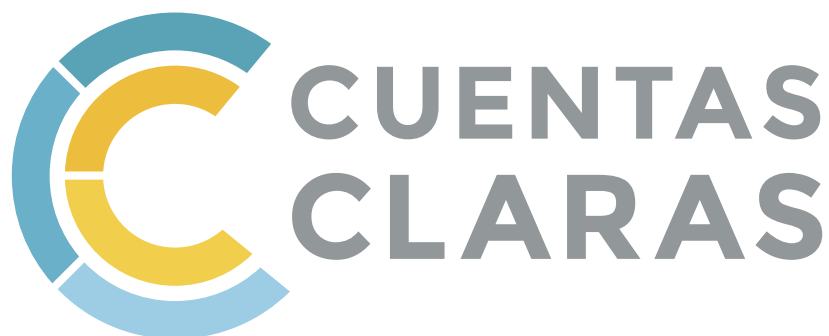


# ÍNDICE DE DESEMPEÑO EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

## METODOLOGÍA



# CONTENIDOS

1.

JUSTIFICACIÓN



03

2.

OBJETIVO



04

3.

DATOS



04

3.

BANDERAS ROJAS EN URUGUAY



07

# 1. JUSTIFICACIÓN

Las compras y contrataciones del Estado son puntos claves del relacionamiento entre el sector público y el privado, y por tanto merecen especial atención en la búsqueda de transparencia y lucha contra la corrupción. Los gastos que los organismos públicos generan en compras y contratos pueden representar un alto porcentaje de sus presupuestos, repercutiendo directa e indirectamente en cómo se proveen los servicios y bienes públicos.

La apertura y publicación de los contratos y compras del Estado tienen un valor tanto intrínseco como operativo. Por un lado, permiten mejorar el relacionamiento de los ciudadanos con sus gobernantes, promueven Estados transparentes y facilitan la rendición de cuentas. Por otro, favorecen la competencia y negociación de los organismos con las empresas, alcanzando mejores resultados en términos económicos y gastos más

eficientes.

La metodología de *Banderas Rojas* se ha vuelto una de las más comunes en el análisis de las compras y contrataciones públicas. Indican, ni más ni menos, señales de alerta por características irregulares en los procesos licitatorios y/o adjudicatarios. Detectar una bandera roja no significa detectar corrupción en sí misma sino simplemente que algo no es correcto o usual. En muchos casos, estas banderas aluden a errores en la publicación de los pliegos, llamados, adjudicaciones, etc. En este sentido, las banderas rojas son también indicadores de gestión en las compras y contrataciones estatales. Sea por el motivo que sea, una bandera roja detectada implica poner luz sobre ese contrato en particular, y analizar el contexto y posibles causas de alarma.

Cuáles banderas son necesarias observar, es una cuestión que debe tomar en cuenta los procedi-

mientos de compras y contrataciones, los marcos jurídicos en las cuales estas se sustentan, las

excepciones, y los mecanismos usuales instalados en los procedimientos burocráticos del Estado.

## 2. OBJETIVO

El objetivo de este trabajo es definir y mostrar las banderas rojas en las compras y contrataciones del Estado uruguayo, así como generar un score global que permitirá

identificar aspectos a mejorar en los procedimientos. Este score global está representado en el Índice de Desempeño en las Contrataciones Públicas.

## 3. DATOS

### 3.1 FUENTES

La principal fuente de información para la construcción del Índice de Desempeño en las Contrataciones Públicas son los datos abiertos publicados por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), de acuerdo al Estándar de Datos para la Contrata-

ción Abierta (Open Contracting Data Standard - OCDS). Este estándar propone una estructura común de publicación –en formato de datos abiertos– de la información relativa a las compras y contrataciones de los organismos públicos. Toma como unidad cada compra y refleja su ciclo de vida, es decir, todos los pasos por los que

atraviesa desde que se hace pública hasta que se adjudica. Así, todos los ciudadanos pueden acceder, compartir y reutilizar los datos de las contrataciones públicas. En Uruguay, ACCE adoptó este estándar en 2016, como parte de sus compromisos en el Tercer Plan de Gobierno Abierto.

Además, se utiliza información perteneciente al Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), obtenida mediante la aplicación de un pedido de acceso a la información pública. Este permite registrar y mantener la información de todas las personas físicas y jurídicas interesadas en contratar con el Estado uruguayo.

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) confecciona una nómina de funcionarios públicos que se denomina “Políticamente Expuestas” a modo de colaborar con el cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo. Esta nómina, combinada con la obtenida del RUPE nos permite conocer que funcionarios están vinculados de alguna medida con las

empresas que le venden servicios al Estado.

Por otro lado, se confeccionó un listado de personas y empresas donantes a la campaña electoral del año 2014, basada en la información disponibilizada por el proyecto “Financiamiento de campañas en Uruguay” del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay en asociación con Uruguay Transparente, el programa periódico No Toquen Nada y la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

### 3.2 LIMITACIONES

En primer lugar, cabe destacar que los datos que forman parte del sitio Compras Estatales no son totalmente representativos del universo de compras del Estado uruguayo. Esto se debe a que los organismos están obligados a publicar allí sólo las compras directas cuyos montos superen el 20% del límite del procedimiento (hasta \$436.000 en 2018)<sup>1</sup>. Esto significa que compras de menores montos pueden quedar por fuera del sitio y por lo

tanto no reflejarse en los datos contenidos en la información disponibilizada por ACCE.

Una segunda consideración es que para el análisis de banderas rojas sólo se tomarán en cuenta aquellos procedimientos de compra que se realicen a través de apertura electrónica. Esta característica implica que todo el ciclo de vida de la compra se realiza de

manera electrónica en el sitio web de Compras Estatales, y por lo tanto existe información completa sobre la misma. De esta manera, aunque el universo de casos puede verse reducido, la información utilizada es de mejor calidad. Finalmente, es necesario aclarar que sólo se considerarán procesos de compra finalizados a la fecha de realización del análisis.



<sup>1</sup> Art. 50° del T.O.C.A.F.

## 4.

# BANDERAS ROJAS EN URUGUAY

El enfoque de banderas rojas utilizado en este proyecto es una adaptación conceptual del enfoque teórico de Fazekas y Kocsis (2017)<sup>2</sup>. Si bien, los autores identifican cinco áreas de potenciales alertas (publicidad de la publicación, tipos de mecanismos de contratación utilizados, tiempos de la publicación, especificaciones de los pliegos/contratos, y tiempos de la adjudicación), debido a las características de nuestro marco legal y la disponibilidad de información para el caso uruguayo, se consideran algunas de estas banderas y se incluirán nuevas.

### 4.1 DIMENSIONES Y VARIABLES

Las banderas consideradas en este trabajo se relacionan a cuatro dimensiones. La primera llamada *Proveedores* contiene indicadores sobre las empresas y/o personas

contratadas por el Estado uruguayo. La segunda se denomina *Procedimientos* y toma en cuenta información sobre la forma en que se realizan los llamados. En tercer lugar, la dimensión *Montos* que tiene que ver con los gastos en las compras y contrataciones. Y finalmente, la dimensión *Publicación* que considera los niveles de publicación de la información relativa a las compras.

Las variables utilizadas para la construcción del índice se describen en el siguiente cuadro. Se adoptó el criterio de tomar en cuenta los montos para aquellas variables que tienen en cuenta una relación (ej. variables 6, 7 y 8). Cada organismo público tiene un score global en el Índice de Desempeño en las Contrataciones Públicas. Los datos utilizados corresponden al período 2015-2018.

---

<sup>2</sup> Fazekas, M., & Kocsis, G. (2017). Uncovering high-level corruption: Cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science*, 1-10.



**Cuadro 1. Dimensiones, variables y descripción**

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
1. Montos	Magnitud de compras por excepción	Esta variable observar qué tan extendidas están las compras por excepción en el universo de las compras del organismo.
2. Procedimiento	Tipo de procedimiento	Esta variable es una de las incluídas en el OCDS, y se define como: “El método de adquisición es el procedimiento utilizado para comprar las obras, bienes o servicios pertinentes” Asume cuatro categorías dependiendo de la posibilidad de participación de los proveedores <sup>3</sup> . Procedimientos abiertos son preferibles a cualquier otro tipo de procedimientos.
3. Procedimiento	Descripción	Esta variable toma en cuenta si la compra incluyó una descripción del artículo o servicio contratado. Incluir especificaciones ayuda a obtener mejores contratos.
4. Proveedores	Empresa sancionada	Esta variable considera si la empresa adjudicataria fue sancionada entre 2013-2018 (datos disponibles).
5. Proveedores	Concentración de proveedores	Esta variable mide entre la participación de los proveedores según monto gastado por artículo.
6. Proveedores	Acumulación de proveedores por organismo	Esta variable observa la distribución del gasto en compras entre proveedores únicos.
7. Proveedores	Conexiones según monto	Esta variable refiere a la participación de personas políticamente expuestas y/o donantes a la campaña electoral 2014 como proveedores del Estado.
8. Publicación	Compleitud de información	Esta variable toma en cuenta la publicación de información clave.

<sup>3</sup> La lista de códigos del método se basa en las definiciones de abierto, selectivo y limitado previstas en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, y añade un código “directo” adicional para adjudicaciones sin competencia.



4.3 OPERACIONALIZACIÓN

Estas dimensiones incluyen en total 8 indicadores.

Cuadro 2. Indicadores y escala

VARIABLE	INDICADOR	ESCALA
1. Magnitud de compras por excepción	Monto de compras por excepción sobre el monto total del organismo	Valores continuos entre 0 y 1.
2. Tipo de procedimiento	Método de aplicación OCDS	0- <i>Abierto</i> (Todos los proveedores interesados pueden enviar una propuesta). 1- <i>Selectivo</i> (Sólo los proveedores calificados son invitados a enviar una propuesta), <i>Limitado</i> (La entidad licitadora contacta a un número de proveedores de su elección), o <i>Directo</i> (El contrato se otorga a un solo proveedor sin competencia).
3. Descripción	Presencia de descripción	0 - Presencia de descripción 1- Falta de descripción
4. Empresa sancionada	Empresa sancionada	0- Empresa contratada no sancionada 1- Empresa contratada sancionada
5. Concentración de proveedores	Proveedores por artículo según monto	Valores continuos entre 0 y 1.
6. Acumulación de proveedores por organismo	Máxima proporción acaparada por proveedor en relación al gasto total del organismo	Valores continuos entre 0 y 1.
7. Conexiones según monto	Identificación de proveedores en la lista de personas políticamente expuestas y de donantes a la campaña electoral 2014.	0- No hay conexiones 1- Sí hay conexiones
8. Completitud de información	Falta de contenido en campos: proveedor, tipo de procedimiento, monto, fecha de adjudicación, e ítem/s adquiridos.	0 - No falta ningún campo clave 1 - Falta al menos uno de los campos claves

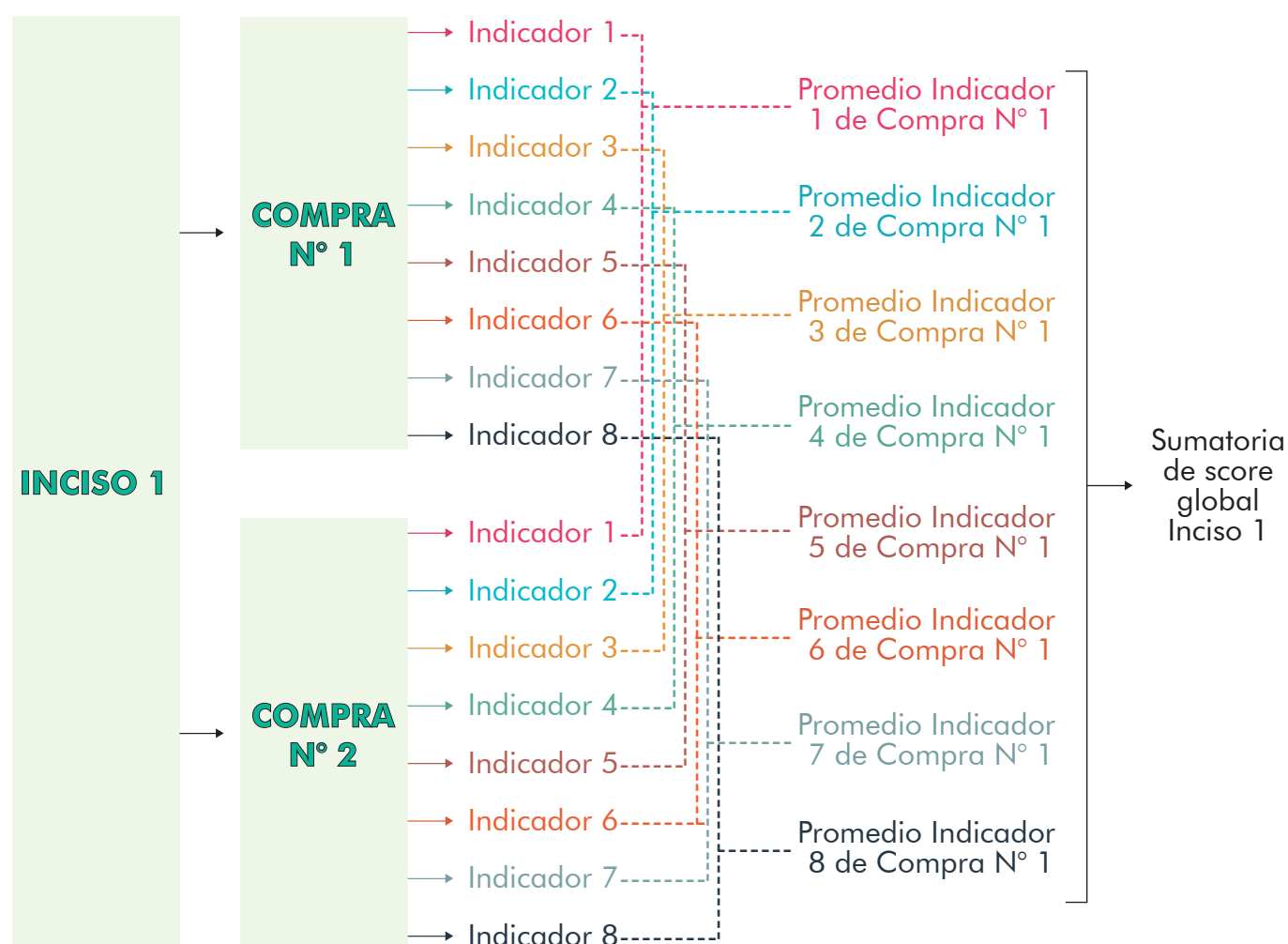
### 4.3 CÁLCULO

El Índice de Desempeño en las Contrataciones Públicas es un índice sumatorio simple de valor máximo 8. Dado que los indicadores penalizan determinadas características de las compras y contrataciones, valores mayores del índice significan un peor desempeño.

El score global es calculado

para cada inciso del Estado uruguayo. Los cálculos para llegar a dicho score se realizan a dos niveles. Un primer nivel evalúa cada uno de los 8 indicadores para cada compra realizada entre 2015 y 2018. El segundo nivel surge de la agrupación de estos valores al nivel de inciso. Para llegar a este nivel se promedian los valores de todas las compras para cada indicador.

**Cuadro 2. Indicadores y escala**



# CRÉ DITOS

## REDACCIÓN:

Eliana Álvarez

## DISEÑO METODOLÓGICO:

Eliana Álvarez

Victor Koleszar

Román Sugo

Ana Tudurí

## ASESORAMIENTO:

Fabrizio Scrollini

## DISEÑO GRÁFICO:

Elías Sugo