo Sistema de Compras y Licitaciones Públicas», ponencia en el seminario *El Sistema de Compras y Licitaciones Públicas en Uruguay*, 23 de agosto.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA (MIEM) (2008): «Directivas de la Estrategia Industrial Enfocada al Desarrollo y Adquisición de Base Tecnológica», recuperado de <http://www.miem.gub.uy/portal/agxppdwn?5,10,415,O,S,0,2192%3B5%3B1%3B254>.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2005): «La modernización de las prácticas de compras y contrataciones del Estado como un instrumento para el comercio y desarrollo», en OEA: *Realidades, retos y desafíos de los sistemas de compras públicas en América Latina*, Estudios de Comercio, Crecimiento y Competitividad, OEA.
- TOCAF (1996): Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.
- VERA, C., y A. ROMERO (2003): «De las consideraciones teóricas para el análisis de la política industrial aplicada a la pequeña y mediana industria en América Latina», en *Revista de Ciencias Sociales*, 9 (2), mayo, pp. 271-288.
- VINOCOUR, S. (1998): «Las compras del Estado en el Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México y en la Organización Mundial de Comercio», recuperado en: <http://www.imconsultingcr.com/wp-content/uploads/2008/09/compras-publicas-en-tlc-cr-mexico.pdf>.

## Entrevistas

- Ing. Elena Bing, directora de DINAPYME, MIEM.
- Cr. Gerardo Gadea, subsecretario, MIEM.
- Cr. Leonardo Veiga, asesor de la Dirección de Industrias, MIEM.
- Ec. Mirta García, Departamento de Adquisiciones y Compras Gubernamentales, Presidencia de la República, OPP.
- Ec. Álvaro Ons, director de la Asesoría de Política Comercial, MEF.
- Ec. Natalia Ferreira, integrante de la Asesoría de Política Comercial, MEF.
- Cra. Solange Nogués, directora Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), MEF.
- Ing. Ind. Héctor González, gerente de Operaciones y Compras, UTE.
- Dr. José Garchitorea, gerente de Compras, ANCAP.
- Cra. Ana Teresa Martínez, Gerencia de Contrataciones, ANTEL.
- Ing. Judith Sutz, coordinadora de la Unidad Académica, CSIC, UdelaR.