



COMPRAS ESTATALES. FACTOR CLAVE DE DINAMIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS LOCALES.

1. PROCEDIMIENTOS COMPETITIVOS Y CONTRATACIÓN DIRECTA

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia analizó en 2015 el régimen de contratación pública, (Informe No 15/0159), poniendo especial énfasis en la relación del artículo 33 del TOCAF y la normativa de Promoción y Defensa de la Competencia. La disposición, establece como regla que las contrataciones se realizarán previa licitación pública “u otro procedimiento competitivo expresamente previsto”. Y enuncia un significativo y creciente número de excepciones, situación que motivó el cuestionamiento de si, en los hechos, la licitación pública (y los demás procedimientos competitivos) continúan siendo la regla o devinieron en excepción.

El informe, expresa que las modificaciones¹ realizadas al TOCAF (especialmente al encabezado del artículo 33) vigentes desde junio de 2012, “ubican a la licitación pública como uno de los tantos procedimientos competitivos a los que puede acudir la Administración para seleccionar a sus cocontratantes²”.

Presidente del Tribunal de Cuentas (en adelante TdeR) Dr. Siegbert Rippe,, alertaba públicamente en 2011, que se “deja de priorizar la licitación pública... que queda en este momento como una solución residual... hoy, la licitación pública queda proyectada como absolutamente secundarizada”, citado por el referido Informe No 15/0159. Esta no era una posición unánime sobre los efectos de las modificaciones efectuadas al TOCAF.

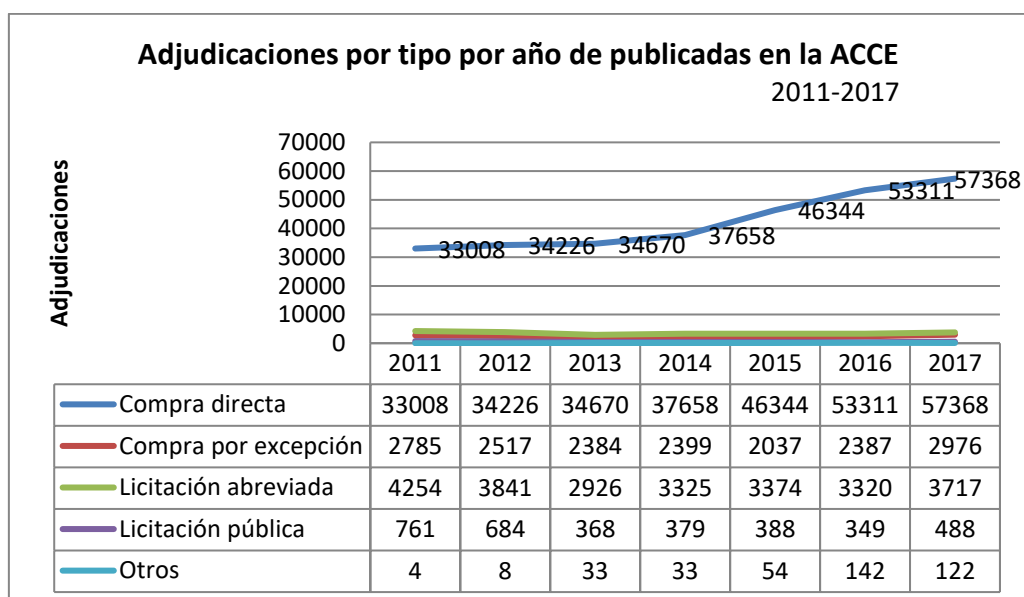
Según el Cr. Alberto Sayagués Areco, citado en el referido informe, “La modificación se limita a reconocer la realidad. El principio general no son los llamados a licitación pública. La ley lo establece como procedimiento principal que no es lo mismo...”. “la licitación pública no es el procedimiento típico utilizado....ya que anualmente se realizan unas 900 licitaciones públicas y decenas de miles de otros procedimientos, llegando a centenas de miles si se incluyen las compras directas de menor cuantía.” (Semanaario “Búsqueda”. 30 de agosto de 2011, citado por el referido Informe No 15/0159).

En base a estas informaciones y cuestionamientos, se presenta la evolución de las Compras Estatales, según el tipo de procedimiento utilizado para su adjudicación desde el año 2011 en

¹ La redacción anterior del Art. 33 establecía: “Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos.”. TOCAF y sus modificaciones.

² ESTUDIO SOBRE NORMATIVA EN COMPRAS PÚBLICAS. Informe No 15/015. Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, MEF. Montevideo, 12 de marzo de 2015. Disponible en http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/15032/2/informe_15_15_estudio_sobre_normativa_en_compras_publicas.pdf

adelante a los efectos de visualizar el efecto de las referidas modificaciones. El cuadro se realiza en base a las adjudicaciones publicadas en la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), según año de publicación del acta de adjudicación en la página del organismo. Destacamos que varios organismos publican únicamente las licitaciones públicas y abreviadas y otros procedimientos a excepción de las compras directas, por lo cual el análisis muestra una tendencia pero tiende a subvalorar la cuantía y proporción de las compras directas.



La compra directa por monto, en algunos casos se realiza en forma tal que posibilita procesos competitivos por pedido de precio a proveedores, pero la mayoría de esta se realiza sin solicitud de precios a múltiples oferentes y se adjudica directamente a un proveedor, con la participación exclusiva de un único proveedor, sin solicitud de precios a otros oferentes del ramo y sin explicitar los procesos de selección y adjudicación. En una pequeña muestra por inciso se evidencia que la compra directa se utilizó en algunos organismos en el 100% de las adquisiciones para el ejercicio 2017.

Evolución de los montos de límites máximos de compra 2012-2018.

AÑO	PERIODO	Límites máximos establecidos en pesos uruguayos			
		Compra directa común (art.33 Lit.B).	Licitación abreviada (art.33 Lit. A)	Licitación abreviada ampliada (art. 44)	Contrataciones directas por razones de excepción
2012	Jun - Dic	271.000	5.420.000	32.521.000	1.626.000
2013	Ene - Dic	295.000	5.910.000	35.457.000	1.773.000
2014	Ene - Dic	321.000	6.413.000	38.478.000	1.924.000
2015	Ene - Dic	346.000	6.929.000	41.574.000	2.079.000
2016	Ene - Dic	379.000	7.585.000	45.507.000	2.275.000
2017	Ene - Dic	410.000	8.199.000	49.191.000	2.460.000
2018	Ene - Dic	436.000	8.715.000	52.290.000	2.615.000

Asimismo el TdeR observa sistemáticamente a varios organismos estatales por la falta de planificación de sus compras, lo que lleva en reiteradas oportunidades a “partir” compras, subdividiendo gastos e inversiones que de hacerse en forma global superarían los montos de la compra directa establecidos y regulados. Esta práctica afecta la competencia y el acceso de las

empresas a las compras estatales por procedimientos competitivos y publicaciones de libre acceso, sin pedidos de cotización “por invitación” a algunas firmas preseleccionadas.

De la Memoria Anual 2016 del Tribunal de Cuentas es posible conocer que durante el año 2016 las licitaciones públicas convocadas por organismos del Estado y tramitadas durante dicho ejercicio ascendieron a \$25.361.919.195 y U\$S 85.524.360. El 53% de las licitaciones tramitadas ante el organismos (244) fueron OBSERVADAS por el TdeR, por un valor de \$18.843.489.625 y U\$S49.949.705, mientras las licitaciones SIN OBSERVACIONES fueron por \$6.518.429.570 y U\$S35.574.655.

Entendemos que los procesos competitivos, aporta mayores garantías al régimen de contratación pública, y deben ser la norma general y no la excepción en cuantía general de las compras del estado.

2. DESCENTRALIZACIÓN DE LAS COMPRAS ESTATALES. INVERSIÓN Y GASTO PÚBLICO.

Según la CGN, el Gobierno Central en 2017 tuvo una recaudación en 2017 de \$313.125.140.000, y en el Ejercicio 2016 de \$333.827.338.000. Las intendencias departamentales exhibían para 2016 un presupuesto total de \$ 45.150.636.980, siendo el correspondiente a las 18 Intendencias del Interior del País de \$30.573.265.672, incluidos los aportes previstos del Gobierno Nacional. De estos, unos \$14.323.400.696 estaban presupuestados en retribuciones personales, unos \$6.768.387.154 a gastos de funcionamiento para los grupos 1 y 2, unos \$4.191.484.985 en inversiones (Grupo 3) y unos \$5.289.992.837 para otros gastos incluidas las Juntas Departamentales³. Es decir las 18 intendencias del interior tiene un presupuesto aproximado equivalente al 8.5% la recaudación general.

³ Los datos son de estimación propia en base a información del Tribunal de Cuentas y el análisis de los Presupuestos departamentales. No incluye la Intendencia de Lavalleja por no estar dicha información disponible y de acceso público en las páginas webs institucionales.

PRESUPUESTO GOBIERNOS DEPARTAMENTALES POR RUBRO PRINCIPALES

EJERCICIO 2016

INTENDENCIA	Retribuciones Personales. Rubro 0.		Gastos Funcionamiento Grupos 1 y 2		Inversiones Rubro 3		TOTAL PRESUPUESTO	OTROS RUBROS	SUB TOTAL GASTOS + INVERSIONES	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos		Pesos	%
Intendencia de Artigas	708.570.670	54%	259.579.344	20%	284.714.043	22%	1.316.247.914	63.383.857	544.293.387	41%
Intendencia de Canelones	2.172.744.014	44%		0%		0%	4.981.876.000		0	0%
Intendencia de Cerro Largo	595.722.499	40%	446.627.212	30%	407.374.504	27%	1.501.077.205	51.352.990	854.001.716	57%
Intendencia de Colonia	1.052.546.220	49%	723.869.785	33%	141.867.533	7%	2.168.095.969	249.812.431	865.737.318	40%
Intendencia de Durazno	603.231.736	46%	314.899.106	24%	293.732.577	23%	1.299.578.419	87.715.000	608.631.683	47%
Intendencia de Flores	437.313.407	53%	225.327.938	27%	76.550.885	9%	826.989.326	87.797.096	301.878.823	37%
Intendencia de Florida	667.531.873	52%	309.679.254	24%	100.312.466	8%	1.273.462.184	195.938.591	409.991.720	32%
Intendencia de Maldonado	1.983.653.000	42%	1.387.441.000	29%	889.639.000	19%	4.707.237.000	446.504.000	2.277.080.000	48%
Intendencia de Paysandú	945.744.157	57%	297.905.817	18%	311.832.229	19%	1.646.271.049	90.788.846	609.738.046	37%
Intendencia de Río Negro	632.481.197	56%	262.643.943	23%	128.505.741	11%	1.122.297.667	98.666.786	391.149.684	35%
Intendencia de Rivera	576.713.709	39%	349.718.159	23%	306.930.366	21%	1.488.854.285	255.492.051	656.648.525	44%
Intendencia de Rocha	964.564.192	55%	432.974.757	25%	220.900.226	13%	1.756.663.641	138.224.466	653.874.983	37%
Intendencia de Salto	658.767.000	65%	307.283.000	30%	38.658.000	4%	1.020.570.000	15.862.000	345.941.000	34%
Intendencia de San José	586.780.549	45%	347.805.563	27%	275.353.730	21%	1.300.941.005	91.001.163	623.159.293	48%
Intendencia de Soriano	718.655.470	50%	316.082.310	22%	294.134.550	21%	1.423.286.940	94.414.610	610.216.860	43%
Intendencia de Tacuarembó	615.196.028	34%	470.726.487	26%	281.609.031	15%	1.829.395.218	461.863.672	752.335.518	41%
Intendencia de Treinta y Tre	403.184.975	44%	315.823.479	35%	139.370.104	15%	910.421.850	52.043.292	455.193.583	50%
TOTAL pesos	14.323.400.696	47%	6.768.387.154	22%	4.191.484.985	14%	30.573.265.672	5.289.992.837	10.959.872.139	36%

Estos gastos e inversiones se ejecutaron mayoritariamente por compra directa, las intendencias del interior procesaron un total de 490 licitaciones, 458 abreviadas y 32 públicas. Evidenciando que, al igual que en el gobierno en general, los otros procedimientos de compras se han convertido en los de mayor cuantía y la generalidad en los procesos de adquisiciones del Estado.

Por otra parte, las compras del Gobierno Nacional muestran un alto grado de centralización.

Mostramos algunos ejemplos, de Organismos del Estado con reparticiones geográficamente descentralizadas que centralizan sus compras:

- La Dirección Gral .Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, realizó 2 compras directas en 2017 DE TONER PARA OFICINAS DE LA DGDR DE MONTEVIDEO E INTERIOR. Compra Directa 748027/2017⁴, publicada y adjudicada el 23/02/2017, por un valor de \$ 233.443,34, y Compra Directa 748149/2017⁵ por \$ 233.239,60, realizada y publicada el 27/12/2017. Ambas fueron adjudicadas a un mismo proveedor y con una única empresa participante del proceso de compra.
- Instituto Nacional de Alimentación. Ministerio de Desarrollo Social, gasta \$ 2.542.480 CONTRATACIÓN DE REPARTO DE MERCADERÍAS al INTERIOR, desde su depósito en la Rambla de Montevideo, hasta los locales de las Intendencias Departamentales, en vez de aplicar estos recursos en compras de alimentos secos y no perecederos en forma descentralizada. Licitación Abreviada 1/2016⁶. CONTRATACIÓN DE UN REPARTO DE MERCADERÍAS A EFECTUARSE EN EL INTERIOR DE LA REPÚBLICA, POR EL TÉRMINO DE 1

⁴ Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/572068>

⁵ Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/625721>

⁶ Disponible en <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/520406>

AÑO, PRORROGABLE POR UN AÑO MÁS A OPCIÓN DEL INSTITUTO, llamado publicado el 08/12/2016, adjudicado por resolución 27/03/2017.

- Asimismo en el periodo dicho instituto realizo 2 Compras directas para CONTRATACIÓN DE TRANSPORTE DE CARGA PARA MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA, por \$ 783.973. (Compra Directa 30/2017, fecha de compra 27/04/2017, por \$ 375.394,00, y Compra Directa 11/2017, fecha de compra 27/03/2017 por \$ 408.579,22) con participación de un único y mismo proveedor en ambas compras. Más una Licitación, Licitación Abreviada 1/2017, adjudicada por un monto de \$ 2.337.520,00 con fecha 24/05/2017 para la contratación de hasta 1600 horas de vehículos de transporte de carga para Montevideo y hasta 200 horas para el área metropolitana, por el término de un año. Por lo que entendemos que a la licitación que hacíamos referencia, básicamente está dedicada al transporte de alimentos al interior del país, exceptuando el área metropolitana, lo que refuerza la idea y necesidad de descentralización de las compras.

Estos ejemplos de compras, muestran el alto grado de centralización de las compras estatales, y aspectos a mejorar en clave de mejorar la concentración de la actividad económica y el rol de las compras públicas en este proceso, que Un Solo Uruguay entiende importante para aportar a mejorar la desigualdad territorial en el país, superior al promedio en el contexto latinoamericano.

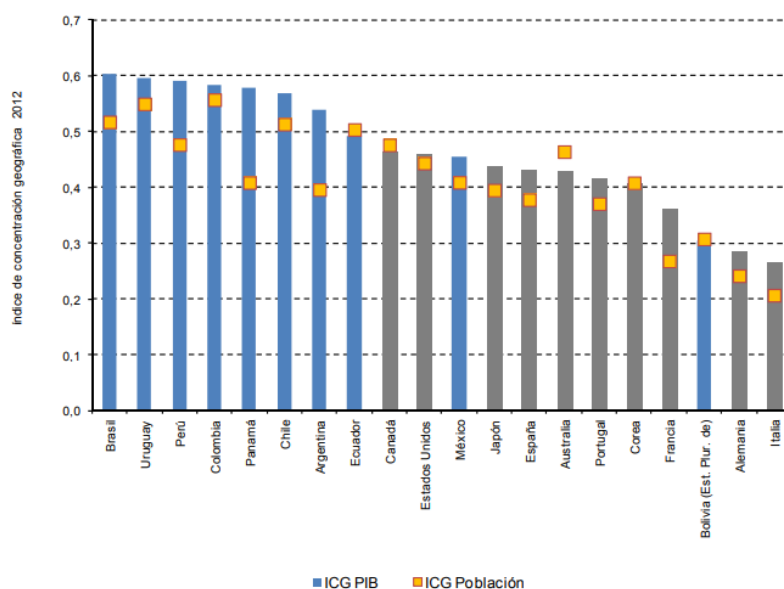
3. CONTEXTO. Desigualdad Territorial y concentración de la actividad económica.

Según la Organización Mundial del Comercio la inversión en contratación pública representa entre el 10 y 15% del PIB de la economía de los países, por lo cual tiene un rol fundamental en la dinamización de la economía y su mejor distribución y gestión mediante procesos competitivos entendemos debe ser HOY un INSTRUMENTO indispensable para colaborar con el difícil momento y perspectivas de actividad económica por el que atraviesa el interior del país.

Bajo esta visión, y siendo Uruguay un país fuertemente centralista y que concentra la actividad económica y comercial en su capital y área metropolitana, entendemos fundamental analizar nivel de descentralización de las Compras Estatales, los presupuestos municipales, y los principales indicadores de empresas y PBI por departamento.

En el contexto de América Latina y los países de la OCDE, Uruguay en la última medición realizada en 2012 por CEPAL, presenta una la concentración territorial superior al promedio de la OCDE, e incluso a los países de América Latina de acuerdo a cualquiera de los indicadores y este grado de concentración se muestra persistente en el tiempo.

Países de América Latina y OCDE: índice de concentración geográfica, 2012



Fuente: CEPAL, en base a información oficial de los países y base de datos de indicadores regionales OCDE.

Dicho estudio de CEPAL⁷, avanza en la profundidad del análisis en varios países, sin embargo el caso Uruguay, presente carencia y debilidad de información para niveles sub-nacionales, que imposibilitan dicho análisis. Últimamente, OPP comenzó a estimar el Producto Interno Bruto a escala regional Regional (PIBR) permite analizar el estado actual de la concentración del producto en el territorio y los diferenciales de productividad, sin embargo, el estudio señala que, “la escasez de información impide avanzar en el análisis de las relaciones de causalidad y profundizar en el estudio de la relación entre concentración espacial y crecimiento económico”⁸.

La participación de las regiones en el PIB nacional es un indicador relevante para evidenciar las importantes desigualdades que presenta el país.

REGIÓN	Participación en el PIB nacional (%)
Litoral Norte	7
Noreste	6
Centro	4
Litoral Sur	10
Este	10
Metropolitana	63

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a BCU, INE y otros.

⁷ Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial. Naciones Unidas, noviembre de 2015. Santiago de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/S1500808_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸ DESIGUALDAD TERRITORIAL Y CONCENTRACIÓN EN EL URUGUAY. Reporte 5. Observatorio Territorial Uruguay. Programa Uruguay Integra Dirección de Descentralización e Inversión Pública Oficina de Planeamiento y Presupuesto Octubre, 2016.

Las actividades primarias son las únicas que presentan una distribución equitativa entre las regiones y los departamentos, por lo que la concentración del PIBR estaría dada fundamentalmente por las actividades secundarias y aún en mayor medida las actividades terciarias.

Producto Bruto Interno Regional por ramas de actividad, 2011. En millones de pesos constantes 2005.

REGION	VAB a precios básicos	Sector primario	Sector secundario	Comercio, Transporte, Comunicaciones, Hoteles y Restaurantes	Administración Pública, Enseñanza y Salud	Otros servicios	Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente no distribuidos	Impuestos menos Subvenciones a los Productos	PIB regional a precios de mercado
Litoral Norte	34166	7698	8748	7440	4973	5307	-1019	6456	39603
Noreste	28748	6420	7418	7151	3546	4213	-657	5433	33523
Centro	19283	6143	3730	4410	2406	2594	-433	3644	22494
Litoral Sur	50504	8759	21369	10266	4059	6051	-1611	9544	58438
Este	48717	6693	10612	13944	6187	11281	-1784	9206	56139
Metropolitana	341245	7572	76247	131992	42692	82742	-18880	64486	386852

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a BCU, INE y otros.

Según el reporte de OPP mencionado, “De acuerdo a la literatura, Uruguay estaría en una etapa de desarrollo en la cual la concentración que se verifica tendría un impacto negativo en el crecimiento, lo que sugiere que la implementación de políticas de corte desconcentrador tendría efectos positivos(..)”. En esta línea es que presentamos, para analizar en clave de propuesta, la distribución territorial de empresas del país. Empresas a fortalecer y promover como herramienta para superar la inequidad y concentración territorial anteriormente descritas.

Otro indicador de concentración económica territorial, es el análisis de la cantidad y distribución territorial de las empresas en Uruguay.

4. DISTRIBUCION DE EMPRESAS por principales rubros de actividad en el interior del país.

Según los últimos datos disponibles y públicos de BPS, en Uruguay en promedio de 2016 existían unas 198.468 empresas privadas cotizantes. A diciembre de 2016, el 97% de estas unipersonales, micro y pequeñas empresas, un 2.5% de medianas y un 0.5% de grandes empresas, según su clasificación por la cantidad de personas y puestos cotizantes. Montevideo y Canelones concentran el 52% de las empresas, Montevideo con 77.384 y Canelones con 25.399, seguidos por Maldonado con 12.836, y Colonia con 10.264. Estos 4 departamentos concentran el 63% de las empresas del país, Las restantes 73.313 empresas, a diciembre de 2016, se distribuyen en los 15 departamentos restantes que presentan un promedio de 4.887 empresas por departamento.

En el periodo interanual 2015-2016 tuvo un saldo neto de MENOS 2.652 empresas, 2159 fueron del sector agropecuario, 738 del comercio, 278 del transporte y almacenamiento y 79 de la industria manufacturera, situación que estimamos se profundizó en 2017 aunque lamentablemente a abril de 2018 no se encuentran aún disponibles los datos del año anterior. Estas empresas, junto con las de Otros servicios, muy vinculadas a los servicios agropecuarios, son las que muestra una mejor y más homogénea distribución en el país. Estos 5 sectores, en casi todos los departamentos del interior, congregan la mayor cantidad de empresas privadas

por departamento⁹. En el interior el 37% de las empresas son del sector agropecuario, y el 25% del comercio, seguido por el transporte y almacenamiento y la industria con un 6%. Destacamos que, en algunos departamentos, el sector de Otros servicios, supera al transporte y almacenamiento, y en otros los servicios vinculados al turismo según su desarrollo.

Por tanto, en momentos donde el sector agropecuario, sufre una importante problemática, que se agudizará durante el año, el comercio local está viendo sensiblemente afectas sus ventas. Al igual que los servicios y empresas asociadas a la cadena.

5. PROPUESTA Compras Públicas Descentralizadas para el Desarrollo

En este contexto, proponemos trabajar en forma urgente en una mejor distribución territorial de las compras públicas y facilitar la accesibilidad de las PYMES LOCALES en los procesos competitivos. Establecer un régimen especial de contrataciones y compras estatales, priorizado por criterio territorial aparece como una medida razonable y significativa dado el volumen de las COMPRAS PUBLICAS en el país. Entendemos que la medida puede ser de rápida implementación y con alta capacidad de generar una rápida dinamización del mercado local en pro del desarrollo equitativo, sin aumentar el gasto, implementando una gestión orientada a este fin. Esto no implica descuidar los demás aspectos de transparencia que deben ser reforzados para asegurar una real desconcentración no solo en el territorio sino en el número de empresas integradas al sistema y su accesibilidad.

Proponemos incorporando en la Rendición la Mejora y Profundizar, con una visión descentralizadora en clave de equidad territorial de las compras estatales, el Art. 43 de la Ley N° 18362 que crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, y el Decreto N° 371/010 que reglamenta el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO de MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

Solicitamos

1. Incorporar que, en cada ejercicio, las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas, por los organismos mencionados en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y los organismos paraestatales, que tengan oficinas descentralizadas en el Interior del país realicen sus compras en forma Descentralizada en el lugar donde desarrolla su actividad cada oficina estatal, según los regímenes preferenciales establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.
2. Que en este marco, dicho Programa de Contrataciones Públicas, genere un Sub Programa de Compras Públicas para el Desarrollo Equitativo del País, y que, los organismos mencionados, puedan emplear los regímenes y procedimientos de contratación especiales, y los porcentajes previstos para el desarrollar proveedores nacionales, en particular micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios a las PYMES LOCALES. Posibilitando que los organismos referidos puedan aplicar las preferencia sobre el precio aplicables a la Industria Nacional y las PYMES, según la tabla establecida en el Art. 10 del Decreto N° 371/010, a las empresas locales que se presenten en una contratación o adquisición pública en que

⁹ Con excepción de los departamentos turísticos del este y Colonia donde incluyen entre los 5 sectores principales a la hotelería, restaurantes e inmobiliarias, ocupando el 4to o el 5to lugar en cantidad de empresas.

resulte aplicable el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Equitativo del País. En el marco del programa podrán emplearse, márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado, en favor de productores y proveedores locales en régimen y margen.

Cabe recordar que la ley Ley N° 18362 en su Art. 44 Faculta al Poder Ejecutivo a crear y reglamentar nuevos subprogramas, definiendo su participación en el monto total previsto para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. Por lo que solicitamos la generación de este Sub Programas de Compras Estatales Descentralizadas para el Desarrollo Equitativo del País y la mejor distribución territorial de su PBI.

En un contexto nacional de fuerte concentración económica, y con un 63% del PBI concentrado en el área metropolitana. Esta medida, junto a una mejor y más competitiva y transparente gestión de compras de los gobiernos departamentales y nacionales, consideramos pueden ser un instrumento potente para superar en forma rápida la situación que atraviesa el sector y las economías en el interior del país. Asimismo permitía a los Gobiernos Departamentales y Municipios aplicar este régimen especial en sus sistemas de compra a los efectos de priorizar las empresas locales y su desarrollo por sobre empresas nacionales e internacionales sin desatender la transparencia y el sistema de competencia, dinamizando las economías locales del interior del país.